

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2001



HELSINGFORS 2002

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

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

AVGIVEN
FÖR ÅR 2001



HELSINGFORS 2002

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2002

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i Finlands grundlag överlämnar jag vördsamt till Riksdagen och Statsrådet berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2001.

Under verksamhetsåret sköttes justitiekanslersämbetet av undertecknad, juris licentiat, vicehäradshövding Paavo Nikula.

Vicehäradshövding Jukka Pasanen var biträdande justitiekansler fram till 31.7.2001, då han avgick med pension. Republikens president utnämnde 14.6.2001 riksdagens biträdande justitieombudsman, juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka till biträdande justitiekansler. Jonkka tillträdde tjänsten 1.8.2001. Han har skött justitiekanslerns uppgifter då jag har haft förhinder.

Republikens president utsåg 1998 kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, juris licentiat, vicehäradshövding Klaus Helminen till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Under verksamhetsåret skötte han på kallelse av justitiekanslern biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 90 dagar. Helminen avgick med pension 1.2.2002. Republikens president utnämnde 21.12.2001 understatssekreteraren vid statsrådets kansli, vicehäradshövding Nils Wirtanen till kanslichef. Wirtanen tillträdde tjänsten 1.2.2002.

I denna berättelse redogörs för justitiekanslerns verksamhet huvudsakligen utgående från de olika verksamhetsformerna. I varje avsnitt in-

går 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 de iakttagelser som har gjorts.

Efter den allmänna översikten av justitiekanslersämbetets verksamhet följer en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet i statsrådet. I avsnittet behandlas också maktfördelningen mellan de högsta statsorganen. 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 utökningsväsendet samt den övriga rättsvården, därefter särskilt för laglighetsövervakningen av statsförvaltningen och den övriga förvaltningen, ett förvaltningsområde i sänder. Ett avsnitt handlar om övervakningen av advokatväsendet.

Efter avsnitten om laglighetsövervakningen följer vissa av justitiekanslerns och 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.

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

Helsingfors den 27 mars 2002.

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Kanslichef *Nils Wirtanen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | Sida | | Sida |
|--|-----------|--|------|
| Till Riksdagen och Statsrådet | 3 | | |
| 1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet | 9 | | |
| 1.1. Lagstiftningen om justitiekanslern | 9 | | |
| 1.2. De viktigaste verksamhetsområdena ... | 9 | | |
| 1.2.1. Övervakningen av statsrådet | 10 | | |
| 1.2.2. Utlåtanden | 10 | | |
| 1.2.3. Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna | 10 | | |
| 1.2.4. Åklagaruppgifterna | 11 | | |
| 1.2.5. Prövningen av klagomål | 11 | | |
| 1.2.6. Granskningen av straffdomar .. | 12 | | |
| 1.2.7. Övervakningen av advokaterna | 12 | | |
| 1.2.8. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen | 12 | | |
| 1.3. Sifferuppgifter om verksamheten | 12 | | |
| 1.4. Inspektionsresor och besök | 14 | | |
| 1.5. Internationella kontakter | 17 | | |
| 1.5.1. Besök i utlandet | 17 | | |
| 1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbetet | 18 | | |
| 1.6. Verksamhet och ekonomi | 18 | | |
| 1.6.1. Ekonomin | 18 | | |
| 1.6.2. Utbildning | 19 | | |
| 1.6.3. Information | 19 | | |
| 1.6.4. Övrig verksamhet | 20 | | |
| 1.7. Ämbetsverkets organisation och personal | 21 | | |
| 1.7.1. Organisationen | 21 | | |
| 1.7.2. Personalen | 22 | | |
| 2. Justitiekanslern i statsrådet | 23 | | |
| 2.1. Allmän översikt | 23 | | |
| 2.2. Republikens president och statsrådet .. | 24 | | |
| 2.2.1. Iakttagelser om behörigheten .. | 24 | | |
| 2.2.2. Republikens presidents beslutsfattande | 26 | | |
| 2.3. Granskningen av föredragningslistor .. | 29 | | |
| 2.3.1. Granskningsobjekten | 29 | | |
| 2.3.2. Åtgärder som granskningen har gett anledning till | 30 | | |
| 2.3.3. Statsrådsövervakningen i EU-ärenden | 35 | | |
| 2.4. Vissa klagomål i samband med granskning av listorna | 37 | | |
| 2.5. Skriftliga utlåtanden och framställningar | 38 | | |
| 2.6. Övriga utlåtanden och ställningstaganden | 51 | | |
| 3. De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna | 54 | | |
| 3.1. Allmänna synpunkter | 54 | | |
| 3.2. Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna .. | 54 | | |
| 3.3. Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna | 55 | | |
| 3.4. Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna | 56 | | |
| 4. Laglighetsövervakningen av domstolarna | 62 | | |
| 4.1. Allmän översikt | 62 | | |
| 4.1.1. Klagomål | 62 | | |
| 4.1.2. Granskningsverksamhet | 63 | | |
| 4.1.3. Tjänsteåtal mot domare | 64 | | |
| 4.1.4. Förfarandet vid domstolsövervakningen | 65 | | |
| 4.2. Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder | 65 | | |
| 4.2.1. Tjänsteåtalsärende | 65 | | |

| | Sida | | Sida |
|---|-----------|---|------------|
| 4.2.2. | 65 | 6.2.2. | 82 |
| 4.2.3. | 65 | 6.3. | 83 |
| 4.2.4. | 68 | 6.3.1. | 83 |
| 4.3. | 70 | 6.3.2. | 83 |
| 4.3.1. | 70 | 6.3.3. | 83 |
| 4.3.2. | 70 | 6.3.4. | 86 |
| 4.3.3. | 70 | 6.4. | 87 |
| 4.3.4. | 71 | 6.4.1. | 87 |
| 4.4. | 72 | 6.4.2. | 88 |
| 4.4.1. | 72 | 6.5. | 89 |
| | | 6.5.1. | 89 |
| | | 6.5.2. | 89 |
| | | 6.6. | 92 |
| 5. Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården | 73 | 6.6.1. | 92 |
| 5.1. | 73 | 6.6.2. | 92 |
| 5.1.1. | 73 | 6.6.3. | 93 |
| 5.2. | 73 | 6.7. | 93 |
| 5.2.1. | 73 | 6.7.1. | 93 |
| 5.2.1.1. | 73 | 6.7.2. | 94 |
| | 73 | 6.8. | 95 |
| 5.2.2. | 74 | 6.8.1. | 95 |
| 5.3. | 74 | 6.8.2. | 95 |
| 5.3.1. | 74 | 6.9. | 95 |
| 5.3.2. | 75 | 6.9.1. | 95 |
| 5.3.2.1. | 75 | 6.9.2. | 96 |
| 5.3.2.2. | 76 | 6.9.3. | 97 |
| | 76 | 6.9.4. | 99 |
| 5.3.3. | 76 | 6.10. | 100 |
| 5.4. | 77 | 6.10.1. | 100 |
| 5.4.1. | 77 | 6.10.2. | 101 |
| 5.4.2. | 77 | 6.11. | 102 |
| 5.5. | 78 | 6.11.1. | 102 |
| 5.5.1. | 78 | 6.11.2. | 102 |
| 5.5.2. | 79 | | |
| 6. Laglighetsövervakning av statsförvaltningen | 80 | 7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen | 104 |
| 6.1. | 80 | 7.1. | 104 |
| 6.1.1. | 80 | 7.1.1. | 104 |
| 6.1.2. | 80 | 7.1.2. | 105 |
| 6.1.3. | 81 | 7.2. | 105 |
| 6.2. | 82 | 7.2.1. | 105 |
| 6.2.1. | 82 | 7.2.1.1. | 105 |
| | | 7.2.1.2. | 106 |
| | | 7.2.2. | 107 |
| | | 7.2.2.1. | 107 |

| | Sida | | Sida |
|--|------------|--|------------|
| 7.2.3. Social- och hälsovårdsförvaltningen | 108 | 8.3.4. Övriga åtgärder | 124 |
| 7.2.3.1. Anmärkning | 108 | 8.4. Allmänna rättsbiträden | 124 |
| 7.2.3.2. Meddelanden | 108 | 8.5. Statistik | 125 |
| 7.2.3.3. Övriga ställningstaganden | 111 | 9. Ärenden som behandlats vid justitiekanslers- | |
| 7.2.4. Miljöförvaltningen | 111 | ämbetet | 126 |
| 7.2.4.1. Framställning | 111 | 9.1.1. Justitieombudsmannalagar- | |
| 7.2.4.2. Anmärkning | 112 | betsgruppens betänkande | 126 |
| 7.2.4.3. Meddelanden | 112 | 9.1.2. Regeringens proposition med | |
| 7.2.4.4. Övriga ställningstaganden | 113 | förslag till lag om riksdagens | |
| 7.2.5. Annan särskild förvaltning | 114 | justitieombudsman (RP 202/ | |
| 7.2.5.1. Meddelande | 114 | 2001 rd) | 129 |
| 7.2.5.2. Övrigt ställningstagande | 115 | 9.2. Kommentarer till sakkunnigutlåtanden | |
| 7.3. Kyrkoförvaltningen | 115 | om justitieombudsmannens och justitie- | |
| 7.3.1. Meddelande | 115 | kanslerns berättelser för år 1999 | 130 |
| 7.4. Ålands självstyrelse | 115 | 9.3. Utkast till regeringens proposition med | |
| 7.4.1. Meddelande | 115 | förslag till förvaltningslag och till lag | |
| 7.4.2. Övrigt ställningstagande | 116 | om ändring av förvaltningsprocess- | |
| 7.5. Andra som sköter offentliga uppdrag .. | 116 | lagen | 132 |
| 7.5.1. Övriga ställningstaganden | 116 | 9.4. En person hölls häktad mellan huvud- | |
| 8. Övervakningen av advokatväsendet | 118 | förhandlingen och kanslidomen | 147 |
| 8.1. Allmänna synpunkter | 118 | 9.5. Tjänstemannanämndens behandlings- | |
| 8.1.1. Medlemskap i Advokatförbundet | 118 | tider | 152 |
| 8.1.2. En advokats förpliktelser samt | | 9.6. Fråga om jäv för ett ministeriums | |
| god advokatsed | 118 | kanslichef vid utövande av statens ägar- | |
| 8.2. Övervaknings- och disciplinsystemet ... | 118 | makt | 156 |
| 8.2.1. Disciplinnämnden | 118 | 9.7. Betalningsställen för skatter samt servi- | |
| 8.2.2. Övervaknings- och disciplinära | | ceavgift | 158 |
| ärenden | 119 | 9.8. En domares klagomål | 159 |
| 8.2.3. Det disciplinära systemet | 119 | 9.9. Språklagskommitténs betänkande | 160 |
| 8.2.3.1. Utveckling av det disciplinära | | 10. Bilaga | 163 |
| systemet | 119 | Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets | |
| 8.2.4. Uppgifter från de allmänna | | verksamhet | 163 |
| åklagarna | 121 | Sakregister 2001 | 167 |
| 8.3. Innebörden av justitiekanslerns över- | | Personalen vid justitiekanslersämbetet | |
| vakning av advokaterna | 122 | 31.12.2001 | 177 |
| 8.3.1. Bestämmelserna och övervak- | | Figurer | |
| ningsförfarandet | 122 | 1. Inkomna och avgjorda klagomål 1992—2001 | 13 |
| 8.3.2. Till justitiekanslern inkomna | | 2. Av klagomålen föranledda åtgärder 2001 | 13 |
| klagomål mot advokater | 122 | 3. Regeringspropositioner och EU-ärenden | |
| 8.3.3. Inledande av disciplinärt förfar- | | 1999—2001 | 24 |
| ande | 123 | 4. Klagomål mot domstolar 1999—2001 | 62 |

| | Sida | | Sida |
|---|------|---|------|
| 5. Klagomål mot åklagar-, polis- och utsök- ningsmyndigheter 1999—2001 | 74 | 8. Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 1999—2001 | 123 |
| 6. Klagomål mot statsförvaltningen, förvalt- ningsområdesvis 1999—2001 | 81 | 9. Åtgärder föranledda av klagomål mot advo- kater och allmänna rättsbiträden 2001 | 124 |
| 7. Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1997—2001 | 104 | | |

1. Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

1.1. Lagstiftningen om justitiekanslern

I 10 kap. i Finlands grundlag (731/1999) föreskrivs om laglighetskontrollen och bl.a. om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. Bestämmelser om justitiekanslern ingår i 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.

Lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) innehåller bestämmelser om hur justitiekanslern genomför sin laglighetsövervakning, upptar ärenden till prövning och utreder dem, 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.

I 12 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs om justitiekanslersämbetet. Enligt 1 mom. finns för beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde ett justitiekanslersämbete som leds av justitiekanslern. I paragrafens 2 mom. finns det en bemyndigandebestämmelse, enligt vilken det genom förordning av statsrådet bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörande av ärenden vid ämbetet. I 1 § 3 mom. i lagen om statsrådet (145/2000) finns följande hänvisningsbestämmelse: ”Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet enligt vad som bestäms särskilt”.

Med stöd av det i 12 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet ingående bemyndigandet att utfärda förordning har det givits en förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000). Mera detaljerade bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgöran-

det av ärenden ges i den arbetsordning för justitiekanslersämbetet som skall fastställas av justitiekanslern. 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 uppdragas i samband med kontrollen.

1.2. De viktigaste verksamhetsområdena

Enligt 108 § 1 mom. i 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. i lagen om justitiekanslern i statsrådet 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 § i 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. i grundlagen föreskrivs att angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

I 10 § 3 mom. i 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. Närmare bestämmelser om uppgiftsfördelningen finns i 2 § i arbetsordningen för justitiekanslersämbetet.

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

1.2.1. Övervakningen av statsrådet

Bestämmelser om justitiekanslerns skyldighet att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder finns i 108 § 1 mom. och i 112 § i grundlagen. Kompletterande bestämmelser finns i 2 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt 111 § 2 mom. i grundlagen skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningen i statsrådet. Justitiekanslerns närvaro är dock ingen lagbestämd förutsättning för statsrådets och presidentens beslutsfattande. I praktiken är justitiekanslern eller hans ställföreträdare alltid närvarande vid dessa sammanträden.

I 112 § i grundlagen samt i 2 § i 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. Bestäm-

melserna om sådana skrivelser har tagits in i 96 § i 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. i grundlagen skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Det är oftast ministerierna som ber 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 statsförvaltningsrättens 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. i grundlagen skall justitiekanslern 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 grundrättsreformerna (GrUB 25/1994 rd) anfört 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 tillgodosetts. Dessa ärenden behandlas i berättelsens avsnitt 3.

1.2.4. Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med 110 § 1 mom. i grundlagen specialåklagare i de ärenden som 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. i lagen om allmänna åklagare (199/1997) som stiftades i samband med reformen av åklagarväsendet år 1997, dvs. redan före grundlagsreformen, skall beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 23 § 2 mom. i 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 de vid justitiekanslersämbetet anhängiga ärenden som ankom på riksåklagaren genom justitiekanslerns beslut till riksåklagarämbetet. Bestämmelser om överföringen ingår i 15 § 5 mom. i förordningen om riksåklagarämbetet (209/1997). Samma praxis följs fortfarande, dvs. i motsvarande fall överförs klagomålsärenden till riksåklagarämbetet. Under verksamhetsåret överfördes 17 klagomålsärenden 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 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet finns bestämmelser om förutsättningarna för prövning av klagomål samt om behandlingsförfarandet och om de åt-

gärder 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 2001 inkom sammanlagt 1 292 klagomål.

Enligt 4 § 1 mom. i 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 härtill. 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 i ett ärende som är mer än fem år gammalt. 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 allvarighet eller karaktär i övrigt. År 2001 avvisades med stöd av denna bestämmelse 31 klagomål.

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra klagomålsärenden. I avsnitt 1.2.8. redogörs för sådana ärenden. Europeiska ombudsmannen överförde under verksamhetsåret ett ärende till justitiekanslern för prövning.

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 anhängigörandet 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 verksamma 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 vilka åtgärder de har föranlett.

1.2.6. Granskning av straffdomar

Enligt 3 § 3 mom. i 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 vilka åtgärder granskningen har föranlett.

1.2.7. Övervakningen av advokater

I lagen om advokater (496/1958) föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter vid övervakningen av advokater. I 1 § 2 mom. i 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

I lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. uppgiftsfördelningslagen, 1224/1990) gjordes år 2000 två 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 försvarsministeriets förvaltningsområde.

Med stöd av uppgiftsfördelningslagens 3 § kan justitiekanslern och justitieombudsmannen sinsemellan 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 37 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 19 klagomålsärenden till justitiekanslern.

1.3. Sifferuppgifter om verksamheten

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2000).

Under verksamhetsåret inkom 1 292 (1 282) och avgjordes 1 303 (1 231) klagomål. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 17 (26) ärenden till prövning, medan 101 (78) ärenden anhängiggjordes till följd av granskning av straffdomar.

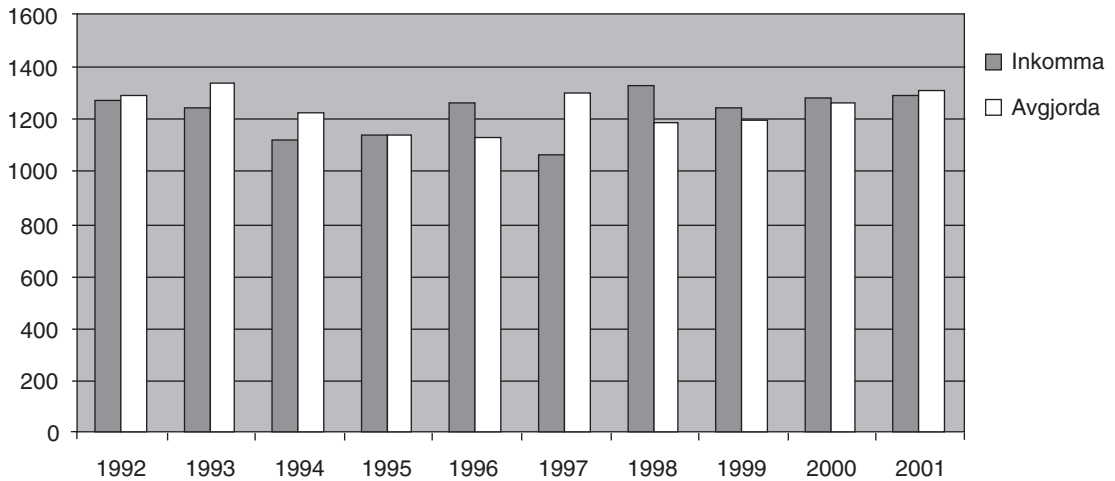
Med anledning av klagomål fattades 142 (178) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av de klagomål som upptogs till prövning var 18 % (16 %). Enligt en utredning som gjordes år 2001 var mediantiden för avgörande av samtliga klagomål ca 12 veckor och den genomsnittliga tiden ca 25 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 26 (37).

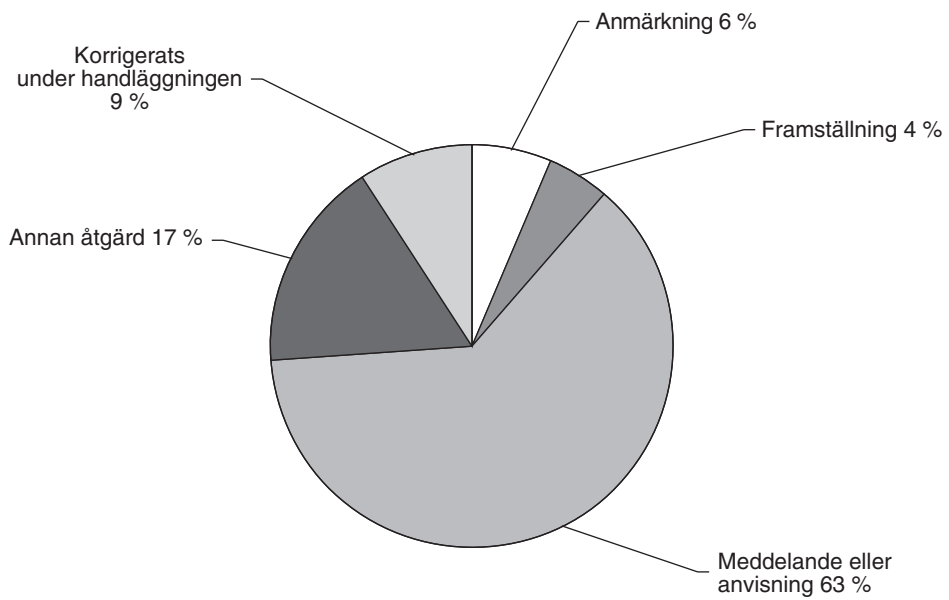
Antalet anhängiga klagomål 31.12.2000 var 671 (681) och antalet övriga anhängiga ärenden under beredning 55 (47), dvs. sammanlagt 726 (728) ärenden.

Figur 1 visar hur antalen inkomna och avgjorda klagomål har utvecklats under de senaste tio åren. Av figur 2 framgår åtgärdernas procentuella fördelning år 2001. I början av 1999 gjordes vissa ändringar i ämbetsverkets diarieföring, vilket i början av verksamhetsåret också föranledde ändringar i statistikföringen. Statistiken för detta verksamhetsår är uppgjord enligt det nya systemet. Av denna anledning är vissa siffror för åren 1999—2001 inte jämförbara med siffrorna för tidigare år. Mera detaljerad statistik över verksamheten år 2001 finns i avsnitt 10.1.

Figur 1.

Inkomma och avgjorda klagomål 1992—2001

Figur 2.

Av klagomålen föranledda åtgärder 2001

1.4. Inspektionsresor och besök

1) Förvaltningen av statens fastighetsegendom

Justitiekansler Paavo Nikula satte sig in i förvaltningen av statens fastighetsegendom och särskilt i den verksamhet som bedrivs av Senatfastigheter (tidigare Statens fastighetsverk, namnändring 1.3.2001).

Under ett besök 20.3.2001 i Senatfastigheters Helsingforskontor träffade justitiekanslern bl.a. generaldirektör Aulis Kohvakka. Under mötet redogjorde representanterna för Senatfastigheter bl.a. för verkets organisation och verksamhetsidé, byggnadsbeståndet, den ekonomiska styrning som staten utövar samt för framtida projekt för att förnya fastighetsförvaltningen. Senatfastigheter är ett statligt affärsverk, för vilket finansministeriet uppställer avkastningsmål. Senatfastigheter sköter ägarangelägenheter i fråga om fastigheter i statens ägo. Verket hyr ut lokaler främst till ämbetsverk inom statsförvaltningen. Under diskussionen behandlades även Senatfastigheters förhållande till Kapiteeli Oy och Engel Oy. Justitiekanslern bekantade sig närmare med Senatfastigheters regionorganisation i samband med ett besök 23.4.2001 i Tavastland (8 och 9/51/01).

2) Riksarkivet

Justitiekanslern besökte 9.11.2001 Riksarkivet. I samband med besöket dryftades aktuella frågor inom arkiveringsväsendet. Bland de offentlighetsfrågor som diskuterades uppmärksammades särskilt frågan om hur lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet påverkar arkivväsendet (18/51/01).

3) Statistikcentralen

I samband med ett inspektionsbesök hos Statistikcentralen 26.11.2001 fick justitiekanslern bl.a. information om Statistikcentralens behörighet och roll i egenskap av den myndighet som styr och koordinerar statistikväsendet i hela landet, om Statistikcentralens förhållande till andra statistikmyndigheter samt om arbetsfördelningen mellan dem.

Särskilt diskuterades frågan om hur medlemskapet i Europeiska unionen påverkat Statistikcentralens verksamhet. Också Ålands roll i statistikväsendet uppmärksammades. Vad det gäller

EU-medlemskapet kretsade diskussionen främst kring vilken statistik som har blivit viktig i och med medlemskapet (bl.a. statistik över ekonomiska frågor, sociala frågor och konjunkturfrågor), samt regleringen av statistikväsendet.

Den nationella statistiklagen väckte diskussion om rätten att samla in uppgifter, skyldigheter att förhandla, utlämnande av uppgifter och underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Diskussionen rörde sig om hur bestämmelserna skall tillämpas och hur väl de fungerar från Statistikcentralens synpunkt.

Diskussioner fördes också med företrädare för personalorganisationerna bl.a. om personalens benägenhet att kvarstå i arbetet, unga arbetstagers ställning, det nya lönesystemet och det mentala arbetarskyddet (17/51/01).

4) Birkalands skogscentral

Justitiekanslern bekantade sig 24.4.2001 med verksamheten vid Birkalands skogscentral. Besöket hängde samman med hans tidigare besök 25.10 och 4.12.2000 hos forststyrelsen och Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio. Avsikten var att få information om hur revideringen av skogslagstiftningen och skogsförvaltningen utgående från principen om ett hållbart skogsbruk hade lyckats, särskilt vad det gäller myndighetsåtgärderna samt vilka erfarenheter tillämpningen av de nya lagarna har givit.

Chefen för myndigheten konstaterade inledningsvis att myndighetsåtgärderna på ett vertikalt plan helt hade avskilts från skogscentralens övriga verksamhet i och med ett beslut av jord- och skogsbruksministeriet. Beträffande tillämpningen av skogslagen (1093/1996) lyfte han särskilt fram problemen med att tolka definitioner i lagen samt bestämmelserna om avgränsning av sådana områden som avses i 10 § 2 mom. Förhandlingar om ändringar enligt 15 § hade nästan alltid lett till avtal mellan de berörda parterna. Inga skogsbrott hade uppdragats. Sammanlagt 10 överträdelser hade anmälts till åklagaren. Det påpekades också att det på vissa områden förekom överlappningar vid tillämpningen å ena sidan av skogslagen och å andra sidan av markanvändnings- och bygglagen.

Samtliga ärenden som nämns i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996) ankommer på myndigheterna. Genom miljöstödet som beviljats med stöd av denna lag har i Birkaland gjorts en kartläggning av de områden som avses i 10 § 2 mom. skogslagen, en livsmiljökart-

läggning och en omfattande undersökning om förhindrande av vattendragsolägenheter.

I samband med besöket behandlades också frågor rörande befrielse från skogsvårdsavgift och ersättning för hjordjursskador samt offentligheten i Skogscentralens verksamhet och i fråga om dess handlingar (7/51/01).

5) Arbetarskyddsförvaltningen

I samband med ett besök i Tammerfors 26.2.2001 bekantade sig biträdande justitiekansler Jukka Pasanen med social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning. Under 1990-talet har avdelningen omorganiserats i flera priser. Det fördes diskussioner om distriktsförvaltningens ställning och uppgifter inom distriktsförvaltningen. Dessutom besöktes en utställning om arbetarskydd. Tavastlands arbetarskyddsdistrikt och Tammerfors stads arbetarskyddsorganisation redogjorde för sin verksamhet (6/51/01).

6) Sydösterbotten

Biträdande justitiekansler Pasanen bekantade sig 19.2.2001 med myndighetsverksamheten i Lappo stad. Tillsammans med representanter för staden dryftades bl.a. frågor som gällde den allmänna förvaltningen, relationer mellan staten och kommunerna samt framtidsutsikterna för social- och hälsovården i Lappo (1/51/01).

Biträdande justitiekanslern bekantade sig också 19.2.2001 med uppgifterna och verksamheten vid domkapitlet i Lappo stift. Tillsammans med stiftets representanter diskuterades domkapitlets rättskipningsuppgifter bl.a. med avseende på jävsfrågor, domkapitlets rådgivning till församlingarna och beviljande av prosttiteln. (2/51/01).

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 20.2.2001 med Österbottens lantmäteribyrås verksamhet i Alajärvi. Med representanter för lantmäteribyran och dess kansli i Alajärvi diskuterades bl.a. lantmäteriväsendets och Österbottens lantmäteribyrås uppgifter samt fastighetsför rättningar vid lantmäteribyråerna (4/51/01).

7) Tingsrätter

Biträdande justitiekansler Pasanen besökte 20.1.2001 Kauhava tingsrätt och 16.5.2001 Kuusamo tingsrätt.

Tingsrätternas lagmän och den övriga personalen redogjorde för sina uppgifter. I samband med besöket konstaterades det att båda tingsrätterna var små och relativt avlägset belägna domstolsenheter som arbetar i ändamålsenliga lokaler. Anhopning av ärenden förekom inte vid någondera tingsrätten. Kuusamo tingsrätt rapporterade visserligen om resursbrist. Vad det gäller den nya jordabalken konstaterades det att man i tingsrätterna hade sett upplösningen av gemensamma inteckningar som en svår uppgift och att det hade varit mycket tidsödande att omvandla mantalslagfarterna till bräkdelslagfarter.

I Kuusamo besöktes också ledande allmänna rättsbiträdet vid rättshjälpsbyrån (5 och 10 /51/01).

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka gjorde ett introduktions- och inspektionsbesök vid Helsingfors tingsrätt 14.11.2001. I samband med besöket följde biträdande justitiekanslern brottmålssammanträden och sammanträden där tvångsmedelsärenden behandlades. Diskussioner om praktiska problem i tingsrättens verksamhet fördes med företrädare för tingsrätten och personalen (19/51/01).

8) Lappo härad sämbete

I samband med sitt besök hos Lappo härad sämbete bekantade sig biträdande justitiekansler Pasanen 19—20.2.2001 med häradets polisväsende. Polisväsendet omfattar flera verksamhetsställen som motsvarar de tidigare länsmandistrikten. Polisarbetet utgår från fyra orter. Strategin vid skötseln av larmuppdrag bygger på att det i regel finns patruller på olika håll i häradet. Vid lokalbyrån i Alajärvi bekantade sig biträdande justitiekanslern bl.a. med fältindelningssystemet för patrulleringsuppdrag.

Häradets exekutions- och åklagaravdelningar skötte inom respektive verksamhetsområde också motsvarande uppgifter inom Alavus härad. Indelningen i härad och domkretsar sammanfaller inte, vilket leder till att åklagarna deltar i sammanträden både i Lappo tingsrätt och i Alavus och Kauhava tingsrätter. Också utsködningsväsendet har verksamhet på olika orter (3/51/01).

9) Kuusamo härad sämbete

Under sin inspektionsresa i Kuusamo 15—16.5.2001 bekantade sig biträdande justitiekans-

ler Pasanen bl.a. med verksamheten vid Kuusamo häradshämbete.

I Kuusamo förhöll man sig positivt till häradshämbetesreformen, bl.a. för att den möjliggjorde specialisering. Eftersom häradet täcker Kuusamo kommuns område och dessutom har en polisinspektion samt en åklagar- och exekutionsavdelning, var förändringen från medborgarnas synpunkt inte särskilt stor i jämförelse med det gamla länsmanssystemet.

I territoriellt hänseende fungerar häradet och motsvarar medborgarnas behov. Också i Kuusamo härad är man emellertid medveten om de långa avstånden och problemen med att rekrytera poliser. Å andra sidan har häradshämbetet ett lyckat samarbete med polisinspektionen i Uleåborg, rörliga polisen och gränsbevakningsväsendet.

Biträdande justitiekansler Pasanen bekantade sig också med samarbetet mellan Kuusamo gränsbevakningsområde och häradshämbetes polisinspektion.

En representant för gränsbevakningsområdet redogjorde för gränsbevakningssektionens lagbestämda huvuduppgifter och övervakningsuppdrag samt för räddnings- och biståndsuppgifterna. Frågan om följderna av Schengenavtalet lyftes fram liksom också bekämpningen av gränsöverskridande kriminalitet och gränsbevakningspersonalens behörighet i relation till övervakning på basis av polisbefogenheter (12/51/01).

10) Skärgårdshavets sjöbevakningssektion

Justitiekansler Paavo Nikula inspekterade 29.6.2001 staben för Skärgårdshavets sjöbevakningssektion samt dess fartyg i Åbo. Kommodören för sjöbevakningssektionen kommodor Pekka Laitala redogjorde för sektionens övervaknings- och styrningsuppgifter inom det egna ansvarsområdet, som utöver havsområdet också omfattar luftrummet. Antalet bevakningsstationer och bemanningen har minskats och motsvarande övervakning sker numera genom tekniska hjälpmedel. Under besöket diskuterades också verkställigheten av den nya territorialövervakningslagen som trädde i kraft vid årsskiftet (755/2000, se berättelsen för 1998, sid. 78, biträdande justitiekanslerns framställning om behovet att justera övervakningsförordningen). Erfarenheterna av tillämpningen har i huvudsak varit positiva. Under besöket fick sektionen ta emot ett räddningslarm. Sjuktransporten från skärgården

till sjukhuset dirigerades från sjöbevakningssektionens stab.

11) Polisinspektionen i Jyväskylä härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 8.10.2001 polisinspektionen i Jyväskylä härad. Diskussionsteman var bl.a. hur servicen kan tryggas på glesbygden samt hur förundersökningen skall försnabbas. Polisinspektionen kunde redogöra för samma företeelse som framkommit i samband med inspektioner av andra polisinspektioner, dvs. dröjsmål med förundersökningarna. Också vid polisinspektionen i Jyväskylä framfördes det vanliga argumentet att antalet mål är stort och resurserna begränsade. Detta leder till att prioriteringar måste göras. Biträdande justitiekanslern ansåg att argumentet bör tas på allvar. Han påpekade emellertid att brottmål som också med tanke på brottsoffret är av mindre betydelse kan vara viktiga och att medborgarna vanligen kommer i beröring med polisen och brottsundersökningar i samband med s.k. massbrott som drabbar dem. Det är därför viktigt att också dessa brott undersöks utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppgav att han strävar efter att i samband med sina inspektionsresor ta upp frågan om dröjsmål med brottsundersökningarna och han uppmärksammande också polisavdelningen vid västra Finlands länsstyrelse på att det är skäl att övervaka att förundersökningarna sköts utan dröjsmål (14/51/01).

12) Jyväskylä häradshämbetes åklagarämbete och exekutionsämbete

I samband med sin ovannämnd inspektionsresa till Jyväskylä besökte biträdande justitiekansler Jonkka 9.10.2001 också Jyväskylä häradshämbetes åklagarämbete och häradshämbetes exekutionsverk (15 och 16/51/01).

13) Jyväskylä stads förvaltning

Under inspektionsresan 9.10.2001 till Jyväskylä bekantade sig biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka också med Jyväskylä stads förvaltning. Under mötet med företrädare för staden behandlades vid sidan av stadens centralförvaltnings uppgifter också frågor i anknytning till stadens social- och hälsovårdsväsende, undervisningsväsende och räddningsverk (13/51/01).

14) Helsingfors polisinsrättnings beredskapsenhet (den s.k. Karhu-enheten)

I samband med ett evenemang som ordnades vid polisinsrättningen i Helsingfors härad 3.10.2001 presenterades för biträdande justitiekansler Jonkka den s.k. Karhu-enhetens organisation och utbildning samt redogjordes för enhetens operativa ledning. Samtidigt fördes diskussioner om ansvaret i samband med att maktmedel tillgrips och rättspraxis på detta område under den senaste tiden. Tillställningen avslutades med att gästerna fick bekanta sig beredskapsenhetens materiel (20/51/01).

1.5. Internationella kontakter

1.5.1. Besök i utlandet

1) Tallinn

1) Biträdande justitiekansler Jukka Pasanen och föredragande Pekka Liesvuori besökte 4.5.2001 Estlands justitiekanslersämbete i Tallinn samt Estlands advokatförening och Rättsinstitutet. Med Estlands justitiekansler diskuterades lagstiftningen om val av justitiekansler samt förhållandet mellan Europeiska unionens regelverk och de nationella grundlagarna. Vid det seminarium som följde på diskussionerna behandlades respektive justitiekanslers berättelse, behandlingen av klagomålsärenden samt de datasystem som används för att administrera avgörandena. Med representanter för Estlands advokatförening diskuterades föreningens verksamhet samt tillsynen över advokater i Estland och Finland. Delegationen bekantade sig också med Rättsinstitutet som är ett privat institut som utbildar jurister och som leds av förre justitiekanslern Eerik-Juhan Truuväli (1/6/01).

2) Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka och kanslichef Klaus Helminen besökte 16—17.10.2001 Estlands justitiekanslersämbete och inrikesministerium samt Rättsinstitutet. Med Estlands nya justitiekansler Allar Jõks diskuterades laglighetskontrollens framtidsutsikter samt nya former av samarbete mellan ämbetsverken. I samband med besöket anordnades 17.10 vid Estlands justitiekanslersämbete ett seminarium där biträdande justitiekansler Jonkka redogjorde för sina erfarenheter av att inspektera polisens verksamheter och vissa andra enheter. Kansli-

chef Helminen höll ett föredrag om hur justitiekanslerns verksamhetsberättelser bereds i Finland och vilken statistik som tas in i berättelsen (7/6/01).

2) Den nordiska militärjuristutbildningen

Vid den XXVII nordiska militärjuristkonferensen i Göteborg 14—17.8.2001 representerades ämbetsverket av kanslichef Helminen och av förre biträdande justitiekansler Pasanen, som strax innan avgått med pension. Konferensen samlade deltagare från fyra nordiska länder, sammanlagt över 100 militärjurister, tjänstemän vid försvarsministerierna eller försvarsmakten samt åklagare och domare i militära ärenden. Representanter för de olika nordiska länderna höll anföranden om ämnen som rörde den territoriella utsträckningen av värnpliktigas tjänstgöringsplikt, miljöskyddet i samband med manövrar, militärpersoners tjänstgöring utomlands i fredsbevararuppdrag samt internationell straffrätt. Anförandena inspirerade till en livlig diskussion. Statssekreteraren vid Sveriges försvarsministerium redogjorde för den aktuella omorganiseringen av Sveriges försvarsmakt. Konferensen avslutades med att en representant för varje deltagarland gav en översikt av det egna landets författningsreformer gällande den militära rättsvärdet (4/6/01).

3) Europeiska unionens justitieombudsmän

Europeiska ombudsmannen samt justitieombudsmännen i de Belgiska delstaterna Vallonien och Flandern inbjöd justitieombudsmännen i Europeiska unionens medlemsländer till ett gemensamt seminarium, ”The ombudsman against discrimination”, i Bryssel 19—21.9.2001. Seminariet behandlade bl.a. möjligheterna att implementera EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i grundfördragen. Därutöver behandlades justitieombudsmännens ställning både på nationell och regional nivå och deras möjligheter att främja de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive de ekonomiska, kulturella och sociala rättigheterna, samt principerna för en god förvaltning. I sitt anförande redogjorde justitiekansler Nikula för uppdraget att bereda stadgan om de grundläggande rättigheterna på EU-nivå, dvs. en enhetlig stadga utgående från gällande bestämmelser om de grundläggande rättigheterna. Av detta följer också att stadgan om de

grundläggande rättigheterna har rättsliga verkningar. Nikula behandlade dessutom principen om en god förvaltning och bevisbördan i diskrimineringsfall. Förutom justitiekanslern representerades justitiekanslersämbetet också av äldre justitiekanslerssekreteraren Marja-Leena Joutsiniemi (5/6/01).

4) Europarådets expertgrupp i Strasbourg

Justitiekanslern deltog 12—13.11.2001 i Europarådets expertgrupps möte i Strasbourg. Arbetsgruppen utreder bekämpning av korruption och andra ekonomiska oegentligheter på lokal och regional förvaltningsnivå och samlar in material i ämnet från de olika medlemsländerna. På basis av materialet skall gruppen göra upp ett sammandrag med åtgärdsförslag för att motverka ekonomiska oegentligheter.

1.5.2. Besök hos justitiekanslersämbetet

Samarbetet med Estlands justitiekanslersämbete fortsatte under verksamhetsåret. Estlands nya justitiekansler Allar Jöks med följe besökte Finland och justitiekanslersämbetet 10—11.4.2001. Under sitt besök bekantade sig Jöks dessutom med riksdagens, riksdagens justitieombudsmans och grundlagsutskottets arbete samt med högsta förvaltningsdomstolen. I juni ordnades i Helsingfors ett seminarium om laglighetskontroll för representanter från Estland och Finland. Seminariet refereras närmare i avsnitt 1.6.2. Estlands biträdande justitiekansler Aare Reenumägi med följe besökte Finland 3.10. Vid detta möte behandlades bl.a. frågor i anslutning till tillsynen över statsrådet samt särdrag i laglighetsövervakningen av socialförvaltningen. I november var ämbetsverket under två veckors tid värd för biträdande justitiekansler Enn Markvart och äldre rådet Sulev Lääne från Estlands justitiekanslersämbete. Dessa besökte Finland i egenskap av nordiska ministerrådets stipendiater. Stipendiaterna bekantade sig med olika områden inom den finländska förvaltningen.

Under 2001 har justitiekanslersämbetet även haft följande besök:

1) Föredragande Sirje Kaljumäe vid Estlands högsta domstol besökte justitiekanslersämbetet 23.1. Kaljumäe deltog i ett praktikantutbyte mellan Finlands högsta förvaltningsdomstol och Estlands högsta domstol och besöket hos justitiekanslersämbetet utgjorde en del av detta.

2) En grupp tjänstemän som arbetar med information inom justitieförvaltningen, domstolarna och närliggande områden bekantade sig 8.5 med justitiekanslersämbetets information och verksamhet.

3) Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Alvaro Gil-Robles besökte ämbetsverket 5.6. Han åtföljdes bl.a. av ambassadör Erkki Kourula vid rådets Finlandsambassad och chefen för utrikesministeriets enhet för mänskliga rättigheter Ann-Marie Nyroos. Under diskussionerna berördes bl.a. frågor i anslutning till asylsökandes, flyktingars och minoriteters ställning i Finland. Samtidigt aktualiserades också de iakttagelser om förhållandena i våra fångelser som Europeiska kommittén mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) hade lyft fram i sin rapport. Dessutom diskuterades utlänningsars och vapenvägrares ställning i Finland.

4) En grupp från Litauen, Slovenien, Bulgarien, Turkiet, Polen och Rumänien, som deltar i Europeiska unionens TAIEX-praktikantprogram besökte 19.9 justitiekanslersämbetet.

5) Riksdagens grundlagsutskott besökte justitiekanslersämbetet 15.11 under ledning av ordförande Paula Kokkonen. Som underlag för diskussionen redogjordes från ämbetsverkets sida för aktuella frågor i anslutning till ämbetsverkets förvaltning, behandlingen av klagomålsärenden samt laglighetstillsynen över statsrådets beslutsfattande.

1.6. Verksamhet och ekonomi

1.6.1. Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2001 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 13 822 000 mark (reservationsanslag två år). Av momentets anslag och det från föregående år överförda anslaget användes 10 594 614 mark för löner till 33 ordinarie tjänsteinnehavare och fem personer i tjänsteförhållanden av olika längd. För övriga verksamhetsutgifter användes 2 860 953 mark. De största utgiftsposterna var 1 250 433 mark i hyra för ämbetsverkets lokaler, 192 012 mark för tryckningskostnader, 142 401 mark för översätt-

ningstjänster samt 316 225 mark för inventarier, maskiner, datorutrustning och datorprogram.

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

Justitiekanslersämbetet använder ekonomiförvaltningsprogrammet Raindance för budgetering och för 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 2001. Justitiekanslern godkände planen 7.2.2001.

Syftet med justitiekanslersämbetets personalutbildning är att

- trygga verksamhetens effektivitet samt förbättra personalens yrkeskompetens
- förbättra verksamhetens resultatorientering
- främja organisationens utveckling och förnyelse
- stödja personalens karriärutveckling och ambitioner att utveckla sig själva 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 ut-

bildningsutbudet kring dessa frågor. Utbildningen har fokuserats på de nyckelresultatområden och utvecklingsprojekt som framgår av justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan.

Justitiekanslersämbetet har ordnat utbildning i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, med tyngdpunkt på de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt Schengenkonventionen. Dessutom har justitiekanslern redogjort för sina praktiska erfarenheter av tillämpningen av den nya grundlagen i laglighetsövervakningen.

Justitiekanslersämbetet ordnade tillsammans med justitieombudsmannens kansli i juni 2001 ett finländsk-estniskt laglighetsövervakningsseminarium i Helsingfors. I seminariet deltog representanter för Estlands justitiekanslersämbete. Estlands justitiekansler Allar Jöks höll ett anförande om ämnet ombudsmannauppgifterna i förening med tillsynsuppdraget enligt grundlagen och justitiekansler Nikula redogjorde för tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Riksdagens biträdande justitieombudsman Riitta-Leena Paunio redogjorde för frågor i anslutning till övervakningen av barnets rättigheter. Även professor Olli Mäenpää från Helsingfors universitet hade inbjudits. Han talade om kravet på en god förvaltning inom EU. I seminariet deltog 24 tjänstemän från justitiekanslersämbetet.

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 föredragningsförfarandet. Språkkurser bekostades för tjänstemän som behöver språkkunskaper i sitt arbete. Några av justitiekanslersämbetets företrädare deltog i domardagen i Helsingfors 5.10.2001.

1.6.3. Information

Justitiekanslersämbetets information svarar på frågor angående ämbetsverket, avfattar pressmeddelanden, upprätthåller ämbetsverkets hemsidor och förbereder justitiekanslerns berättelse. I informationsförmedlingen prioriteras god service, tillförlitlighet och öppenhet. Under året utvecklades informationsförmedlingen till medborgarna genom att distributionen av pressmeddelanden utsträcktes också till medborgarorganisationerna. Det är även möjligt att för var och

en att få aktuell information om ämbetsverket via Internet.

Pressmeddelanden

Distributionen av pressmeddelanden sker genom tre kanaler: statsrådets informationsenhets utdelning i fack, genom e-post samt per fax. Med hjälp av det elektroniska systemet har pressmeddelanden och till dessa fogade beslut förmedlats till närmare 200 journalister och nyhetsmedier. Distributionen täcker en stor del av tidningspressen, tv- och radiokanalerna, webbnyheterna och nyhetsbyråerna. Tack vare det rikstäckande 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 därför ut på ämbetsverkets webbsidor direkt efter publiceringen. Under verksamhetsåret gavs totalt 16 pressmeddelanden.

Ibland har det ansetts motiverat att ge meddelandena endast en regional spridning. I dessa fall har inget pressmeddelande gjorts utan det aktuella beslutet har istället sänts till medierna på lokal nivå.

Internet

På ämbetsverkets webb-sidor finns bl.a. anvisningar och en blankett för klagomål samt information om ämbetsverkets uppgifter och verksamhet. Denna information uppdateras efter behov. Justitiekanslerns berättelse i tre språkversioner kan nu för andra året läsas på webbsidorna, i pdf-format. Dessutom referaten av ämbetsverkets beslut har sänts till den Internet-baserade rättsliga databasen Finlex som innehåller en databas för justitiekanslerns viktigaste beslut. Informationsförmedling över Internet har också skett i samarbete med Europeiska ombudsmannens byrå. Justitiekanslerns berättelse kan nu läsas i sina olika språkversioner också på de webbsidor som byrån upprätthåller. Samarbete kring hemsidan har också bedrivits med redaktionen för den offentliga förvaltningens portal Suomi.fi samt med statsrådets kanslis och riksdagens webbinformation.

Berättelsen

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 om 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 institutioner, till internationella organisationer och samarbetspartner samt till beskickningarna.

Annan verksamhet

En grupp informatörer från justitieförvaltningen och närliggande förvaltningsområden besökte i maj ämbetsverket för att bekanta sig med dess informationsverksamhet. Besökarna informerades också om justitiekanslersämbetets uppgifter och gjorde en kort rundtur i statsrådsborgen.

Ämbetsverket fick under året många förfrågningar per telefon, e-post och via hemsidan. Dessa besvarades av registraturen och informationen och dessutom av övrig personal, beroende på ärendets natur.

I anslutning till informationen finns dessutom en utredningstjänst som huvudsakligen betjänar ämbetsverkets egen personal med utredningar i olika frågor. Utredningstjänsten upprätthåller också databaser vari dokument som hänför sig till ämbetsverkets verksamhet lagras.

1.6.4 Övrig verksamhet

1) Uppvaktnig

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanen förlänades åklagarväsendets Ignatius-medalj i samband med den riksomfattande åklagardagen 28.9.2001. Det var första gången medaljen delades ut och den gavs även till biträdande riksåklagare Martti Jaatinen. Biträdande justitiekansler Pasanen avgick med pension 1.8.2001 efter 20 årstjänst. Pasanens artikel om Biträdande justitiekanslers uppgifter som laglighetsövervakare utkom i Lakimies-tidskriftens nummer 8/2001.

2) Medlemskap i Europarådets expertgrupp

Justitiekansler Nikula har kallats till medlem av Europarådets expertgrupp som har till uppgift att utreda bekämpning av korruption och andra ekonomiska oegentligheter på lokal- och regionalnivå. Arbetsgruppen skall samla material i frågan från rådets medlemsländer samt göra upp ett förslag till åtgärder, genom vilka oegentligheter i förtroendeorgan och myndigheter kan stävjas. Utgående från de åtgärdsförslag som arbetsgruppens medlemmar gör upp utformas förslag bl.a. till grunder för arvoden till medlemmar i lokal- och regionalförvaltningens förtroendevalda organ, bestämmelser om förtroendevaldas och tjänstemäns rättsliga ställning och ansvar, om valfinansiering och förvaltningens offentlighet, om den ekonomiska övervakningen av verksamheten samt om inspektion. Dessutom uppgörs förslag till bestämmelser om relationerna mellan lokal- och regionalförvaltningens organ och privata företag. Arbetet kom igång i början av verksamhetsåret och skall vara färdigt i mitten av nästa år.

3) Övriga specialuppdrag

Justitiekanslern kallades under verksamhetsåret till ordförande för en av statsrådets kansli utsedd kommission som bereder en totalrevidering av lagstiftningen om statsrådet. Referendarierådet Risto Hiekkataipale vid ämbetsverkets avdelning för statsrådsärenden kallades till medlem av kommissionen. Kommissionen har bl.a. i uppdrag att i propositionsform bereda ett förslag till ny lag om statsrådet samt till sådana justeringar av reglementet för statsrådet som den nya lagen föranleder. Kommissionen skall vara klar med sitt arbete senast 15.6.2002.

Justitiekanslern är också medlem av en av justitieministeriet under verksamhetsåret tillsatt arbetsgrupp med uppdrag att bereda en rapport om hur grundlagen har verkställts. Arbetsgruppen leds av justitieminister Johannes Koskinen och skall bl.a. utvärdera hur målen för grundlagsreformen har uppnåtts samt ge ett förslag till vilka fortsatta åtgärder reformen kräver. Arbetet skall vara färdigt senast 15.6.2002.

Kanslichef Klaus Helminen var medlem av den av statsrådet utsedda kommittén för EU-ärenden också under detta verksamhetsår. Fram till slutet av juni var referendarierådet Eva-Brita Björklund hans ersättare. Sedan Björklund avgått med pension var konsultative tjänstemannen

Marja Leskinen ersättare i kommittén. Kommittén för EU-ärenden är ett i anslutning till statsrådets kansli inrättat rådgivande organ för samordning av beredningen av EU-ärenden (reglementet för statsrådet, 49 §, 591/2000). Marja Leskinen fortsatte i stället för Björklund också som medlem i kommitténs beredningssektion för rättsliga ärenden. Som justitiekanslersämbetets EU-koordinator fungerar yngre justitiekanslerssekreterare Irma Tolmunen.

Kanslichef Klaus Helminen har representerat ämbetsverket vid de inofficiella diskussioner om uppföljningen av offentlighetslagstiftningens verkställighet som lagstiftningsrådet Anna-Ritta Wallin vid justitieministeriets lagberedningsavdelning har ordnat.

1.7. Ämbetsverkets organisation och personal

1.7.1. Organisationen

Enligt 2 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) 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 övervakning 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 tjänstemännens uppgifter och deras ställföreträdare, om avgörandet av ärenden samt om ämbetsverkets ledningsgrupp.

1.7.2. Personalen

Justitiekanslersämbetet omfattade vid utgången av verksamhetsåret, utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, fyra referendarieråd, en konsultativ tjänsteman,

tre äldre justitiekanslerssekreterare, fem yngre justitiekanslerssekreterare, en personalsekreterare, en informationsplanerare, fyra avdelningssekreterare, en dataplanerare, en registrator, två byråsekreterare, två textbehandlare, en vaktmästarchef, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt, i tremånaders perioder 7.5—3.9.2001, som praktikanter två juris studerande vid Helsingfors och Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret fanns det vid ämbetsverket sammanlagt 33 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 elva juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och tre avdelningssekreterare. Administrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en personalsekreterare, en informationsplanerare och nio andra tjänstemän.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.

2. Justitiekanslern i statsrådet

2.1. Allmän översikt

Justitiekanslerns uppgifter och arbete hänför sig framförallt till två områden. Vid sidan av den allmänna laglighetskontrollen av myndigheterna och advokaterna övervakar justitiekanslern lagligheten i statsrådets och republikens presidents beslutsfattande. Laglighetskontrollen av statsrådet omfattar statsrådets allmänna sammanträde samt ministerierna och deras tjänstemän. Laglighetskontrollen av statsrådet sker på tre sätt. Granskningen av de föredragningslistor som läggs till grund för statsrådets behandling är viktigast med avseende på övervakningens innehåll samt med avseende på justitiekanslerns arbete och det arbete som utförs vid avdelningen för statsrådsärenden. Justitiekanslern skall också ge republikens president, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Lagligheten i statsrådets och ministeriernas tjänstemäns ämbetsåtgärder övervakas också i samband med behandlingen av klagomål över statsrådets och ministeriernas förfaranden och beslut. De två första av dessa övervakningsformer har karaktären av förhandsgranskning. Avsikten är att på förhand reda ut vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen förekommande juridiska frågor som har betydelse för beslutsförfarandet och avgörandet av ärendena, så att det inte skall finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet. Ministerierna kan be om justitiekanslerns utlåtanden och ställningstaganden också i enskilda ärenden som avgörs genom ministeriets beslut eller förordning. Också klagomål som gäller statsrådsärenden är ofta såtillvida föregripande att de har samband med något enskilt ärende som bereds vid ett ministerium eller skall upptas till behandling i statsrådet. Sådana klagomål avgörs om möjligt samtidigt som ärendet behandlas i statsrådet.

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand tillgång till alla föredragningslistor som är avsedda för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Också föredragningslistorna för statsrådets finansutskotts sammanträden granskas med avseende på eventuella rättsliga aspekter. I samband med listagranskningen aktualiserade juridiska frågor diskuteras med ministeriernas tjänstemän eller också utreds ärendena på förhand under andra former.

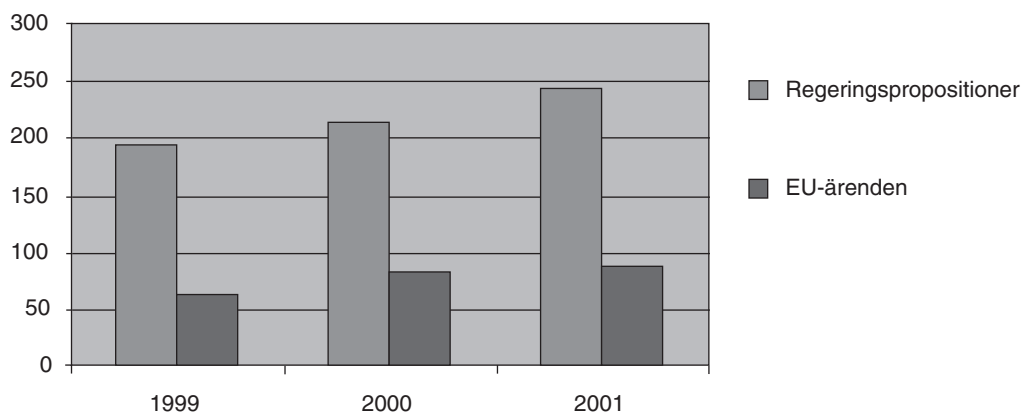
Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2001 sammanlagt 1 717 ärenden (föregående år 1 684). Republikens president fattade 800 (847) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 63 (72) och antalet presidentföredragningar 48 (42). Regeringen avlät 243 (213) propositioner till riksdagen. Till avgörandena hänförde sig 87 (80) 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. Chefen för avdelningen för statsrådsärenden och ett referendarieråd avgick under verksamhetsåret med pension, vilket medförde stora förändringar i personalen.

Av figur 3 framgår utvecklingen av antalen propositioner och EU-ärenden vid statsrådets allmänna sammanträden under de tre senaste åren.

Justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern har i enlighet med 111 § 2 mom. i grundlagen varit närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och vid presidentföredragningarna. De har också varit närvarande vid regeringens förhandlingar samt vid den s.k. aftonskolan. Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns skriftliga utlåtanden och övriga ställningstaganden relateras i avsnitten 2.4 och 2.5.

Figur 3.

Regeringspropositioner och EU-ärenden 1999—2001



2.2. Republikens president och statsrådet

2.2.1. Iakttagelser om behörigheten

I 58 § i grundlagen föreskrivs om formerna för presidentens beslutsfattande. Enligt huvudregeln i paragrafens 1 mom. fattar presidenten sina beslut i statsrådet, utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 3 mom. föreskrivs om ärenden som avgörs utan att statsrådet lägger fram förslag och i 5 mom. föreskrivs om beslut i militära kommandomål under medverkan av ministern. I det sistnämnda momentet föreskrivs också om militära utnämningsärenden och om ärenden som gäller republikens presidents kansli. Merparten av alla beslut och i praktiken alla betydande beslut fattar presidenten i statsrådet, utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Den största gruppen ärenden som avgörs utan förslag är benådningssärendena samt de ärenden som avses i självstyrelselagen för Åland. Under verksamhetsåret avgjordes ett ministerutnämningssärende. Också när det gäller dessa ärenden görs vid justitiekanslersämbetet en sedvanlig listagranskning. Från justitiekanslersämbetets synpunkt har i de ärenden som presidenten avgör utan beslutsförslag inte förekommit problem när det gäller gränstragningen mellan presidentens och statsrådets behörighet och inte heller andra problem med förfarandet. Årligen förekommer några tiotal sådana ärenden.

Vid justitiekanslersämbetet förekom under året inga ärenden som gällde förfarandet vid militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i 58 § 5 mom. i grundlagen.

De ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag avgjorde presidenten under verksamhetsåret i enlighet med detta, med två undantag. Dessa refereras i avsnitt 2.2.2.

Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Under verksamhetsåret begärdes inga sådana upplysningar eller utlåtanden om behörighetsfördelningen mellan presidenten och statsrådet, men justitiekanslern har vid behov i samband med föredragningen uttalat sig om de rättsliga aspekterna på vissa ärenden (justitiekanslerns ställningstagande till statsrådet i det ärende om utnämning av en medlem till Finlands Banks direktions som refereras nedan framgår också av promemorian 14.12.2001, som har tagits in i denna berättelse i samband med referatet av utnämningssärendet). Vid den ordinarie listagranskningen uppmärksammas alltid behörighetsfrågor. Likaså granskas den rättsliga grunden för de högsta statsorganens beslut. Några speciella tolkningsproblem har inte framkommit i detta avseende. I vissa fall har det varit nödvändigt att be om komplettering av statsrådets föredragningslistor med en hänvisning till en individualiserad behörighetsbestämmelse.

Sedan början av 1990-talet har de på lagnivå utfärdade bestämmelserna om behandling av Finlands internationella relationer ändrats. Ändringarna har huvudsakligen haft samband med Finlands deltagande i den Europeiska integrationsutvecklingen. År 1993 begränsades utrikesministeriets utslutande behörighet att behandla på statsrådet ankommande ärenden i anslutning till Finlands förhållanden till utländska makter så att ärenden som har samband med deltagandet i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet skulle behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde beslutet enligt sakinnehållet hör (1118/1993). Genom en lag som stiftades år 1994 (1552/1994) omfördelades ytterligare behandlingen av internationella ärenden inom statsrådet. Enligt den sistnämnda lagen var det ministerium behörigt att behandla statsfördrag och andra folkrättsliga förpliktelser, till vars verksamhetsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hörde. En förutsättning var emellertid att förpliktelsen inte var förknippad med betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter. I detta sammanhang bestämdes också att ärenden som avgörs inom Europeiska unionen skall behandlas av det ministerium till vars verksamhetsområde ärendet enligt sakinnehållet hör. Utrikesministeriet skulle biträda vid samordningen av internationella ärenden som hänfördes till olika ministerier.

Genom grundlagsreformen fastställdes behörighetsförhållandena mellan presidenten och statsrådet i fråga om EU-ärendena enligt samma principer som i början av medlemskapet. Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet för unionsärendena. Bestämmelsen är till sin ordalydelse mera omfattande än motsvarande tidigare bestämmelse (RF 33 a § 2 mom.) enligt vilken statsrådets ansvarsområde bestämdes i enlighet med beslut som fattades av Europeiska unionens organ.

Enligt den grundläggande bestämmelsen om behörighetsfördelningen när det gäller Finlands internationella förhållanden leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet (93 § 1 mom.). Enligt lagen om statsrådet (3 a §) är huvudregeln efter grundlagsreformen fortfarande den att internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde förpliktelsen enligt sakinnehåll hör (1 mom.) Utrikesministeriet behandlar emellertid internationella förpliktelser som innehåller betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter (2 mom.). När det gäller unionsärenden har behörighetsfördelningen enligt lagen om

statsrådet (3 a och 3 b § 2 mom.) vidareutvecklats så att statsrådets kansli samordnar beredningen av dessa ärenden i olika ministerier. I fråga om någon grupp av ärenden kan genom förordning föreskrivas annat.

Grundlagsreformen innebar sålunda att behörigheten i fråga om internationella förhållanden fördelades dels mellan de högsta statsorganen, dvs. republikens president och statsrådet, dels mellan statsrådets ministerier. En bestämmelse som är ägnad att främja enhetligheten och koordineringen av utrikespolitiken är 93 § 2 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att för meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden. Denna minister är i praktiken utrikesministern. Såsom ovan konstateras har justitiekanslern inte ombetts ge upplysningar eller utlåtanden om behörighetsförhållandena mellan de högsta statsorganen. De ställningstaganden som justitiekanslern har ombetts ge gällande beredning av ärenden om utövandet av ministeriernas behörighet har syftat till att de som behandlar internationella ärenden skall vara medvetna om de riktlinjer och beslut som andra motsvarande aktörer har fastställt inom ramen för sin behörighet. Avsikten är att på detta sätt säkerställa att ställningstagandena i fråga om skötseln av de internationella förhållandena blir enhetligt beredda och framförda samt att utrikespolitiken sköts på ett enhetligt sätt (93 § 3 mom.). Sålunda underrättas också utrikesministeriet omedelbart om statsrådets kanslis anvisningar till Finlands representanter i Europeiska unionen. I betydelsefulla enskilda ärenden samarbetar ministerierna med utrikesministeriet redan i beredningskedet.

Behörighetsfördelningen mellan ministerierna när det gäller internationella förhållanden innebär också att det ministerium till vars verksamhetsområde ett ärende hör utser delegationerna för internationella avtalsförhandlingar och för andra kongresser samt föredrar tillsättningen av dem. Beroende på ärendets betydelse beslutar statsrådet eller, på föredragning av statsrådet, republikens president om tillsättning av delegationerna. Både i berednings- och i beslutsskedet aktualiseras till följd av behörighetsfördelningen frågan om vilket ministerium som skall ansvara för beredningen och föredragningen samt frågan om ärendet skall avgöras av statsrådets allmänna sammanträde eller av republikens president. Vid justitiekanslersämbetes listagranskning har också denna typ av behörighetsfrågor regelbundet

uppmärksammats. I praktiken har det emellertid inte varit nödvändigt att ingripa i ministeriernas slutsatser när det gällt behörighetsfördelningen och justitiekanslern har inte ombetts ge upplysningar eller utlåtanden heller om denna typ av ärenden. För justitiekanslersämbetet problematiska tolkningsfrågor har inte förekommit, åtminstone inte under verksamhetsåret som är det första fulla året då behörighetsfördelningen enligt grundlagen och statsrådslagen i praktiken har tillämpats. Ministerierna har noggrant förberett sig för den nya situationen, för att samarbetet och verksamheten i praktiken skall löpa så smidigt och effektivt som möjligt.

2.2.2. Republikens presidents beslutsfattande

Under verksamhetsåret behandlades i statsrådet ett ärende där presidenten efter föredragning inte hade fattat sitt beslut i enlighet med statsrådets förslag till avgörande. Enligt 58 § 2 mom. i grundlagen återgick ärendet till statsrådet för beredning. Ärendet gällde utnämning av en medlem till Finlands Banks direktion. Också det första ärendet om tillämpning av 58 § 2 mom. i grundlagen gällde utnämning av en medlem till Finlands Banks direktion. Ärendet refereras i berättelsen för år 2000, på sidorna 34—35. I det andra ärendet, som refereras nedan, var det fråga om presidentens rätt att före stadfästelsen av lagen inhämta ett utlåtande av högsta domstolen i enlighet med 77 § i grundlagen.

1) Utnämning av en medlem till Finlands Banks direktion

Bankfullmäktiges framställning och statsrådets första sammanträde 30.11.2001

Enligt 13 i lagen om Finlands Bank (214/1998) består direktionen av en ordförande och högst fem andra medlemmar som utnämns av republikens president. Bankfullmäktige ledigförklarade två tjänster i direktionen. Inom den utsatta tiden anmälde sig sammanlagt 63 sökande till tjänsterna.

Enligt 11 § 2 mom. 1 punkten i lagen om Finlands Bank skall bankfullmäktige göra framställning till statsrådet om tillsättning av direktionsmedlemstjänster. Bankfullmäktige hade framställt att statsrådet skulle vidta åtgärder för att till den ena lediga tjänsten utnämna politices magister Ilkka Kanerva och till den andra politices

magister Esko Aho, vardera för en femårsperiod som började 1.2.2002. Bankfullmäktige hade röstat om den skulle framställa om en eller två utnämningar.

Enligt 58 § i grundlagen fattar presidenten sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Enligt lagen är statsrådet inte bundet av bankfullmäktiges framställning och presidenten är inte bunden av statsrådets förslag till avgörande. Vad gäller behandlingsskedena för de ärenden som gällde utnämning av direktionsmedlemmar kan utgående ifrån protokollen för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen 30.11.2001 konstateras följande:

Statsrådets allmänna sammanträde beslöt 30.11.2001 enhälligt föreslå för republikens president att Esko Aho skulle utnämnas till den ena direktionsmedlemstjänsten. Statsrådet beslöt med rösterna 13—4 att Ilkka Kanerva skulle utnämnas till den andra direktionsmedlemstjänsten. Pentti Hakkarainen, som var tjänstemannaföredragandens och den behöriga ministern Suvi-Anne Siimes kandidat, fick fyra röster.

Den första presidentföredragningen

Vid presidentföredragningen, som också den hölls 30.11.2001, godkände presidenten inte statsrådets förslag att Esko Aho och Ilkka Kanerva skulle utnämnas till medlemmar i Finlands Banks direktion. I enlighet med 58 § 2 mom. i grundlagen återgick därför båda ärendena till statsrådet för beredning.

Statsrådets andra sammanträde och den andra presidentföredragningen

Vid den fortsatta behandlingen av utnämningsärendet samma dag föreslog statsrådet att endast den ena direktionsmedlemstjänsten skulle tillsättas. Statsrådet beslöt föreslå för presidenten att till tjänsten skulle utnämnas vicehäradshövding, ekonomie magister Pentti Hakkarainen. Vid den följande presidentföredragningen beslöt presidenten utnämna Hakkarainen till direktionsmedlemstjänsten i Finlands Bank.

Justitiekanslerns promemoria till bankfullmäktige 14.12.2001

I fråga om antalet medlemmar i Finlands Banks direktion kan hänvisas till justitiekansler Paavo Nikulas promemoria till bankfullmäktige 14.12.2001. I promemorian konstateras:

Utgångspunkten är 91 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken Finlands Bank ”står under riksdagens garanti och vård”. Bestämmelsen är i sak överensstämmande med 73 § i 1919 års regeringsform. Enligt motiveringen innebär bestämmelsen att det ställs krav på den framtida utvecklingen av lagstiftningen om Finlands Bank (RP 1/1998 s.142).

Grundlagsutskottet har ett par gången granskat frågan om vad det innebär att Finlands Bank står under riksdagens vård. Den gällande lagens förarbeten har egentlig betydelse från tolkningssynpunkt, men eftersom den gällande lagen innehåller bestämmelser och lösningar som har tillkommit redan i tidigare skeden, är det befogat att granska också ställningstaganden som gäller dem. I sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Bank (RP 261/1996) ansåg utskottet att det inte var förenligt med grundlagen att i den föreslagna omfattningen överföra penningpolitisk beslutanderätt från bankfullmäktige till bankens direktion (GrUU 5/1997 s. 3). Grundlagsutskottet tog upp samma fråga i sitt utlåtande (GrUU 7/1998) om propositionen (RP 6/1998) med förslag till den gällande lagen om Finlands Bank.

I detta utlåtande hänvisade utskottet för det första till ”kompenserande” bestämmelser, dvs. till rapporteringen till utskottet och riksdagen. Vidare hänvisade utskottet till sitt tidigare utlåtande, enligt vilket förfarandet att bankfullmäktige skulle utnämna direktionsmedlemmarna skulle utgöra ett stöd för det i grundlagen angivna kravet att Finlands Bank står under riksdagens vård. Detta beaktades emellertid inte i den ifrågavarande propositionen. Utskottet upprepade sin uppfattning att det skulle öka demokratin i det Europeiska centralbankssystemet om utnämningen av direktionsmedlemmarna överfördes till bankfullmäktige. Utskottet framhöll att direktionsmedlemmarna i praktiken har utnämnts i enlighet med bankfullmäktiges framställning.

Finlands deltagande i Europeiska centralbankssystemet förändrade givetvis Finlands Banks ställning. Det gäller framför allt bankens och dess organs oavhängighet när de sköter uppgifter inom Europeiska centralbankssystemet (SBL 4 §).

I sitt betänkande med anledning av den proposition som ledde till att den gällande lagen om Finlands Bank stiftades granskade ekonomiutskottet förutsättningarna för att Finlands Bank skall kunna kvarstå som ”riksdagens bank”. Bland annat nämndes förmedling av upplysning-

ar och övrig information av olika slag samt växelverkan mellan olika ekonomipolitiska aktörer. Beträffande det alternativa utnämning förfarande som grundlagsutskottet nämnt anförde ekonomiutskottet (EkUB 3/1998 s. 5) att det enligt lagförslaget är republikens president som utnämner direktionsmedlemmarna efter att bankfullmäktige gjort framställning om saken till statsrådet. Enligt ekonomiutskottets åsikt lämpade sig det föreslagna utnämning förfarandet bättre för en sådan behörighetsfördelning mellan statsorganen, som innebär att presidenten och statsrådet utnyttjar sin lagstadgade verkställighetsbefogenhet.

I sin utnämning promemoria 16.11.2001 (s. 3) anför bankfullmäktige att statsrådet inte är bundet av bankfullmäktiges framställning, även om man torde kunna förutsätta att en eventuell avvikelser motiveras. Bankfullmäktige anför vidare att statsrådet har ansett att det bör förhålla sig restriktivt till möjligheten att avvika från bankfullmäktiges framställning. Republikens president är inte bunden av statsrådets förslag till avgörande. — Samma ståndpunkt framförs redan i en statsförfättningsrättslig avhandling på 1950-talet (Paavo Kastari: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa, Vammala 1955, s.166).

Enligt min uppfattning utreds behörighetsfrågan i utnämning promemorian på ett sätt som stämmer överens med de gällande bestämmelserna. Enligt lagen (SBL 11 § 2 mom. 1 punkten) skall bankfullmäktige ”göra framställning till statsrådet om tillsättning av direktionsmedlemstjänster”. Alltså en framställning, i singularis. Utgående från behörighetsbestämmelserna och de handlingar som tillkommit i samband med lagstiftningsarbetet har jag dragit den slutsatsen att det korrektaste förfarandet vore att iaktta bankfullmäktiges framställning om antalet medlemmar som skall utnämnas. Eftersom det emellertid inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att framställningen om antalet direktionsmedlemmar som skall utnämnas är bindande för den utnämmande myndigheten, kan en avvikelse i fråga om antalet inte anses var lagstridig.

Som en jämförelse när det gäller min tolkning kan hänvisas till 58 § 2 mom. i grundlagen, varav framgår när republikens president är bunden till statsrådets förslag till avgörande och när presidenten inte är det. Presidenten är bunden till förslaget endast när det gäller överlämnande eller återtagande av regeringens (lag- eller budget-) propositioner.

I motiveringen till grundlagspropositionen anfördes bl.a. (s. 32): ”Presidenten kommer emellertid enligt den nya regeringsformen att bevara sin ställning som ett betydande statsorgan vars maktbefogenheter bl.a. sträcker sig till utrikespolitiken, regeringsbildningen, lagstiftningen, utlysande av förtida riksdagsval och utnämning av de högsta tjänstemännen.” Grundlagsutskottet konstaterade för sin del att ”presidenten skulle fortfarande vara ett betydande statsorgan som självständigt utövar beslutanderätt” (GrUB 10/1998, s. 18).

Min slutsats är sammanfattningsvis den att det i första hand är bankfullmäktige som skall ta ställning till antalet direktionsmedlemmar, eftersom det till stor del är genom bankfullmäktige som grundlagsbestämmelsen om att Finlands Bank står under riksdagens vård förverkligas. När bankfullmäktige gör sin bedömning har det möjlighet att anlita direktionens sakkunskap. Innehållet i bestämmelserna om utnämningförfarandet och motiveringen till dem ger emellertid inte fog för en sådan slutsats att fullmäktiges framställning om antalet direktionsmedlemmar är bindande för republikens president i rättsligt hänseende.

2) Behandlingen av lotterilagen

Statsrådet framställde 12.7.2001 på föredragning från inrikesministeriet att republikens president skulle stadfästa lotterilagen samt vissa andra i propositionen nämnda och av riksdagen antagna lagar, samt att presidenten skulle bestämma 1.1.2002 som ikraftträdelsedatum för lagarna.

Republikens president bad HD om ett utlåtande

Republikens president beslöt bordlägga ärendet. Beslutet innebar att presidenten tog handlingarna i ärendet. I protokollet över presidentföredragningen 13.7.2001 togs in följande yttrande av president Halonen:

”I enlighet med 77 § i grundlagen ber jag högsta domstolen, innan lagarna stadfästs, ge ett utlåtande om huruvida 5 § 2 och 3 mom. i lotterilagen, som riksdagen antog 20.6.2001 (RP 197/1999 rd), är förenliga med den behörighetsfördelning mellan riket och landskapet som föreskrivs i självstyrelselagen för Åland.

Jag anser det vara skäl att så snabbt som möjligt reda ut den juridiska oklarheten i fråga om nämnda 5 § 2 och 3 mom.

Efter att ha fått högsta domstolens utlåtande kommer jag att inom den tid som föreskrivs i grundlagen besluta om stadfästelse av lagarna.”

HD:s utlåtande

Högsta domstolen konstaterade följande i sitt utlåtande vid plenum 29.8.2001, liggare 1625:

”Högsta domstolen finner att

1) 5 § 2 mom. i den lag som riksdagen antagit inte är i överensstämmelse med fördelningen av behörigheten mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland, eftersom man i stadgandet genom rikslagstiftning, gentemot den som idkar lotteriverksamhet i landskapet och där har sin hemort, skulle rikta en förpliktelse som skall uppfyllas i landskapet och som gäller en verksamhet inom landskapets behörighet, samt att

2) 5 § 3 mom. i den lag som riksdagen antagit inte är i överensstämmelse med fördelningen av behörigheten mellan riket och landskapet enligt självstyrelselagen för Åland, eftersom en riksmyndighet enligt stadgandet skulle ha rätt att gentemot den som idkar lotteriverksamhet i landskapet och där har sin hemort, rikta administrativa tvångsåtgärder vid brott mot den förpliktelse som avses i 5 § 2 mom. fastän det är fråga om en verksamhet som faller inom landskapets behörighet och sålunda även inom behörigheten för landskapets förvaltningsmyndigheter.”

Den fortsatta behandlingen av lagen

Enligt 77 § 1 mom. i grundlagen skall presidenten besluta om stadfästelsen inom tre månader från det att lagen har tillställts presidenten för stadfästelse. Eftersom riksdagens svar (RSv 91/2001 rd) hade inkommit till statsrådets registratur 4.7.2001, var presidentföredragningen 28.9.2001 den sista ordinarie föredragningen där lagen kunde stadfästas.

Efter högsta domstolens utlåtande förhandlade justitiekanslern 31.8.2001 med de företrädare för inrikesministeriets polisavdelning som svarat för beredningen och föredragningen av lotterilagen om alternativa sätt att fortsätta behandlingen. I enlighet med justitiekanslerns ståndpunkt fattade man ett beslut som innebar att statsrådet 6.9.2001 vid föredragning från inrikesministeriet föreslog att statsrådet skulle återta sin framställning 12.7.2001 om stadfästelse av lotterilagen och lagarna i samband med den. Samtidigt fram-

ställdes att republikens president skulle lämna lagarna utan stadfästelse. Vid föredragning från social- och hälsovårdministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet framställde statsrådet samtidigt att de till revideringen av lotterilagen anslutna lagarna om penningautomatunderstöd samt om användning av avkastningen av totospel för främjande av hästuppfödning och hästsport skulle lämnas utan stadfästelse.

De beslut som republikens president 7.9.2001 fattade i ärendet om stadfästelsen av lagarna stämde överens med statsrådets framställning. Lotterilagen och de därtill anslutna lagarna samt de nämnda lagarna som föredragits från social- och hälsovårdministeriet respektive från jord- och skogsbruksministeriet återgick sålunda i enlighet med 77 § 2 mom. i grundlagen till riksdagen för behandling. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet (GrUU 36/2001 rd) att riksdagen kan godkänna lotterilagen som lämnats utan stadfästelse. Förvaltningsutskottet (FvUB 15/2001 rd) anförde i sitt betänkande att lagar som återgått på grund av att de inte stadfästs skulle antas oförändrade till sitt sakinhåll, med undantag för ikraftträdelsebestämmelserna. Samtidigt konstaterade utskottet emellertid att bestämmelserna i 5 § 2 och 3 mom. lotterilagen utgjorde undantag från den i lagen ursprungligen omfattade principen om medieneutralitet. Av denna anledning ansåg utskottet att bestämmelserna i 5 § 2 och 3 mom. i brådskande ordning borde upphävas eller ändras redan innan lagen trädde i kraft.

Riksdagen antog lotterilagen 26.10.2001 (RSv 23/2001 rd) och bestämde att lagen skulle träda i kraft 1.1.2001. I enlighet med 79 § 2 mom. i grundlagen föredrogs lagen inte längre för republikens president, utan presidenten endast undertecknade lagen i enlighet med grundlagen. Riksdagen upphävde lotterilagens omtvistade 5 § 2 och 3 mom. i enlighet med regeringens proposition (RP 211/2001 rd). Republikens president stadfäste 21.12.2001 lagändringen och lagen trädde i kraft 1.1.2002 samtidigt som lotterilagen och lagarna i samband med den.

2.3. Granskning av föredragningslistor

Vid granskningen av statsrådets föredragningslistor har justitiekanslern ingripit i fel och brister som varit rättsligt relevanta för statsrådets beslutsfattande eller föredragningsförfarande. Antalet ärenden vid statsrådets allmänna

sammanträden varierar, men varje vecka har ministeriernas föredragande flera gånger kontaktats i statsrådsärenden. Ministeriernas föredragande har vanligen redan före statsrådets sammanträde kunnat avhjälpa brister i föredragningshandlingarna. I enskilda fall har ett fel eller en brist varit av ett sådant slag att det varit nödvändigt att dra tillbaka föredragningslistan före sammanträdet. Utkast till föredragningslistor har ibland också redan innan listan distribuerats sänts till justitiekanslersämbetet för rättslig granskning.

2.3.1. Granskningsobjekten

I fråga om regeringens propositioner till riksdagen har liksom tidigare fästs särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. I och med den nya grundlagen har granskningens tyngdpunkt förskjutits från en teknisk granskning av lagstiftningsordningen i riktning mot en materiell granskning av lagförslag och enskilda bestämmelser i dem. Vidare har granskats att propositionernas lagförslag vid behov har behandlats utgående från bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. I samband med mera omfattande lagstiftningsreformer har i propositionens allmänna motivering tagits in ett särskilt avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Det har också förutsatts att enskilda bestämmelser i lagförslag har behandlats med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i grundlagens 2 kap. samt att de bedöms utgående från dem. Om det i motiveringen inte varit möjligt att hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden i någon fråga, har det förutsatts att en grundligare utredning om saken tagits in i lagförslagens motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om inhämtade av grundlagsutskottets utlåtande har tagits in i lagförslagens motivering. Det har överhuvudtaget blivit vanligare att grundrättsaspekter behandlas mera ingående i regeringens propositioner. Tidigare år uppdagades vid listagranskningen ofta propositioner där frågan om lagförslagens förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna inte överhuvudtaget hade behandlats, trots att så borde ha skett.

I ärenden om 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.

Ärenden som gäller riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner är i allmänhet entydiga och klara. I dem har emellertid närmast konstaterats brister och inexaktheter gällande lagens ikraftträdelsedatum.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådets förordningar har varit grundligare än granskningen av regeringens propositioner, eftersom det inte är möjligt att senare rätta konstaterade felaktigheter i förordningarna. För utfärdande av en förordning förutsätts ett sådant exakt avgränsat bemyndigande som avses i 80 § i grundlagen. I vissa ärenden som gäller nationellt ikraftsättande av EU-lagstiftning har det konstaterats att direktiv inte kan sättas i kraft enbart genom förordning av statsrådet — vissa bestämmelser förutsätter reglering på lagnivå. Också annars har det granskats att författningsnivån är den rätta och att statsrådets förordningar inte innehåller sådant som förutsätter reglering på lagnivå. I synnerhet när det gäller ikraftsättande av EU-lagstiftning har ministeriernas föredragande anmärkningsvärt ofta hänvisat till att förordningsförslag på grund av tidsbrist inte har kunnat sändas till justitieministeriets granskningsbyrå för granskning.

I utnämningssärenden har det granskats att tillsättningsprocessen är öppen och förfarandet sakenligt. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav har avseende fästs vid att utnämningförslaget är baserat på en objektiv och även i andra avseenden sakenlig bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts att föredragningspromemoriorna i utnämningssärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt avfattade på ett sådant sätt att det utgående från dem och meritförteckningarna skall vara möjligt att förvissa sig om att den mest meriterade av sökandena blir utnämnd. Om det i ett utnämningssärende anförs klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökningshandlingarna i utnämningssärenden för granskning.

Personer som föreslås bli utnämnda till tjänster som avses i 26 § i statstjänstemannalagen förutsätts före utnämningen enligt 8 a § lämna en redogörelse för sina bindningar. Redogörelsen skall i det föredragande ministeriet bedömas med avseende på de till tjänsten hörande uppgifterna. I enskilda fall (bl.a. det fall gällande en TE-

centrals direktör som refereras nedan) har det varit fråga om en redan utnämnd tjänstemans möjlighet att behålla bisysslor som kan påverka tjänsteuppgifterna eller tjänstemannens opartiskhet.

Det i 4 § 2 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män föreskrivna kravet att kvinnor och män skall vara representerade till minst 40 procent vardera i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ har övervakats på vedertaget sätt. Också i fråga om andra organ har det mål som anges i 4 § 3 mom. i jämställdhetslagen uppmärksamats. Under verksamhetsåret tillsattes vid föredragning från arbetsministeriet två delegationer för vilka kvotbestämmelsen, till följd av statsrådets förordningar om delegationers sammansättningar, inte kunde iakttas.

I fråga om ledande ministerietjänstemäns möjligheter att inom sitt förvaltningsområde delta i myndigheters och affärsverks administrativa organs verksamhet var utgångspunkten för prövningen den oavhängighet och den opartiskhet som förutsätts av myndighetsverksamheten samt förverkligandet av tjänsteansvaret.

2.3.2. Åtgärder som granskningen har gett anledning till

Som exempel på åtgärder kan nämnas följande fall:

1) Upphävande av förordningar om forum för tjänsteåtal (JM)

Till riksdagen överlämnades 19.5.2000 regeringens proposition med förslag till ändring av vissa bestämmelser om forum för tjänsteåtal (RP 57/2000 rd). I propositionen ingick bl.a. ett förslag till lag om upphävande av vissa forumbestämmelser. Riksdagen gav 15.9.2000 sitt svar på regeringens proposition (RSv 101/2000 rd). De i olika lagar ingående bestämmelserna om forum för tjänsteåtal mot de högsta tjänstemännen upphävdes genom en separat lag (962/2000) som trädde i kraft 1.12.2000. Enligt lagens 2 § skall efter att denna lag trätt i kraft inte tillämpas de förordningar och de bestämmelser i förordningar, i vilka föreskrivs att forum för tjänsteåtal i första rättsinstans skall vara hovrätten.

I sitt svar godkände riksdagen ett uttalande enligt vilket den förutsatte att bestämmelserna om forum för tjänsteåtal på förordningsnivå

upphävs så snart som möjligt. Justitieministeriet sände till ministerierna ett 3.10.2000 daterat brev vari redogjordes för de nya grundlagsbestämmelserna i samband med ärendet och konstaterades att varje ministerium i fråga om sitt eget förvaltningsområde måste vidta åtgärder för att upphäva på förordningsnivå utfärdade bestämmelser om forum för tjänsteåtal. Enligt brevet vore det önskvärt att förordningsändringarna trädde i kraft 1.12.2000, samtidigt som lagarna i ärendet.

Justitiekanslersämbetet har övervakat upphävandet av de ovan nämnda forumbestämmelserna på förordningsnivå. En del av bestämmelserna upphävdes före 1.12.2000 eller strax därefter. Biträdande justitiekanslern sände 5.2.2001 en utredningsbegäran till vissa ministerier, inom vilkas förvaltningsområde då fortfarande gällde på förordningsnivå utfärdade bestämmelser om tjänsteåtal. Ministerierna ombads utreda orsaken till att någon förordning om upphävande av bestämmelserna inte hade givits och att samtidigt meddela när ärendet skulle föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Detta skedde senast 26.4.2001. Se även punkt 6.3.3.4 (2/50/01).

2) Motivering av en framställning om utnämning till en ledamotstjänst vid högsta domstolen (JM)

Högsta domstolen beslöt vid sitt plenum 5.9.2001 med rösterna 9—9, varvid högsta domstolens presidents röst avgjorde, föreslå juris doktor JH till ledamot av högsta domstolen. I framställningen lade högsta domstolen vikt framförallt vid följande omständigheter: ”Med tanke på högsta domstolens huvuduppgift, som är att ge prejudikat, är det viktigt att det i högsta domstolen finns ledamöter som har de insikter och kunskaper som behövs för en teoretisk och rättssystematisk behandling av juridiska problem. Det är likaså viktigt att det bland ledamöterna finns sådana som har direkta och levande kontakter med den juridiska forskningen.” Av denna anledning föreslogs juris doktor JH till ny ledamot. Denne har enligt högsta domstolens framställning en högklassig och omfattande civilrättslig vetenskaplig produktion och han är också känd som en framstående jurist. Som en merit nämndes också att JH fullständigt behärskar svenska.

Enligt högsta domstolens framställning talade också den omständigheten för JH att två av högsta domstolens ledamöter hade avgått med pension i januari 2001. Dessa hade före sin utnämning innehaft professurer i privaträtt.

Vid statsrådets listagranskning konstaterades att högsta domstolen när den tillsatte tjänsten kunde prioritera sakkunskap eller arbetserfarenhet inom ett visst område. Ett problem bestod emellertid i att det bland dem som hade anmält sig till tjänsten fanns flera juris doktorer som i fråga om sitt specialområde och sin tidigare verksamhet uppfyllde högsta domstolens speciella kriterier. I högsta domstolens framställning gjordes emellertid inga jämförelser mellan sökandenas meriter. På grund av att en meritjämförelse saknades uppfyllde högsta domstolens framställning inte de öppenhetskrav som inom förvaltningen i övrigt ställs på tillsättningsprocessen när det gäller ledande offentliga tjänster. Framställningen var inte heller förenlig med de grundläggande målsättningarna i lagen om utnämning av domare. Enligt motiveringen (RP 109/1999 rd) ”måste beredningen av utnämningar utvecklas så att de sökandes skicklighet, förmåga och erfarenheter kan bedömas från olika synpunkter. Motiven till utnämningens avgöranden, liksom andra avgöranden, bör anges öppet”.

Med justitiekanslerns brev 14.9.2001 sändes justitiekanslersämbetets föredragandes promemoria 10.9.2001 om motivering av framställningar gällande utnämning till ledamotstjänster i högsta domstolen till justitieministeriets kanslichef, som hade föredragit ärendet. Med anledning av promemorian och justitieministeriets brev 17.9.2001 kompletterade högsta domstolen 19.9.2001 sin framställning med en meritjämförelse som uppfyllde de nämnda specialkriterierna. Vid presidentföredragningen 28.9.2001 utnämndes juris doktor JH till tjänsten, enligt högsta domstolen ursprungliga framställning.

3) Förordnande av en militär ledamot till högsta domstolen (JM)

Mandatperioden för de militära ledamöter i högsta domstolen som avses i 3 § 3 mom. i militära rättegångslagen är enligt lagen två år. Vid presidentföredragningen 23.12.1999 hade mandatperioderna i föredragningslistans framställningsavsnitt felaktigt angivits upphöra 31.12.2002 i stället för 31.12.2001. På ett annat ställe i listan hade mandattiden angivits vara lagenliga två år. Felet upptäcktes först i december 2001.

På åtgärd av justitieministeriet, som föredrog ärendet, underrättades de tidigare föredragna militära ledamöterna om felet. Dessutom informerades republikens president. I föredragnings-

listans innehållsavsnitt 28.12.2001 konstaterades att felet rättas i och med att ärendet om förordnande av de nya ledamöterna föredras för republikens president. I protokollet över den tidigare föredragningen gjordes en anteckning med hänvisning till föredragningen 28.12.2001.

4) Statsrådets behörighet att fastställa minimimålsättningar för grundläggande utbildning (UVM)

Från undervisningsministeriet frågades om minimimålsättningarna för den grundläggande utbildningen kan fastställas genom en förordning av statsrådet, då det enligt 14 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) är utbildningsstyrelsen som skall besluta om grunderna för läroplanen. Det hade föreslagits att i 11 § i statsrådets förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildning, som givits med stöd av 14 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, skulle tas in en bestämmelse enligt vilken i grunderna för läroplanen i fråga om de ämnen som nämndes i förordningen skulle anges de kunskaper och färdigheter som eleverna minst skulle inhämta då de fullgjorde lärokursen för den grundläggande utbildningen med godkänt vitsord. Med beaktande av den behörighet som statsrådet har enligt 14 § 1 mom. i lagen om den grundläggande utbildningen och den behörighet som utbildningsstyrelsen har enligt 2 mom. i samma paragraf ansågs det inte möjligt att ta in en sådan bestämmelse i förordningen. Som ett alternativ föreslogs under beredningen av förordningen att i den skulle föreskrivas att i grunderna för läroplanen, i fråga om de läroämnen som är gemensamma för samtliga elever, skulle fastställas en beskrivning av vad som avses med att en elev har goda kunskaper.

I 11 § i den timfördelningsförordning (1435/2001) som 20.12.2001 föredrogs från undervisningsministeriet togs in en allmän hänvisningsbestämmelse enligt vilken i grunderna för läroplanen anges de kunskaper och färdigheter som eleverna skall inhämta.

5) En arbets- och näringscentralers direktörs bisysslor (HIM)

Handels- och industriministeriets förvaltningsdirektör tillställde justitiekanslersämbetet

en 17.7.2001 daterad promemoria som gällde en bisyssloanmälan som lämnats in av direktören för Nylands arbets- och näringscentral. Det var dels fråga om den nämnda tjänstemannens bisyssloärende, dels mera allmänt om TE-centralernas direktörers bisysslor och bindningar. Dessa frågor aktualiserades vid årsskiftet 2001—2002 i samband med att femton direktörstjänster vid TE-centralerna tillsattes på nytt.

Justitiekanslern konstaterade följande med anledning av förvaltningsdirektörens förfrågan.

Enligt 18 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) skall en tjänsteman utverka bisysslotillstånd för en bisyssla som kräver att arbetstid används. Tjänstemannen skall göra anmälan till myndigheten om annan bisyssla än sådan som avses i 1 mom. Myndigheten kan förbjuda tjänstemannen att ta emot eller inneha en av anmälan beroende bisyssla på samma grunder som den förvägrar bisysslotillstånd. Vid prövningen av ärendet skall enligt 18 § 2 mom. i statstjänstemannalagen beaktas att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och den får inte heller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna eller utgöra sådan konkurrerande verksamhet som uppenbart skadar arbetsgivaren.

En behörig myndighet kan på de grunder som anges i 18 § 2 mom. i statstjänstemannalagen förbjuda en tjänsteman att ta emot eller inneha en bisyssla som är beroende av anmälan. Eftersom enskilda bisyssloärenden skall avgöras av den behöriga myndigheten, vars beslut tjänstemannen har rätt att överklaga, ankommer det inte på justitiekanslern att ta ställning till frågan om hur ett enskilt ärende skall avgöras. Från allmän synpunkt kan det emellertid konstateras att den i 18 § 2 mom. i statstjänstemannalagen angivna förutsättningen att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter har tolkats strikt. Som motivering för den strikta tolkningslinjen har anförts det grundläggande syftet med statstjänsterna och tjänsteutövningen. Statstjänsterna finns till för skötseln av särskilt föreskrivna och bestämda offentliga uppgifter. Arbetsgivarmyndigheten är skyldig att trygga de allmänna förutsättningarna för en sakenlig skötsel av en tjänst och de till denna hörande uppgifterna. På motsvarande sätt är det en grundläggande skyldighet för den som har utnämnts till en tjänst att i alla situationer sköta tjänsten och de till denna hörande uppgifterna på vederbörligt sätt. En tjänsteman får vara jävig att sköta till

tjänsten hörande uppgifter endast tillfälligt och i situationer som tjänstemannen inte på förhand själv har kunnat påverka.

Jävssituationer som eventuellt orsakas av en bisyssla får endast tillfälligt (t.ex. släktskap) undvikas på så sätt att tjänstemannen avhåller sig från att bereda ärendet eller fatta beslut i det. Jävssituationer som eventuellt i framtiden orsakas av en bisyssla skall snarare skötas på det motsatta sättet, dvs. så att tjänstemannen inte åtar sig bisysslor som kan orsaka jävssituationer.

Den i 18 § 2 mom. i statstjänstemannen angivna förutsättningen att bisysslan inte får äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna eller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna, är av samma typ som den jävsgrund som anges i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. i den s.k. generalklausulen. Under de senaste åren har bestämmelsens tillämpningsområde vuxit. Det är i båda bestämmelserna frågan om det allmänna kravet på förtroende för myndighetsverksamhetens opartiskhet och objektivitet.

Justitiekanslern gjorde med beaktande av bisysso- och jävsbestämmelserna samt dessas tillämpningspraxis den bedömningen att svaret på frågan om direktören för arbets- och näringscentralen kunde inneha en bisyssla i bolaget Oy Audiator Ab var tämligen klart. Bolaget hade fått i uppdrag att sköta sådan omfattande övervakning av arbets- och näringscentralernas medelsanvändning, att det inte kunde komma i fråga att direktören för ett övervakningsobjekt var i det övervakande bolagets anställning. Det var uttryckligen frågan om förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet och objektivitet, vilket innebar att de till bisysslan hörande uppgifterna inte hade betydelse för bedömningen.

Skötseln av de ifrågavarande bisysslorna skulle enligt sökandens egen uppgift ta 3—4 dagar i anspråk per månad. Man kan anta att skötseln av bisysslorna skulle ha förutsatt kontakter med företagsanställda och parter i olika typer av projekt och de sålunda inte kunde ha skötts enbart under kvällar eller veckoslut. Det kunde följaktligen ha blivit nödvändigt att sköta till bisysslorna hörande uppgifter också under allmän tjänstetid. Särskilt ledande tjänstemän bör vara beredda att sköta oundgängliga tjänsteuppgifter också under sin semester och utanför tjänstetiden. Tjänstledighet, också oavlönad tjänstledighet, beviljas enligt arbetsgivarmyndighetens prövning. En tjänsteman har rätt till tjänstledighet endast i lagstadgade situationer. Rätten till tjänstledighet är sålunda inte subjektiv. Det kan

mycket väl uppkomma konfliktsituationer mellan tidsdispositionen för huvudtjänsten respektive för relativt krävande bisysslor.

Handels- och industriministeriet skall avgöra ärenden som gäller anmälan om sådana enskilda bisysslor som avses i detta fall. Om beslutet i något avseende avviker från anmälan skall ministeriet ge sökanden ett överklagbart beslut. Ärenden som gäller TE-centralernas direktörers eventuella övriga bisysslor skall avgöras med beaktande av de omfattande och ansvarsfulla uppgifter som arbets- och näringscentralerna samt deras direktörer har att sköta. Utöver sådana jävssituationer som avses i lagen om förvaltningsförfarande skall vid prövningen beaktas också andra faktorer som kan orsaka faktiska bindningar och rubba kundernas och referensgruppernas samt överhuvudtaget medborgarnas förtroende för TE-centralernas opartiskhet och objektivitet (32/20/01).

6) En kommuns tillstyrkanke utlåtande om placeringen av ett kärnkraftverk (HIM)

Euraåminnes kommunfullmäktige beslöt 19.3.2001 i enlighet med 14 § i kärnenergilagen ge ett tillstyrkande utlåtande i ett ärende som gällde byggande av en kärnanläggning. Utlåtandet sändes 23.3.2001 till handels- och industriministeriet. Åbo förvaltningsdomstol förkastade 13.9.2001 de besvär som anförts över lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Ärendet överklagades till högsta förvaltningsdomstolen, där ärendet var anhängigt.

Enligt 98 § i kommunallagen kan ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte verkställas om besvären skulle bli meningslösa genom verkställigheten eller om besvärmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Bestämmelsen i 98 § i kommunallagen gäller i första hand frågan om hur vederbörande kommun, dvs. dess behöriga myndigheter, kan verkställa ett beslut av en behörig myndighet i samma kommun. Inom förvaltningen förekommer också andra typer av beslut vilkas verkningar sträcker sig utanför kommunen än sådana fullmäktigebeslut enligt 14 § i kärnenergilagen som gäller en planerad förläggningkommun. Sådana beslut är t.ex. i 7 § i kommunindelningenslagen nämnda tillstyrkande utlåtanden av ”de berörda kommunernas” fullmäktige. Det kan samtidigt vara fråga om flera fullmäktiges utlåtanden, som alla kan överklagas. I kommunindelningsärenden gäller

dessutom en sådan tidsgräns för statsrådets allmänna sammanträdes beslutanderätt, som avses i 12 § i kommunindelningsslagen.

I kommunindelningssärenden kan naturligtvis inte före statsrådets allmänna sammanträdes beslut enligt 11 § i kommunindelningsslagen föreliggande lagakraftvunna beslut av alla de kommuners fullmäktige som skall ge utlåtanden, ifall besluten har överklagats. I det senaste ärendet som gällde ändring av kommunindelningen (Kuorevesi-Jämsä) intogs den ståndpunkten att ärendet kunde föredras för avgörande i statsrådet trots att samtliga besvär som gällde kommunfullmäktiges utlåtanden inte ännu hade avgjorts genom lagakraftvunna beslut.

Statsrådets allmänna sammanträdes principbeslut enligt 11 § i kärnenergilagen gäller frågan om ”att uppförandet är förenligt med samhällets helhetsintresse”. Vid prövningen av principbeslutet skall de kriterier beaktas som nämns i 14 § i kärnenergilagen.

Med beaktande av 14 § 1 mom. i kärnenergilagen är det klart att en planerad förläggningsskommuns negativa utlåtande eller sådana farhågor gällande anläggningens säkerhet som avses i 6 § i kärnenergilagen stoppar upp det projekt som ansökan avser. I sådana beslut av statsrådets allmänna sammanträde som avses i kommunindelningsslagen är det fråga om förvaltningsbeslut som innebär att ett ärende blir slutgiltigt avgjort. Ett sådant beslut som avses i 11 § i kärnenergilagen är ett principbeslut som gäller ”samhällets helhetsintresse”, vilket nämns i lagens 11 § och närmare beskrivs i lagens 14 §. Med beaktande av statsrådets ståndpunkt samt de argument som enligt 11 och 14 § anförs till stöd för den har det ingen saklig betydelse om den planerade förläggningsskommunens tillstyrkande utlåtande, som är en förutsättning för principbeslutet, har vunnit laga kraft eller inte. Huvudsaken är att det finns ett tillstyrkande utlåtande innan ärendet avgörs.

Utgående från den praxis som utvecklats i fråga om beslutsförfarandet enligt kommunindelningsslagen meddelades handels- och industriministeriet som justitiekanslerns ståndpunkt att det på rent rättsliga grunder inte fanns något hinder för att ett sådant ärende gällande principbeslut enligt 11 § i kärnenergilagen kunde bli upptaget till behandling i statsrådet innan det utlåtandebeslut hade vunnit laga kraft som fattats av fullmäktige i den planerade förläggningsskommunen. Om det emellertid konstaterats ett formellt fel i kommunfullmäktiges beslut och fullmäktige måste behandla ärendet på nytt, kun-

de det gå så att också statsrådets principbeslut måste behandlas på nytt, trots att det formella felet i fullmäktiges beslut om utlåtandet inte hade någon betydelse i sak.

Byggandet av ett kärnkraftverk är ett sådant ”utgående från samhällets helhetsintresse” synnerligen betydelsefullt, långvarigt projekt som avses i 11 och 14 § i kärnenergilagen. I förberedelsekedet är det viktigt att fasta avseende också vid andra än rent juridiska argument, likväl så att lagens uttryckliga bestämmelser iakttas. De rättsliga och sakliga farhågorna kring ett projekt eller ett principiellt motstånd mot projektet aktualiseras senast i samband med riksdagsbehandlingen av principbeslutet. I det skedet får det inte längre finnas några i rättsligt hänseende eventuellt oklara eller tolkbara frågor. Det är sålunda från allmän synpunkt bättre att frågan om det principbeslut som avses i 11 § i kärnenergilagen inte tas upp till behandling vid statsrådets allmänna sammanträde förrän kommunfullmäktige i den planerade förläggningsskommunen har givit sitt tillstyrkande utlåtande som har vunnit laga kraft.

Statsrådet fattade 17.1.2002 ett principbeslut om byggande av Industrins Kraft Ab:s nya kärnkraftsenhet samt om utvidgning eller uppförande av kärnanläggningar som behövs för enhetens verksamhet på samma ort, sedan Åbo förvaltningsdomstol hade förkastat besvären över Euraminne kommunfullmäktiges beslut och högsta förvaltningsdomstolen hade förkastat besvären över förvaltningsdomstolens beslut.

7) Social- och hälsovårdsministeriets kanslichefs och en avdelningschefs medlemskap i Folkpensionsanstaltens styrelse (SHM)

Folkpensionsanstaltens styrelse har enligt 6 § i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001) högst tio ledamöter, av vilka fullmäktige förordnar högst åtta ledamöter. Av styrelseledamöterna företräder en social- och hälsovårdministeriet. Folkpensionsanstaltens styrelse skall sköta de uppgifter som nämns i 7 § i lagen om Folkpensionsanstalten. På social- och hälsovårdministeriets förfrågan har justitiekanslern som sin ståndpunkt meddelat att med beaktande av de i 32 § i reglementet för statsrådet föreskrivna och i arbetsordningen för social- och hälsovårdministeriet närmare fastställda uppgifter som kanslichefen och chefen för försäkringsavdelningen skall sköta, kan det inte anses lämpligt att kanslichefen eller chefen för ministeriets försäkringsavdelning

utes till social- och hälsovårdministeriets företrädare i Folkpensionsanstaltens styrelse. Ställningstagandet stämmer överens med tidigare i samband med övervakning av statsrådet framförda ställningstaganden i fråga om kravet att ledande ministerietjänstemän skall vara ojäviga och oavhängiga samt i fråga om förverkligandet av deras tjänsteansvar som medlemmar i olika organ.

8) Social- och hälsovårdministeriets organisationsreform (SHM)

I anslutning till social- och hälsovårdministeriets organisationsreform tillfrågades justitiekanslern om möjligheten att ändra befattningsbeskrivningarna för de tjänster vid ministeriet som specificerats i statsbudgeten. Organisationsreformen gällde framför allt avdelningen för förebyggande social- och hälsovård samt avdelningen för social- och hälsovårdstjänster. Den sistnämnda avdelningen inrättades och ministeriets övriga avdelningar omorganiseras i samband med statsbudgeten för år 1990. Utgående från budgetmotiveringen till utredningsavsnittet för social- och hälsovårdministeriets huvudtitel 33 var det inte möjligt att entydigt dra någon slutsats om huruvida de ifrågavarande tjänsterna genom riksdagens beslut hade inrättats vid bestämda avdelningar eller om det var fråga om ministeriets avdelningschefstjänster, vilkas anknytning till avdelningarna hade nämnts i budgetens utredningsavsnitt. Riksdagen hade inte tagit ställning till innehållet i utredningsavsnittet. Utgående från de budgethandlingar som gällde inrättandet av avdelningschefstjänsterna och med beaktande av den omständigheten att i motiveringen (RP 237/1991) till 8 § 2 mom. (306/1992) i den tidigare tjänstemannalagen som legat till grund för 5 § 2 mom. i statstjänstemannalagen betonas vikten av att organisationsreformer genomförs på ett smidigt sätt, fanns det inget ovillkorligt rättsligt hinder för att utan budgetbehandling överföra de ifrågavarande specificerade tjänsterna.

2.3.3. Statsrådsövervakningen i EU-ärenden

Statsrådet har under året behandlat ärenden som gällt Europeiska unionens lagstiftning. I dessa ärenden har det ofta varit fråga om växelverkan mellan statsrådet och riksdagen samt om att trygga riksdagens möjligheter till inflytande.

I 96 § i 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 författnings- och avtalsförslag som bereds inom unionen vederbörligen har tillställts riksdagen i god tid. Avseende har fästs vid att de medföljande promemoriorna är klart och tydligt avfattade och vid att av dem framgår hur förslaget relaterar till Finlands lagstiftning. Av promemoriorna skall också framgå statsrådets ställningstagande till förslaget. Vid behov har det övervakats att riksdagens samtycke nämns i promemoriorna.

Det är fråga om att det nationella lagstiftningsorganets ståndpunkt, som utgående från statsrådets skrivelse utformas under utskottsbehandlingen i riksdagen, i tid skall kunna meddelas de nationella myndigheter som svarar för den fortsatta beredningen. Dessa skall vederbörligen beakta riksdagens ståndpunkt.

Det har också utretts hur vissa nationella författningsförslag förhåller sig till EU-författningar. I vissa fall har det varit fråga om hur en EU-författning som i Finland skall sättas i kraft på lagnivå förhåller sig till de grundläggande fri- och rättigheterna samt om utformningen av enskilda bestämmelser i nationell lag på ett sådant sätt att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 72 § i grundlagen (se nedan avsnitt 2.6, ärende nr 1).

Felaktigheter har konstaterats när det gällt översändandet av statsrådets skrivelser om beredning av EU-lagstiftning till riksdagen, bl.a. i följande två fall.

1) Dröjsmål med statsrådets skrivelse om ett avtalsförslag

Statsrådet hade med hänvisning till 54 b § i riksdagsordningen (96 § i grundlagen) 22.7.1999 på föredragning av utrikesministeriet till riksdagen översänt en skrivelse med anledning av Europeiska gemenskapernas kommissions förslag till avtal mellan Europeiska gemenskapen och staten Israel om ömsesidigt erkännande av OECD:s principer för god laboratoriesed och om program för att kontrollera att dessa principer följs (ömnesidigt erkännande) (U22/1999 rd).

Under behandlingen 8.9.1999 av den ifrågavarande skrivelsen konstaterade riksdagens stora utskott att kommissionens förslag till avtalet 19.7.1999 hade godkänts av Europeiska unionens råd. Enligt 54 b § i riksdagsordningen förföll behandlingen i utskottet.

Statsrådet hade i ärendet inte, så som 54 b § i riksdagsordningen förutsätter, handlat utan dröjsmål, vilket måste anses vara en allvarlig försummelse. Utskottet underrättade justitiekanslern i statsrådet med ett protokollsutdrag.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande 10.5.2001 att syftet med de bestämmelser som reglerar växelverkan mellan regeringen och riksdagen i ärenden som skall avgöras inom Europeiska unionen uttryckligen är att säkerställa att riksdagen får möjlighet att ge anvisningar till den minister som representerar Finland, då Europeiska unionens råd fattar beslut om nya författningar och om jämförbara förpliktelser. Statsrådets förpliktelse att utan dröjsmål till riksdagen sända förslag gällande författningar, avtal och andra åtgärder är en rättslig förpliktelse som statsrådet skall beakta såväl i sin verksamhet inom landet som när det gäller Europeiska unionens organ.

En förutsättning för uppfyllandet av denna förpliktelse är att det ansvariga ministeriet omedelbart efter att ett författningsförslag har kommit in utreder om förslaget skall sändas till riksdagen för behandling samt även behandlingstidtabellen i Europeiska unionen. Utrikesministeriets hänvisning till riksdagens semester är inte en tillräcklig motivering för en fördröjning av ärendet, eftersom riksdagen själv organiserar sitt arbete och behöver de upplysningar som den skall få enligt grundlagen i rätt tid. Den omständigheten att det saknas en finsk och en svensk version av förslaget får inte heller utgöra något hinder för att vederbörligen informera riksdagen. Beslutet om att den finska och svenska versionen inväntades hade i varje fall förutsatt att rådets behandlingstidtabell utreddes. Utrikesministeriet hade inte i dessa avseenden handlat så målmedvetet som möjligt. Försummelsen ledde till att riksdagen ställdes inför fullbordat faktum då Europeiska rådet hade fattat beslut om avtalsförslaget medan behandlingen ännu pågick i Finlands riksdag. Det är skäl att i detta sammanhang observera att det inte är fråga om endast detta enskilda fall, eftersom utvecklingen inom Europeiska unionen kan leda till att liknande situationer uppkommer i avtalsärenden. Det är sålunda skäl att ministerierna ytterligare utvecklar sin verksamhet till denna del.

Med beaktande av vad som framkommit vid utredningen som en helhet ansåg justitiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han med hänvisning till det som anförs ovan uppmärksammade utrikesministeriet på bestämmelserna om informationsskyldigheten samt på vikten av att den av bestämmelserna följande

rättsliga förpliktelsen iakttas noggrant och på vederbörligt sätt. Vidare uppmärksammade justitiekanslern ministeriet på att förpliktelsen kan förutsätta eventuella reservationer (12/21/99).

2) Dröjsmål med statsrådets skrivelse om direktivförslag

Statsrådet sände 15.3.2001 på föredragning av miljöministeriet i enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen en skrivelse till riksdagen med anledning av Europeiska kommissionens förslag 13.6.2000 till direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter och till direktiv om begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter.

När riksdagens stora utskott 20.4.2001 behandlade skrivelsen U 13/2001 rd konstaterade det med hänvisning till de ovannämnda datumuppgifterna, att statsrådet enligt utskottets uppfattning hade försummat skyldigheten att enligt 96 § i grundlagen utan dröjsmål sända skrivelsen till riksdagen. Rådet hade uppnått samförstånd om direktivförslagens viktigaste artiklar och förslaget hade 18—19.12.2000 behandlats vid ministerrådets sammanträde utan att riksdagen hade haft någon möjlighet att behandla ärendet. Utskottet förutsatte att statsrådet under den fortsatta behandlingen av ärendet med de medel som stod till buds försökte påverka utformningen av artikel 5 i direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter på det sätt som framgår av riksdagens miljöutskotts utlåtande 19.4.2001. Riksdagens stora utskott underrättade justitiekanslern om saken, för vidtagande av eventuellt påkallade åtgärder.

I justitiekanslerns avgörande 16.8.2001 konstaterades att syftet med 96 § i grundlagen, som gäller regeringens och riksdagens växelverkan i ärenden som skall avgöras inom Europeiska unionen, framförallt är att säkerställa att riksdagen som enligt grundlagen utövar den lagstiftande makten får möjlighet att utöva inflytande på den ministers verksamhet som företräder Finland, då Europeiska rådet beslutar om nya författningar som blir bindande också för Finland i egenskap av medlemsland. Förpliktelsen att enligt 96 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål sända sådana förslag till riksdagen som avser författningar som Europeiska unionens råd beslutar om, är en rättslig förpliktelse som statsrådet måste beakta såväl i sin verksamhet inom landet som med avseende på Europeiska unionens organ.

En förutsättning för uppfyllandet av denna förpliktelse är att det ansvariga ministeriet då ett författningsförslag har kommit in omedelbart utreder om förslaget skall sändas till riksdagen för behandling. Miljöministeriet hade inte handlat i enlighet med denna förpliktelse så snabbt som det hade varit möjligt. Orsaken till att skrivelsen fördröjdes var emellertid inte en försummelse från miljöministeriets ansvariga tjänstemäns sida utan snarare att de var ovetande om den rätta tillämpningen av 80 § i grundlagen, som gäller utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet, samt om de strängare krav som gäller i lagstiftningsärenden. I miljöministeriets promemoria till stora utskottet ansågs det dessutom att direktivbestämmelserna kunde sättas i kraft genom en statsrådsförordning som utfärdades med stöd av 5 och 18 § i avfallslagen (12/21/01).

2.4. Vissa klagomål i samband med granskning av listorna

1) Barnets rättigheter

En förening hade föreslagit detaljerade administrativa åtgärder i syfte att trygga barnets rättigheter. Föreningen bad justitiekanslern medverka till förverkligandet av sina förslag. Justitiekanslern var inte behörig att befatta sig med hur regeringen och ministerierna inom sina respektive verksamhetsområden samt riksdagen förverkligar sådana administrativa, legislativa och budgetrelaterade lösningar som i det allmänna samhällseliga beslutsfattandet behövs för att trygga barnets intressen. Eftersom det också från laglighetskontrollens synpunkt är viktigt att barnets rättigheter tryggas sände justitiekanslern en kopia av föreningens skrivelse till statsrådet för kännedom (705/1/01).

2) Höjning av riksdagsmannaarvodet

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka om riksdagens talmän och de riksdagsledamöter som var medlemmar i kanslikommissionen hade varit jäviga då de deltog i en omröstning som gällde höjning av deras arvoden. Enligt klagomålet hade riksdagens generalsekreterare tolkat jävsbestämmelserna i strid med grundlagen.

I sitt avgörande utgick justitiekanslern från 32 § i grundlagen, dvs. från bestämmelsen om jäv

för riksdagsledamöter samt från lagen om riksdagsmannaarvode. I regeringens proposition med förslag till ny regeringsform för Finland (RP 1/1998) nämns vissa exempel på jävsgrunder som hänför sig till riksdagsledamöter personligen. I propositionen behandlas emellertid inte frågan om hur det från jävssynpunkt är skäl att förhålla sig till helhetslösningar som gäller riksdagsledamöter, t.ex. stiftandet av lagar som gäller riksdagsledamöternas egna arvoden eller kostnadsersättningar. Grunderna för riksdagsledamöternas arvoden och kostnadsersättningar justerades genom en lag som gavs 9.6.2000 (528/2000). Arvodesbeloppen fastställs av riksdagens kanslikommission på förslag av arvodeskommissionen.

Riksdagen har med stöd av sin lagstiftningsbehörighet enligt grundlagen beslutat om innehållet i lagstiftningen om riksdagsmannaarvode. Arvodena har på det sätt som avses i lagen fastställts av riksdagens kanslikommission. Justitiekanslern kan inte befatta sig med hur riksdagen utövar sin lagstiftande makt. Han har inte behörighet att ingripa i den av riksdagsledamöter sammansatta talmanskonferensens verksamhet. Justitiekanslern är inte heller behörig att pröva lagligheten i den för riksdagens förvaltning tillsatta, av talmanskonferensen och fyra av riksdagen inom sig valda ledamöter bestående kanslikommissionens åtgärder (GrUB 54/1982 rd).

Till justitiekanslerns behörighet och uppgifter hör inte att undersöka hur bestämmelserna om jäv för riksdagsledamöter i 32 § i grundlagen tillämpas inom riksdagen. Till denna del tillkommer övervakningsbehörigheten riksdagen själv (732/1/01).

3) Partifinansieringens offentlighet

Justitiekanslern ombads i ett klagomål undersöka partiorganisationernas och riksdagens åtgärder i ett ärende som gällde partifinansiering. Enligt klagomålet var partifinansieringen inte tillräckligt öppen.

Justitiekanslern har i sitt avgörande granskat partilagens bestämmelser och partifinansieringens offentlighet. Frågor i anslutning till partifinansieringens offentlighet har behandlats i partifinansieringskommittén (kommittébetänkande 1979:47). På basis av partifinansieringskommitténs förslag gjordes år 1986 vissa ändringar i partilagen (1048/1986). Avsikten med ändringarna var att effektivisera övervakningen av partifinansieringen och öka offentligheten. Därefter

har givits lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000). Syftet med lagen är att öka öppenheten kring valfinansieringen och därigenom klargöra kandidaternas eventuella bindningar.

Parti- och valfinansieringens offentlighet har genomförts på så sätt och i den omfattning som riksdagen har ansett behövt. Justitiekanslern är inte behörig att ingripa i riksdagens utövning av den lagstiftande makten och han kan inte heller övervaka de som politiska grupper fungerande partiernas samt deras distrikts- och lokalorganisationers verksamhet (395/1/01).

4) Lagen om bildande av räddningsområden

Enligt ett klagomål stod lagen om bildande av räddningsområden i strid med den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunerna med stöd av lagens 4 § 2 mom. enligt vad statsrådet bestämmer måste ansluta sig till dessa områden.

Justitiekanslern konstaterade att det i regeringens proposition, som bifogats föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde, i fråga om lagstiftningsordningen ansågs att lagförslaget inte kunde anses påverka den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen på ett sådant sätt att det begränsade kommuninvånarnas rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. På grund av att ärendet var tolkbart fogades till propositionen på initiativ av justitiekanslern en begäran om grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftningsordningen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att statsrådets befogenheter skulle begränsas av de föreslagna bestämmelserna i kombination med eventuella framtida ändringar av de materiella bestämmelserna om räddningsväsendet i lagen om räddningsväsendet. De generella rättsprinciperna inom förvaltningen medför väsentliga inskränkningar. Statsrådets beslut skall kunna överklagas. I denna mening anser utskottet inte att statsrådets beslutanderätt strider mot det grundlagsfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet konstaterar emellertid att en brist med förslaget är att det inte anger vilken typ av villkor statsrådet har rätt att ställa på samarbetet. Dessutom vore det önskvärt att det klart framgår av arrangemanget att statsrådets föreskrifter bara gäller tills de berörda parterna enas om ett avtal.

Republikens president godkände 13.12.2001 statsrådets allmänna sammanträdes framställning 12.12.2001 om lagen om bildande av rädd-

ningsområden, i vars 4 § 2 mom. ingår de preciseringar som grundlagsutskottet föreslagit (1227/1/01).

5) Strafflagens bestämmelser om pornografi och koppleri (JM)

En klagande bad justitiekanslern vidta åtgärder för att ändra lagstiftningen så att i synnerhet barn kan skyddas mot skadeverkningarna av pornografi och prostitution. I ärendet inhämtades justitieministeriets utlåtande som klaganden bemötte. Klaganden har framfört beaktansvärda synpunkter i ärendet. Riksdagen har i egenskap av lagstiftare nyligen tagit ställning i ärendet, i samband med en ändring av strafflagen (563/1998) som trädde i kraft 1.1.1999. I den lag om granskning av bildprogram (775/2000) som trädde i kraft 1.1.2001 föreskrivs om skyddande av barn mot skadliga bildprogram. Justitiekanslern underrättade för kännedom justitieministeriet om klagandens åsikter, för att ministeriet enligt prövning skall kunna beakta dem vid uppföljningen av lagstiftningen samt i samband med beslut om eventuella lagförslag (283/1/00).

2.5. Skriftliga utlåtanden och framställningar

1) Utfärdandet av böndagsplakat (RPK)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till republikens presidents kansli 30.5.2001, dnr 20/20/01

Republikens presidents kansli översände med ett 20.4.2001 daterat brev justitieministeriets brev 10.4.2001 till presidentens kansli. Av brevet framgick att religionsfrihetskommittén 21.3.2001 hade överlämnat sitt betänkande (kommittébetänkande 2000:1) till undervisningsministeriet. I sitt betänkande behandlade kommittén bl.a. nuvarande praxis i fråga om böndagsplakat. Undervisningsministeriet har begärt ett antal utlåtanden om betänkandet. Undervisningsministeriet kommer i sinom tid att tillstå presidentens kansli ett sammandrag av utlåtandena och fråga republikens president hur hon i fortsättningen ämnar förfara med böndagsplakaten.

Republikens presidents kansli ber i sitt brev justitiekanslern ge ett utlåtande i ärendet.

Som sitt utlåtande anförde justitiekanslern vördsamt följande:

Jag gav 29.5.2001 undervisningsministeriet ett utlåtande om religionsfrihetskommitténs betänkande. I utlåtandet, varav en kopia bifogas, behandlas utfärdandet av böndagsplakat. Kommittén anser det inte vara motiverat att republikens president ger böndagsplakat. Vidare anser den att praxis kan ändras utan att några bestämmelser behöver ändras. Jag konstaterar att kommitténs sistnämnda ståndpunkt inte motsvarar min egen syn på saken. Jag hänvisar till det utlåtande dnr 41/20/00 som jag 23.11.2000 gav presidentens kansli. Jag har ingenting att tillägga till utlåtandet.

Som jag konstaterar i mitt utlåtande till undervisningsministeriet är det enligt min åsikt sakligt att genom en uttrycklig bestämmelse i religionsfrihetslagen (t.ex. i ikraftträdelsebestämmelsen) nämna att den långvariga praxisen i fråga om böndagsplakat ändras. Om detta inte anses möjligt är det skäl att ta in ett omnämnande om saken åtminstone i lagens motivering.

2) Ministerutskottens praxis (SRK)

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas promemoria till statsminister Paavo Lipponen 20.2.2001

I offentligheten har diskuterats frågan om justering av ministerutskottens praxis. Nedan granskar jag först gällande praxis och därefter framför jag i korthet min syn på alternativa sätt att revidera praxisen.

Gällande bestämmelser

Den grundläggande bestämmelsen om ministerutskotten finns i 67 § 2 mom. i grundlagen: ”I statsrådet kan finnas ministerutskott för beredning av ärendena”. I motiveringen (RP 1/1998 rd, s. 118) anförts att ”omnämmandet av ministerutskotten i grundlagen motiveras med deras stora faktiska betydelse i konstitutionell praxis”. Vidare anförts i motiveringen att ”ministerutskottens betydelse i det politiska beslutssystemet” starkt har accentuerats. I propositionen nämns utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet och finansutskottet samt hänvisas till grundlagsutskottets betänkande 1/1997.

I detta betänkande med anledning av justitiekanslerns berättelse ingick en relativt utförlig

granskning av systemet med ministerutskott. Också grundlagsutskottet underströk ministerutskottens politiska roll genom att konstatera att särskilt regeringarnas koalitionsnatur gör det nödvändigt att i politiskt viktiga frågor eftersträva enighet på annat sätt än genom det stela och formbundna förfarandet vid statsrådets allmänna sammanträden. Vidare anförde grundlagsutskottet att arbetet i ministerutskotten är ett exempel på detta samt att utskotten utnyttjas också som en förbindelselänk mellan den politiska ledningens och tjänstemannakårens arbete.

Bestämmelser om ministerutskotten finns också i reglementet för statsrådet, som har utfärdats på förordningsnivå. I reglementets 42—46 § föreskrivs om de olika utskotten. I finanspolitiska ministerutskottet skall förberedelsevis handläggas ärenden som gäller 1) den samhällsekonomiska utvecklingen samt allmänna finanspolitiska åtgärder, 2) huvudriktlinjerna för den offentliga ekonomins utveckling, 3) styrning av investeringar på det sätt som statsrådet närmare förordnar, samt 4) andra finanspolitiska åtgärder ”i den omfattning statsministern förordnar”. Utskottets ärendelista är således väsentligen beroende av statsministerns prövning, som i sin tur utgår från ministrarnas förslag till ärenden som skall behandlas i utskottet.

Eftersom ministerutskotten har karaktären av politiska förberedande organ är procedurbestämmelserna tämligen knapphändiga. Den viktigaste bestämmelsen finns emellertid i reglementet för statsrådet (53 § 2 mom.): ”Uppkommer meningsskiljaktighet i ett utskott, skall på motsvarande sätt iakttas vad som stadgas i 1 mom. och anteckning om omröstning göras i beslutsförteckningen, om en sådan förs.” Hänvisningen till 1 mom. betyder att omröstningsförfarandet är detsamma som i en kollegial domstol.

Omröstningsförfarandet avviker sålunda från det som iakttas i politiska organ. Uppställningen är sålunda de facto inte ”ja — nej” utan varje ”yrkande” skall underkastas en särskild omröstning. Förslagen kan emellertid vara flera än två och de avgörs alla vid samma omröstning (t.ex. i ett utnämningsärende kan en och samma omröstning gälla sökandena A, B, C eller D eller också kan omröstningen avse alternativa penningssummor, t.ex. 100 000 mk, 150 000 mk eller 200 000 mk, vilket innebär att också speciella samordningsregler tillämpas). Att omröstningsförfarandet är invecklat framgår av rättegångsbalken (23:4): ”Om det uppstår olika meningar om hur omröstningen skall förrättas eller om

resultatet av omröstningen, skall domstolen särskilt rösta om denna fråga.”

Viktig är också bestämmelsen (RB 23:5.2) enligt vilken en medlem av domstolen ”skall uttala sig om” varje fråga som domstolen skall avgöra. Varken vid statsrådets allmänna sammanträde eller i ett ministerutskott får ministrarna rösta blankt och en närvarande minister får inte heller avhålla sig från att rösta.

I grundlagsutskottets betänkande konstateras att ”i praktiken är det dock ovanligt att ett utskotts hållning i en fråga avgörs efter en formell omröstning”. Detta är begripligt uttryckligen av den anledningen att utskotten finns till för politisk sammanjämkning och för genomförande av regeringens gemensamma politik. Erfarenheten har visat att upprepade omröstningar i detta avseende innebär början till slutet.

I grundlagsutskottets betänkande anförs följande om finanspolitiska ministerutskottets arbete: ”Syftet med sammanträdesförberedelserna är att promemorior från berörda ministerier skall kunna delas ut fredagen före sammanträdet. Sammanträdesmaterialet delas ut till ledamöterna och i regel också till de sakkunniga. I vissa fall kräver ärendena sekretess under beredningen och då delas handlingarna ofta ut först vid sammanträdet. En del statsministrar har i sådana fall i mån av möjlighet förhandlat med ministrarna i förväg.”

De ärenden som förberedande behandlas i ministerutskotten avgörs i ministeriet eller vid statsrådets allmänna sammanträde. Utskottets protokoll kan bli offentliga först då statsrådet eller ministeriet har fattat beslut i ärendet eller då ärendet annars har slutbehandlats (Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*, Helsinki 1999, s. 83). Mäenpää skriver vidare att en av utskottet behandlad och från allmän synpunkt betydelsefull utredning emellertid blir offentlig så snart den färdigställts. Jag anser det vara möjligt att enskilda ministrars röstningsbeteende kan offentliggöras omedelbart efter utskottets sammanträde, men det är inte nödvändigtvis alltid möjligt att berätta vad ärendet överhuvudtaget handlar om.

Alternativa sätt att revidera förfarandet

Även om ministerutskottets arbete är av förberedande natur och gäller frågan om ett förslag eller en åsikt som har presenterats för utskottet skall förordas eller inte, är det enligt reglerna möjligt att rösta vid utskottets sammanträden.

Till denna del är det inte frågan om vilket omröstningsförfarande som är det mest ändamålsenliga och det hör inte till min behörighet att avgöra sådana frågor av politisk natur. Jag konstaterar endast att alternativet torde vara det nuvarande förfarandet eller det som t.ex. riksdagen skall iaktta, dvs. det som ger möjlighet att rösta blankt eller att avstå från att rösta. Enligt mitt förmenande kan valet träffas utgående från vilket alternativ som bäst och på lång sikt tillgodoser regeringens samordningsbehov samt uppkomsten av ett solidariskt ansvar.

Enligt de nuvarande reglerna kan det påstås vara oklart om en utskottsmajoritet kan vägra behandla ett ärende som har hänskjutits till utskottet med statsministerns samtycke. Den uppfattning som enligt min åsikt bäst motsvarar bestämmelsen i reglementet för statsrådet är att utskottsmajoriteten inte kan vägra. I praktiken torde det inte finnas något hinder för — och så torde också ske — att statsministern eller föredragande ministern drar tillbaka ett ärende då han av diskussionen i utskottet drar den slutsatsen att förslaget inte får behövligt understöd. I detta avseende finns det sålunda knappast något skäl att ändra bestämmelsen om att statsministern bestämmer vilka ärenden som behandlas i utskottet.

Också av det ovan citerade avsnittet i grundlagsutskottets betänkande framgår att till de svåraste frågorna i ministerutskottets arbete hör de som innebär att man måste ta ställning till ärenden i vilka handlingarna har delats ut och i vilka det kan vara svårt att sätta sig in just vid det sammanträdet. Det kan också vara frågan om ett ärende där avgörandet är särskilt tungt eller besvärligt att ta. Det är uppenbart att ingen regering kan undvika sådana situationer. Det återstår sålunda att utveckla utskottsarbetet så att överraskande situationer kan undvikas in i det sista. I detta avseende intar statsministern en nyckelställning, men för att han skall lyckas förutsätts det att de ministrar som föreslår att ärenden skall tas upp till utskottsbehandling lojalt informerar om sina problem i så god tid som möjligt, för att statsministern skall kunna ta ställning till dem.

3) Informationen inom statsförvaltningen på 2000-talet (SRK)

Justitiekanslern ansåg i ett utlåtande om en promemoria av en arbetsgrupp som tillsatts av statsrådets kansli (SRK 2001/5) att arbetsgrup-

pen i promemorian försökt att på ett fördomsfritt sätt ge en mångsidig beskrivning av informationen under det nya millenniet och planera utvecklingen av den. Arbetsgruppen har på ett förtjänstfullt sätt beskrivit informationen som ett viktigt element inom statsförvaltningen. Justitiekanslersämbetet har emellertid inte behandlats särskilt. I granskningen har beaktats lagstiftningen om statens förvaltningsorganisation och information, framför allt den nya offentlighetslagstiftningen. Promemorian tar också fasta på medborgaraspekten, som i informationssammanhang uppfattas som allt viktigare.

I promemorian konstateras att alla tjänstemän för sin del sköter informationsuppgifter. Från den enskilda tjänstemannens synpunkt är det nyttigt att dryfta sin ställning och sitt ansvar när det gäller informationen, t.ex. då tjänstemannens åsikter avviker från enhetsledningens.

I justitiekanslerns utlåtande anses tre i promemorian ingående paragrafutkast vara problematiska. Paragraferna föreslås bli fogade till förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet. De föreslagna bestämmelserna gäller syftet med kommunikationen samt planeringen och ordnandet av kommunikationen. I föreslagna 10 och 11 § föreskrivs om allmänna förpliktelser när det gäller ordnandet av ministeriernas information samt även när det gäller själva organisationen. Utkastet till 10 § förefaller vara onödigt detaljerat och 3 punkten om svenskspråkig information kan uppfattas som begränsande. Förhållandet mellan å ena sidan 11 § som gäller ministeriernas interna organisation och å andra sidan reglementet för statsrådet förblir oklart (23/20/01)

4) Utkast till en proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 20.11.2001, dnr 49/20/01, ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 132.

5) Justitieombudsmannalagarbetsgruppens betänkande (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande 17.1.2001 om justitieombudsmannalagarbetsgruppens betänkande ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 126 (44/20/00)

6) Domarutbildningskommissionens betänkande (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 26.4.2001, dnr 13/20/01

ALLMÄN BEDÖMNING AV REFORMEN

Kommissionens uppdrag var att utarbeta ett förslag till system för domarutbildning. Kommissionen utredde målsättningarna för domarutbildningen samt frågan om hur utbildningen borde utformas för att målen bäst skall kunna nås.

Kommissionen föreslår att det inrättas en domarutbildningsnämnd som fastställer utbildningens innehåll och leder utbildningen. Domstolspraktiken skall enligt förslaget i första hand inriktas på de jurister som har för avsikt söka arbete inom domstolsväsendet, t.ex. som domare, åklagare eller advokater. Helt nytt jämfört med det tidigare systemet är sättet för ordnande av domarutbildningen. Domarutbildningen föreslås omfatta arbete vid hovrätterna, förvaltningsdomstolarna och tingsrätterna samt vid åklagarämbetena och vid advokat- eller rätts-hjälpsbyråer. Domarutbildningen skall enligt förslaget ta tre år fem månader i anspråk.

Kommissionen har på ett förtjänstfullt sätt kartlagt målsättningarna för utbildningen och möjligheterna att utveckla kvalificeringssystemet. Kommissionen har också relativt grundligt bekantat sig med utländska utbildningssystem samt tagit reda på vilka krav som ställs på domare i andra länder.

I betänkandet tas inte överhuvudtaget upp frågan om vilken författningsnivå domarutbildningen borde regleras på.

Det allmänna intrycket är att det planerade utbildningssystemet är relativt tungrott.

DOMSTOLSPRAKTIK

Den fortgående förnyelse och internationalisering som den materiella och processuella lagstiftningen undergått de senaste åren ställer nya krav på dem som arbetar inom domstolsväsendet. En framgångsrik skötsel av en domartjänst förutsätter dels goda juridiska kunskaper, dels personliga egenskaper som behövs bl.a. för snabba och riktiga beslut samt för en god processledning. Målet är att domarna skall ha mångsidiga erfarenheter såväl av olika uppgifter inom domstolsväsendet som av andra uppgifter.

Syftet med domstolspraktiken fastställs vara att göra den praktiserande juristen förtrogen med domstolarnas verksamhet, att väcka intresset för arbete inom domstolsväsendet samt att trygga tillräckliga arbetskraftsresurser för domstolarna. Enligt betänkandet skall domstolspraktiken helt eller delvis fullgöras vid en tingsrätt, eventuellt delvis vid en förvaltningsdomstol (4—6 månader). En lämplig del av tingsrättspraktiken kan enligt förslaget ersättas med en förvaltningsdomstolsperiod.

Domstolspraktiken har liksom annan kvalificering för domaryrket hittills traditionellt skett vid allmänna domstolar. Det är skäl att brådskande utreda möjligheten att ordna domstolspraktiken så att den alternativt i sin helhet kan fullgöras också vid förvaltningsdomstolarna.

Enligt betänkandet borde de som utbildas vid tingsrätterna ges mera omfattande befogenheter än de nuvarande tingsfiskalerna. Till denna del konstaterar jag att vid justitieministeriet bereds en proposition med förslag till ändring av tingsrättslagens bestämmelser om tingsfiskalers och notariers befogenheter.

DOMARUTBILDNINGENS LÄNGD

Kommissionen föreslår att domarutbildningen skall ta 3 år 5 månader i anspråk. Utbildningen föregås, om sökanden inte har tillräcklig juristerfarenhet, av en domstolspraktik på ett år. Utbildningstiden kan anses vara så lång att det i praktiken ofta är omöjligt att få t.ex. tjänstledighet för den. Å andra sidan finns det inga garantier för att de som har genomgått domarutbildningen placerar sig i domstoluppgifter. Av denna anledning är det skäl att ytterligare överväga möjligheten att förkorta utbildningstiden betydligt, till högst två år, varvid praktiken vid en tingsrätt samt på andra praktikplatser skulle ta ett år i anspråk vardera. Under den fortsatta beredningen är det också skäl att utreda eventuella utbildningsalternativ och likaså de praktiserande juristernas ekonomiska ställning under utbildningstiden samt möjligheterna att placera dem som genomgått domarutbildningen i uppgifter inom domstolsväsendet.

DOMARUTBILDNINGSNÄMNDEN

För den innehållsmässiga utformningen av utbildningssystemet samt för ledningen av det skall enligt förslaget inrättas en domarutbildningsnämnd, som till övervägande del består av företrädare för domstolsväsendet. Enligt betän-

kandet är målet att en övergång till det nya utbildningssystemet skall ske under de närmaste åren, eventuellt redan år 2003. Nämnden föreslås bli tillsatt år 2002 och den kunde inleda sin verksamhet t.ex. 1.6.2002. Hösten 2002 skall utbildningen på praktikplatserna inledas för att dessa därpåföljande år skall ha beredskap för det nya utbildningssystemet.

Det är skäl att omedelbart utse domarutbildningsnämnden, för att praktikplatserna skall kunna utses och organiseras så snart som möjligt.

7) Språklagskommitténs betänkande (JM)

Justitiekansler Paavi Nikulas utlåtande 29.10.2001 till justitieministeriet refereras i avsnitt 9, s. 160 (41/20/01).

8) Ändring av självstyrelselagen för Åland (JM)

Justitiekansler Paavi Nikulas utlåtande till justitieministeriet 10.5.2001 dnr 3/20/01

1. ALLMÄNT

Justitieministeriet har medelst 18.1.2001 daterat brev nr 3719/08/97 begärt mitt utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland. Utkastet har beretts utifrån den s.k. Ålandsarbetsgruppens betänkande och de remissyttranden som inkommit i anledning av betänkandet.

I förslaget har bestämmelserna om republikens presidents befogenheter att kontrollera landskapslagarnas förenlighet med å ena sidan självstyrelselagen och å andra sidan EG-rätten och andra internationella förpliktelser precisrats. Förslagets bestämmelser om landskapets deltagande i beslut, som gäller Europeiska unionen, avser att säkerställa landskapets inflytande i de frågor som enligt självstyrelselagen hör till landskapets behörighet. Förslaget innehåller också bestämmelser om landskapets ansvar för genomförande av beslut som fattats inom EU.

2. BENÄMNINGEN ”ÅLANDS LANDSKAPSSTYRELSE”

Enligt förslaget skall benämningen ”Ålands landskapsstyrelse” ändras till ”Ålands land-

skapsregering”. Detta motiveras med strävan att förhindra förväxlingar och missförstånd, som kan uppstå på grund av att landskapsförbunden tagit i bruk benämningen landskapsstyrelse, samt behovet av att skapa en funktionsbeskrivande benämning. I propositionen ingår dock inte någon uppgift om benämningen av de enskilda medlemmarna av landskapsregeringen. En uttrycklig ståndpunkt skulle varit påkallad, enligt grundlagens 60 § gäller benämningen ”minister” enbart medlemmarna av statsrådet och till titeln minister fogas ett prefix som uttrycker ministrernas tjänsteområde t.ex region- och kommunminister, utrikeshandelsminister osv..

3. LAGSTIFTNINGSKONTROLLEN OCH STIFTANDE AV LANDSKAPSLAGAR

Förslagets 19 § innehåller bestämmelser om laglighetskontrollen dvs. republikens presidents vetorätt. Bestämmelserna bygger i princip på det nuvarande systemet, men presidentens prövningsrätt i fråga om landskapslagars förenlighet med fördrag eller andra internationella förpliktelser begränsas.

Enligt 19 § 1 mom. ”skall” presidenten förordna att en landskapslag skall förfalla i sin helhet eller till någon viss del, om presidenten finner att lagtinget har överskridit sin lagstiftningsbehörighet genom att lagstifta i fråga som hör till rikets behörighet. Efter att ha inhämtat högsta domstolens utlåtande har presidenten självständig prövningsrätt beträffande huruvida lagstiftningsbehörigheten överskridits, men om presidenten finner att så är fallet skall vetorätten utövas. Möjlighet föreligger således inte att utan utövande av vetorätten konstatera att lagstiftningsbehörigheten överskridits. Det vore sakenligt att inte i lagtexten använda för presidentens beslutfattande uttrycket ”skall”. Samma beslut uppnås genom uttrycket ”—förordnar presidenten att—”.

Enligt 2 mom. i paragrafen, som gäller kontrollen av landskapslagarnas förenlighet med internationella förpliktelser, skall presidenten ”ha befogenhet” att utöva vetorätt, om en landskapslag rör Finlands inre eller yttre säkerhet eller innebär ett sådant uppenbart brott mot fördrag eller annan internationell förpliktelse som skulle skada Finlands internationella relationer. Enligt gällande regler har presidenten ansetts skyldig att även i dessa fall utöva vetorätt med motiveringen att landskapslagen även i detta fall strider mot gällande självstyrelselag. Enligt förslaget har presidenten befogenhet att pröva om brottet är av

den arten att vetorätt skall utövas. Enligt motive-ringarna skall detta anses vara fallet enbart om riksintressen dvs. Finlands internationella relationer skulle skadas. I andra fall skall presidenten inte utöva sin vetorätt.

I händelse av ett fördragsbrott är det alltid Finland som ytterst har ansvar för ett fördragsbrott. Detta gäller även Finland som en medlemsstat i EU. I förslaget utgår man ifrån att kontrollorganen dvs. Ålandsdelegationen, högsta domstolen, justitieministeriet och republikens president inte har skyldighet att konsekvent övervaka att landskapslagstiftningen uppfyller gemenskapsrättens krav och att de inte heller bär ansvaret därför. Möjligheten till utövande av vetorätten i detta fall uteslutes dock inte helt. Även om det, såsom i motiveringarna konstateras, normalt inte är meningen att kontrollorganen och riksmyndigheterna skall ta ställning till oklara gemenskapsrättsliga frågor i samband med genomförandet av gemenskapsrätten i landskapet, är det viktigt att möjlighet att ingripa genom utövande av vetorätten föreligger även i detta sammanhang.

4. SÄTTANDE AV LANDSKAPSLAGAR I KRAFT I SKYNDSAM ORDNING

I 20 § i lagförslaget ingår bestämmelser om ikraftträdande och publicering av landskapslagar. Enligt 4 mom. i lagrummet kan lagtinget under vissa omständigheter bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att en lag helt eller delvis skall träda i kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av vetorätt. En förutsättning för detta är att ett anslag i landskapets budget förutsätter lagstiftning och att det därför eller av någon annan anledning finns särskilda skäl att lagen träder i kraft omedelbart. Sådana andra skäl kunde enligt motive-ringarna vara. t.ex att ett EG direktiv måste genomföras i skyndsam ordning eller att en s.k. blankettlag, dvs. en landskapslag om antagande av en riksdagslag, bör träda i kraft samtidigt som rikslagen. Bedömningen av frågan om särskilda skäl föreligger ankommer uteslutande på lagtinget, som enligt motiveringarna, även skall beakta och överväga om risk finns att presidenten utövar sin vetorätt.

I mitt utlåtande om Ålandsarbetsgruppens betänkande 1988/1999 konstaterade jag bl.a. att genomförandet av förslaget till denna del skulle innebära en principiellt betydande ändring av presidentens ställning och den lagstiftningsmakt,

som tillkommer presidenten även enligt den nya grundlagen. Jag efterlyste därför en granskning av arbetsgruppens förslag utgående från såväl statsrättsliga synpunkter som för tryggnad av individens rättsskydd påkallade synpunkter. I utlåtandet förhöll jag mig kritiskt till arbetsgruppens förslag att rättsverkningarna av en lag, som förordnats att förfalla skulle återgå. Enligt lagpropositionen skall rättsverkningarna under den tid lagen varit gällande inte återgå. Enligt motiveringarna bör landskapslagar, som medför betydande rättsverkningar för enskilda, i regel inte heller sättas i kraft. Detta kunde framgå ur själva lagtexten.

Lagrummet berör grundläggande konstitutionella principer och dess berättigande kan med fog ifrågasättas. Enligt den föreslagna utformningen skulle det dock inte gälla uteslutande exceptionella situationer. Förslaget skulle innebära att försättande av budgetlagar i kraft i skyndsam ordning skulle i det närmaste utgöra regel och inte undantag. Ett undantagsförfarande skulle således tillämpas på årligen återkommande lagstiftningsrutiner, vilket inte kan anses befogat.

5. ÄRENDEN SOM GÄLLER EUROPEISKA UNIONEN

I förslaget görs en tydlig skillnad mellan landskapets deltagande i å ena sidan beredningen av nationella ställningstaganden till beslut, som fattas inom EU och å andra sidan genomförandet av beslut, som fattats inom EU.

De i 59 a § ingående grundstadgandena om landskapets ställning i den nationella beredningen motsvarar i huvudsak nu gällande principer. Landskapsregeringen skall sålunda ha rätt att vid statsrådet delta i beredning av ärenden i vilka behörigheten enligt självstyrelselagen skulle höra till landskapet, om inte beslutet skulle fattas inom EU, eller om saken på något annat sätt kan ha särskild betydelse för landskapet.

Landskapsregeringen skall även underrättas om beredningen i Europeiska unionen av dessa ärenden och om det är möjligt beredas tillfälle att på landskapets begäran delta i denna beredning. Detta stadgande, som är nytt i självstyrelselagen, uppges motsvara i det närmaste den praxis som tillämpats i fråga om landskapets deltagande i arbetsgrupper och kommittéer och även ministerrådets möten. Frågan om deltagandet i ministerrådets möten är problematisk såväl med beaktande av Finlands konstitution som självstyrelseområdenas ställning inom EU. Enligt Finlands

grundlag (93 § 2 mom.) skall statsrådet alltid bestämma om deltagandet i ministerrådets möten.

I 59 b § ingår bestämmelserna om behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket vid genomförandet av beslut, som fattats inom Europeiska unionen. Den nu gällande huvudregeln att behörighetsfördelningen består även vid genomförandet av gemenskapsrätten inskrivs genom förslaget i självstyrelselagen.

I 2 mom. ingår regler om fördelningen av behörigheten i vissa specialfall bl. a. i de fall där landskapets och rikets åtgärder för genomförandet bör anpassas till varandra. I dessa fall skall myndigheterna samråda om åtgärderna. Denna fråga har aktualiserats i fråga om utnyttjande av den laxkvot som tilldelats Finland. Enligt förslaget skall landskapets och rikets myndigheter i samråd se till att den gemensamma kvoten inte överskrids.

I förslaget har på ett förtjänstfullt sätt lösts de problem som är förbunda med behörighetsfördelningen och samarbetet mellan landskapet och riksmyndigheterna vid genomförande av gemenskapsrätten. Detsamma gäller stadgandena i förslagets 59 c § om beredningen av ställningstaganden angående fördragsbrott.

Det ovan nämnda gäller även de föreslagna reglerna i 59 d § om ansvar för genomförande av gemenskapsrätten och gemenskapens gemensamma politik. Enligt 1 mom. skall landskapet bära ansvar för de åtgärder som landskapet vidtagit eller bort vidtaga enligt reglerna angående behörigheten vid genomförandet av gemenskapsrätten. Enligt 2 mom. i lagrummet kan landskapsregeringen och statsrådet komma överens om att riket helt eller delvis skall bära ansvaret, om ansvaret anses vara oskäligt betungande för landskapet. Det bör dock understrykas att undantag från huvudregeln alltid bör grunda sig på en särskild fri prövning i varje enskilt fall.

9) Ett förslag till totalrevidering av utlänningslagen (IM)

Justitiekansler Paavi Nikulas utlåtande till inrikesministeriet 31.12.2001, dnr 51/20/01

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Inrikesministeriet bad i ett 13.11.2001 daterat brev justitiekanslern senast 31.12.2001 ge ett ut-

låtande om ett förslag till totalrevidering av utlänningslagen, som 1.11.2001 överlämnades av den arbetsgrupp för revidering av utlänningslagen som tillsatts av inrikesministeriet.

Enligt följebrevet skulle i utlåtandet bedömas framför allt de verkningar som den föreslagna lagändringen anses få från ekonomisk, administrativ och samhällelig synpunkt. Dessutom ombads ministerierna bedöma de behov av ändringar i lagstiftningen om det egna förvaltningsområdet som eventuellt skulle orsakas av ändringarna i utlänningslagen.

UTLÅTANDE

Allmänna synpunkter

Enligt arbetsgruppens förslag är det primära syftet med totalrevideringen att stifta en ny utlänningslag som är klar, konsekvent och entydig. Av lagen skall framgå behörighetsförhållandena mellan olika myndigheter samt gränserna för myndigheternas prövningsrätt. I lagen skall också klart anges grunderna för rättigheterna och skyldigheterna. Utlänningars inflyttning i landet borde ses som en helhet, med beaktande av invandring, flyktingskap och annan inflyttning som dikteras av internationellt skyddsbehov samt inflyttning som baseras på band till Finland. I förslaget konstateras särskilt att vid beredningen skall fästas speciell uppmärksamhet vid grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I motiveringen framförs omständigheter som motiverar den föreslagna ändringen. I olika sammanhang har framförts att nuläget är tämligen otillfredsställande både med avseende på utlänningarnas rättssäkerhet och med avseende på kravet på en god förvaltning. Med beaktande av den omfattande helhet som beredningen avser kommer propositionen sannolikt att ytterligare omformas bl.a. under den fortsatta beredningen efter remissomgången. Av denna anledning har jag i detta sammanhang för avsikt att inom ramen för min behörighet, med tanke på den fortsatta beredningen meddela ministeriet enskilda iakttagelser för kännedom.

Allmänna förvaltningsförfaranden

I lagförslagets 6 § regleras vissa nya förfaranden. Syftet med dessa är att förbättra rättssäker-

heten för utlänningsmyndigheternas klienter. De föreslagna bestämmelserna gäller bl.a. myndigheternas utredningsskyldighet samt förhållandet mellan å ena sidan en parts skyldighet att lägga fram tilläggsutredning och å andra sidan partens personliga förhållanden och möjligheter att skaffa utredning (2 mom.).

Den nya bestämmelsen om utredningsansvar, när det gäller fördelningen av utredningsskyldigheten mellan myndigheter och parter, är enligt min mening motiverad. En part kan i allmänhet lättast och på det mest tillförlitliga sättet redogöra för faktorer som har samband med sina personliga förhållanden. Trots den allmänna bestämmelsen i lagförslagets 4 § är det i detta sammanhang skäl att framhålla proportionalitetsprincipen, som innebär att särdragen i det ärende som skall avgöras och i förhållandena skall beaktas.

Rättssäkerhet

Systemet för sökande av ändring föreslås huvudsakligen bli oförändrat. De största ändringarna gäller de utvidgade möjligheterna till fullföljd, från den gällande lagens besvärstillsstånd till ett enhetligt besvärstillsståndssystem, samt bestämmelser om besvärstillsstånd för utlänningsverket. Dessutom föreslås särskilda bestämmelser om besvärstillsstånd. I motiveringen till lagförslaget konstateras att grundlagsutskottet har ansett att systemet med besvärstillsstånd är exceptionellt inom förvaltningsprocessen. Enligt utskottets åsikt är det därför skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgning av systemet med besvärstillsstånd. Argument kan anföras både för besvärstillsståndssystemet och för obegränsat ändringsökande. Bedömningen av fullföljdrätten måste ske utgående från arten och mängden av de besvär som det är fråga om samt utgående från de problem som eventuellt har förekommit i praktiken. Den slutliga bedömningen kommer också att påverkas av olika intressegruppers synpunkter och sammanjämkningen av dessa.

Bestämmelserna i 167 § 2 och 3 mom. om verkställighet av avvsningsbeslut avser situationer där det utan hinder av eventuellt ändringsökande är möjligt att verkställa beslut om avvsningsökande. I bestämmelserna ingår ordalydelsen "om inte förvaltningsdomstolen förordnar något annat".

Jag hänvisar till mitt utlåtande 15.2.2000 till inrikesministeriet (SM-2000-225/ka-2) när det gäller omedelbar verkställighet av avvsningsbe-

slut samt till de där framförda synpunkterna på sökandens rättssäkerhet och grundläggande rättigheter. Denna omständighet uppmärksammas också i reservationerna till förslaget. Jag anser det därför vara viktigt att det finns en faktisk möjlighet till verkställighetsförbud. Dessutom anser jag det vara motiverat att det vid den fortsatta beredningen fästs särskilt avseende vid de synpunkter som förvaltningsdomstolarna framför på förfarandet samt på de erfarenheter som hittills har fåtts.

Arbetsgruppens förslag är inte uppgjort i form av en proposition. Motiveringen till bestämmelserna om lagstiftningsordningen kan således inte bedömas på enhetliga grunder. Under den fortsatta beredningen är det skäl att utarbeta en särskild motivering till bestämmelserna om lagstiftningsordningen. I det sammanhanget skall också den kritik bemötas som framförs i den första reservationen till betänkandet. Med beaktande av de partiella revideringar som har gjorts i den gällande lagen anser jag det vara skäl att eventuellt inhämta grundlagsutskottets utlåtande om den färdiga propositionen.

Övriga iakttagelser

Enligt betänkandet bygger den gällande lagen på en kasuell systematik. Alternativt kunde den byggas på en persongruppsbaserad systematik, vilket innebär att t.ex. resande, invandrare, asylsökande, EU-medborgare och medborgare i ESS-stater skulle behandlas i skilda kapitel. För varje grupp skulle gälla särskilda bestämmelser om inresa och vistelse i landet samt om avvisning. Detta alternativ kunde emellertid leda till onödig upprepning av vissa bestämmelser, då samma grunder skulle tillämpas på flera grupper. Det har inte ansetts föreligga några skäl att ändra den grundläggande strukturen.

Den strukturella systematiken, som utgår från de behandlingsskedan som ett ärende genomgår, förefaller klar. Eftersom den fria rörligheten för EU-medborgarna gradvis har utökats och normerna är spridda på flera hierarkiska nivåer, kunde dessa omständigheter beaktas i motiveringen särskilt med avseende på de rättssäkerhetssynpunkter som bestämmelserna förutsätter samt med beaktande av rättsmedlen i förhållande till de föreslagna nationella bestämmelserna.

Enligt föreslagna 52 § 1 mom. kan permanent uppehållstillstånd förvägras en utlänning som 2) misstänks för ett brott på vilket kan följa fängelse

eller 4) misstänks för två eller flera brott. Av bestämmelsens ordalydelse måste enligt min åsikt tillräckligt exakt framgå när dessa grunder utgör ett bestående hinder för beviljande av uppehållstillstånd.

Såsom tidigare har konstaterats kommer olika myndigheters och intressegruppers utlåtanden att ge ytterligare argument för en bedömning av förslagen och för komplettering av motiveringen under den fortsatta beredningen samt skrivningen av och precisionen i de enskilda bestämmelserna. Efter denna tjänstemannabehandling kan en lyckad totalrevidering förutsätta inhämtande av utlåtanden eller synpunkter från olika håll genom en ny remissomgång eller vid ett möte där parterna hörs.

10) Anvisningar till Finlands representant i EU:s militärkommitté (FSM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till försvarsministeriet 28.8.2001, dnr 24/20/01

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Försvarsministeriets kanslichef Matti Ahola bad i ett brev som han undertecknat 30.5.2001 om justitiekanslerns rättsliga ställningstagande till de anvisningar som inom ramen för EU och NATO utfärdas för Finlands permanenta militära representant. Till brevet fogades ett utkast till anvisningar för den militära representanten i EU och NATO. Avsikten är enligt brevet att säkerställa anvisningarnas enhetlighet och att etablera ett sådant förfarande att försvarsförvaltningen, utrikesförvaltningen, statsrådets kansli och republikens president samtidigt får samma information om den militära representantens verksamhet och om de gällande anvisningarna.

Avsikten med anvisningarna är inte att ingripa i statsrådets interna arbetsfördelning. Avsikten är att säkerställa enhetliga anvisningar uttryckligen när det gäller sådana till försvarsförvaltningens område hörande frågor som utslutande eller huvudsakligen förutsätter militär sakkunskap.

Med anledning av begäran har inhämtats utrikesministeriets 15.6.2001 daterade utlåtande samt försvarsministeriets 25.6.2001 daterade utlåtande. Dessutom har i ärendet inhämtats ett 21.8.2001 daterat utlåtande från statsrådets kansli.

UTLÅTANDE

Försvarsministeriets begäran om utlåtande gäller anvisningarna till den permanenta militära representanten i EU och NATO. I försvarsministeriets utlåtande 25.6.2001 med anledning av utrikesministeriets utlåtande underströks emellertid att i utkastet till regler avses enbart anvisningarna till den permanenta militära representanten för försvarsmaktens kommandör samt den militära representantens rapportering.

Detta utlåtande gäller uteslutande anvisningarna till den militära representanten i den militärkommitté som lyder under EU:s råd, enligt den avgränsning som försvarsministeriet numera har gjort.

Utgångspunkten för granskningen är 93 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Statsrådets befogenhet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen omfattar hela Europeiska unionen och sålunda alla ärenden och grupper av ärenden som behandlas inom unionen. Såsom konstateras i motiveringen till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 146) skall statsrådet i synnerhet vid beredningen av ärenden som gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik handla i samarbete med republikens president. Riksdagens grundlagsutskott underströk att presidenten och statsrådet på lämpligt sätt och i tid skall underrätta varandra om frågor som är av betydelse för utrikespolitiken (GrUB 10/1998 rd, s. 25). Statsrådets befogenhet omfattar alla de EU-institutioner där beslutsfattandet är baserat på medlemsstaternas ställningstaganden och där besluten förutsätter nationell beredning. Detta gäller i synnerhet Europeiska unionens råd, som utöver den centrala beslutanderätten.

Innehållsmässigt är det frågan om att statsrådets befogenhet på det sätt som konstateras ovan innefattar att definiera Finlands ståndpunkt samt att besluta om Finlands representanters handlande och deltagande i beslutsfattandet inom Europeiska unionen samt i de föregående beredningsskedena. Statsrådets beredningsansvar gäller hela statsrådet, dvs. statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Det viktigaste beredningsorganet när det gäller unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är, i de politiskt mest betydelsefulla eller principiella ärendena, statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. I ärenden på ett mera konkret plan

ligger ansvaret för beredningen och beslutsfattandet snarare på det i respektive ärende behöriga ministeriet, likväl så att ärendet innan den slutliga nationella ståndpunkten fastställs vid behov kan tas upp till en mera omfattande behandling.

Försvarsministeriets begäran om utlåtande gäller Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. De ärenden som har samband med denna militärpolitiska helhet behandlas och avgörs dels vid toppmötet mellan medlemsländernas stats- och regeringschefer, dels i rådet för allmänna ärenden som är sammansatt av medlemsländernas utrikesministrar. Europeiska unionens militärkommitté tillsätts av rådet. I försvarsministeriets utlåtande betonas den av kommandörerna för medlemsländernas försvarsmakter bestående militärkommitténs roll som ett militärt sakkunnigorgan. Den nationella medlemmen i militärkommittén eller dennes representant borde sålunda ges anvisningar inom försvarsförvaltningen.

Militärstabens uppgifter i samband med krishantering, dvs. förvarning, situationsbedömning och strategisk planering, är närmast av militär art, men konstaterandet och avgränsandet av en eventuell militär kris samt de bedömningar och beslut som föregår en krishanteringsoperation är också förenade med viktiga politiska prioriteringar. Också omfattningen av och de grundläggande uppgifterna (krishantering) för den militära strukturer som byggs upp inom Europeiska unionen är fortfarande föremål för diskussion. Det är sålunda viktigt att dessa frågor granskas i ett vidare perspektiv och att vi som medlemsland formulerar vår ståndpunkt efter en mångsidig beredning. Detta är viktigt också med tanke på utrikespolitikens enhetlighet, vilket betonas i motiveringen till grundlagen (se RP 1/1998 rd, s. 146). I detta sammanhang måste vi dessutom komma ihåg att det är fråga om en representant för försvarsmaktens kommandör, vilket innebär att också kommandören har en nära anknytning till anvisningarna.

Riksdagen godkände 15.5.2001 en lag om ändring av lagen om försvarsmakten. Enligt lagens 2 § 7 a punkten har försvarsmakten till uppgift att för sin del svara för den internationella verksamheten inom förvaltningsområdet enligt vad som vid behov bestäms genom förordning av försvarsministeriet. Anvisningarna till medlemmen av EU:s militärkommitté och till dennes representant kan, liksom medlemmens och representantens rapportering, granskas dels mot bakgrund av stabila förhållanden som ett normalt

EU-administrativt ärende, dels mot bakgrund av en eventuell konkret krishanteringssituation. Också i en eventuell krishanteringssituation fungerar militärkommittén som EU-rådets organ, inom vilket ett medlemslands nationella ståndpunkt i enskilda ärenden skall stämma överens med medlemslandets nationella ståndpunkt i något annat EU-organ som behandlar samma ärende. I synnerhet från den ministers synpunkt som i sista hand svarar för medlemslandets ståndpunkt och informerar EU-rådet om denna, är det nödvändigt att medlemslandets ståndpunkt är entydig och överensstämmande. I detta utlåtande tas inte upp sådana rent militära eller praktiska gränsdragningsfrågor som gäller verkställighet av en eventuell krishanteringsoperation mellan EU:s militärkommitté och EU:s militärstab.

Också i den mån som det är fråga om ärenden inom försvarsmaktens förvaltningsområde skall den ståndpunkt som meddelas militärkommittén vara överensstämmande med den nationella ståndpunkt som omfattats i andra organ. Av dessa orsaker skulle förfarandet med sådana direkta anvisningar inom ett förvaltningsområde som avses i utkastet inte vara förenligt med den ansvarsfördelning vid den nationella beredningen av EU-ärenden som avses i 93 § 2 mom. i grundlagen och inte heller med de grundläggande målsättningarna för det nationella inflytandet. Det skulle inte heller vara förenligt med det koordineringsansvar som utrikesministeriet har enligt 92 § 3 mom. i grundlagen.

När det gäller anvisningarna till den person som representerar Finland i EU:s organ är det inte avgörande hur anvisningsförfarandet genomförs tekniskt. Innebörden av den nationella ståndpunkt som meddelas Europeiska unionens organ har däremot en avgörande betydelse. De beredningsanvisningar som utfärdas av Finlands nationella myndigheter och förvaltningsområden skall till sitt innehåll främja en mångsidig och sakkunnig nationell beredning av EU-ärenden, men samtidigt också medlemslandets enhetliga och entydiga ståndpunktstagande i Europeiska unionens organ.

I försvarsministeriets utkast till anvisningar redogörs för de förfrågningar och rapporter som inkommit från den militära representanten. Däremot behandlas inte närmare den nationella beredningen av de ärenden som frågorna avser och meddelandet av Finlands ståndpunkt. Med hänvisning till det som anförs ovan konstaterar jag att det i anvisningsutkastet använda uttrycket ”till försvarsministeriet som den myndighet som skö-

ter ärendena” inte kan betyda att ministeriet efter att ha hört kommandören för försvarsmakten i samtliga fall ensamt kan utforma Finlands ståndpunkt och meddela denna direkt till den som har bett om anvisningen. Innan en nationell anvisning ges skall övriga berörda parter vid behov kunna delta i utformningen av den nationella ståndpunkten. I praktiken kan försvarsmaktens kommandörs andel i anvisningsförfarandet knappast begränsas enbart till att han hörs, eftersom det är frågan om hans personliga representant. Det måste härvid också ses till att utrikesministeriets ansvar enligt 93 § 3 mom. i grundlagen kan förverkligas. Konstellationen är å andra sidan densamma som förhållandet mellan ministerierna och riksdagen vid beredningen av EU-ärenden som hör till lagstiftningens område. I fråga om sådana ärenden skall riksdagen enligt 93 § 2 mom. i grundlagen ges en reell möjlighet att delta i utformningen av den nationella ståndpunkten.

När det gäller anvisningarna till Finlands representant i ett organ som lyder under EU-rådet samt dennes rapportering är det också i fråga om militärkommittén skäl att förfara i enlighet med de vedertagna förfarandena för anvisningar och rapportering i övriga EU-ärenden. Till denna del hänvisar jag till det arrangemang som har genomförts mellan statsrådets kansli och utrikesministeriet. Detta förfarande uppfyller enligt mitt förmenande bäst den målsättning som försvarsministeriet nämner i sin begäran om utlåtande, dvs. att försvarsförvaltningen, till vilken enligt min åsikt skall hänföras såväl försvarsmakten som försvarsministeriet, utrikesförvaltningen och statsrådets kansli samt republikens presidents kansli samtidigt skall få samma information om den militära representantens verksamhet och om de anvisningar som ges denne. Alla dessa parter skall med sin sakkunskap bidra till anvisningarna samt ansvara för behandlingen av ärenden och för beslutsfattandet, även om försvarsministeriet och försvarsmaktens kommandör företräder de viktigaste sakkunigområdena. Förfarandet skall också ge utrikesministeriet faktiska möjligheter att uppfylla sitt koordineringsansvar.

11) Återkrav av resultatpremier (FM)

Justitiekansler Paavi Nikulas utlåtande till finansministeriet 12.3.2001, dnr 7/20/01

Finansministeriet har i en skrivelse som inkom 12.2.2001 bett justitiekanslern uttala sin uppfatt-

ning om ministeriets, av en till skrivelsen bifogad 8.2.2001 daterad promemoria framgående ståndpunkt i ett ärende som gäller återkrav av resultatpremier som utan vederbörlig befogenhet hade betalats till den högsta tjänstemannaledningen. Med skrivelsen följde också ett utkast till anvisningar om tillämpningen av statsförvaltningens resultatpremiesystem på tjänstemän i den högsta tjänstemannaledningen. Ministeriet har meddelat att det utfärdar anvisningarna först efter att justitiekanslern har gett det begärda utlåtandet om den nämnda promemorian.

Ärendet blev anhängigt genom en 24.1.2001 daterad skrivelse från statens revisionsverk till finansministeriet (dnr 26/30/01). Ministeriet har tillställt mig en kopia av skrivelsen.

Enligt statens revisionsverks skrivelse har det förekommit att resultatpremier utan befogenhet har betalats till den högsta ledningen för ämbetsverk och inrättningar med stöd av ämbetsverkets egna beslut. Statens revisionsverk har hänvisat till 60 § i statstjänstemannalagen, som gäller återkrav av lön eller annan ekonomisk förmån av anställningsförhållandet som har utbetalts utan grund. Enligt brevet skall de i sändlistan nämnda ministerierna senast 30.3.2001 underrätta statens revisionsverk om de åtgärder som de har vidtagit med anledning av resultatpremier som har betalats utan befogenhet.

Enligt finansministeriets promemoria är huvudregeln den att grundlöst utbetalda förmåner skall återkrävas. Enligt finansministeriets åsikt skall betalda resultatpremier inte anses grundlösa enbart med den motiveringen att de har betalats utan att den gällande lagstiftningens bestämmelser om lönebetalningsbefogenhet har iakttagits. Frågan om återkrav måste prövas som en helhet, med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter. Vid prövningen måste framför allt tas hänsyn till om en utbetald förmån med beaktande av samtliga omständigheter är grundlös eller inte. Vid bedömningen är det skäl att beakta för det första vilket förfarande som har iakttagits när beslutet om grunderna för och utbetalningen av resultatpremien fattades. Om den högsta ledningens resultatmål har uppställts, uppnåendet av dem har fastställts och beslut om utbetalning av en resultatpremie har fattats genom någon högre myndighets eller något högre organs, t.ex. ämbetsverkets direktions eller motsvarande organs försorg eller om premien har fastställts av tjänstemannens förman, finns det i regel ingen anledning att återkräva den.

En omständighet som talar för avstående från återkrav vore att den premierade tjänstemannen

har hört till någon större resultatansvarig enhet inom ämbetsverket.

Om tjänstemannen själv har varit med om att besluta om resultatpremien eller om att bereda beslutet på ett sådant sätt att hans opartiskhet med beaktande av jävsbestämmelserna har äventyrats, skall frågan om premien varit grundlös eller inte utredas separat, innan återkravsärendet avgörs.

Jag konstaterar att frågan om betalning av resultatpremier till vissa höga tjänstemän för närvarande utreds av statens revisionsverk samt att vederbörande ministerier före utgången av innevarande månad skall meddela vilka åtgärder de har vidtagit i ärendet. Eftersom ärendet sålunda är anhängigt hos en annan myndighet har justitiekanslern inte någon anledning att undersöka det ifrågavarande resultatpremierförfarandet.

Av finansministeriets brev framgår inte om den promemoria som avses i begäran om utlåtande är avsedd att sändas till statens revisionsverk och/eller till vederbörande ministerier.

I finansministeriets promemoria framförs synpunkter som enligt ministeriets åsikt kan leda till att det — med avvikelse från huvudregeln — inte behöver vidtas åtgärder för att återkräva resultatpremierna. Denna ståndpunkt är enligt min åsikt problematisk: om resultatpremier har betalats utan att gällande bestämmelser har iakttagits måste man fråga sig om det finns någon laglig möjlighet att avstå från att återkräva resultatpremierna. Härvid måste för det första beaktas principen om förtroendeskydd, som finansministeriet åberopar. En omständighet som har betydelse för prövningen av frågan om resultatlön har betalats utan grund är enligt min åsikt också om betalningarna skulle ha godkänts om en framställning hade gjorts till det behöriga ministeriet. Enligt min åsikt kan man inte utesluta möjligheten att resultatlönen hade varit godtagbar i den bemärkelse som avses i tjänstemannalagen även om den beviljats i ett felaktigt förfarande. De ministerier som statens revisionsverk har bett om utredning skall i varje fall självständigt avgöra återkravsfrågan. Därefter kan statens revisionsverk, beroende på innebörden av avgörandena, ytterligare bli tvunget att ta ställning till återkravsfrågan. Ärendet kan också bli anhängigt vid en förvaltningsdomstol eller hos någon annan myndighet.

Enligt min åsikt faller finansministeriets ställningstagande inom ramen för dess prövningsrätt.

Jag har ingenting att anmärka vad gäller finansministeriets utkast till anvisningar om resultatlön.

12) Ett dispensbeslut (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till undervisningsministeriet 8.8.2001, dnr 30/20/01

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Undervisningsministeriet anför i en skrivelse 24.7.2001 att vid ministeriet skulle tillsättas en tidsbestämd överdirektörstjänst som chef för utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelningen, då tjänstens föregående innehavare blivit utnämnd till ministeriets kanslichef.

Inom den utsatta tiden hade till tjänsten anmält sig bl.a. en person som inte uppfyllde det i 29 § 1 mom. 1 punkten i reglementet för statsrådet och i 4 § 1 mom. 2 punkten i förordningen om undervisningsministeriet (162/1997) angivna behörighetsvillkoret, enligt vilket för tjänsten krävs högre högskoleexamen. Sökanden hade avlagt lägre högskoleexamen och uppfyllde de övriga behörighetsvillkoren för tjänsten, dvs. förtrogenhet med verksamheten på förvaltningsområdet samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap.

Statsrådet hade 19.1.1995 beviljat den ifrågasvarande personen dispens från kravet på högre högskoleexamen, som var ett behörighetsvillkor för tjänsten som generaldirektör för utbildningsstyrelsen. Den ifrågasvarande personen hade år 1995 med dispens utnämnts till tjänsten som förvaltningsdirektör vid utbildningsstyrelsen.

Utbildningsstyrelsens generaldirektörstjänst är en s.k. specificerad tjänst, liksom den överdirektörstjänst som avdelningschef som tillsättningen gällde. I den juridiska litteraturen har framförts att den som har fått dispens kan återopa denna också senare, vid tillsättningen av en motsvarande tjänst, om inte bestämmelserna har ändrats i det ifrågasvarande avseendet.

Undervisningsministeriet har frågat om tjänsterna som ministeriets överdirektör och utbildningsstyrelsens generaldirektör kan betraktas som motsvarande tjänster, vilket skulle innebära att dispensen från år 1995 i fråga om högre högskoleexamen gällde också för den tjänst som skulle tillsättas.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Efter att ha övervägt om utbildningsstyrelsens generaldirektörstjänst motsvarar överdirektörs-

tjänsten som chef för undervisningsministeriets utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelning konstaterar jag för det första att båda tjänsterna hör till samma förvaltningsområde och att de dessutom har anknytning till utbildning och undervisning, visserligen så att undervisning och utbildning utgör endast en del av området för den ifrågasvarande tjänsten vid undervisningsministeriet. Vidare konstaterar jag att enligt 14 § i förordningen om utbildningsstyrelsen (183/1991) och 24 § i arbetsordningen för undervisningsministeriet (483/2000) ingår lednings- och övervakningsuppgifter i vardera tjänsten. I detta avseende överensstämmer tjänsteuppgifterna sålunda med varandra.

Chefen för undervisningsministeriets utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelning skall å andra sidan också föredra ärenden i ministeriet samt vid statsrådets allmänna sammanträde. Verksamhetsområdet för ministeriets ifrågasvarande avdelning är vidsträcktare än utbildningsstyrelsens och omfattar bl.a. universitet och universitetsstudier, vetenskaplig forskning och arkivväsendet. Av betydelse för verksamheten vid och ledningen av ministeriets avdelning är dels dennas lagstadgade uppgifter, dels ansvaret för beredningen och verkställigheten av åtgärder som syftar till utveckling av olika funktioner inom förvaltningsområdet som en del av den helhet som statsrådet utgör och under ledning av den politiskt ansvarige ministern.

I den juridiska litteraturen konstateras (Kulla, Viran täyttö, Tampere 1999, s. 134) att en dispens inte är bunden till en viss tjänstetillsättning, utan att den som har fått dispens kan återopa denna också senare. Detta är emellertid fallet endast vid tillsättning av en motsvarande tjänst. Som exempel nämns sådana tjänster vid ett ämbetsverk som har samma benämning och motsvarande behörighetsvillkor samt vissa typer av tjänster t.ex. vid länsstyrelserna.

I det aktuella fallet var det fråga om ämbetsverksenheter som hör till samma förvaltningsområde men skiljer sig från varandra till sina verksamhetsprinciper och sin uppbyggnad. Dessutom var det frågan om ledande tjänster på horisontellt olika plan. Inte heller uppgiftsområdena är i den bemärkelsen överensstämmande att man utgående från hur långt dispensen sträcker sig kan tala om motsvarande tjänster. Min slutsats är sålunda att den dispens som 19.1.1995 beviljades den ifrågasvarande personen från kravet på högre högskoleexamen för tjänsten som utbildningsstyrelsens generaldirektör inte i fråga om nämnda examen var i kraft för

den överdirektörstjänst som chef för undervisningsministeriets utbildnings- och vetenskapspolitiska avdelning som det var fråga om att tillsätta.

13) Verkställighet av sommartidsdirektivet (KM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till kommunikationsministeriet 14.5.2001, dnr 21/20/01.

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Kommunikationsministeriet har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till statsrådets förordning om sommartid, särskilt om bemyndigandet att ge författningen samt om regleringsnivån.

Enligt en promemoria som bifogats ministeriets skrivelse har i Finland utan avbrott tillämpats sommartid sedan år 1981. Den gällande förordningen om sommartid (792/1997) gäller åren 1998—2001. Till innehållet motsvarar förordningen Europaparlamentets och rådets åttonde sommartidsdirektiv (97/44 EEG). Europaparlamentet och rådet har gett ett nytt direktiv om bestämmelser beträffande sommartid (2000/84/EG). Det nya direktivet avviker från det föregående så att det är i kraft tills vidare. Enligt direktivet skall kommissionen emellertid vart femte år offentliggöra ett meddelande som anger när sommartiden skall börja och upphöra under de följande fem åren.

Den gällande förordningen har givits utan något uttryckligt bemyndigande i lag, som en s.k. ursprunglig förordning. Enligt förslaget skall också det nya direktivet sättas i kraft genom en förordning. I gällande lag finns inget bemyndigande att utfärda förordning. Det anses inte nödvändigt att stifta en lag enbart för ett sådant bemyndigande, trots att direktivet innehåller bestämmelser som berör samtliga medborgare och juridiska personer. Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar stastrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. På denna grund föreslås att det nya sommartidsdirektivet sätts i kraft nationellt genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av den nämnda bestämmelsen i grundlagen.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen är en förut-sättning för utfärdande av förordningar ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Sommartiden bestäms dels utgående från den koordinerade universaltiden, som regleras genom en förordning som utfärdas med stöd av 10 § (321/1992) i lagen om måttenheter och justering av mätningsredskap, dels i enlighet med det ovannämnda direktivet. I fråga om regleringsnivån anser jag sålunda att det inte behövs någon författning på lagnivå för tillämpningen av sommartid.

Grundlagsutskottet ansåg när den behandlade 93 § i grundlagen (GrUB 10/1998 rd — RP 1/1998 rd) att statsrådet med anledning av direktiv kan utfärda förordningar direkt med stöd av 93 § 2 mom.

Med stöd av det som anförs ovan har jag ingenting annat att anmärka när det gäller den föreslagna förordningen än att jag konstaterar att medlemsstaterna enligt artikel 7 i direktivet förutsätts hänvisa till detta i sina författningar. I ikraftträdelsebestämmelsen kan lämpligen tas in ett omnämnande om direktivet. Jag konstaterar också att författningen är rubricerad Statsrådets förordning.

2.6. Övriga utlåtanden och ställningstaganden

1) Ändring av telemarknadslagen

I sitt utlåtande 15.2.2001 till riksdagens grundlagsutskott om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen (RP 73/2000 rd) ansåg justitiekanslern att det i riksdagens trafikutskott beredda förslaget till ändring av bestämmelserna om skyldigheten att hyra ut ledig förmedlingskapacitet i telenät inte var förenligt med bestämmelsen om egendoms-skydd i 15 § i grundlagen. Bestämmelsen om hyrningsskyldigheten skulle beaktas dels när det gällde telenätets ägares nuvarande eget bruk, dels också ägarens reella och rimliga framtida bruk. Grundlagsutskottet ansåg (GrUU 5/2001) att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstift-

ningsordning om bestämmelsen om hyrning av förmedlingskapacitet i telenätet återfick den ordalydelse som den hade i regeringens proposition (6/21/01).

2) Ändring av reglementet för statsrådet (SRK)

Avsikten var att ändra reglementet för statsrådet till följd av att statsrådets dataförvaltningsuppgifter från statsrådets kansli överfördes till finansministeriet. Justitiekanslern hade ingenting att anmärka i fråga om modellen för överföringen. I sitt utlåtande om de föreslagna ändringarna i reglementet för statsrådet uppmärksammade justitiekanslern de behörighetsbestämmelser som gällde tillsättningen av en ledningsgrupp för statsrådets dataförvaltning samt ledningsgruppens uppgifter (50/20/01).

3) Användning av biståndsmedel (UM)

Enligt 9 § i partilagen kan ett parti inom ramen för statsförslaget beviljas understöd för sin i stadgarna och i det allmänna programmet angivna offentliga verksamhet. Justitiekanslern har i sitt utlåtande 15.8.2001 till utrikesministeriet om en konsultutredning rörande partiernas biståndssamarbete, från rättslig synpunkt ifrågasatt ett sådant förfarande att budgetmedel för främjande av utvalda utvecklingsländers demokratiska utveckling skulle kunna användas för i Finland verksamma partiers interna upplysningsarbete och information eller för något annat motsvarande ändamål som direkt eller indirekt stöder eller främjar partiets verksamhet (28/20/01).

4) Föredragningshandlingar som gällde republikens presidents förordnanden till uppgifter inom utrikesförvaltningen (UM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesministeriet 29.8.2001, dnr 38/20/01

Enligt 19 § i lagen om utrikesförvaltningen förordnar republikens president inspektörerna inom utrikesförvaltningen, beskickningscheferna och de ambulerade ambassadörerna till deras uppgifter. Verbet ”förordnar” visar att det formellt är fråga om ett ensidigt avgörande. I det förfarande som föregår beslutsfattandet kommer detta till synes på så sätt att något formellt ansökningsförfarande inte ordnas. I stället får eventuella intresserade intern information om vakanta

uppgifter, för att de skall kunna anmäla sitt intresse.

Enligt uppgift sätter den s.k. nyckelgruppen som består av utrikesförvaltningens tjänstemannaledning, för varje vakant uppgift upp en promemoria i vilken de intresserade — från fall till fall — bedöms utgående från de krav som uppgiften ställer. De kan också ställas i preferensordning. Promemorian överlämnas till föredragande ministern som kan informera republikens president om vilka som är intresserade av uppgiften samt om bedömningen av dem.

Förfarandet regleras uttömmande i de specialbestämmelser som gäller utrikesförvaltningen. Ett sådant offentligt ansöknings- eller anmälningsförfarande som i allmänhet skall iaktas utnämningssaken kommer sålunda inte i fråga. Den skriftliga beredning som föregår förordnandet samt informationen till republikens president innebär vanligen också att föredragningslistan varken vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid presidentföredragningen upptar någon promemoria eller andra bilagor.

Ett förordnande till en uppgift inom utrikesförvaltningen föregås av en utnämning, i allmänhet till en utrikesrådstjänst. Av 7 och 7 a § i stats-tjänstemannaförordningen framgår att inte heller vid dessa tjänstutnämningar i utrikesministeriet iaktas det allmänna ansöknings- eller anmälningsförfarande som i allmänhet tillämpas i utnämningssaken.

5) Fängelsestraffkommitténs betänkande (JM)

I det utlåtande som biträdande justitiekanslern 2.10.2001 gav till justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning om fängelsestraffkommitténs betänkande (kommittébetänkande 2001:6) konstateras att det är fråga om ett viktigt reformprojekt. Grundlagen förutsätter att fångarnas rättigheter och skyldigheter regleras på lagnivå.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade bl.a. bedömningen av unga personers ställning, behovet av klarare bestämmelser om ändringssökande i disciplinära ärenden och vissa andra typer av ärenden samt utländska rannsaksningsfångars rättigheter (33/20/01, JJ).

6) Bedömning av verkningarna av författningsförslag (IM)

Inrikesministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om den slutrapport som givits av

arbetsgruppen för bedömning av författningsförslags verkningar från den regionala utvecklingens synpunkt. Arbetsgruppen hade utarbetat ett förslag till anvisningar om bedömning av förslag. Justitiekanslern meddelade 9.3.2001 inrikesministeriet att anvisningarna sannolikt ökar och förbättrar förutsättningarna att bedöma författningsförslag. Bedömningen förutsätter, så som granskningslistan visar, god sakkunskap. Det är sålunda nödvändigt att sammanställa faktagamaterial för bedömningen också i remisskedet, t.ex. från de myndigheter som ansvarar för den regionala utvecklingen. Det kan vara skäl att konstatera detta i de anvisningar som i sinom tid ges. Justitiekanslern hade ingenting att anmärka på i arbetsgruppens förslag till anvisningar (2/20/01).

7) Utkast till lagstiftning om hållande av utlänningar i förvar (JM)

Utlänningar som med stöd av 46 § i utlänningslagen (378/1991) har tagits i förvar skall enligt lagens 47 § 2 mom. (537/1999) så snart som möjligt sändas till en plats som särskilt är avsedd för ändamålet. Efter att ärendet beretts av en arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet har det beslutats att förvarsenheterna för utlänningar skall lyda under arbetsministeriet.

I sitt utlåtande 9.3.2001 uppmärksammade justitiekanslern behovet av en totalrevidering av utlänningslagen. Det är skäl att i vissa avseenden precisera de grunder för tagande av utlänningar i förvar som arbetsgruppen föreslagit. I lagen borde tas in detaljerade bestämmelser om situationer då en utlänning kan placeras i andra enheter, framförallt i inrättningar som är avsedda för rannsakningsfångar. Noggranna bestämmelser om bemötande av utlänningar som har tagits i förvar bör tas in antingen i utlänningslagen eller i en separat lag (8/20/01).

8) Författningsnivån för vissa bestämmelser om jordbruksstöd (JSM)

Jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning bad i en skrivelse justitiekanslern ta

ställning till den rätta författningsnivån för vissa bestämmelser i ett förordningsutkast (statsrådets förordning om nationellt stöd för potatisproduktion 2001). Justitiekanslern ansåg att de i 9 och 10 § i förordningsutkastet angivna grunderna för sänkning och förvägran av stöd innehöll sådana bestämmelser om sökandens eller stödtagarens personliga rättigheter och skyldigheter att paragraferna i enlighet med 80 § i grundlagen skulle höra hemma i en lag. På grund av att stödssystemets verkställighet brådskade kunde de nämnda bestämmelserna, som motsvarade redan tidigare utfärdade bestämmelser, i detta skede utfärdas genom en förordning. Ministeriet skulle emellertid med det snaraste se till att bestämmelserna togs in i en författning på rätt normnivå (18/20/01).

9) Fastställande av gårdsbrukets utvecklingsfonds dispositionsplan (JSM)

I samband med fastställandet av gårdsbrukets utvecklingsfonds dispositionsplan aktualiserades i statsrådets finansutskott frågan om fondens medel kunde användas för finansiering av kampanjen PuuEurooppa-TräEuropa samt för finansiering av arkitekttävlingar gällande träbyggnader som i Vanda och Joensuu skulle uppföras för Skogsforskningsinstitutet.

I sitt utlåtande till jord- och skogsbruksministeriet konstaterade justitiekanslern att de i 3 § i lagen om gårdsbrukets utvecklingsfond och i 65 § i lagen om finansiering av landsbygdsnäringar angivna dispositionsgrunderna för gårdsbrukets utvecklingsfonds medel är relativt generellt utformade. För motsvarande ändamål som kampanjen PuuEurooppa-TräEuropa hade sedan 1996, med stöd av motsvarande tidigare bestämmelser, anvisats medel i gårdsbrukets utvecklingsfonds dispositionsplan. Tidigare år hade medel ur gårdsbrukets utvecklingsfond anvisats också för en planeringstävling gällande trähuskvarter på en riksomfattande bostadsmässa samt för planering av det på träbyggande baserade Sibeliushuset i Lahtis. Det fanns inget rättsligt hinder för att använda gårdsbrukets utvecklingsfonds medel för de ändamål som nämndes i begäran om utlåtande (53/20/01).

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

3.1. Allmänna synpunkter

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.

Det allmänna skall dels trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, dels se till att de tillgodoses. I överensstämmelse med 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 och de mänskliga rättigheterna samt de principer som härleds från dessa. I enlighet härmed fokuseras övervakningen på sådana krav som är relaterade till lagenlighet samt till god rättskipnings- och förvaltningssed. Våra nationella grundrättigheter har harmoniserats med de internationella förpliktelserna gällande de mänskliga rättigheterna. Dessa båda dimensioner kan således vid övervakningen kombineras på ett naturligt sätt. I justitiekanslerns avgöranden hänvisas till grundrättighetsbestämmelserna eller till människorättskonventionerna i alla ärenden där det varit fråga om att tillämpa dessa.

Grundlagsutskottet har framhållit att var och en i egenskap av samhällsmedlem inte bara har rättigheter utan också ett antal skyldigheter. Av dessa nämns i grundlagen skyldigheten att försvara landet (127 §) medan skyldigheterna i övrigt regleras i andra lagar. I 80 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. De kan följaktligen inte reg-

leras genom förordningar eller andra författningar på lägre nivå.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som gavs vid Europeiska rådets möte i Nice 7.12.2000, sammanställdes bestämmelser om unionsmedborgarnas och övriga inom unionen bosatta personers medborgerliga rättigheter samt politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. I det skedet tog man inte ännu ställning till stadgans rättsliga status.

Statsrådet gav 25.10.2001 en redogörelse till riksdagen om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd). I redogörelsen och i utskottsbetänkandena om den behandlas också stadgan om de grundläggande rättigheterna och dennas juridiska status. Utrikesutskottet hörde justitiekanslern med anledning av redogörelsen. I justitiekanslerns berättelse 2000, s. 53, behandlas stadgan om de grundläggande rättigheterna mera ingående.

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 § i grundlagen, dvs. bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Statsrådet skall inom sin egen verksamhet iaktta de principiella krav på lagenlighet och opartiskhet samt objektiv behandling inom sin ämbetsutövning, som sammanhänger med de rättigheter som tryggas genom bestämmelsen. Därutöver skall statsrådet dra försorg om att dessa beslut, t.ex. om sammansättningen av olika organ, inte leder till att ämbetsutövningens opartiskhet kan ifrågasättas.

3.3. Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna 55

I praktiken aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna oftast i samband med övervakningen av författningsberedning. Det blir då fråga om att överväga innebörden av och kraven i dels grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, dels de internationella människorättskonventionerna. Vid granskningen av statsrådets föredragningslistor har det uppmärksamats att även lagförslagets förhållande till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna vid behov skall utredas i propositionsmotiveringarna. Vid misstanke om att ett lagförslag inte i alla avseenden är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har justitiiekanslern krävt att föredragningslistan kompletteras med ett uttalande om att det vore skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande. Orsaken till detta förfarande är att listagranskningen måste ske inom några dagar, vilket innebär att det inte finns tid för någon fullständig bedömning av hur eventuellt synnerligen omfattande författningsförslag förhåller sig till grundlagen. Tillsynen över författningsberedningen behandlas även i avsnitt 2.2, som gäller övervakningen av statsrådet.

Vid övervakningen av statsrådet har justitiiekanslern också under verksamhetsåret tagit ställning till de krav som den i 8 § i grundlagen inskrivna legalitetsprincipen ställer. Dessutom har det förekommit vissa problem i anslutning till besvärshänsyn och eventuell retroaktiv tillämpning av bestämmelser. I samband med besvärshänsyn har det varit fråga om enskilda människors rätt att få rättskipningsavgöranden också i ärenden av offentlighetsrättslig natur. Frågan om författningsnivån kräver ständigt ställningstaganden, liksom vissa delegeringsbestämmelser.

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. De tjänstemän som 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 rätts-säkerhet. När EG-lagstiftning sätts i kraft nationellt måste utöver målsättningarna för EG-lagstiftningen beaktas också tryggheten av de

grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

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 som gäller jämlikhet, skydd för privatlivet, yttrandefrihet, kulturella rättigheter, barnets rättigheter, en rättvis rättegång och en god förvaltning.

Den senaste tidens internationella och nationella utveckling i rättsligt hänseende har lett till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har fått en klarare innebörd. De har integrerats i vårt traditionella rättsordningssystem och återopas 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.

De fall där bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har tillämpats visar att samma typ av frågor återkommer från ett år till ett annat. Å andra sidan har flera olika grundrättighetsbestämmelser blivit behandlade. Man kan dra den slutsatsen att grundrättighetsbestämmelserna spelar en allt viktigare roll i det samhälleliga beslutsfattandet — inte enbart när det gäller laglighetskontrollen.

I många fall aktualiseras principen om en god förvaltning då myndigheternas behandling av ärenden tar oskäligt lång tid i anspråk. Orsaken till dröjsmålen utreds mera sällan vara någon enskild tjänstemans försummelser — oftast är det frågan om anhopning av ärenden. I sådana fall då orsaken är onödigt invecklade handläggningsrutiner kan problemet avhjälpas genom utveckling av förfarandena. Relativt ofta visar det sig emellertid att orsaken till att ärendena dröjer är att myndigheterna har otillräckliga personella resurser i förhållande till arbetsmängderna. För att uppnå balans i detta avseende förutsätts bud-

getavgöranden, som faller utanför laglighetskontrollen.

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

Jämlikhet inför lagen

1) Förutsättningarna för arbetsmarknadsstöd

I ett klagomål ansågs det bl.a. att kravet att 18—24-åriga arbetslösa arbetssökande utan yrkesutbildning måste söka sig till utbildning för att få arbetsmarknadsstöd kränkte unga personers grundläggande rättigheter, liksom även det varierande antalet utbildningsalternativ.

I sitt klagomålsavgörande hänvisade justitiekanslern till de ståndpunkter som riksdagens grundlagsutskott framfört i utlåtanden med anledning av propositioner som gällt arbetsmarknadsstöd. Också justitiekanslern ansåg att hotet om marginalisering av 18—24-åringar utan yrkesutbildning liksom den rådande ungdomsarbetslösheten, med beaktande av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna kunde anses vara en godtagbar grund för specialbemötandet av unga personer på det sätt som föreskrivs i lagen om arbetsmarknadsstöd. Justitiekanslern anförde dessutom att en vändning till det bättre särskilt i fråga om ungdomsarbetslösheten också utgör en grund för omprövning av specialbemötandet samt för omprövning av antalet utbildningsalternativ som en ung person måste söka sig till för att uppfylla förutsättningarna för arbetsmarknadsstöd. Se avsnitt 6.10.1.2. (433/1/99).

Personlig frihet

2) Rusmedel och en kommunal ordningsstadga

Justitiekanslern bedömde en kommunal ordningsstadga från grundrättighetssynpunkt. Den i 7 § i grundlagen som en grundläggande fri- och rättighet tryggade rätten till personlig frihet innefattar också rätten att använda tillåtna njuvningsmedel med iakttagande av vederbörligen utfärdade specialbestämmelser om i vilka sammanhang de får användas samt om övriga förutsättningar. Om någon på osakliga grunder förvägras

möjlighet att utöva en grundläggande rättighet är det fråga om en kränkning av den grundläggande rättigheten. De grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas av vägande samhälleliga skäl, t.ex. om ett förfarande innebär att någon annan grundläggande fri- eller rättighet äventyras. Kommunala ordningsstadgor som har godkänts i syfte att främja allmän ordning och säkerhet får inte innehålla så långtgående begränsningar av privatpersoners handlingsfrihet att begränsningarna i strid med proportionalitetsprincipen de facto hindrar människor från att utöva en grundläggande fri- eller rättighet. Enligt 80 § i grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Det finns inte någon allmän regel för hur långtgående begränsningar som kan införas genom sådana ordningsstadgor som avses i 7 § i kommunallagen, utan att göra intrång i lagstiftarens grundrättighetssfär. Bestämmelsen i 7 § i kommunallagen är flexibel. I stora städer och bosättningscentra och även där uttryckligen på vissa platser kan det vara motiverat att fastställa snävare begränsningar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet än på andra platser eller överhuvudtaget på små orter. Också det faktum att de allmänna domstolarnas avgöranden är divergerande tyder på att frågan är tolkbar. Se även punkt 7.2.1.2.1. (572/1/00).

3) Av domstol förordnad läkarundersökning

En rättsläkare som inte för faderskapsundersökning tog blodprov på en person som motsatte sig åtgärden motiverade sitt förfarande med att de i tvångsmedelslagen föreskrivna förutsättningarna inte var uppfyllda. Åtgärden var emellertid baserad på en domstols förordnande vilket innebar att tvångsmedelslagen, som gäller brottmål, inte var tillämplig i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rättsläkaren på dennes skyldighet att göra faderskapsundersökningar som domstolen förordnat. Se avsnitt 5.5.1.4. (105/1/00, JP).

Skydd för privatlivet

4) Tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden

Av ett klagomål framgick att en polispatrull som hade kommit för att göra husrannsakan i

klagandens bostad inte kunde visa upp ett skriftligt förordnande av en anhållningsberättigad tjänsteman, i detta fall en kriminalkommissarie. Enligt tvångsmedelslagen skall ett skriftligt förordnande om husrannsakan uppgöras, då det inte är frågan om brådskande fall. Klagomålet avsåg inte ett brådskande fall.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är skäl att i polispraxis iakttä tvångsmedelslagens bestämmelse om att den anhållningsberättigade tjänstemannens förordnande om husrannsakan i regel skall upprättas i skriftlig form, eftersom hemfriden är en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. Bestämmelser som begränsar den skall sålunda tolkas snävt. Se även punkt 5.3.2.1.3. (226/1/00, JP).

Rätt till undervisning

5) Rehabilitering för ett läropliktigt barn

Ett klagomål gällde frågan om ordnande av talterapi för ett barn som uppnådde läropliktsåldern. För barnet hade med stöd av lagen om rehabilitering som ordnas av Folkpensionsanstalten beviljats individuell talterapi. Terapin hade emellertid skjutits upp. Orsaken till uppskovet var att det på grund av bristen på talterapeuter var svårt för Folkpensionsanstalten att ordna terapi.

I sitt avgörande uppmärksammade justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet på det i klagomålet behandlade problemet med att ordna rehabilitering för personer som var berättigade till sådan. Justitiekanslern ansåg det befogat att granska ärendet också från den synpunkten att för den som är i läropliktsåldern är rehabiliteringen en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig den grundläggande rättigheten till avgiftsfri grundläggande utbildning, på det sätt som avses i 16 § i grundlagen. I sitt avgörande hänvisade justitiekanslern dessutom till 22 § i grundlagen enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (523/1/00).

Yttrandefrihet

6) Identifiering av dem som deltagit i ett pensionsbeslut

Ett pensionsbolag vägrade för klaganden uppge namnen på de sakkunnigläkare som hade skri-

vit sina initialer på pensionsbolagets interna handläggningsdokument. Dessas omdömen om pensionsökanden framgick av dokumenten. Pensionsbolaget åberopade social- och hälsovårdsministeriets ställningstagande till stöd för sitt förfarande.

I sitt utlåtande med anledning av klagomålet bedömde social- och hälsovårdsministeriet situationen utgående från den nya offentlighetslagen och stannade för att sökanden efter avslutad behandling av pensionsärendet hade rätt att få veta namnen på sakkunnigläkarna.

Biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut att offentlighetsprincipen tryggas som en grundläggande rättighet. Beslutsfattandets öppenhet och individens möjlighet att för egen del kontrollera att beslutssystemet är sakligt, underbygger förtroendet för den offentliga maktutövningen. Däremot ansågs skyddandet av ett synnerligen viktigt enskilt eller allmänt intresse inte komma i fråga som sekretessgrund eftersom dessa intressen, med beaktande av målsättningarna för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, inte är avsedda att utgöra en grund för den offentliga maktens anonymitet.

Pensionsbolaget uppmärksammades också på det i offentlighetslagen angivna förfarandet för vägran att lämna ut begärda uppgifter (1180/1/00, JP).

Rätten till social trygghet

7) Äldreomsorgens grundlagsenlighet

Enligt ett klagomål fick åldringar i Riihimäki stad inte sådan med de mänskliga rättigheterna och människovärdet förenlig vård och service som avses i grundlagen och övriga lagar. Klagomålet gällde ett enskilt fall.

Av social- och hälsovårdsministeriets samt Södra Finlands länsstyrelses utlåtanden, som inhämtats med anledning av klagomålet, framgick det att den ifrågavarande staden med sin servicestruktur inte nödvändigtvis kunde svara på de utmaningar som den växande äldrebefolkningen medförde. Länsstyrelsen påtalade också vissa enskilda problem och framförde sina synpunkter på hur staden borde hantera situationen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut för det första att den i grundlagen stadgade subjektiva rätten till oundgänglig omsorg (19 § 1 mom.) gäller befolkningen över lag. Den är inte uttryckligen begränsad till äldrebefolkningens rätt till omsorg. Den offentliga servicen för äldrebefolkningen har ålagts kommunerna genom vanlig

lagstiftning. Äldre människor har enligt gällande bestämmelser rätt till social- och hälsovårdstjänster under samma förutsättningar som den övriga befolkningen, dvs. om deras funktionsförmåga är nedsatt.

Justitiekanslern har inte behörighet att direkt ta ställning till den allmänna frågan om äldreomsorgens tillstånd, med beaktande av bl.a. den synpunkten att omsorgssystemet utgör en helhet som regleras av flera lagar samt den omständigheten att lagstiftaren inte inom det gällande social- och hälsovårdssystemet tillnärmelsevis alltid har utgått ifrån att en viss vård- eller serviceform utgör en ovillkorlig och subjektiv rättighet för enskilda medborgare.

Den vård som ges äldre människor, liksom övriga användare av social- och hälsovårdstjänster, är inom ramen för befintliga resurser baserad på social- och hälsovårdspersonalens bedömning i det enskilda fallet. Det är också fråga om finansieringsrelaterade faktorer och val. Åsikterna om hur långt finansieringen räcker kan variera beroende på om frågan granskas t.ex. från den enskilda kommunens eller från statens synpunkt.

Med beaktande av social- och hälsovårdslagstiftningen och den kommunala självstyrelsen kan av klagoskrivelsen och de erhållna utredningarna inte dras den slutsatsen att Riihimäki stad direkt skulle ha underlåtit att uppfylla sina entydiga, lagstadgade förpliktelser. Däremot är det fråga om omfattningen av kommunens kompetens, om ordnande av statens styrning och övervakning av kommunerna, om hur ändamålsenligt dimensioneringen av de kommunala resurserna är planerad samt om de politiska beslutsfattarnas värden och värderingar. Eftersom Södra Finlands länsstyrelse samt social- och hälsovårdsministeriet i egenskap av övervakande och styrande myndigheter har uppmärksammat bristfälligheter i planeringen av resurserna, sände justitiekanslern till Riihimäki stad för kännedom de utlåtanden som Södra Finlands länsstyrelse samt social- och hälsovårdsministeriet givit i ärendet, för att vederbörligen beaktas i det framtida beslutsfattandet om äldreomsorgen. (78/1/00).

8) Utkomstskyddet under karenstiden för invaliditetspension

I ett klagomål togs upp frågan om den sjukdagpenningreform som trädde i kraft 1996 och om den lagändring gällande karenstiden för invaliditetspension enligt folkpensionslagen som

trädde i kraft samtidigt. Till följd av lagändringarna måste personer som inte har rätt till dagpenning enligt sjukförsäkringslagen vänta 300 vardagar på att invaliditetspensionen skall börja betalas ut. Andra följder av lagändringarna är att sjukdagpenning betalas endast till förvärvsarbetande samt att minimidagpenningen har ersatts med en behovsprövad dagpenning som kan börja löpa först då arbetsförmågan har fortsatt minst 60 dagar.

I klagomålet konstaterades att enligt grundrättighetsreformen som trädde i kraft år 1995 har medborgarna vid utfall av vissa sociala risker, såsom sjukdom och arbetsförmåga, rätt till grundläggande utkomst. Denna innebär ett större stöd än utkomststödet, som kommer i sista hand. Enligt klagomålet hade denna utgångspunkt för grundlagen beaktats upp till en viss gräns vid reformen av sjukförsäkringslagens dagpenningsbestämmelser, men den hade åsidosatts i samband med reformen av folkpensionslagens karensbestämmelser.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med anledning av klagomålet att frågor som aktualiseras i sådana situationer som avses i klagomålet är förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, jämlikheten inför lagen samt utkomstskyddet. Enligt justitiekanslerns åsikt är det nödvändigt att enligt en så snabb tidtabell som möjligt få ett avgörande i denna sociala trygghetsfråga. På så sätt är det möjligt att uppnå den enhetlighet som ursprungligen eftersträvades genom lagändringarna och dessutom ett tillräckligt utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspensionen. Eftersom social- och hälsovårdsministeriet i sitt utlåtande med anledning av klagomålet uppger att ministeriet redan vidtagit åtgärder för att utreda möjligheterna att lösa det utkomstskyddsproblem som behandlas i klagomålet, har klagomålet inte föranlett annat än att justitiekanslern för kännedom har meddelat ministeriet sitt beslut samt understrukit vikten av att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och beaktas vid författningsberedning (984/1/00).

Rättvis rättegång

9) En tingsrätts långa handläggningstid

Behandlingen av ett tvistemål i en tingsrätt hade när klagomålet avgjordes redan tagit över sex år i anspråk och för huvudförhandlingen i målet hade preliminärt reserverats sammanträ-

desdagar på hösten samma år. Handläggningstiden var oskäligt lång.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande tingsrättens lagman på vikten av att följa upp handläggningstiderna och övervaka att ärendena i tingsrätten behandlas utan ogrundat dröjsmål. Se även punkt 4.2.3.6. (736/199, JP).

10) Dröjsmål med utlåtande i ett vårdnadsärende

Enligt 21 § i grundlagen skall myndigheterna behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. En tingsrätt hade 19.8.1997 bett grundtrygghetsnämnden ge ett utlåtande i ett ärende som gällde vårdnad om ett barn. Tingsrätten hade fått utlåtandet först 12.2.1999. Tingsrätten hade två gånger skriftligen påskyndat utlåtandet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att utlåtandet hade dröjt oskäligt länge och att förfarandet inte var förenligt med principerna för en god förvaltning. Avgörandet av ärendet i tingsrätten hade fördröjts. I beslutet uppmärksammades såväl en socialarbetare-barnatillsyningsman som kommunens grundtrygghetsnämnd på vikten av en snabb behandling av utlåtanden som en domstol har begärt i ärenden om vårdnad om barn och umgängesrätt. Se även avsnitt 7.2.3.2.4. (124/199, JP).

11) En tingsdomares förfarande

Enligt en klagoskrift hade ordföranden för en tingsrätt under huvudförhandlingen använt kränkande uttryck om klaganden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar på klagomålet att det är väsenligt för rättvis rättegång att domstolsledamöternas uppträdande objektivt sett kan betraktas som sakligt. Detta förutsätter bl.a. att ordföranden använder neutrala uttryck och inte avslöjar sina attityder. Ordförandens yttrande kunde enligt vad som utretts i det ifrågavarande sammanhanget inte anses vara på ett sådant sätt olämpligt att klagomålet skulle ha föranlett några åtgärder. Se även punkt 4.2.4.4. (1041/1/00 och 582/1/01, JP).

Garantier för en god förvaltning

12) Betalningsplats för skatter samt serviceavgift

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till statsrådet refereras i sin helhet i avsnitt 9, s. 158 (46, 1003 och 1270/1/00).

13) Kravet på en snabb behandling av förvaltningsärenden

I samband med två klagomål framgick det att utlänningsverkets genomsnittliga behandlingstid för ansökningar om medborgarskap på senaste tid varit 2—3 år, närmare tre än två år. Justitiekanslern konstaterade att denna genomsnittliga behandlingstid var så lång att utlänningsverkets verksamhet i detta avseende inte uppfyllde det snabbhetskrav som i 21 § i Finlands grundlag ställs på en god förvaltning. Från sökandenas synpunkt var det fråga om ett sådant ”ogrundat dröjsmål” som avses i 21 § 1 mom. Varken utlänningsverket eller inrikesministeriet kunde emellertid klandras för den uppkomna situationen, eftersom ämbetsverkets resurser bestäms enligt statsbudgeten och eftersom alla de förslag om ökade resurser som inrikesministeriet framställt inte hade godkänts.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid eftertryckligt utlänningsverket och inrikesministeriet på att situationen stred mot grundlagen och att de med alla medel skall arbeta för att få ner behandlingstiderna till en laglig nivå. Detta framförs också i statsbudgeten för innevarande år. Justitiekanslern konstaterar med hänvisning till principerna för en god förvaltning också att utlänningsverket måste upplysa de myndigheter som tar emot medborgarskapsansökningar om de genomsnittliga behandlingstiderna samt uppmärksammade utlänningsverket på vikten av att utan dröjsmål besvara brev. Justitiekanslerns avgörande refereras utförligare i punkt 6.3.3.1. (499 och 1082/1/99).

14) Dröjsmål med behandling av rättelseyrkanden

Enligt 55 § i statstjänstemannalagen skall tjänstemannanämnden i brådsakande ordning behandla sådana rättelseyrkanden som räknas upp i 53 § i statstjänstemannalagen, dvs. beslut genom vilket en tjänsteman har sagts upp, ett tjänsteförhållande upplösts eller en tjänsteman avstängts från tjänsteutövning. En utredning som gjorts på initiativ av biträdande justitiekanslern visade att tjänstemannanämndens genomsnittliga behandlingstid år 1998 hade stigit till ca åtta månader, dvs. fördubblats sedan året innan. År 1999 hade behandlingstiden ytterligare stigit till ca 10 månader. I vissa fall hade behandlingen av rättelseyrkanden i tjänstemannanämnden tagit närmare ett år i anspråk.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att så långa behandlingstider när det gällde rättelseyrkanden inte uppfyllde de krav på en god förvaltning som 21 § i grundlagen förutsätter och inte heller de krav som i 55 § i statstjänstemannalagen ställs på behandling i brådsnkande ordning. Biträdande justitiekanslerns beslut refereras i sin helhet i avsnitt 9, s. 152 (16/50/99, JP).

15) Grundläggande utkomstskydd under besvärstillståndsförfarande

En förvaltningsdomstol hade upphävt en grundtrygghetsmyndighets beslut om utkomststöd och återförvisat ärendet till vederbörande tjänsteinnehavare. Myndigheten hade ansökt om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen, utan att vidta åtgärder för att verkställa besluten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt 31 § 3 mom. i förvaltningsprocesslagen kan ett beslut verkställas omedelbart om besvärstillstånd behövs i ärendet. Grundtrygghetsmyndigheten hade i och för sig haft intresse att ansöka om besvärstillstånd. I den tolkbara situationen hade det emellertid varit skäl att beakta de grundläggande fri- och rättigheterna. Det hade sålunda varit skäl att bedöma vilken inverkan en förlängd process kunde ha på sökandens möjlighet att få sin grundläggande utkomst tryggad i enlighet med grundlagen. Se även punkt 7.2.3.2.2. (390/1/01).

16) Dröjsmål med behandling av ett klagomålsärende

Behandlingen av ett klagomålsärende i arbetsministeriet hade tagit ca ett år och fyra månader i anspråk. Eftersom ministeriet i sin utredning uppgav att det redan hade vidtagit åtgärder för att effektivisera behandlingen av klagomålsärenden, föranledde klagomålet inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att ministeriet med hänvisning till 21 § 1 mom. i grundlagen uppmärksammades på att också klagomålsärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål. Se även punkt 6.10.1.3. (478/1/00, JP).

17) En regional miljöcentrals förfarande i egenskap av tillsynsmyndighet enligt vattenlagen

Efter att vattendomstolen i ett handräknings-

ärende hade ålagt ägarna till ett vattenverk att inom utsatt tid försätta anläggningen i det skick som tillståndsvillkoren förutsatte eller ansöka om ett nytt tillstånd, hade till den regionala miljöcentralen gjorts en framställning om att till vattendomstolen för behandling hänskjuta bl.a. frågan om kungsådrans läge och bredd.

Miljöcentralen hade utan att besvara framställningen, efter att tillståndshavarna försatt vattenverket i det skick som det gamla tillståndet förutsatte, endast följt att vattenverket iakttog tillståndsvillkoren.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom miljöcentralen sin uppfattning att det med beaktande av den i 21 § i grundlagen fastslådda principen om en god förvaltning hade varit motiverat att förfara på ett sådant sätt att de som gjort framställningen, efter utgången av den tidsfrist som utsatts av vattendomstolen hade underrättats om miljöcentralens bedömning av situationen och om eventuella åtgärder. Se även punkt 6.11.1. (1067/1/99, JP).

18) Rådgivningens klarhet

Enligt en klagoskrift hade socialmyndigheterna vägrat att iaktta ett i ett hyresavtal mellan en privat hyresvärd och en i eftervård placerad ung person ingående villkor, enligt vilket kommunen förband sig att månatligen betala ett visst belopp av hyran. Enligt klagomålet hade villkoret skrivits in i avtalet i den form som en socialarbetare hade låtit förstå att kommunen skulle godkänna.

Enligt vad som utretts hade socialmyndigheterna i olika sammanhang understrukit att kommunen beviljar utkomststöd för boende upp till ett visst maximibelopp. Företrädare för kommunen var inte närvarande när hyresavtalet gjordes upp, avtalet hade inte undertecknats på kommunens vägnar och myndigheterna hade inte varit med om att utforma avtalsvillkoret.

Enligt justitiekanslerns beslut var det i första hand fråga om principen om en god förvaltning och om den rådgivnings- och handledningsskyldighet som avses i lagen om förvaltningsförfarande. Eftersom myndigheterna efter att hyresavtalet ingåtts hade försökt klara upp missförståndet, föranledde klagomålet till denna del inte andra åtgärder än att socialmyndigheterna uppmärksammades på vikten av att ge tydliga råd. Detta på grund av att anvisningar som tjänstemän ger i enskilda fall kan uppfattas som en myndighets slutgiltiga ställningstagande i ett ärende. Se även punkt 7.2.3.2.1. (762/1/99).

19) Dröjsmål med utfärdande av dödsattest

Utfärdandet av en dödsattest hade fördröjts på grund av att den rättsläkare som utfört obduktionen hade internationella uppdrag samt på grund av resursbrist. För medborgarnas rättssäkerhet är det av en central betydelse att deras ärenden i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen behandlas utan dröjsmål. Eftersom dröjsmålet inte hade berott på försummelser eller vårdslöshet föranledde skrivelsen inga andra åtgärder än att rättsmedicinska institutionen uppmärksammades på de synpunkter som anförts gällande en effektivare behandling av ärenden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut också att den av 21 § 2 mom. i grundlagen framgående principen om en god förvaltning förutsätter att också telefonförfrågningar om orsakerna till dröjsmål besvaras, om tjänstemannen faktiskt känner till dem. Se även punkt 6.5.2.7. (1141/1/99, JP).

20) Dröjsmål med behandling av ansökan

Rättsskyddscentralen för hälsovården avslög klagandens ansökan om att bli registrerad som legitimerad osteopat. Ärendet hade varithängigt ca 2 år 9 månader.

En bidragande orsak till dröjsmålet var att Rättsskyddscentralen för hälsovården inte till en början hade fattat något egentligt beslut i ärendet. Sökandens utbildning ansågs inte heller efter en tilläggsutredning vara tillräcklig. Medan justitiekanslersämbetet utredde ärendet fortsattes behandlingen av ansökan, med resultatet att denna avslogs.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut

fanns det inget godtagbart skäl till dröjsmålet, eftersom alternativet att för obestämd tid lämna ett ärende oavgjort inte är ett godtagbart förvaltningsförfarande. Rättsskyddscentralen för hälsovården uppmärksammades på de krav som en god förvaltning och sökandens rättssäkerhet ställer när det gäller behandlingen av ärenden. Se även punkt 6.9.3.3. (324/1/00, JJ).

21) Dröjsmål vid behandlingen av en förvaltningsklagan

Ett universitets förvaltningsämbete hade behandlat en förvaltningsklagan i över två och ett halvt år.

Enligt vad som utretts berodde den långa behandlingstiden på beredarens stora arbetsbörda. Detta var i sin tur en följd av vissa tjänstearrangemang.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att universitetets motiveringar i och för sig var förståeliga, men likväl inte tillräckliga med beaktande av principen om en god förvaltning.

Den tjänsteman som berett ärendet hade redan internt fått en anmärkning av universitetet för dröjsmålet. Av denna anledning och eftersom förvaltningsdirektören i den utredning som han gav på universitetets vägnar hade beklagat det skedda, föranledde skrivelsen inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för kännedom meddelade universitetets förvaltningsämbete sin uppfattning om vikten av att ärenden behandlas och anhängiga ärenden vederbörligen följs upp samt eventuella förfrågningar besvaras så som förutsätts i 21 § i grundlagen (1045/1/01).

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 2001 inkom till justitiekanslern 177 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 34 klagomål och över specialdomstolarnas förfarande 17 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande har hållit sig på ungefär samma nivå som föregående år.

Enligt grundlagen handhas domarmakten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättsskipningen är därför i praktiken 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 mänskli-

ga rättigheterna. Om allmänna missförhållanden uppdagas i rättsskipningen görs framställningar om ändringar i lagstiftningen för att avhjälpa dessa.

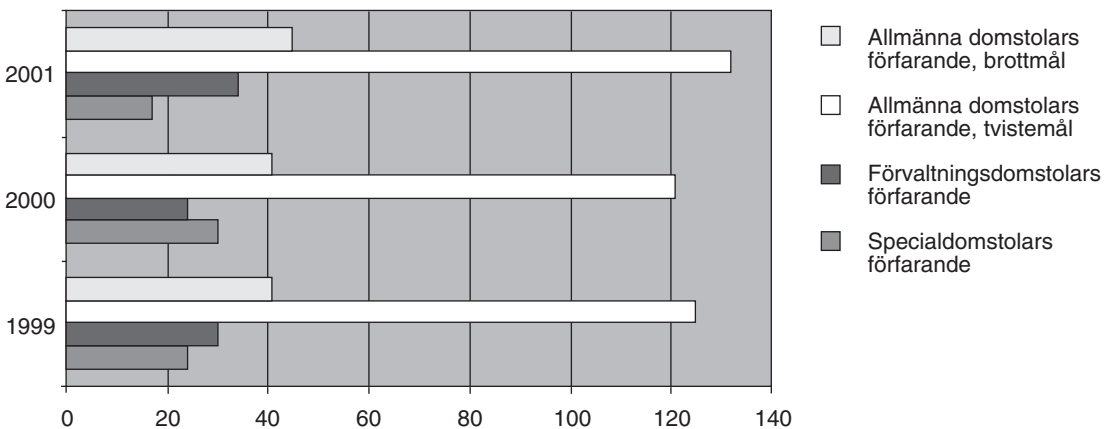
Justitiekanslern ingriper i sådana processuella problem inom domstolsväsendet som kan leda till att enskilda personers rättssäkerhet kränks. Typiska sådana fall är de där handläggningen drar ut på tiden. Också andra omständigheter som gäller förfarandet, t.ex. motiveringen av avgöranden och jävsfrågor, 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 om rättegångsförfarandet.

Lagen om ändring av fastighetsbildningslagen (1180/2000), genom vilken jorddomstolarnas verksamhet som specialdomstolar upphörde, trädde i kraft 1.3.2001. Jorddomstolarnas uppgifter överfördes på de tingsrätter som nämns i lagen.

Av figur 4 framgår hur antalen klagomål gällande domstolarna har utvecklats 1999—2001.

Figur 4.

Klagomål mot domstolar 1999—2001



4.1.2. Granskningsverksamhet

Justitiekanslersämbetet har inom ramen för laglighetsövervakningen av domstolarna på eget initiativ granskat domstolarnas domar i brottmål. Enligt 17 § (139/1986) i förordningen om verkställighet av fängelsestraff skall rättsregistercentralen enligt av justitiekanslern utfärdade anvisningar månatligen till justitiekanslern sända in kopior av beslutsmeddelanden för granskning. I enlighet med biträdande justitiekanslerns granskningsplan 8.1.2001 har rättsregistercentralen underrättats om att den i fråga om år 2001 skall iakttas samma ordning för insändande av beslutsmeddelanden som föregående år.

År 2001 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 6 696 meddelanden om fängelsedomar. De fel som uppdagats i meddelandena har föranlett justitiekanslern att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare av avsnitt 4.3.

Enligt 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen skall hovrätterna för kännedom tillställa justitiekanslern de granskningsberättelser som deras granskningsfiskaler har uppgjort och dessutom underrätta 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 2000.

Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att i berättelserna liksom tidigare skall redogöras för uppföljningen av ny lagstiftning, för orsakerna till att handläggningen av mål drar ut på tiden samt för tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. I fråga om de ärenden som förs fram i berättelserna hänvisas till de samtal som i Åbo hovrätt 12—13.3.2001 fördes under hovrätternas och justitiekanslersämbetets rådplägningsdagar (dnr 7/31/01 m.fl.).

Biträdande justitiekanslern har i samband med sina inspektionsresor besökt 3 tingsrätter.

1) Iakttagelser rörande hovrätterna

Bestämmelserna om behandling av fullföljdsärenden i hovrätten reviderades genom en lag som trädde i kraft 1.5.1998 (RB 26 kap., 165/1998). Efter att den nya lagen trätt i kraft har justitiekanslersämbetet följt utvecklingen av för-

farandet med muntlig förhandling. Muntlig förhandling ordnas betydligt oftare än förr, vilket har lett till färre klagomål om detta förfarande.

Högsta domstolens beslut om återförvisning

Enligt RB 26 kap. 14 § 2 mom. 6 punkten behöver huvudförhandling inte hållas om det är klart onödigt att hålla sådan. Vissa hovrätter har tolkat den nya bestämmelsen så att den är flexibel och i viss mån ger hovrätterna prövningrätt vid tolkningen. Högsta domstolen har däremot tolkat lagrummet snävt och motiverar sin ståndpunkt med de synpunkter som anförs i lagens förarbeten. Följden har varit att ärenden har återförvisats till hovrätten för huvudförhandling.

Det har visat sig att hovrätternas arbete har ökat mera än man antog då lagen stiftades. Justitieministeriet har därför tillsatt två arbetsgrupper för att reda ut situationen. Till riksdagen har utgående från arbetsgruppernas förslag avlåtits regeringens proposition nr 83/2001 rd med förslag till behövliga lagändringar. Ärendet utreds ytterligare i en kommission under ordförandeskap av högsta domstolens president.

Vid hovrätterna pågår en diskussion om skyldigheten att hålla huvudförhandling. Man har uttryckt oro för att talrika huvudförhandlingar kommer att förvärra anhopningen av ärenden vid hovrätterna. Den utredning som gjorts på justitiekanslerns initiativ visar att reviderade RB 26 kap. är tolkbart i det avseende som nämns ovan. Det hade varit skäl att redan år 2000 bättre beakta högsta domstolens konsekventa tolkningslinje, efter att denna blivit känd.

Det torde å andra sidan inte stå i konflikt med principen om en rättvis rättegång att hovrätternas prövningrätt när det gäller huvudförhandlingens behövlighet utökas. Ätminstone borde den tolkbara bestämmelsen i lagen rättas till.

I justitiekanslerns beslut 24.10.2001 (dnr 11/50/01) behandlas olika synpunkter på huvudförhandlingsfrågan.

Hovrättsting

Riksdagens lagutskott konstaterade i sitt betänkande nr 19/1997 rd att hovrätterna vid behov borde hålla hovrättsting på andra orter än hovrättsorten. I lagen finns emellertid inga bestämmelser om sådana s.k. reseting. Hovrätternas praxis har av denna anledning varit oenhetlig.

Det är förenligt med en god rättsvård att man vid processplaneringen fäster avseende också vid frågan om på vilken ort hovrättens huvudförhandling hålls. Enligt lagutskottets åsikt behövs hovrättsting när ärendet är sådant att den totala nytta som uppnås genom förfarandet är avsevärd för alla dem som deltar i huvudförhandlingen. Regeringen har föreslagit för riksdagen att det stiftas en lag om saken (RP 83/2001 rd).

Från medborgarnas synpunkt är hovrätternas varierande praxis när det gäller reseting inte godtagbar. Justitiekanslern har i sitt ovannämnda beslut (dnr 11/50/01) uppmärksammat också detta.

2) Samarbetet mellan hovrätterna och justitiekanslersämbetet

De tredje rådplägningsdagarna för hovrätterna och justitiekanslersämbetet ordnades 12—13.3.2001 i Åbo hovrätt. Dessa rådplägningsdagar är en fortsättning på de advokatfiskalsdagar som tidigare hölls. Syftet med rådplägningsdagarna är att fördjupa samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och hovrätterna när det gäller inspektionen och övervakningen av underrätterna.

I rådplägningsdagarna deltog biträdande justitiekanslern, justitiekanslersämbetets föredragande i rättskipningsärenden, tre hovrättspresidenter och fyra hovrättslagmän eller -råd samt granskningsfiskaler från varje hovrätt. Dessutom deltog representanter för justitieombudsmannens kansli, högsta domstolen, riksåklagarämbetet och justitieministeriet.

Rådplägningsdagarna inleddes med redogörelser för varje hovrätts granskningsverksamhet. De egentliga underrättsgranskningarna utförs vid samtliga hovrätter enligt tämligen enhetliga principer. Samma enhetlighet kommer till synes också i de granskningsberättelser som hovrätterna varje år tillställer justitiekanslersämbetet. Under år 2000 fästes i enlighet med biträdande justitiekanslerns anvisning särskilt avseende vid tingsrätternas behandlingstider. Hovrätterna betonade vikten av att tingsrätterna håller kontakt sinsemellan — på så sätt främjas enhetligheten i underrättspraxis. Justitiekanslersämbetets representanter höll anföranden om justitiekanslerns laglighetskontroll i allmänhet samt om justitiekanslerns granskning av straffdomar.

Under den andra dagen redogjorde Åbo tingsrätt, åklagarämbetet i Åbo härad och en i Åbo etablerad advokat för sina synpunkter på den

förnyade straffprocessen. Därefter redogjorde Helsingfors hovrätts president för behoven att förnya hovrättsprocessen. En företrädare för högsta domstolen berättade om högsta domstolens återbrytningspraxis. Biträdande justitiekanslern berättade om de praktiska erfarenheterna av den nya grundlagen som varit i kraft ett år. Före den avslutande diskussionen berättade en forskningsdirektör från rättspolitiska forskningsinstitutet om tolkningen av undersökningar som gällde förtroendet för rättsväsendet. (9/50/01, JP).

3) Hovrätternas granskningsberättelser

Hovrätterna tillställde justitiekanslern sina berättelser om granskningen av tingsrätterna år 2000. Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att berättelserna är välgjorda och grundliga. I fråga om berättelsernas innehåll hänvisas till de diskussioner som under hovrätternas och justitiekanslersämbetets rådplägningsdagar fördes vid Åbo hovrätt 12—13.3.2001. I hovrätternas granskningsberättelser redogörs liksom tidigare för uppföljningen av ny lagstiftning, för behandlingstiderna samt för tillämpningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i domstolspraxis (7/31/01 m.fl., JP).

4) Ett brev till rättsregistercentralen om sändande av beslutsmeddelanden

Med stöd av 17 § (139/1986) i förordningen om verkställighet av fängelsestraff sändes till rättsregistercentralen ett brev med en uppmaning att sända kopior av beslutsmeddelanden i den ordning som hade bestämts år 2000 (1/50/01, JP).

4.1.3. Tjänsteåtal mot domare

Enligt 110 § 1 mom. i grundlagen fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 9 § 2 mom. i 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. i lagen om allmänna åklagare ankommer det på en statsåklagare vid riksåklagarämbetet att utföra åtal på åtalsförordnande av justitiekanslern eller justi-

tieombudsmanen. Efter att bestämmelserna om sökande av ändring och behandling av ärenden i hovrätten (165/1998) trätt i kraft, skall på brottmål som hovrätten behandlar 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.

4.1.4. Förfarandet vid domstolsövervakningen

Vid behandlingen av klagomål som gäller domstolar iaktas samma förfarande som vid behandlingen av klagomål som gäller tjänstemän i allmänhet (se justitiekanslerns berättelse 1999 s. 78—79). Efter en första genomläsning av klagomålet avgörs om utredning skall inhämtas och fattas beslut om interimistiska åtgärder. Om det efter en preliminär utredning inte kan utslutas att en myndighet/tjänsteman har förfarit felaktigt avkrävs myndigheten/tjänstemannen en förklaring. Om uppgifterna visar sig vara bristfälliga kan ytterligare utredning eller komplettering 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 förundersökning görs, vilket vanligen ankommer på centralkriminalpolisen.

4.2. Klagomål över domstolar och andra övervakningsåtgärder

4.2.1. Tjänsteåtalsärende

Hovrättsförfarandets lagenlighet

En målsägande hade till högsta domstolen riktat en stämningensansökan, som biträdande justitiekanslern i sitt yttrande i egenskap av allmän åklagare inte förenat sig om. I stämningensansökan påstods bl.a. att hovrättsledamöterna, i den sam-

mansättning som hade avgjort ett ärende, i sin dom hade beaktat material som åklagaren hade lämnat in till rätten först efter den muntliga förhandlingen.

Enligt biträdande justitiekanslerns yttrande hade åtgärderna och avgörandena i samband med behandlingen av ärendet vederbörligen motiverats i hovrättens dom. Efter den muntliga förhandlingen hade åklagaren till hovrätten lämnat in material som inte nämdes i hovrättens dom men som enligt hovrättspraxis hade fogats till handlingarna.

Det hade inte anförts sannolika skäl för att hovrättens ledamöter förfarit lagstridigt. Högsta domstolen förkastade sedermera samtliga åtal i ärendet (30/31/00, JP).

4.2.2. Framställning

Förfarandet att på nytt höra vittnen i högre instans

En advokat sände till justitiekanslern för kännedom sitt brev till Finlands Advokatförbunds styrelse, vari han framför allt tog upp problem i samband med att vittnen på nytt hörs i högre instans samt vittnenas möjligheter att komma ihåg händelser som inträffat för länge sen. Efter-som advokaten i sitt brev påtalade ett med den nya lagstiftningen sammanhängande allvarligt problem, sände biträdande justitiekanslern brevet till justitieministeriet för kännedom samt för vidtagande av de åtgärder som ministeriet anser påkallade i ärendet (354/1/00, JP).

4.2.3. Meddelanden

1) En person hölls häktad mellan huvudförhandlingen och kanslidomen

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens beslut ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 147 (24/31/00).

2) Stämning i ett faderskapsmål

En tingsdomare hade uppmanat en barnatillsyningsman att i fråga om underhållsbidraget komplettera en stämningensansökan gällande fastställande av faderskap och underhållsbidrag. Någon stämning hade inte utfärdats för fastställandet av faderskapet, trots att inga brister hade påvisats i protokollet om faderskapsutredning-

en. Någon kompletterad ansökan hade inte på ca 2 år tillställts tingsrätten. Fadern hade sedermera erkänt barnet. Tingsdomaren meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning att tingsdomaren på grund av den princip om myndighetsaktivitet som skall iakttas i faderskapsärenden hade kunnat behandla barnatillsyningsmannens stämningsansökan separat i fråga om fastställandet av faderskapet (891/1/99, JP).

3) Åtalsrätten preskriberades till följd av tingsrättens förfarande

När ett brottmål som drevs av målsäganden ensam blev anhängigt i tingsrätten återstod endast två månader av åtalstiden. På begäran av målsäganden beviljade tingsrätten två gånger tilläggstid för komplettering av stämningsansökan, tills endast en vecka återstod av preskriptionstiden. Kompletteringen, som anlände inom tidsfristen, hade till en början hänförs till ett annat ärende som var anhängigt i tingsrätten. Tingsrättens förfarande ledde till att åtalsrätten preskriberades.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att tingsdomaren, med beaktande av den korta preskriptionstiden, borde ha iakttagit särskild omsorgsfullhet vid handläggningen av ärendet. Tingsdomaren meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning om det korrekta förfarandet när det gäller att säkerställa att åtalsrätten i ett anhängigt ärende inte preskriberas till följd av tingsrättens felaktiga hantering av inkommande handlingar.

Tingsrättens lagman uppmanades samtidigt att uppmärksamma tingsrättens personal på vikten av noggrannhet vid hanteringen av handlingar. I oklara fall är det skäl att utreda vilket ärende en inkommande handling verkligen hänför sig till (106/1/00).

4) Biträdande av en part

En tingsdomare hade för en part i ett tvistemål skrivit ett yttrande som parten sedermera lämnade in till tingsrätten. Trots att det enligt domarens utredning inte var fråga om att biträda parten, eftersom domaren endast på ett papper hade skrivit ner en persons tankar, ansågs förfarandet kunna leda till misstanke om att domaren i strid med lagen biträdde en part.

Tingsdomaren uppmärksammades på 15 kap. 3 § i rättegångsbalken där det föreskrivs om upp-

trädande som ombud och biträde vid rättegång (79/1/01, JP).

5) Dröjsmål med behandlingen av ett skadeståndsärende

Ett skadeståndsärende hade upprepade gånger behandlats i rådstuvurätten, senare i tingsrätten. Tingsrättens avgörande hade givits ca sju år efter att ärendet blivit anhängigt. Tingsrättens avgörande hade överklagats till hovrätten, där ärendet hade varit anhängigt i över två år.

Enligt utredningen hade hovrätten begärt ett utlåtande i ärendet från Rättsskyddscentralen för hälsovården. Utlåtandet hade påskyndats tre gånger. Huvudorsaken till att ärendet dröjde i hovrätten var sålunda att utlåtandet dröjde.

Av denna anledning och eftersom justitiekanslern i allmänhet inte befattar sig med ett ärende som är anhängigt i en domstol, föranledde ärendet i detta skede inte annat än att en kopia av biträdande justitiekanslerns brev för kännedom sändes också till Rättsskyddscentralen för hälsovården (1160/1/00, JP).

6) Dröjsmål med behandlingen av tvistemål i tingsrätten

Klagandena kritiserade tingsrättens långa behandlingstider i tvistemål mellan dem och ett bostadsaktiebolag.

Behandlingen av ett tvistemål som gällde indrivning av en skuld för hyra av lösegendom hade när klagomålet avgjordes redan pågått i över sex år och sammanträdesdagar för huvudförhandlingen hade då preliminärt reserverats till hösten 2001. Det första förberedelsesammanträdet i målet hölls över tre år efter att ärendet blivit anhängigt. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande drog behandlingen av målet oskäligt långt ut på tiden. Målet hade sedermera på begäran av klagandena behandlats tillsammans med ett annat mål som blev anhängigt i augusti 1996. Också behandlingstiden för detta mål var oskäligt lång.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att lagmannen i egenskap av tingsrättens chef skall se till att ärendena behandlas utan dröjsmål. I beslutet uppmärksammades tingsrättens lagman på vikten av att följa upp behandlingstiderna och övervaka att ärendena behandlas utan obefogat dröjsmål. Se även punkt 3.4.9. (736/1/99, JP).

7) Lämnande av felaktiga uppgifter

En tingsdomare gav en annan tingsrätt det felaktiga beskedet att en ansökan om företagssanering gällande ett kommanditbolag var anhängig vid tingsrätten, trots att ansökan i verkligheten gällde en firma med samma namn. Följden av det felaktiga förfarandet var att den tingsrätt som fått beskedet hade försatt den ansvariga bolagsmannen i det upplösta kommanditbolaget i konkurs, trots att den omständigheten att firmans ansökan om företagssanering var anhängig de facto hade utgjort ett hinder för att försätta bolagsmannen i konkurs. Till följd av det felaktiga förfarandet hade det aktiebolag som ansökt om försättandet i konkurs blivit tvunget att betala arvode bl.a. till en interimistisk boförvaltare.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att felet närmast hade berott på ett mänskligt misstag som hade korrigerats så snart det upptäckts. Konkursgäldenärerna hade inte själva underrättat tingsrätten som behandlade konkursärendet om sin ansökan om företagssanering, trots att de hade ombetts uttala sig om konkursansökan.

Justitiekanslern uppmärksammade eftertryckligen tingsdomaren på vikten av att tingsrätten omsorgsfullt och noggrant för in anhängiga ärenden i rätt register. Särskilt i oklara och tolkbara situationer är det alltid skäl att kontrollera de uppgifter som lämnas ut i anhängiga ärenden (787/1/99).

8) Språkbruket i ett domstolsavgörande

En tingsrätts ordförande hade i motiveringen till en straffdom fört fram sådana uppfattningar om bakgrunden i målet som var ägnade att ställa den åtalades före detta biträde, som hörts som vittne i målet, i en tvivelaktig dager. Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att en domstol skall undvika att i sitt avgörande ta in ordvändningar som för utomstående kan kännas kränkande eller få dem att framstå i en ogynnsam dager.

I målet hade också framförts misstankar om att det mellan tingsrätts ordförande och en jurist som i tingsrätten skötte ombuds- och biträdesuppdrag rådde en sådan fiendskap att huvudmännens rättssäkerhet av den anledningen kunde äventyras. Biträdande justitiekanslern lät utreda ärendet genom förmedling av en hovrättspresident. Utredningen gav inte stöd för de nämnda misstankarna (770, 816 och 964/1/00, JP).

9) Översändande av protokoll och dom till en kärke

I en häradsrätt, sedermera tingsrätt, hade vid sammanlagt 13 sammanträden under den s.k. gamla tvistemålsprocessen behandlats ett ärende som gällde utfyllnad av laglott. Vid de sju första sammanträdena hade kärändena ett gemensamt rättegångsombud. Därefter uteblev den ena käränden från alla sammanträden utom ett, där hans medpart under en del av tiden hade uppträtt som hans ombud.

Tingsrätten hade till den käre som uteblivit inte sänt uppskovsprotokollen och inte heller domen i målet. Av denna anledning hade käränden väckt skadeståndstalan mot staten, då han ansåg att tingsdomaren genom sitt förfarande hade orsakat honom skada. Tingsrätten sköt upp behandlingen om skadeståndstalan till dess att klagomålet till justitiekanslersämbetet hade avgjorts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att till följd av domstolarnas oavhängighet kan justitiekanslern ingripa endast i ärenden som gäller förfarande under en rättegång samt i lagligheten av avgöranden, inte i det sätt på vilket domstolarna utövar sin prövningsrätt. Av tradition har justitiekanslern inte heller ingripit i ärenden som är anhängiga vid en domstol.

Med beaktande av det som anförs ovan var det ifrågasättande klagomålsärendet i någon mån problematiskt. Vid tingsrätten behandlades ett på en domares förfarande baserat, mot staten väckt skadeståndsyrkande som enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte hade behövt uppskjutas med anledning av klagomålet. Eftersom klagomålet gällde ett procedurfel avsåg det å andra sidan också en tingsdomares verksamhet, som justitiekanslern kan ta ställning till. Om ärendet hade drivits som ett tjänstebrottsärende skulle justitiekanslern i egenskap av åklagare ha givit den behöriga domstolen, dvs. hovrätten ett yttrande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ärendet först hade behandlats i häradsrätten och därefter i tingsrätten i enlighet med de bestämmelser som var i kraft före 1.12.1993 (det s.k. gamla förfarandet). Enligt rättegångsbalkens då gällande procedurbestämmelser hade domstolen ingen generell skyldighet att underrätta en part som uteblivit från ett sammanträde om ärendets fortsatta behandling. Enligt de bestämmelser som gällde vid den aktuella tidpunkten var domstolen inte heller skyldig att sända ett protokollsutdrag till en käre, om denne inte hade beställt ett sådant.

I praktiken var kändanden emellertid alltid skyldig att lösa in protokollet, medan protokollet sändes till svaranden mot lösen endast om denne ville ha det. Om kändandena var flera räckte det att till dem sändes ett gemensamt protokoll, om inte parterna eller deras rättegångsbiträden hade några andra önskemål.

Vid en bedömning av ärendet utgående från en god rättsvård kan det ytterligare konstateras att kändandena i det ifrågavarande civilärendet hade varit medparter. De hade till en början en gemensam advokat och också i ett senare skede uppträdde den ena kändanden som ombud för den andra. Det var i första hand kändandeparterna som borde ha hållit varandra underrättade om målets skeden. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara tolkbart om tingsrätten på tjänstens vägnar borde ha meddelat att målet avslutats och sänt kändanden ett exemplar av den avkunnade domen.

Med anledning av det som anfördes ovan hade ärendet från laglighetskontrollens synpunkt inte föranlett några ytterligare åtgärder med anledning av tingsdomarens förfarande. Tingsrätten får avgöra vilken betydelse förfarandet har i det anhängiga skadeståndsärendet (584/1/00, JP).

10) Ett avgörande hade inte kunnat läggas fram

En tingsrätts avgörande hade inte tillställts tingsrättens kansli för att i tid kunna läggas fram till påseende. Avgörandet hade inte hittats utan det hade följande dag sänts till svaranden per post.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att tingsrätten skall se till att avgöranden vid den tid som angivits finns till påseende i tingsrättens kansli. Det hade framkommit bristfälligheter i tingsrättens interna posttrafik. Det gick inte att i efterhand utreda vem som skulle hållas ansvarig i ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmanade lagmannen att för kanslipersonalen framhålla vikten av att tingsrättens avgöranden på den angivna dagen finns framlagda till påseende i tingsrättens kansli (207/1/00, JJ).

11) Sändande av ett meddelande

I samband med ett klagomålsärende framgick det att ett meddelande om tingsrättens avgörande hade postats till en part endast en dag före den i meddelandet angivna avgörandedagen. Medde-

landet hade sålunda inte avsänts så som lagen förutsätter, dvs. i god tid innan avgörandet gavs.

Tingsdomaren uppmärksammades på rättegångsbalkens bestämmelser om sändande av meddelanden samt på bestämmelserna om delfående av meddelanden som en domstol har sänt per post (548/1/00, JP).

12) Sändande av beslut i tjänstebrottsärenden till justitiekanslern

En hovrätt uppmärksammades på skyldigheten att enligt 3 § i förordningen angående meddelande av uppgifter över mål rörande åtal mot innehavare av tjänst eller befattning sända in avskrift av utslaget till justitiekanslern (8/50/01, JP).

4.2.4. Övriga ställningstaganden

1) Avgörande av ett accessoriskt yrkande i ett tjänsteåtalsärende

Klaganden hade i en stämningsansökan till högsta domstolen påstått att en hovrätts ledamöter hade gjort sig skyldiga till tjänstebrott då de behandlade klagandens huvudmans ärende. Med anledning av hovrättsledamöternas utredning till högsta domstolen bad klaganden därefter häradsåklagaren väcka åtal för ärekränkning. Åklagaren överförde åtalsbegäran till justitiekanslersämbetet. Därefter bad klaganden att ärendet skulle återföras till häradsåklagaren.

Eftersom biträdande justitiekanslern redan med anledning av stämningsansökan hade givit det yttrande som allmänna åklagaren ombetts ge, och inte förenat sig om de framförda åtalspunkterna, hade häradsåklagaren inte förfarit felaktigt då han överförde den accessoriska frågan till justitiekanslern för bedömning. Till följd av processgemenskapen var det fråga om att bedöma om hovrättsledamöterna då de bemötte kritiken mot sina ämbetsåtgärder hade förfarit osakligt. Eftersom några sannolika skäl för att så skett inte hade framkommit föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder (104/1/01).

2) Hämtande av en svarande till domstolens sammanträde

I ett klagomål kritiserades domstolens förfarande då den hade förordnat att en svarande som inte hade kunnat stämmas in skulle hämtas till

domstolens sammanträde, trots att svaranden satt i fängelse och sålunda var anträffbar.

Det kunde inte påvisas att de tjänstemän som handlagt ärendet hade förfarit på så sätt felaktigt att deras förfarande hade föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida.

I biträdande justitiekanslerns avgörande gjordes det allmänna konstaterandet att det med tanke på rättssystemets effektivitet och parternas rättssäkerhet är viktigt att domstolarna blir informerade om att rättegångsparter sitter i fängelse (967/1/00, JP).

3) Sekretessbelagda uppgifter som bevis

En tingsrätt hade i ett vårdnadsärende kallat in en socialarbetare för att på begäran av en part höras som vittne i tingsrätten. Vittnet hade till en barnskyddsanmälan anslutet skriftligt material som bestod av läkarutlåtanden och andra handlingar som hänförde sig till en annan parts rehabiliteringsansökan. Efter sitt vittnesmål överlämnade vittnet handlingarna till tingsrättens ordförande som tilläggsutredning i ärendet. Tingsdomaren tog emot handlingarna som bevis samt sekretessbelade dem. Samtidigt överlämnade ordföranden kopior av handlingarna till de båda parternas ombud.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att tingsdomaren, med beaktande av 10 § och 16 § i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt inte kunde anses ha gjort sig skyldig till tjänstebrott genom att ta emot den bevisning som erbjöds domstolen som tilläggsutredning. Tingsdomaren kunde inte heller med beaktande av 11 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet anses ha förfarit lagstridigt eller annars felaktigt då han överlämnade kopior av handlingarna till parternas ombud (1/31/00, JP)

4) En tingsdomares förfarande

I ett klagomål anfördes att tingsrättens ordförande under huvudförhandlingen hade yttrat sig kränkande om klaganden. Utgående från den utredning som gavs av den tingsdomare som varit ordförande samt enligt vad som framgick av klagoskriften kunde det anses sannolikt att det under sammanträdet hade framförts ett yttrande som subjektivt kunde tolkas också på det sätt som klaganden avsåg. Biträdande justitiekanslern konstaterade å andra sidan att det inom

ramen för klagomålsförfarandet inte är möjligt att bilda sig en realistisk uppfattning om i vilket tonfall yttrandet framförts och inte heller om det sammanhang som yttrandet framfördes i.

Utgående från en objektiv bedömning av det material som stod till buds kunde ordförandens yttrande emellertid i det sammanhang som framgick av utredningen inte anses vara på så sätt olämpligt att klagomålet föranledde ytterligare åtgärder. Se även punkt 3.4.11. (1041/1/00 och 582/1/01, JP).

5) Sändande av en hovrätts dom

En part som anført besvär i ett ärende som gällde ett förvandlingsstraff hade i sin besvärslaga uppgivit den adress till vilken han ville att hovrättens dom skulle sändas. Direkt i anslutning till adressuppgifterna hade han också uppgivit sin hemkommun, som inte stämde överens med adressuppgifterna. Hovrättens dom hade postats till den adress i hemkommunen som framgick av befolkningsdatasystemet och som använts också i det skede då ärendet behandlades i tingsrätten. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att då en part i sin besvärsskrift i enlighet med 25 kap. 16 § i rättegångsbalken uppger sin postadress, till vilken meddelanden till parten kan sändas, skall hovrätten sända sin dom till denna adress (277/1/00, JP).

6) Motivering av ett beslut i ett klagomålsärende

En person som hade anført fortsatt klagomål över försäkringsdomstolens beslut enligt lagen om olycksfallsförsäkring var missnöjd med det sätt på vilket avgörandet i klagomålsärendet hade motiverats.

I regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) konstateras i fråga om 1 § som gäller lagens tillämpningsområde att lagen skall tillämpas på behandling av förvaltningsklagan. I fråga om lagens 3 § konstateras att lagen skall gälla justitiekanslern i statsrådet. Vid behandlingen av klagomål skall enligt regeringens proposition i allmänhet tillämpas endast lagens 1—13 §.

I fråga om motiveringen av klagomålsavgöranden anges inga uttryckliga kriterier. Biträdande justitiekanslern ansåg att 23 § i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) inte är tillämplig när det gäller motivering av klagomålsavgöranden (135/1/01, JP).

En domare som klagande

Ett referat av biträdande justitiekansler Jaako Jonkkas beslut ingår i avsnitt 9, s. 159 (63/1/00, JJ).

4.3. Granskning av straffdomar**4.3.1. Allmänt**

År 2001 avgjordes vid justitiekanslersämbetet sammanlagt 100 straffdomar som blivit anhäng-

iga till följd av granskningen av straffdomar. Samtliga fall hade blivit anhängiga under år 2001. Sju av fallen ledde till anmärkningar medan 18 fall ledde till meddelanden eller andra ställningstaganden. I ett fall gjordes till högsta domstolen en framställning om återbrytande (se avsnitt 4.4.1.). 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 felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt vad som utretts måste anses vara så obetydligt att ärendet inte föranledde någon åtgärd.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

| | Åtal | | | | | Anmärkning | | | | | Meddelande eller anvisning | | | | |
|--------|------|------|------|------|------|------------|------|------|------|------|----------------------------|------|------|------|------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Domare | — | — | — | — | — | 4 | 9 | 8 | 4 | 7 | 11 | 23 | 31 | 17 | 18 |

4.3.2. Anmärkningar**1—7) Prövotiden för villkorligt fängelsestraff**

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff hade bestämts så att den blev över fyra månader längre än maximitiden på tre år enligt 3 § i lagen om villkorligt straff, som gällde vid den aktuella tidpunkten (73/30/01).

Samma ordförande hade i två olika domar för ett villkorligt straff bestämt en prövotid som understeg den minimitid för villkorligt straff enligt 3 § i lagen om villkorligt straff, som gällde vid den aktuella tidpunkten (37 och 39/30/01).

Prövotiden för ett villkorligt straff hade i tre fall bestämts vara betydligt kortare än minimitiden enligt 3 § i lagen om villkorligt straff (21, 68 och 70/30/01).

Prövotiden för ett villkorligt straff hade blivit felaktigt antecknad i domslutet och eventuellt också felaktigt avkunnad, så att den betydligt understeg minimitiden enligt 3 § i lagen om villkorligt straff (15/30/01).

4.3.3. Meddelanden*Tillämpning av 2 kap. 2 § i strafflagen*

En tingsdomare uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestäm-

mandet av fängelsestraff, då bestämmelsen om straffnedsättning i 7 kap. 6 § i strafflagen felaktigt hade tillämpats så att den dömde hade påförts ett fängelsestraff på 10 dagar, vilket understeg minimitiden för ett tidsbestämt fängelsestraff enligt 2 kap. 2 § (697/1991) 1 mom. i strafflagen. Tingsrätten hade omedelbart observerat felet och åklagaren hade på tingsrättens initiativ överklagat domen till hovrätten (63/30/01).

I tre fall uppmärksammades ordföranden på tillämpningen av 2 kap. 2 § i strafflagen, då fängelsestraff som var kortare än tre månader i strid med lagrummet i två fall hade dömts ut i hela månader och dagar och i ett fall i hela månader (66, 81 och 46/30/01).

I ett av de ovan nämnda fallen (81/30/01) hade tingsdomaren i sin förklaring till justitiekanslern ansett att samhällstjänst som skulle omvandlas till fängelse redan hade verkställts och att i den aktuella situationen sålunda skulle tillämpas bestämmelsen i 2 kap. 2 § 1 mom. i lagen om verkställighet av straff, enligt vilken ett straff som har dömts ut i hela dagar skall omräknas i månader. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att lagen om verkställighet av straff skall tillämpas på fängelsestraff och på förvandlingsstraff för böter. Samhällstjänst hade enligt 1 § i lagen om samhällstjänst (1055/1996) dömts ut i stället för fängelsestraff. Sålunda kunde samhällstjänsten inte betraktas som verkställighet av fängelsestraffet och på samhällstjänsten kunde

inte tillämpas det lagrum som avsågs i förklaringen. Eftersom något annat inte har bestämts skall 2 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen tillämpas då samhällstjänst omvandlas till fängelsestraff.

Tillämpning av 7 kap. i strafflagen

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § (697/1991) i strafflagen hade i två fall tillämpats felaktigt, då för ett tidigare villkorligt fängelsestraff, som förordnats bli verkställt, och för brott som tillräknats genom en dom inte hade bestämts ett gemensamt fängelsestraff. Straffpåföljden blev sålunda strängare än lagen tillåter. Felet hade i det ena fallet omedelbart observerats och hovrätten hade rättat det efter att åklagaren anfört besvär (86/30/01). I det andra fallet hade den för domen ansvariga tingsdomaren på eget initiativ hos högsta domstolen ansökt om återbrytande av domen (72/30/01). Det ansågs därför vara en tillräcklig påföljd för de nämnda felen att ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmande av straffpåföljder.

Bestämmelsen i 7 kap. 6 § (751/1997) i strafflagen om beaktande av ett tidigare utdömt fängelsestraff hade i tre fall tillämpats felaktigt, då domen hade jämkats genom beaktande av en eller flera domar som hade givits innan svaren hade begått de tillräknade gärningarna. I samtliga tre fall underströks vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av lagrummet. (33, 49 och 51/30/01).

Utsättande av prövotiden för villkorligt fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på utsättande av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff, eftersom prövotiden hade bestämts vara kortare än den minimitid om ett år som föreskrivs i 3 § i lagen om villkorligt straff, som gällde vid den aktuella tidpunkten (12/30/01).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

Ordföranden uppmärksammades i två fall på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av 75 § i vägtrafiklagen, då personer som dömts för rattfylleri eller grovt rattfylleri inte hade meddelats körförbud och då körför-

budsfrågan inte ens hade behandlats i rätten (43 och 80/30/01).

Utformningen av domar

I sammanlagt sex fall uppmärksammades utformningen av domar. I två fall underströks vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid utformningen av domar, eftersom i domsmotiveringen inte i enlighet med 1 § 2 mom. i lagen om villkorligt straff, som gällde vid den aktuella tidpunkten, hade framförts vägande skäl för att ett ovillkorligt fängelsestraff hade dömts ut för brott som hade begåtts av en person som inte hade fyllt 18 år (10 och 69/30/01).

I två fall uppmärksammades ordföranden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid utformningen av domslut. I det ena fallet hade gjorts en anteckning om att prövotiden upphörde ett år tidigare än vad som angavs i domen och det körförbud som meddelats svaren hade inte antecknats i domslutet (18/30/01). I det andra fallet hade prövotiden för ett villkorligt straff i domslutet felaktigt antecknats så att den understeg den minimitid som stadgades i 3 § i lagen om villkorligt straff, som gällde vid den aktuella tidpunkten. Även om det enligt förklaringen var fråga om ett skrivfel var felet relevant eftersom det kunde påverka framtida domar (14/30/01).

I två fall uppmärksammades vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid motivering av domar. Svaren hade dömts för rattfylleri eller grovt rattfylleri men inte meddelats körförbud och i domsmotiveringen hade inte nämnts något om körförbud. I båda fallen ansågs det enligt förklaringen att körförbudet i sin helhet hade utstått, men detta hade inte angivits i domsmotiveringen (22 och 23/30/01).

4.3.4. Vissa allmänna synpunkter

För granskningen av straffdomar skall justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande anvisningar tillstålla justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till rättsregistercentralen. Till innehållet motsvarar beslutsmeddelandet domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att ingripa i formella fel och i 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 domstolarna begår. Sådana

ofta återkommande och allmänna fel som är orsaken till att straffdomar granskas sällas 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 § i 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 § i strafflagen om brott mot tjänsteplikt. Tjänsteåtal kan också komma i fråga om en ordförande upprepade gånger förfar felaktigt eller om felet annars måste anses vara allvarligt. Ett fel som har 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 sådan ansökan till förmån för svaranden görs i allmänhet då felet anses ha åsamkat svaranden men eller skada.

4.4. Framställning till högsta domstolen

4.4.1. Framställning om återbrytande till följd av granskning av straffdomar

En tingsrätt hade dömt svaranden till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff för fyra olika brott. Ett av de brott som tillräknats svaranden hade hunnit preskriberas innan stämningen delgavs svaranden. Eftersom svaranden sålunda hade dömts för ett preskriberat brott framställdes om återbrytande av domen (8/30/01).

5. Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården

5.1. Allmän översikt

5.1.1. Klagomål

Till rättsvården i vidare bemärkelse hänförs åklagar-, polis- och utökningsväsendet. Rättsvårdsmyndigheternas åtgärder, dvs. inte bara domstolarnas utan också åklagarnas, polisens och utökningsmyndigheternas förfaranden blir ofta bedömda i samband med ärenden som prövas vid justitiekanslersämbetet. Laglighetsövervakningen av de nämnda myndigheterna behandlas i detta avsnitt.

En viktig ändring på den högsta åklagarnivån var att 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 i vissa fall överförts till riksåklagaren. Det är motiverat att i synnerhet klagomål som gäller åtalsprövning i andra ärenden än tjänstebrott överförs till riksåklagaren, eftersom denne dels kan bedöma lagligheten av en åklagares förfarande, dels också vid behov göra en ny åtalsprövning. Justitiekanslern kan inte göra ny åtalsprövning i sådana fall.

Vissa klagomål, framför allt 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 60 klagomål (50 år 2000) som gällde *åklagarnas* verksamhet. År 2001 överfördes 17 ärenden till riksåklagaren (13 år 2000).

En stor grupp klagomål mot de rättsvårdande myndigheterna utgjordes liksom tidigare år av klagomål som gällde *polisens* förfarande. Under verksamhetsåret inkom 180 (141 år 2000) klagomål mot polisen. I de flesta fallen var det fråga om polisens förfarande som förundersökningsmyndighet i samband med brottsmisstankar. I flera

fall var det också fråga om polisens förfarande som tillståndsmyndighet.

Enligt 14 § 2 mom. i förundersökningslagen skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått 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.

Mot *utökningsmyndigheterna* anhängiggjordes under verksamhetsåret 46 klagomål (38 år 2000). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utökning.

Figur 5 visar hur antalen klagomål mot åklagar-, polis- och utökningsmyndigheterna har utvecklats 1999—2001.

5.2. Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

5.2.1. Meddelanden

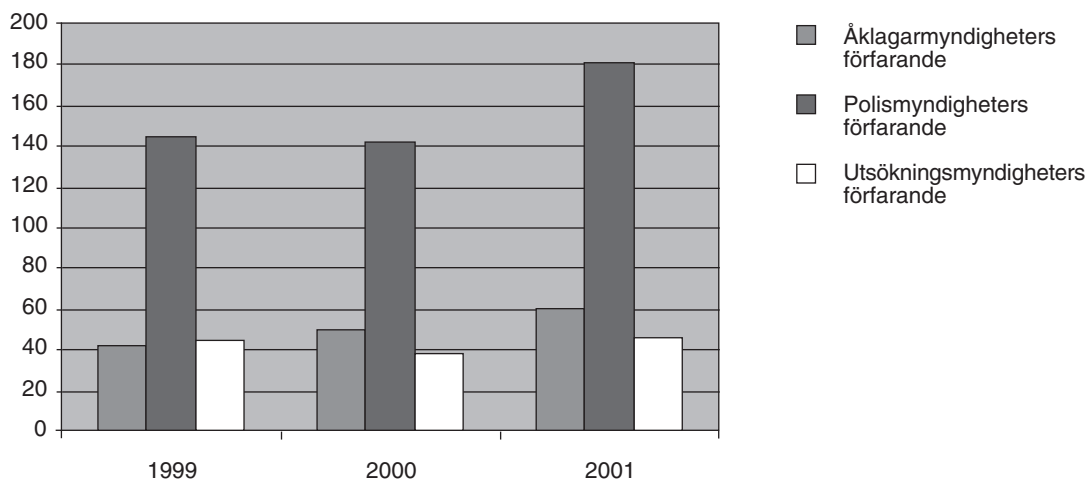
5.2.1.1. Klagomål mot åklagare

1) En parts rätt att få besked

I ett klagomål var det fråga om att de personer som avsågs i biträdande riksåklagarens åtalsförordnande inte hade fått vetskap om åtalsförordnandet förrän det kom ut i offentligheten. Enligt vad som utretts var orsaken ett fel vid postningen. Justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande som han meddelade riksåklagarämbetet för kännedom att i synnerhet i sådana fall där det är fråga om ett avgörande som innehåller ett åtalsförordnande är det skäl att parterna får ta del av det innan det offentliggörs. På detta sätt kan det säkerställas att parterna direkt av myndigheten får besked om avgöranden som berör dem, vilket måste anses höra till god förvaltning och vara förenligt med rättsstatsprincipen (1084/1999).

Figur 5.

Klagomål mot åklagar-, polis- och utsokningsmyndigheter 1999—2001



2) Bristfällig åtalsprövning

En ledande häradssåklagare hade till följd av bristande bevis beslutat att inte väcka åtal mot en kommuns tekniska direktör, kommundirektör och förvaltningsdirektör för förfalskning som de enligt en brottsanmälan misstänktes ha begått.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att åklagarens förfarande när det gällde åtalsprövningen inte kunde anses vara felaktigt. Åklagaren hade i sitt beslut å andra sidan behandlat endast förfalskningsbrottet men inte överhuvudtaget beaktat den omständigheten att de för brott angivna personerna var kommunala tjänstemän och att förfarandet hade samband med deras tjänsteåligganden. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade det i fråga om tjänstemännens förfarande varit befogat att också ta ställning till om förfarandet eventuellt uppfyllde rekvisitet för brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. i strafflagen. Åklagaren meddelades biträdande justitiekanslers uppfattning för kännedom (996/1/99, JJ).

5.2.2. Övrigt ställningstagande

Justitiekanslerns behörighet i tjänstebrottsärenden

Till justitiekanslern anfördes klagomål över en häradssåklagares beslut att inte åtala två förtroendevalda i en ortodox församling som misstänkta för brott mot tjänsteplikt. Biträdande justitiekanslern beslöt med stöd av sin behörighet som specialåklagare i tjänstebrottsärenden enligt 110 § i grundlagen pröva häradssåklagarens beslut, som han godkände (128/1/00, JP).

5.3. Laglighetsövervakningen av polisväsendet

5.3.1. Framställning

Upptagande av signalement av person under 15 år

I justitiekanslerns berättelse för år 2000 (s. 79) nämns att biträdande justitiekansler Jukka Pasa-

nen sänt en framställning till inrikesministeriet. Enligt framställningen hade i inrikesministeriets allmänna anvisning inte fästs tillräckligt avseende vid upptagande av signalement av personer under 15 år.

Inrikesministeriet har meddelat att anvisningen upphävts genom en ny anvisning om upptagande av signalement enligt 6 kap. 4 § i tvångsmedelslagen. I den nya anvisningen som utfärdades 24.1.2001 ingår en punkt om upptagande av signalement av person som inte fyllt 15 år (411/1/98).

5.3.2. Meddelanden

5.3.2.1. Klagomål mot polisen

1) Uppgifter som lämnades till en misstänkt

I samband med undersökningen av ett klagomålsärende framgick det att en polisman som i förhållande till förundersökningen närmast intog ställningen av sakkunnig, till den för brott misstänkte polis som var föremål för undersökningen hade lämnat uppgifter om ett möte som hållits i samband med undersökningen och på annat sätt gett den misstänkte råd under undersökningen.

Polistjänstemannen hade dessutom utan att fråga undersökningsledaren om lov gett den misstänkte upplysningar som han borde ha förstått att var sekretessbelagda.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande den polisman som deltagit i undersökningen på att polispersonal är skyldig att handla på ett sådant sätt att förtroendet för polisverksamhetens opartiskhet inte äventyras (17/21/00).

2) Dröjsmål med en förundersökning

I ett klagomål ansågs det att undersökningsledaren i ett brottmål hade dröjt så länge med att avgöra ett ärende att målsäganden inte längre, eftersom ärendet inte hade överförts till åklagaren för åtalsprövning, hade någon möjlighet att själv anhängiggöra ärendet i en domstol.

Vid prövningen av ärendet framgick det att förundersökningen hade tagit lång tid i anspråk och blivit klar några veckor innan det misstänkta brottet preskriberades. I slutskedet av undersökningen hade dröjsmålet närmast berott på att ett utlåtande hade kommit in under undersökningsledarens semester. Dröjsmålet kunde inte i sig

anses ha berott på att polisinsrättningens tjänsteman hade förfarit felaktigt. Polisinsrättningen uppmärksammades på vikten av att undvika onödiga avbrott i förundersökningen (20/1/00, JP).

3) Utformningen av ett förordnande om husrannsakan

Två kriminalöverkonstaplar och en äldre kriminalkonstapel vid centralkriminalpolisen hade kommit till klagandens bostad i ett egnahemshus för att göra husrannsakan en dryg månad efter att klagandens make hade anhållits och senare häktats som misstänkt för yrkesmässigt håleri. Klaganden vägrade släppa in polismännen i bostaden eftersom de inte kunde uppvisa ett skriftligt förordnande av en anhållningsberättigad tjänsteman, i detta fall av sin förman som var kriminalkommissarie. Polismännen hade uppsökt polisstationen för att få ett skriftligt förordnande om husrannsakan av sin förman först efter att klaganden per telefon kontaktat sin advokat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med anledning av klagomålet att hemfriden är en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen och att bestämmelser som begränsar den skall tolkas snävt. I fråga om husrannsakan var det sålunda skäl att iaktta de i tvångsmedelslagen stadgade formkraven, inklusive kravet att förordnandet skall vara upprättat i skriftlig form, i andra än i brådskande fall. Undantag från denna huvudregel kan tillåtas endast av motiverade skäl, till vilka inte räknas rena bekvämlighetssynpunkter. För en sådan tolkning talar också synpunkterna på tjänsteansvar och polisens arbetsledning. Se även avsnitt 3.4.4. (226/1/00, JP).

4) Anmälan om utresa ur landet

En utländsk medborgares uppehållstillstånd var i kraft till 28.2.2001. Polisinsrättningen hade 12.3.2001 avslagit en ansökan om uppehållstillstånd för viss tid. Beslutet hade delgivits 19.3.2001. Samtidigt gavs ett skriftligt meddelande enligt vilket sökanden gavs tid att lämna landet "senast 31.3.2001 via Nuijamaa gränsövergångsställe".

Biträdande justitiekanslern meddelade polisinsrättningen för kännedom att så länge som polisinsrättningens beslut inte hade vunnit laga kraft

och vederbörande själv inte hade meddelat om sina planer att lämna landet, borde polisinsineringen inte ha vidtagit direkta åtgärder för att ordna utresan ur landet. Det 19.3.2001 daterade meddelandet gavs till den utländska medborgaren under besvärstiden. Den frist som angavs i meddelandet löpte ut före utgången av besvärstiden och i meddelandet nämndes ingenting om besvärstiden och inte heller om verkningarna av att besvär anfördes. Meddelandet kan anses ha varit osakligt till sitt innehåll då det gav den utländska medborgaren den felaktiga uppfattningen att han var skyldig att lämna landet oavsett möjligheten att söka ändring. — Det kunde emellertid inte visas att den utländska medborgaren orsakats skada av polisinsineringens förfarande. Han hade vederbörligen kunnat överklaga polisinsineringens beslut (14/50/01, JP).

5) Befallningars laglighet

En polispatrull hade gripit en person som arbetade på taket till ett egnahemshus eftersom patrullen misstänkte att denne var medbrottsling till husets ägare, som var misstänkt för ett allvarligt brott. Vid preliminära förhör på platsen framgick det emellertid att det inte fanns något samband mellan den gripne och det brott som undersöktes. Polispatrullen befalldes den gripne att avlägsna sig från sin arbetsplats utan att kontakta husets ägare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att polisens befallning till mannen att avlägsna sig från platsen i detta fall kunde baseras på 6 kap. 2 § i tvångsmedelslagen och på 18 § i polislagen enligt vilken en plats vid behov får avspärras medan undersökning pågår. Befallningen att inte kontakta den misstänkte, dvs. klagandens arbetsgivare, var däremot inte baserad på lag. (1024/1/00, JJ).

6) Besvarande av en fråga

I ett klagomål som gällde polisen var det bl.a. fråga om att en förhörare hade lovat den förhörde, dvs. klaganden, att utreda det lagenliga kör-sättet i en korsning. Förhöraren hade sedermera fått klart för sig att frågan var tolkbar och att det inte fanns något entydigt korrekt svar på den. Klaganden hade inte fått något svar på sin fråga.

Till följd av förhörarens löfte kunde klaganden med fog vänta sig att förhöraren senare skulle besvara frågan. Även om polisen inte har nå-

gon allmän skyldighet att besvara frågor om tolkning och tillämpning av lag, hade förhörarens under förhöret givna löfte förutsatt någon form av svar. Svaret kunde ha utgjorts endast av ett besked om att något säkert svar inte kunde ges eftersom frågan var tolkbar.

Polisen uppmärksammades på att en god kundservice förutsätter att någon form av svar ges i en situation där ett sådant kan anses ha utlovats (531/1/01).

5.3.2.2. På justitiekanslersämbetets eget initiativ

En polispatrulls förfarande då en person greps

I en dagstidning publicerades en insändare som kritiserade en ordningspolispatrulls förfarande i en situation där en person greps. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka ärendet.

Enligt insändaren hade patrullpoliserna så att allmänheten kunde höra det använt nedsättande eller kränkande benämningar och ordvändningar om en person som greps på grund av fylleri. Insändaren ansågs till denna del vara trovärdig.

Polispatrullen hade inte uppträtt på det sätt som dess ställning och uppgifter enligt 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen förutsatte när den på allmän plats, så att allmänheten kunde höra det, använde nedsättande eller kränkande benämningar om en person som greps på grund av fylleri. I ärendet kunde inte tillförlitligt utredas vad de enskilda polismännen hade sagt, men ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade den överkonstapel som ledde polispatrullen på skyldigheten att övervaka att patrullen använder ett språk som är förenligt med ett sådant uppträdande som statstjänstemannalagen förutsätter (22/50/00).

5.3.3. Övriga ställningstaganden

1) Meddelande om husrannsakan

I ett klagomål uppgavs att poliser till följd av en hälsocentralläkares begäran om handräckning hade brutit sig in i klagandens bostad för att förpassa denne till undersökning. Klaganden hade inte varit hemma och poliserna hade inte i bostaden lämnat ett meddelande om att det var polisen som hade brutit sig in. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att det är förenligt med god förvaltningssed att polisen i fall som

detta lämnar ett meddelande om att den har gjort husrannsakan och brutit upp dörren. Den kan också lämna polisinsynningens kontaktuppgifter eller på något annat sätt informera bostadsinnehavaren om sitt besök (653/1/00, JJ).

2) Transport av en person till annan ort

I ett klagomål uppgavs att polisen i vissa polisdistrikt hade för vana att använda osakliga straffmetoder mot kunder som uppförde sig illa. Dessa transporterades från sin hemort till en annan ort där de togs i förvar eller förhöordes, varefter de på egen hand fick ta sig tillbaka till sin hemort.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av klagomålet att detta är ett problem som uppenbarligen förekommer i hela landet. Problemet förekommer framför allt i polisdistriktens s.k. samarbetsområden, inom vilka personer från de olika polisdistrikten transporteras till områdets centraldistrikt. Vid bedömningen av ärendet kan anföras olika synpunkter på frågan om förfarandet är förenligt med principerna för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Det är emellertid skäl att ta ställning till problematiken också utgående från polisens personella och ekonomiska resurser (885/1/99).

3) Jäv för en undersökningsledare

I ett klagomål till justitiekanslern uppgavs att en kriminalöverkommissarie som undersökningsledare grundlöst hade fördröjt en förundersökning. Medan klagomålsärendet var anhängigt hos justitiekanslersämbetet påstod klaganden i en brottsanmälan till polisen att undersökningsledaren efter klagomålet var jävig att undersöka brottsärendet och att undersökningsledaren å andra sidan hade förfarit felaktigt då han inte hade slutfört förundersökningen.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern att den omständigheten att ett klagomål anförs till laglighetsövervakaren, enligt justitiekanslersämbetets praxis inte i sig medför att den tjänsteman som klagomålet riktas mot blir jävig att behandla och avgöra klagandens ärende. En brottsanmälan mot en tjänsteman medför däremot i regel, om den har kommit till tjänstemannens kännedom, att denne blir jävig (779/1/99).

5.4. Laglighetsövervakningen av utsökningsväsendet

5.4.1. Anmärkning

Gäldenärer skall individualiseras omsorgsfullt

En biträdande utmättningsman konstaterade i sin utredning att klaganden av misstag hade konstaterats vara medellös. Den biträdande utmättningsmannen hade tilldelats indrivningsärenden som gällde två personer med samma namn. Konstaterandet av medellösheten var baserat på uppgifter om fel gäldenär.

Då medellöshetshindret för klagandens vidarekommande hade undanröjts och kreditupplysningsanteckningen återtagits, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att justitiekanslern för den biträdande utmättningsmannen underströk vikten av omsorgsfullhet vid individualisering av gäldenärer (195/1/00).

5.4.2. Meddelande

Delgivning av en begäran om yttrande

I ett klagomål var det fråga om ett delgivningsärende där ett meddelande hade satts upp på en dörr. Enligt det daterade meddelandet uppmanades klaganden att infinna sig på polisinsynningen. Meddelandet upptog dessutom den biträdande utmättningsmannens namn. En biträdande utmättningsman är enligt 11 kap. i rättegångsbalken och 1 § (887/1996) i lagen om stämmingsmän behörig att tillställa klaganden en delgivning som gäller begäran om yttrande i samband med ett ansökningsärende som gäller tingsrättens förordnande av boutredningsman och skiftesman. Enligt 11 kap. 4 § 1 mom. (1056/1991) i rättegångsbalken skall en stämmingsman personligen sköta delgivningen med mottagaren. I 11 kap. i rättegångsbalken finns inga närmare bestämmelser om hur delgivningen skall ske. Bedömningen skall göras i enlighet med allmänna principer. Proportionalitetsprincipen förutsätter att en myndighet använder så lindriga medel som möjligt för att uppnå sitt mål. Med beaktande av att det hade varit svårt att sköta delgivningen med klaganden samt att delgivningen måste ske inom en viss tid, kunde det inte anses att proportionalitetsprincipen hade överträts i ärendet.

Biträdande justitiekanslern anförde emellertid som sin uppfattning att det korrekta förfarandet

i fall som detta är att delgivningen i enlighet med 11 kap. 7 § (1056/1991) verkställes genom att handlingarna överlämnas till polismyndigheten. På detta sätt hade man sedermera förfarit i ärendet (418/1/00, JP).

5.5. Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

5.5.1. Meddelanden

1) Tillsättning av en tjänst

Den utnämmande myndigheten skall på ett opartiskt sätt behandla de meriter som framgår av ansökningshandlingar som har lämnats in av personer med föreskriven behörighet. När det är fråga om ett större antal sökande är det skäl att uppgöra en promemoria eller ett annat sammandrag där sökandenas meriter jämförs, för att visa vilken av sökandena som är mest meriterad. Jämförelsen skall göras utgående från de allmänna utnämningsskälerna och behörighetsvillkoren samt med beaktande av de övriga krav som tjänsteuppgifterna ställer, genom en granskning av sökandenas utbildning, arbets- och övriga erfarenhet samt övriga meriter. Utnämningen till tjänsten skedde 22.6.1999.

Klaganden hade 24.6.1999 bett att i magistraten få bekanta sig med ansökningshandlingarna för häradsskrivartjänsten. Magistratens chef ansåg att eftersom ett stort antal handlingar hade kommit in måste han gå igenom dem omsorgsfullt. Han ville förvissa sig om att delar av handlingarna inte var sekretessbelagda. Han hade emellertid inte motiverat vilka enligt lagen sekretessbelagda uppgifter som kunde ingå i handlingarna.

I sitt avgörande uppmärksammade justitiekanslern magistratens chef på vikten av att meritjämförelsen vid tjänstetillsättning görs så att grunderna för utnämningssavgörandet senare kan påvisas med beaktande av bl.a. bestämmelserna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt lagen om allmänna handlingars offentlighet, som var i kraft vid den aktuella tidpunkten, skall ett avgörande om en handlingens offentlighet ges så snart som möjligt, i allmänhet inom några dagar efter att begäran har framställts. I det föreliggande fallet hade utlämnandet av handlingarna till påseende fördröjts (699/1/99).

2) Försummelse att uppgöra en utnämningssavgörande

Av finansministeriets rekommendation 10.12.1995 om förfarandet vid tjänsteansökningar och beredningen av tjänsteutnämningar framgår att ministeriet rekommenderar att till utnämningssavgörandena fogas en promemoria över de intervjuer som gjorts. Varken i statstjänstemannalagen eller i statstjänstemannaförordningen finns några bestämmelser om utnämningssavgöranden.

Eftersom utnämningssavgöranden skall avgöras i enlighet med föreskrifterna och bestämmelserna om utnämningsskälerna och -förfarandet är det emellertid skäl att bereda utnämningssavgöranden på ett sådant sätt att bedömningen kan göras och avgörandet fattas i enlighet med de krav som lagen ställer. När en tjänst har sökts av ett större antal personer är det skäl att uppgöra en promemoria eller ett annat sammandrag där sökandenas meriter jämförs. På så sätt kan det påvisas vilken av sökandena som är mest meriterad.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att chefen för en magistrat inte vid tillsättningen av en tjänst som biträdande inspektör hade gjort en sådan jämförelse mellan sökandenas meriter som avses i finansministeriets rekommendation och som måste anses vara förenlig med god förvaltning. Justitiekanslern uppmärksammade magistratens chef på principerna för god förvaltning vid tjänstetillsättning (755/1/99).

3) En magistrats förfarande i ett tillståndsärende

Klaganden hade i egenskap av god man väckt ett tillståndsärende som förmyndarenheten vid en magistrat behandlat i över ett år. Ärendet hade flyttats från en handläggare till en annan. Den långa behandlingstiden berodde enligt magistratens utredning på flera sammanträffanden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att behandlingstiden i och för sig var lång. I sin bedömning beaktade han emellertid att en bidragande orsak till dröjsmålet var de omställningar som hade skett inom förmyndarverksamheten. Biträdande justitiekanslern meddelade magistraten sin kritik för kännedom (303/1/01, JJ).

4) En rättsläkares skyldighet att utföra undersökningar på uppdrag av en domstol

En tingsrätt hade förordnat att en person som vägrat undergå faderskapsundersökning skulle hämtas till läkarundersökning. Efter att en polispatrull hade fört personen till Helsingfors universitets rättsmedicinska institution vägrade jourhavande rättsläkaren ta blodprov på denne. Orsaken var att vederbörande fortsättningsvis vägrade bli undersökt, med åberopande att han hade besvärat sig, egentligen klagat, över tingsrättens undersökningsförordnande till hovrätten och dessutom ansökt om besvärstillstånd hos högsta domstolen. Ärendet var fortfarande anhängigt vid hämtningstidpunkten.

Rättsläkaren motiverade sin vägran att ta blodprov med att i tvångsmedelslagen stadgade förutsättningar för att vidta åtgärden mot vederbörandes vilja inte var för handen. Förmannen för rättsmedicinska institutionen förenade sig om rättsläkares uppfattning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att åtgärdsbegäran baserade sig på domstolens förordnande som inte kunde överklagas. Det fanns inget hinder för utförande av undersökningen, oavsett att den person som förordnandet avsåg trots besvärstillståndet hade anfört besvär till hovrätten, som hade prövat ärendet som klagan på grund av domvilla, och trots att den till högsta domstolen inlämnade ansökan om besvärstillstånd var anhängig vid hämtningstidpunkten. Tvångsmedelslagens bestämmelser gäller endast situationer där en person är misstänkt för brott. Biträdande justitiekanslern fäste därför rättsläkares uppmärksamhet vid skyldigheten att utföra faderskapsundersökningar på domstolens förordnande. Se även punkt 3.4.3. (105/1/00, JP).

5) Besvarande av förfrågan

Klaganden hade inte inom en skäligen tid fått svar från dataombudsmannens byrå på sin förfrågan om behandlingsskedet för ett ärende.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade dataombudsmannens byrå som

sin uppfattning att det är förenligt med god förvaltning att en myndighet, trots anhopning av ärenden och oavsett andra omständigheter som förlänger behandlingstiderna, relativt snabbt svarar på förfrågningar om handläggningsskedet. — I klagandens fall var det snarare fråga om brister i organiseringen av arbetet vid dataombudsmannens byrå än om någon enskild föredragandes försummelse (168/1/00).

5.5.2. Övrigt ställningstagande

En kommissions sammansättning

Justitieministeriet tillsatte 22.11.2000 en kommission med uppdrag att utarbeta ett förslag till reglering av rättigheterna till vatten, naturresurser och traditionella näringar inom samernas hembygdsområde på statens mark. Representanter för ägarna till mark-, skogs- och vattenområden inom hembygdsområdet samt representanter för samarbetsorganisationen för Lapplands byar kritiserade i sina klagomål justitieministeriets förfarande vid tillsättningen av kommissionen. Enligt klagandena borde också företrädare för dem ha utnämnts till medlemmar i kommissionen.

I biträdande justitiekanslerns avgörande konstateras att justitieministeriet var behörigt att tillsätta kommissionen. Tillsättningen hade på vederbörligt sätt behandlats i statsrådets finansutskott. Enligt ministeriets utlåtande i ärendet hade det från flera håll framförts önskemål om representation i kommissionen. Medlemsantalet kunde emellertid inte tillåtas bli alltför stort. Kommissionen hade å andra sidan ålagts att under sitt arbete höra representanter för den lokala befolkningen och för olika saménärings samt ett antal uttryckligen nämnda myndigheter. Efter att kommissionens betänkande blivit klart skulle detta dessutom sändas ut på remiss. Biträdande justitiekanslern ansåg att justitieministeriet då det tillsatte den ifrågavarande kommissionen hade förfarit i enlighet med gällande bestämmelser och inom ramen för sin prövningsrätt (1203 och 1243/1/00, JP).

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.

De klagomål som hänför sig till laglighetsövervakningen av statsförvaltningen täcker samtliga centrala områden av statsförvaltningen, så som 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 år 2000): socialmyndigheterna 121 (166), hälso- och sjukvårdsmyndigheterna 52 (64), arbetsmyndigheterna 39 (34), skattemyndigheterna 37 (46), undervisningsmyndigheterna 29 (22), jord- och skogsbruksmyndigheterna 25 (21) och trafikmyndigheterna 19 (14). Inom socialmyndigheternas samt hälso- och sjukvårdsmyndigheternas verksamhetsområden kunde en viss minskning av antalet klagomål noteras. Inom de övriga förvaltningsområdena skedde emellertid inga större förändringar i antalet klagomål till justitiekanslern jämfört med tidigare år.

6.1.2. Grundrättighetsaspekten

En strävan inom laglighetsövervakningen är att understryka betydelsen av att ett korrekt förfarande iakttas, eftersom detta är viktigt för att de grundläggande fri- och rättigheterna de facto skall kunna tryggas. I justitiekanslerns utlåtande

till justitieministeriet om förslaget till förvaltningslag behandlas iakttagelser som har gjorts vid laglighetsövervakningen av förvaltningsverksamheten. Frågan är viktig med tanke på rättssäkerheten och utlåtandet behandlas i sin helhet i berättelsens avsnitt 9, s. 132.

I de avgöranden som behandlas i detta avsnitt har justitiekanslern ingripit i myndigheternas förfaranden i syfte att säkerställa principen om en god förvaltning som är en grundläggande rättighet. Mera sällan har det däremot funnits anledning att kritisera sakinnehållet i myndigheternas avgöranden. I samband med de ärenden där principen om en god förvaltning aktualiseras har det konstaterats vara ett missförhållande att myndigheternas avgöranden drar ut på tiden. En bidragande orsak till att så sker är myndigheternas knappa resurser. Också myndigheternas besvarande av förfrågningar och myndigheternas uppfyllande av sin rådgivningsskyldighet har föranlett kritik. I vilken omfattning och med vilken noggrannhet myndigheterna inom ramen för sin rådgivningsskyldighet skall besvara olika typer av förfrågningar från myndigheter och medborgare måste avgöras från fall till fall. Justitiekanslern har också tagit ställning i ärenden som gällt myndigheters uppträdande. En tjänsteman förutsätts uppträda behärskat också då en kund inte gör det. Justitiekanslern har också i vissa andra fall där det varit fråga om god förvaltning haft anledning att framhålla vikten av ett sakligt förfarande.

Också klagomål som inte leder till åtgärder kan vara betydelsefulla för enskilda personer. En sådan stor ärendegrupp har varit de under verksamhetsåret och tidigare år avgjorda klagomål som gällt folkpensionens grunddel och beaktandet av denna i pensionsskyddet, införandet av s.k. brutet index för pensionärer som fyllt 65 år samt den förhöjda sjukförsäkringsavgiften för pensionärer. Dessa ärenden har gett upphov till utbredd missnöje och kritik mot myndigheterna till följd av att medborgare har uppfattat deras verksamhet som orättvis. I dessa fall har det emellertid varit fråga om riksdagens lagstift-

ningsavgöranden, som inte hör till justitiekanslerns behörighet.

Också utlänningsärendena utgör en grupp som relativt ofta föranleder klagomål. I medborgarskaps-, invandrar-, flykting- och asylärenden är det skäl att fästa särskilt avseende vid grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern har gett ett utlåtande om förslaget till en ny utlänningslag. De klagomål som under verksamhetsåret har inkommit till justitiekanslern i dessa ärenden har oftast gällt uppehållstillstånd. Det största rättsliga missförhållandet i synnerhet när det gäller medborgarskapsärenden är de långa behandlingstiderna.

6.1.3. Betydelsefulla avgöranden

Av de under verksamhetsåret givna avgörandena när det gäller laglighetsövervakningen av statsförvaltningen kan nämnas följande, som är betydelsefulla och värda att beaktas framför allt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Vissa av dessa fall refereras i berättelsens avsnitt 9.

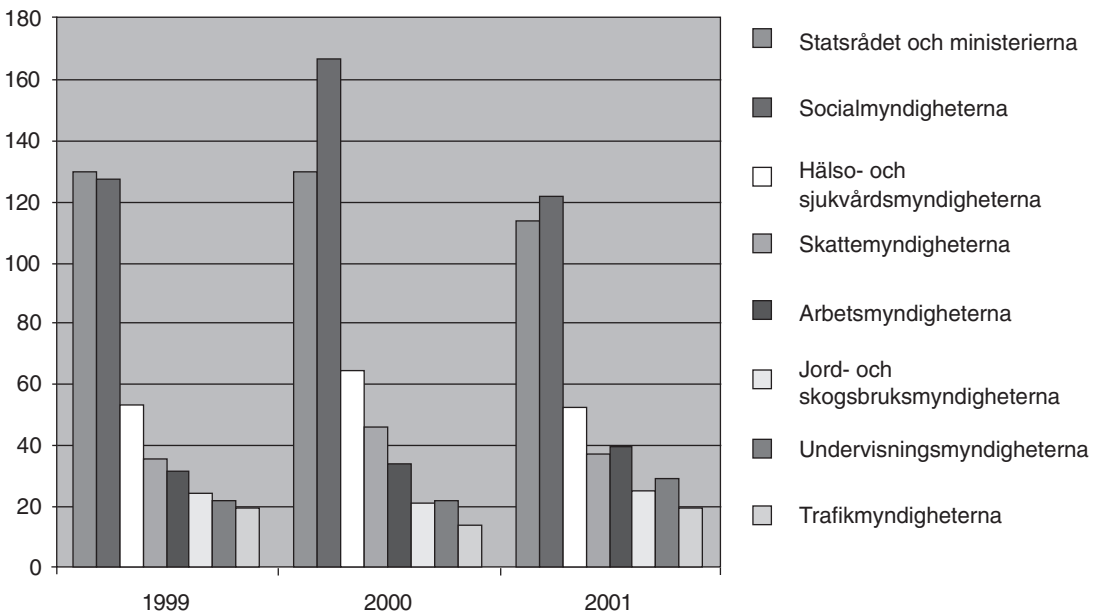
Inom inrikesförvaltningen har justitiekanslern eftertryckligen uppmärksammat inrikesministeriet och utlänningsverket på de långa behandlingstiderna för medborgarskapsärenden. Situationen strider mot grundlagen och myndigheterna måste vidta alla tänkbara åtgärder för att rätta till den.

Inom finansförvaltningens område har justitiekanslern ingripit i ett fall där principerna för en god förvaltning inte har iakttagits vid skattebetalning. Justitiekanslern har krävt åtgärder för att de skattskyldigas rättsliga ställning vid skattebetalningen genom administrativa arrangemang skall ordnas i överensstämmelse med lagen och om så inte sker skall förslag till lagändringar ges till riksdagen. Justitiekanslern förutsätter att statsrådet senast 31.5.2002 vidtar åtgärder i ärendet. Avgörandet refereras i sin helhet i avsnitt 9 s. 158.

Inom handels- industriministeriets förvaltningsområde har justitiekanslern tagit ställning till frågan om ett ministeriums kanslichef var jävig i ett fall som gällde utövande av statens ägarmakt. Ärendet är principiellt viktigt och synpunkter på jävsfrågor har framförts också i fråga om andra ministerier. Jävsfrågor i samband med

Figur 6.

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 1999—2001



utövande av statens ägarmakt behandlas utförligt i justitiekanslerns berättelse för år 1999, s. 164—168.

De ovan nämnda ärendena och övriga ärenden gällande laglighetsövervakningen av statsförvaltningen som behandlas i detta avsnitt har gett anledning till åtgärder eller ställningstaganden som behandlas närmare i det följande.

Av figur 6 framgår antalet mot statsförvaltningen riktade klagomål åren 1999—2001 samt fördelningen mellan de olika förvaltningsområdena. Staplarna för klagomål mot myndigheter avser antalet klagomål som har anförts mot andra myndigheter än ministerierna.

6.2. Utrikesförvaltningen

6.2.1. Meddelande

Rådgivning i visumärenden

Klaganden hade kontaktat ett generalkonsulat för att påskynda visum för sin syster. Klaganden hade efter samtal med en tjänsteman fått den uppfattningen att visumet skulle beviljas samma dag. Trots påskyndandet hade visumet emellertid beviljats först två dagar senare.

I biträdande justitiekanslerns avgörande konstaterades att det i klagomålet nämnda visumärendet i och för sig hade behandlats utan dröjsmål. De råd och upplysningar som myndigheterna ger, t.ex. om behandlingstiden för en ansökan, skall å andra sidan vara korrekta.

Klaganden hade då han samtalade med tjänstemannen fått fel uppfattning om behandlingstiden för visumansökan. Generalkonsulatet uppmärksammades på att upplysningar och råd till kunderna skall vara noggranna och korrekta (261/1/99, JP).

6.2.2 Övrigt ställningstagande

Överenskommelsen mellan Finland, Sverige och Estland om M/S Estonia

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka om den överenskommelse som ingicks 23.2.1995 mellan Estland, Finland och Sverige om M/S Estonia var förenlig med de för Finland bindande rättigheterna och skyldigheterna enligt 1982 års havsrättskonvention. Enligt klagomålet kränkte Estonia-överenskommelsen principen om det fria havet genom förbudet mot dykning

till ett fartyg på internationellt vatten. Trots att fartyget befinner sig på Finlands kontinentalsockel kan Finland inte utfärda bestämmelser om fartyget, eftersom en kuststat på kontinentalsockeln endast har rättigheter och skyldigheter vad gäller utnyttjandet av naturtillgångar. I 1982 års havsrättskonvention finns ingen bestämmelse som berättigar en kuststat att utsträcka sin jurisdiktion till ett fartyg på fria havet, i syfte att skydda fartyget på den grunden att det betraktas som en gravplats.

I sitt beslut anförde justitiekanslern för det första att överenskommelsen om M/S Estonia trädde i kraft 26.8.1995. Enligt överenskommelsen betraktas Estonias skrov och dess omgivning som olycksoffrens sista vilorum. Estonia skall inte lyftas. De avtalslutande staterna åtar sig att i enlighet med sina nationella förfaranden införa lagstiftning som syftar till att kriminalisera all verksamhet som stör offrens sista vilorum.

Lagen om fredning av vraket efter passagerarfartyget Estonia trädde i kraft 1.7.1995. Enligt regeringens proposition uppgjordes lagförslaget så att det uppfyllde de förpliktelser som Finland har bundit sig vid genom överenskommelsen om M/S Estonia. I propositionen konstateras att vraket efter Estonia ligger på finländsk kontinentalsockel och i finländsk fiskezon men på internationellt vatten. På området gäller således den folkrättsliga principen om det fria havet som ingen stat kan inskränka. Principen om det fria havet förhindrar likväl inte att den föreslagna lagen stiftas. Enligt folkrätten är det i allmänhet tillåtet att utsträcka tillämpningsområdet för straffrätten utom en stats gränser. Enligt den då gällande 1 kap. 2 § i Finlands strafflag tillämpades finsk straffrätt på brott som en finsk medborgare begått utom Finland. Enligt 3 § i samma kapitel tillämpades finsk straffrätt på brott som begåtts på ett finskt fartyg. Enligt samma paragraf tillämpades finsk straffrätt också på annat brott som en utlänning begått utom Finland, om brottet hade begåtts inom ett område där inte någon stats lag gällde.

Havsrättskonventionen från år 1982 sattes i kraft i Finland genom en förordning 21.7.1996. I regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i havsrättskonventionen (RP 12/1996 rd) hänvisas till överenskommelsen mellan Finland, Sverige och Estland om fredning av platsen där Estonia förliste samt till den samma år stiftade, ovan refererade lagen om fredning av vraket. Det har konstaterats att den plats där fartyget ligger hör till Finlands kontinentalsockel i det fria havet.

I justitiekanslerns avgörande konstateras att justitiekanslern är närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och vid presidentföredragningarna. Överenskommelsen mellan Finland, Estland och Sverige om M/S Estonia behandlades år 1995 vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen då fullmakter att underteckna överenskommelsen beviljades samt senare då avtalet godkändes och en förordning utfärdades om att sätta överenskommelsen i kraft. Justitiekanslern har ingenting att anmärka när det gäller överenskommelsen samt godkännandet och ikraftsättandet av denna. I klagomålet har inte framförts sådana nya rättsligt relevanta omständigheter som föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida. Dessutom har den i överenskommelsen förutsatta nationella lagstiftningen, dvs. lagen om fredning av passagerarfartyget Estonias vrak, behandlats och godkänts i riksdagen. Justitiekanslern är inte behörig att ingripa i riksdagens utövning av lagstiftande makt (553/1/01).

6.3. Inrikesförvaltningen

6.3.1. Framställning

Anvisningarna om behandlingen av anhållna

Inrikesministeriet har meddelat att den framställning om anvisningarna om behandlingen av anhållna som refereras i justitiekanslerns berättelse för år 2000 (s. 89) har beaktats i de anvisningar om behandlingen av anhållna som ministeriet utfärdade 3.4.2001. Syftet med anvisningarna är att förenhetliga behandlingen av anhållna och gripna personer som förvaras hos polisen. Dessutom innehåller anvisningarna punkter som föreslås bli intagna i den nya lagstiftningen om behandlingen av personer som förvaras i polisens utrymmen. Ett projekt för revidering av lagstiftningen har tillsatts genom inrikesministeriets försorg 20.3.2000 (1127/1/99, JP).

6.3.2. Anmärkning

Iakttagandet av språklagstiftningen inom polisens verksamhet

Klagandena hade i inrikesministeriets polisavdelnings registratur bl.a. frågat varför deras e-postmeddelanden till polisöverdirektören inte

hade besvarats. En överkommissarie som kommit till platsen hade enligt vad klagandena uppgav uppträtt osakligt i många avseenden.

Av den utredning som erhållits i ärendet kan dras den slutsatsen att överkommissarien inte hade iakttagit språklagens indispositiva bestämmelser. Han hade också åtminstone delvis uppträtt på ett fördomsfullt sätt och i strid med proportionalitetsprincipen som hör till en god förvaltning hotat klagandena med en polispatrull om dessa inte avlägsnade sig från platsen. Efter som överkommissarien uppträtt på ett sätt som, betraktat som en helhet, inte kunde anses vara godtagbart gav justitiekanslern honom en anmärkning. Samtidigt uppmärksammades inrikesministeriet på användningen av e-post inom förvaltningen (845/1/99).

6.3.3. Meddelanden

1) Behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap

I samband med undersökningen av två klagomål framgick det att den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar om medborgarskap under de senaste åren varit två-tre år, närmare tre än två år. Justitiekanslern konstaterade att denna genomsnittliga behandlingstid är så lång att utlänningsverkets behandling av medborgarskapsansökningar inte uppfyller det krav på behandling utan dröjsmål som en god förvaltning förutsätter enligt 21 § i Finlands grundlag. Från sökandenas synpunkt var det fråga om ett sådant ”ogrundat dröjsmål” som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. Varken utlänningsverket eller inrikesministeriet kunde emellertid klandras för den uppkomna situationen, eftersom ämbetsverkets resurser bestäms enligt statsbudgeten och alla de förslag om ökade resurser som inrikesministeriet framställt inte hade godkänts.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid eftertryckligen utlänningsverket och inrikesministeriet på att situationen strider mot grundlagen och att de med alla medel som står till buds skall arbeta för att åstadkomma lagenliga behandlingstider, vilket också framförs i statsbudgeten för innevarande år.

Utlänningsverket hade på ett i och för sig sakligt sätt informerat den ena klaganden, sedan dennas ansökan inkommit till ämbetsverket, om att den genomsnittliga normala behandlingstiden för medborgarskapsansökningar vid verket är över två år. För sökanden skulle det emellertid

ha varit viktigt att veta hur det förhöll sig redan när han övervägde att skaffa medborgarskap, antingen genom ansöknings- eller anmälningsförfarande. Justitiekanslern ansåg att principen om en god förvaltning förutsätter att utlänningsverket ser till att sökande i en valsituation som denna får information dels om de två alternativen, dels om de beräknade behandlingstiderna för ansökningar. Utlänningsverket borde sålunda ha upplyst de myndigheter som tar emot medborgarskapsansökningar om de genomsnittliga behandlingstiderna. — Dessutom uppmärksammades utlänningsverket på vikten av att utan dröjsmål besvara brev (499 och 1082/1/99).

2) Beredningen av ett ärende som gällde placeringen av polisens dataförvaltningscentral

Enligt en klagoskrift hade inrikesministeriet med åsidosättande av bl.a. sina samarbetsförpliktelser tillsatt tre olika arbetsgrupper för att utreda en flyttning av polisens dataförvaltningscentral från dess nuvarande adress till en plats utanför huvudstadsregionen.

Enligt justitiekanslerns beslut har man för det första varit tvungen att bedöma på vilken nivå och i vilket skede samarbetsförfarandet skulle genomföras. Enligt vad som utretts kunde utgångspunkten anses vara den att samarbetet skulle ske på samma nivå som beslutsfattandet. Eftersom det är ministeriets sak att bestämma var dataförvaltningscentralen skall placeras, inte ministeriets polisavdelnings eller centralkriminalpolisens, skall i ärendet utöver statens samarbetslag tillämpas det gällande samarbetsavtalet inom förvaltningsområdet samt de förfaranden som anges i detta.

För det andra var det frågan om att utifrån målsättningarna i regeringens proposition med förslag till lag om samarbete inom statens ämbetsverk om inrättningar samt till vissa lagar i samband med dem (RP 190/1987 rd) bedöma framförallt om beredningen av ärendet i ministeriet eventuellt redan före det officiella samarbetsförfarandet i praktiken hade framskridit så långt att den som beslutet avsåg inte längre de facto kunde påverka ärendet.

Vid bedömningen måste det å andra sidan beaktas att enbart den omständigheten att de i beredningen av ärendet deltagande arbetsgruppernas åsikter eller personalens ställningstaganden inte nödvändigtvis konkret kommer till synes i själva beslutsfattandet inte i och för sig är ett tecken på felaktigt förfarande, eftersom syftet

med samarbetslagen inte är att ändra själva beslutssystemet. För att samarbetsförfarandet skall kunna anses adekvat förutsätts det inte heller att parterna uppnår enighet i ärendet.

Enligt justitiekanslerns åsikt kunde det anses tolkbart om ministeriets förfarande var sakenligt eller inte. Detta beror på att det i grunden är fråga om ministeriets beslut som inte gäller ministeriets personal utan en enhet inom ett verk som lyder under ministeriet. Härav följde å andra sidan att ministeriet hade varit tvunget att ta ställning till vilket av flera avtal om samarbete på olika nivåer som skall iaktas vid sidan av eller i stället för samarbetslagen.

I regleringen av samarbetsförfarandet definieras inte närmare i vilket skede förfarandet skall inledas eller hur många olika skeden det är fråga om. Enligt justitiekanslerns åsikt tillåter regleringen sålunda också ett sådant förfarande att ärendet kan beredas t.ex. utgående från olika alternativ innan det hänskjuts till samarbetsförfarandet, förutsatt att förfarandet därefter framskrider i vederbörlig ordning, dvs. före beslutsfattandet.

Det är å andra sidan skäl att beakta den omständigheten att gränsen mellan beredning och det skede då beredningen redan de facto har övergått i ett ställningstagande inte nödvändigtvis kan fastställas på ett tydligt sätt.

Det sätt på vilket ärendet beretts och behandlats i inrikesministeriet ger ofrånkomligen intryck av en viss osäkerhet. Enbart den omständigheten att ministeriet till följd av de åsikter som dataförvaltningscentralens personal gett uttryck för har ändrat sitt tillvägagångssätt och inrättat nya arbetsgrupper, visar emellertid inte i och för sig att förfarandet varit felaktigt. Ministeriet har också aktivt försökt säkerställa förfarandets saklighet. Detta visar de utlåtanden som inhämtats från finansministeriets personalavdelning samt tillsättningen av de nya arbetsgrupperna.

Utgående från principen om en god förvaltning kunde ministeriets förfarande emellertid inte i alla avseenden anses vara det mest lyckade. Eftersom det var fråga om ett i sig betydelsefullt projekt, då regionalpolitiska utlokaliseringar inte på långa tider genomförts i Finland, hade det varit skäl att redan på förhand fästa särskilt avseende vid beredningens klarhet, också med tanke på att det var fråga om trovärdigheten i utövanheten av den högsta offentliga makten inom förvaltningsområdet.

På det hela taget kunde emellertid inte i ärendet, på basis av vad som utretts eller det övriga

material som stått till buds, konstateras något sådant klart påvisbart, uppsåtligt eller oaktsamt brott mot samarbetsförfarandet som skulle ha föräntlett andra åtgärder än att justitiekanslern för kännedom meddelade ministeriet sin uppfattning om förfarandets sakenlighet (92/1/01).

3) Indragning av länskassor

Inrikesministeriet uppmärksammades på att det med beaktande av områdets befolkningsunderlag inte kunde anses korrekt att inskränka södra Finlands länsstyrelses länskassors verksamhet uttryckligen när det gällde mottagande av skattebetalningar i huvudstadsregionen. Länskassornas verksamhet måste utgående från de skattskyldigas rättsliga ställning bedömas som en del av den helhet som skattebetalningsarrangemangen utgör. Följden av inskränkningen var att det i huvudstadsregionen inte längre var möjligt att göra inbetalningar till staten utan att betala serviceavgift till en bank.

Jfr justitiekanslerns brev till statsrådet i ett ärende som gällde skattebetalningsställen. Brevet ingår i sin helhet i avsitt 9, s. 158 (1270/1/00).

4) Gränsbevakningsväsendets stabs förfarande

Justitieministeriet hade i samband med att lagen om upphävande av vissa forumbestämmelser (962/2000) till övriga ministerier sänt ett 3.10.2000 daterat brev vari det betonades att varje ministerium inom sitt eget förvaltningsområde skall vidta åtgärder för att upphäva sådana bestämmelser om forum för tjänsteåtal som har utfärdats på förordningsnivå (se avsnitt 2.3.2.).

Biträdande justitiekanslern hade under riksdagsbehandlingen av den ovan nämnda lagen stått i kontakt med gränsbevakningsväsendets stab. Under diskussionerna hade man konstaterat att 39 § i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (269/2000) borde upphävas innan lagarna om forum för tjänsteåtal träder i kraft. Emellertid var 39 § (496/2000) i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet 5.2.2001 fortfarande i kraft. Den upphävdes genom en förordning som trädde i kraft först 1.3.2001 (155/2001).

Biträdande justitiekanslern meddelade gränsbevakningsväsendets stab sin uppfattning att den i tid borde ha vidtagit åtgärder för att senast 1.12.2000 upphäva bestämmelsen om forum för

tjänsteåtal i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (2/50/01, JP).

5) En länsstyrelses övervakningsuppgifter inom brand- och räddningsväsendet

I ett klagomål var det bl.a. fråga om att en stads brand- och räddningsväsende inte i alla avseenden nådde upp till den nivå som bestämmelserna förutsatte. Sedan staden inom sitt räddningsväsende hade fastställt räddningsväsendets servicenivå i enlighet med lagen om räddningsväsendet, uppmärksammades länsstyrelsen på att dess uppgift är att övervaka att servicenivån hålls på den nivå som bestämmelserna och föreskrifterna förutsätter. Länsstyrelsen uppmärksammades på att den i sin övervakningsuppgift när situationen kräver det skall utöva sin rätt att i enlighet med 81 § i lagen om räddningsväsendet ålägga vite och hot om tvångsutförande (408/1/00, JP).

6) En förkommen handling

I samband med behandlingen av ett klagomålsärende inhämtades ett beslut från en länsstyrelses polisavdelning jämte tillhörande akt. I akten ingick inte den utredning som polisavdelningens beslut till en kund hade baserats på.

Enligt vad som utretts hade utredningen använts i samband med att polisavdelningens beslut fattades. Den hade emellertid i något skede på ett outrett sätt förkommit och man hade inte därefter lyckats hitta den.

I justitiekanslerns avgörande konstateras att en god förvaltning förutsätter att grunderna för beslut kan utredas också i efterhand. I detta syfte gäller ifråga om offentlighet i myndigheternas verksamhet också en bestämmelse enligt vilken handlingar är offentliga om ingen särskild sekretessgrund kan tillämpas på dem. Bestämmelser om förvaring av handlingar som har tillsällts en myndighet i ett ärende som undersöks finns också i arkivlagen. Då den utredning som nämns i länsstyrelsen beslut saknas i akten, är det också i praktiken omöjligt att bedöma beslutets riktighet.

Justitiekanslern uppmärksammade eftertryckligen länsstyrelsen polisavdelning på vikten av att dokumentförvaltningen sköts i enlighet med lag och principerna för en god förvaltning (1220/1/99).

6.3.4. Övriga ställningstaganden

1) Beredning av ett beslut om justering av häradssindelningen

Vid inrikesministeriet planerades att statsrådet skulle fatta beslut om ändring av häradssindelningen. Avsikten var att minska antalet härad. Beslutet skulle träda i kraft 1.1.2002. Polisförningarna i Västra Finlands län bad justitiekanslern utreda om åtgärderna för att justera häradssindelningen hade beretts på ett lagligt sätt. Enligt föreningarnas åsikt hade man åsidosatt lokalförvaltningslagen samt handlat i strid med riksdagens förvaltningsutskotts uppfattningar om hur lokalförvaltningen borde utvecklas. Justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande att som utgångspunkt för den rättsliga granskningen av häradssindelningen kunde tas 6 § i grundlagen om jämlikhet inför lagen samt bestämmelsen i 22 § i grundlagen om att det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Om tillgången på samhällelig service väsentligen är beroende av den enskilda människans boningsort kan man fråga sig om myndigheternas verksamhet är ordnad på ett jämlikt sätt. Eftersom häradssreformen gäller de i rättsligt hänseende viktiga polis-, åklagar- och utsköningstjänsterna, accentueras jämlikhetens betydelse.

Häradssindelningen är egentligen baserad på lagen om grunderna för utvecklande av den statliga lokalförvaltningen (126/1992). Enligt 2 § i lagen är målet att förbättra de erbjudna tjänsternas kvalitet och medborgarnas rättssäkerhet, att trygga tjänsternas tillgänglighet för alla på lika villkor och i tillräcklig mån i olika delar av landet samt att skapa förutsättningar för koncentration av de olika funktionerna, överföring av beslutanderätt till lokal nivå och produktion av tjänster på ett ekonomiskt sätt.

Det statsrådsbeslut som beredningen avsåg skulle ha inneburit en relativt stor förändring i den gällande häradssindelningen, då antalet härad skulle ha minskat med närmare 10 procent. Inrikesministeriet hade i begynnelsekedet påskyndat ändringen. De synpunkter som riksdagens förvaltningsutskott prioriterat hade därför inte i tillräcklig utsträckning hunnit beaktas och inte heller hade för dem som deltog i beredningen kunnat reserveras tillräckligt med tid för att framföra alla de synpunkter på förslagen som de ansåg behövliga. I ett senare skede hade ärendet

genomgått en grundlig beredning som uppfyllde kravet på god förvaltningssed. Förslagen och de alternativa lösningarna hade därvid granskats häradssvis, så att reformens positiva och negativa sidor hade bedömts separat i varje enskilt fall.

Inrikesministeriet meddelade senare att det inte i detta skede kommer att föra häradssindelningsärendet till regeringen för behandling. Några ändringar i häradssindelningen är sålunda inte aktuella. Av denna anledning och eftersom inrikesministeriet inte längre behandlar ärendet har justitiekanslern ingen anledning att ingripa i inrikesministeriets och Västra Finlands länsstyrelses beredningsförfarande (519 och 525/1/00).

2) Ett beslut om att inte göra förundersökning

En kriminalöverinspektör vid centralkriminalpolisen sände till justitiekanslern för kännedom och för eventuella åtgärder en kopia av en brottsanmälan som en medlem av styrelsen för Ålands penningautomatförening hade gjort med anledning av en före detta inrikesministers och ett lagstiftningsråds ämbetsåtgärder. Enligt brottsanmälan kunde ministern och lagstiftningsrådet misstänkas ha gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt, falsk angivelse, ärekränkning och hets mot folkgrupp då de gav centralkriminalpolisen i uppdrag att utreda om de ledande personerna i Ålands penningautomatförening hade gjort sig skyldiga till olagligheter då den nämnda föreningen över Internet bjöd ut penningsspel till spelare i övriga Finland, trots att Oy Veikkaus Ab hade monopol på penningsspel i Finland.

Eftersom statsåklagaren på basis av den förundersökning som gjorts i Internetärendet hade beslutat väcka åtal mot tre medlemmar av Ålands penningautomatförenings styrelse ansåg justitiekanslern, med hänvisning till 115 och 116 § i Finlands grundlag, att det inte fanns någon anledning att misstänka att den före detta ministern gjort sig skyldig till falsk angivelse eller till något annat brott. Någon förundersökning behövde därför inte göras med anledning av den brottsanmälan som gjorts av penningautomatföreningens styrelsemedlem. Justitiekanslern ansåg med stöd av sina befogenheter enligt 110 § i grundlagen att det inte heller i fråga om lagstiftningsrådets förfarande fanns anledning att misstänka brott. Någon förundersökning behövde sålunda inte göras heller till denna del (9/21/01).

6.4. Finansförvaltningen

6.4.1. Meddelanden

1) Tjänstemannanämndens behandlingstider

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens beslut ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 152 (16/50/99).

2) Dröjsmål med behandlingen av ett rättelseyrkande

Behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde uppsägning och avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning hade tagit drygt tio månader i anspråk hos tjänstemannanämnden. Eftersom tjänstemannanämnden enligt 55 § i stats-tjänstemannalagen skall behandla bl.a. uppsägnings- och avstängningsärenden i brådska ordning, måste behandlingstiden anses ha varit alltför lång (27/21/00, JP).

3) Bemyndigande att utfärda bestämmelser om skattebetalningsställen

Finansministeriet uppmärksammades på att beslut som ministeriet utfärdar med stöd av bemyndigande i lag skall stämma överens med normer på högre nivå. Bestämmelsen i 13 § i lagen om fordonsskatt ger i och för sig finansministeriet självständig rätt att besluta om betalningsställen för fordonsskatt så att det inte är möjligt att betala skatt till statens räkenskapsverk eller till motorfordonsförvaltningscentralens kundbetjäningsställen.

Finansministeriet kunde ändå inte genom ett på nämnda lagbestämmelse baserat beslut på lägre nivå än en förordning av republikens president begränsa antalet betalningsställen för fordonsskatt jämfört med vad som föreskrivs i 4 § i förordningen om fordonsskatt som har utfärdats med stöd av bemyndigandet i 12 § i samma lag. Enligt 4 § i förordningen om fordonsskatt skall det vara möjligt att betala fordonsskatt till statens räkenskapsverk. Jfr justitiekanslerns brev till statsrådet om skattebetalningsställen. Brevet har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 158 (46/1/00).

4) Kraven på en god förvaltning samt betalning av skatter

Finansministeriet uppmärksammades på att vissa skattebetalningsarrangemang inte var för-

enliga med kravet på en god förvaltning, som enligt 21 § 2 mom. i grundlagen är en grundläggande rättighet. Möjligheter att betala skatt utan tilläggskostnader hade inte ordnats eller också hade de ordnats i en alltför liten utsträckning. Om situationen inte kunde avhjälpas genom förvaltningsåtgärder måste frågan om de skattskyldigas rättsliga ställning när det gällde skattebetalning samt därtill ansluta lagförslag ges till riksdagen för behandling. Jfr justitiekanslerns brev till statsrådet om skattebetalningsställen. Brevet ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 158 (1003/1/00).

5) En skattebyrås förfarande när den sände en ny debetsedel

Klaganden hade rättat skatteförslaget för skatteåret 1999 genom att dra av sina resekostnader och därefter returnerat skatteförslaget till skattebyrån. Skattebyrån förkastade kravet på avdrag för resekostnaderna. Till klaganden sändes ingen ny debetsedel förrän klaganden särskilt bad om en sådan. Enligt skattebyråns utredning var orsaken till att någon ny debetsedel inte sänts att koden för en ny debetsedel och ett meddelande om att avdragsyrkandet hade förkastats, på grund av ett mänskligt misstag inte hade registrerats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att skatteförslagsförfarandet inte var förenligt med gällande praxis då för klaganden inte hade skrivits ut ett korrigerat skatteförslag till följd av att avdragsyrkandet för resor mellan bostaden och arbetsplatsen hade förkastats. Eftersom ett nytt korrigerat skatteförslag senare hade skrivits ut på begäran av klaganden föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern meddelade skattebyrån sin uppfattning för kännedom (1171/1/00, JP).

6) Ett tulldistrikts skyldigheter

Det beslöts att ett motorfordon som omhändertagits av en skattemyndighet (ett tulldistrikt) skulle lämnas ut från tullövervakning. På grund av tekniska problem hade utlämnandet av fordonet till innehavaren fördröjts. Enligt vad som utretts hade problemen åtminstone delvis berott på tullens vårdslöshet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade därför som sitt ställningstagande att tulldistriktet är skyldigt att utlämna ett fordon från sådan tull-

övervakning som avses i 63 § 3 mom. i bilskattelagen, på så sätt att ägaren / innehavaren får fordonet i sin besittning omedelbart efter beslutet.

Av utredningen framgick att de som i det aktuella fallet skötte tulldistriktets beskattningssuppgifter inte hela tiden hade haft en klar uppfattning om vad de gjorde som skötte brottsutredning inom samma tulldistrikt. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg därför att då det dels var fråga om beskattningsrelaterat omhändertagande av ett motorfordon och dels om brottsundersökning som hade samband med användningen av samma motorfordon, var tulldistriktet skyldigt att ordna samarbetet mellan tjänstemännen på ett sådant sätt att det inte uppstod problem i informationen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tulldistriktet sina ovan framförda uppfattningar om tulldistriktets skyldigheter, för det första när det gällde utlämnande från tullövervakning och för det andra när det gällde att ordna samarbetet mellan tjänstemännen (632/1/99).

7) God förvaltningssed vid utredningen av behandlingstiderna för förtullningar

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern har med anledning av ett klagomål som gällde förtullningstiderna för fordon m.m. konstaterat att ett tulldistrikt inte i efterhand kunde kontrollera behandlingstiderna för alla de förtullningar som utredningarna avsåg. I ärendet hade emellertid inte framkommit grunder för att misstänka att tulldistriktet hade förfarit lagstridigt i de fall som inte utretts. Enligt tulldistriktets meddelande hade dessutom år 2000 i hela landet tagits i bruk en tilläggsutredningsblankett genom vilken det var möjligt att i efterhand utreda de verkliga behandlingstiderna för förtullningarna. Enligt ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förutsätter god förvaltningssed att tulldistriktet i efterhand kan visa hur lång tid varje förtullning har tagit i anspråk (1201/1/99).

6.4.2. Övriga ställningstaganden

1) Publicering av meddelanden på två språk

Det finns inga bestämmelser om på vilket språk ministerier och andra myndigheter vilkas verksamhetsområde omfattar hela landet skall publicera meddelanden om vakanta tjänster.

Frågan om publicering av meddelanden om vakanta tjänster på andra språk än finska måste bedömas för det första utgående från möjligheten att nå kompetenta sökande. Därutöver är det fråga om förverkligande av myndigheternas serviceprincip. Om publicering av ett meddelande om en vakant tjänst på svenska kan nå kompetenta sökande eller förbättra myndighetens service är det skäl att publicera meddelandet på båda språken. I en utredning med anledning av ett klagomål meddelade finansministeriets personalavdelning att den vid förnyandet av de allmänna anvisningarna om tillämpningen av 7 a § i statstjänstemannaförordningen kommer att understryka att meddelanden om vakanta tjänster skall publiceras på två språk (785/1/00).

2) Justitiekanslerns övervakningsbefogenheter

Statens fastighetsverks (från 1.3.2001 Senatsfastigheter) uthyrning av affärslokaler är inte en sådan offentlig uppgift som avses i 108 § 1 mom. i Finlands grundlag, om justitiekanslerns behörighet. Även om fastighetsverket i egenskap av ett statligt affärsverk var skyldigt att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling var följden därav inte att fastighetsverkets förfarande till denna del hänfördes till justitiekanslerns övervakningsbefogenhet (343/1/01, JP).

3) God skattegranskningssed

Ett bolag bad i sitt klagomål justitiekanslern undersöka det skattegranskningsförfarande som riktats mot bolaget. Den skattskyldige hade framfört synpunkter som kunde ha en mera allmän betydelse för de skattskyldigas rättssäkerhet vid skattegranskningsverksamheten. Skattemyndigheterna kunde emellertid inte anses ha förfarit felaktigt i ärendet från laglighetsövervakningens synpunkt. Däremot framförde skatteombudet i sin utredning till justitiekanslern att en professor som givit ett sakkunnigutlåtande på den skattskyldiges vägnar, mot beställarens betalning skulle ha utformat utlåtandet så som beställaren önskade. Eftersom inga motiveringar anförts till stöd för denna åsikt meddelade justitiekanslern skatteombudet för kännedom att yttrandet inte var förenligt med ett språkbruk som förväntas av en tjänsteman. Justitiekanslern sände kopior av sitt beslut för kännedom till finansministeriet och skattestyrelsen för att enligt dessas prövning beaktas när de utfärdade anvisningar för skatteför-

valtningen, vid utvecklingen av förfarandena och lagstiftningen samt när de gav anvisningar till skatteombudet (1176/1/00).

4) Laglighetsgrunden för skattestyrelsens anvisningar

Med anledning av ett klagomål har justitiekanslern bedömt skattestyrelsens rätt att med stöd av 2 § 2 mom. i skatteförvaltningslagen utfärda anvisningar i syfte att förenhetliga beskattningen. Varken av 80 § i grundlagen eller av någon annan lag kan härledas något hinder för att skattestyrelsen utfärda anvisningar av det ifrågavarande slaget. I sin motivering anförde justitiekanslern att det i formellt hänseende bör framgå av anvisningarna att det inte är fråga om en rättsnorm eller en bestämmelse, utan om anvisningar som inte är av bindande karaktär. Det är också viktigt att i anvisningarna inte fastställs det närmare innehållet i de ifrågavarande bestämmelserna på ett sådant sätt att anvisningarna kan anses stå i konflikt med författningarna eller med högsta förvaltningsdomstolens vedertagna praxis. Den som verkställer den ordinarie beskattningen får inom ramen för sin lagstadgade behörighet avgöra varje enskild tolkningssituation självständigt, i första hand på basis av lagstiftningen. I sista hand kan ett ärende av detta slag avgöras genom ändringssökande, enligt vad som bestäms om administrativ rättskipning (714/1/01).

6.5. Undervisningsförvaltningen

6.5.1. Anmärkning

Principerna för utnämning till ett tidsbestämt tjänsteförhållande

Till två vakanta tidsbestämda professurer vid en fakultet hade anmält sig två professorer vid fakultetens lärarutbildningsinrättning. När fakultetsrådet behandlade dessa utnämningssärenden har det godkänt den allmänna principen att det inte utan vägande skäl var möjligt att inom fakulteten överta skötseln av motsvarande tidsbestämda tjänsteförhållande eller ett tidsbestämt tjänsteförhållande på samma nivå. Universitetets institutioner hade betraktat principbeslutet som förpliktande och handlat i enlighet med det.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den av fakultetsrådet godkända principen inte kunde hindra en person i fakultetens anställning att söka sig till motsvarande tidsbestämda tjänsteförhållande eller ett tidsbestämt tjänsteförhållande på samma nivå inom fakulteten eller hindra en sådan person att bli utnämnd till ett tidsbestämt tjänsteförhållande av nämnda slag. Fakultetsrådet kan enligt sin prövning framföra önskemål i ett sådant ärende som avses i principbeslutet. Fakultetsrådet hade emellertid givit sitt principbeslut en förpliktande formulering. Det måste anses vara klart att syftet med principbeslutet uttryckligen i detta sammanhang hade varit att utesluta de nämnda två professorerna från de aktuella utnämningarna. De hade de facto förvägrats möjligheten att bli utnämnda till dessa tjänsteförhållanden av den anledningen att de var professorer vid lärarutbildningsinrättningen. De hade sålunda grundlöst försatts i en annan ställning än de övriga som anmält sig till tjänsterna. Universitetet hade gjort sig skyldigt till sådan diskriminering som avses i 6 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Det var i första hand fakultetsrådet som genom sitt ovan nämnda principbeslut var ansvarigt för diskrimineringen.

I samband med detta ärende meddelade justitiekanslern flera uppfattningar. Se avsnitt 6.5.2.2. (660/1/99).

6.5.2 Meddelanden

1) Ett universitets bristfälliga förvaltningsinstruktion

Justitiekanslern meddelade rektorn för ett universitet sin uppfattning att universitetets förvaltningsinstruktion var bristfällig.

Enligt 7 § 2 mom. i universitetsförordningen skall, när en professor eller biträdande professor utnämns till ett tjänsteförhållande på högst två år, föreskrivas i en instruktion om vem som utnämner och om utnämningssförfarandet. Av universitetets förvaltningsinstruktion framgick vem som utnämner. Däremot föreskrevs ingenting om utnämningssförfarandet (808/1/99).

2) Bristfälligheter i ett universitets förvaltning

I samband med ett ärende som gällde utnämning av en professor till ett tidsbestämt tjänsteförhållande (se ovan avsnitt 6.5.1.) har justitiekanslern gjort följande bedömning av universi-

tets verksamhet. Justitiekanslern har för kännedom meddelat rektorsämbetets byråchef att den omständigheten att tjänsteförhållandet var kort eller antalet sökande stort i princip inte befriade utnämnnaren från skyldigheten att göra en jämförelse mellan sökandena i samband med utnämningen till visstidstjänsten.

Justitiekanslern meddelade dessutom professorn att denne förfarit felaktigt. Professorn hade försummat att jäva sig trots att han handlade på ett sätt som var ägnat att äventyra förtroendet för hans opartiskhet. Professorn hade lett ordet vid fakultetsrådets sammanträde också då han valdes till sakkunnig. Han hade också själv undertecknat fakultetens brev vari han ombads bli sakkunnig.

Justitiekanslern meddelade för kännedom universitets rektor sin uppfattning att universitets förvaltningsinstruktion var bristfällig. Enligt 7 § 2 mom. i universitetsförordningen skall i en instruktion bestämmas om vem som utnämner och om utnämningförfarandet i fråga om tjänsteförhållanden för högst två år. I universitetets förvaltningsinstruktion bestämdes vem som skall utnämna till tjänsteförhållanden. Däremot fanns i instruktionen inga bestämmelser om utnämningförfarandet (660/1/99).

3) Ett fakultetsråds protokoll

Klaganden bad att en fakultet skulle ge kopior av fakultetsrådets protokoll till den del dessa gällde en tjänstetillsättning samt av framtida protokoll jämte bilagor i samma ärende.

Fakulteten gav en utredning varav det framgick att klagandens ansökan hade ansetts vara bristfällig och att denne därför inte längre ansågs vara part i tjänstetillsättningen. Följaktligen hade klaganden inte på tjänstens vägnar för kännedom tillställts handlingarna i tillsättningsärendet. Efter att klagandens begäran inkommit med e-post hade denne per telefon informerats om alternativa sätt att få uppgifter i ärendet. Dessutom hade för klaganden påpekats att tillsättningsärendet bestod av många skeden och därför genererade ett stort antal handlingar. I sitt genmäle bestred klaganden emellertid att han blivit informerad om de ovan nämnda alternativen.

Med beaktande av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet hade det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt i detta ärende ingen betydelse om klaganden eventuellt var part eller från vilken tidpunkt klaganden inte längre var part, eftersom han uttryckligen hade bett

fakulteten om vissa offentliga handlingar. Också klagandens begäran om framtida protokoll i ärendet var tillräckligt individualiserad.

Trots att tillsättningsärendet hade behandlats vid sammanlagt 11 sammanträden kunde klagandens begäran inte på det sätt som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet anses vara uppenbart oskälig, med beaktande också av den omständigheten att det sedermera hade sammanställts ett protokollsutdrag som jämte bilagor utan oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten hade kunnat tillställas klaganden i efterhand. Det var också fråga om att i enlighet med principen om god dokumenthantering tillhandahålla information (811/1/00, JP).

4) Undertecknande av en förbindelse om studie-resultat

Av en tidningsartikel framgick att en högskola hade krävt att studerandena skulle underteckna en studiegaranti. Ärendet upptogs till prövning på justitiekanslersämbetets eget initiativ. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att man av högskolans utredning inte kunde dra den slutsatsen att högskolan börjat tillämpa i tidningsartikeln avsedda förfaranden, som innebar att studerandena under hot av sanktioner i någon form tvingats underteckna bindande avtal om att slutföra sina studier eller att en försenad slutexamen hade någon negativ på-följd.

Då ärendet granskades utgående från principen om en god förvaltning kunde det konstateras att en blankett som var avsedd som en studieplan och ett frågeformulär hade givits den vilseledande rubriken "Förbindelse".

Eftersom högskolan i sin utredning uppgav att den redan ändrat sin praxis föranledde ärendet inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade högskolan på vikten av tydliga formuleringar, för att studerandena inte obefogat skall få den uppfattningen att de åläggs grundlösa förpliktelser (23/50/00).

5) Underlåtelse att ge utredning enligt jämställdhetslagen

Enligt en klagoskrift hade en högskola inte på begäran tillställt klaganden sådan utredning med anledning av en anställning som avses i 10 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Enligt bestämmelsen skall utredningen ges utan dröjsmål. Vid klagomålstidpunkten hade det förflutit ca två och en halv månad från begäran. I högskolans utredning hade inte framförts någon motivering till dröjsmålet. Däremot framgick det att klaganden inte överhuvud hade fått den begärda utredningen. Klaganden hade emellertid fått vetskap om högskolans utredning genom att jämställdhetsombudsmannens byrå hade sänt den till honom för bemötande.

Den omständigheten att i ärendet samtidigt var anhängigt ett klagomål hos jämställdhetsombudsmannen, med anledning av vilket högskolan hade givit en utredning, upphävde inte den i jämställdhetslagen föreskriva skyldigheten att ge utredning till den som bett att få en sådan. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut också till 21 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken det som en grundläggande rättighet tryggade kravet på en god förvaltning i varje fall enligt laglighetsövervakarnas vedertagna tolkning förutsätter att myndigheterna skriftligen besvarar skriftliga förfrågningar.

På de grunder som konstateras ovan borde högskolan ha gett sin utredning också direkt till klaganden.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den tjänsteman som hade ansvarat för lämnandet av utredningen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (1067/1/00).

6) Ett universitets behandling av en förvaltningsklagan

Behandlingen av klagandens förvaltningsklagan hos ett universitets förvaltningsämbete hade tagit över två och ett halvt år i anspråk. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom universitets förvaltningsämbete sin uppfattning om behandlingen av ärenden och om uppföljning av anhängiga ärenden samt om besvarande av eventuella förfrågningar i enlighet med 21 § i grundlagen. Se punkt 3.4.21. (1045/1/01).

7) Rättsmedicinska institutionens dröjsmål

Enligt en klagoskrift hade dödsattest inte utfärdats trots att åtta månader hade förflutit från patientens död då klagomålet gjordes. Klaganden hade per telefon frågat rättsmedicinska insti-

tutionen om orsaken till dröjsmålet. Han hade emellertid endast fått det allmänna svaret att behandlingen av ärendena dröjde.

Enligt vad som utretts var orsaken till dröjsmålet att den rättsläkare som gjort obduktionen hade internationella uppdrag. Som en annan orsak uppgavs resursbristen. Trots att utfärdandet av dödsattesten hade tagit över två gånger längre tid än bestämmelserna förutsatte kunde enligt biträdande justitiekanslerns beslut emellertid inte dras den slutsatsen att utfärdandet av dödsattesten skulle ha fördröjts utan godtagbart skäl eller att dröjsmålet hade berott på försummelser eller vårdslöshet.

Rättsmedicinska institutionen uppmärksammades på vikten av att personalresurserna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt samt på vikten av att på förhand bedöma om en person som förordnats till ett uppdrag i praktiken blir förhindrad att sköta sina tjänsteåligganden i en sådan utsträckning att behandlingen av ärenden fördröjs. I fråga om klagandens förfrågan om dröjsmålet konstaterades att en god förvaltning förutsätter att också per telefon framförda frågor besvaras och att orsakerna till dröjsmål uppges, om vederbörande tjänsteman faktiskt känner till dem. Se även punkt 3.4.19. (1141/1/99, JP).

8) Återkrav av studiestöd

Till klaganden hade enligt 17 § (920/1997) i studiestödslagen år 1998 grundlöst betalats 12 046 mark i studiestöd. Enligt Folkpensionsanstaltens studiestödscentrals beslut 10.4.2000 skulle beloppet återkrävas. Klaganden överklagade beslutet 10.5.2000 och bad att det skulle ogiltigförklaras på den grunden att han skrivit ut sig från läroinrättningen 15.10.1998. Studiestödscentralen gav klaganden ett nytt negativt beslut trots att klagandens begäran borde ha behandlats som ett besvärärende. Klagandens 10.5.2000 daterade begäran om ändring hade tillställts besvärsnämnden först 15.12.2000.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att Folkpensionsanstaltens studiestödscentral inte tillräckligt omsorgsfullt hade tagit del av klagandens besvärsskrift. På den nämnda grunden hade behandlingen av besvären med anledning av återkravet av 1998 års studiestöd inte slutförts. Justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstaltens studiestödscentral på vikten av att handlingar av detta slag behandlas omsorgsfullt (1136/1/00).

9) Besvarande av en skriftlig förfrågan

Studiestödsnämnden hade i ett brev till klaganden bett om dennes samtycke till korrigerings av ett felaktigt studiestödsbeslut. Klagandens brev till nämnden hade tolkats som ett negativt svar. Nämnden hade därför undanröjt besluten i försäkringsdomstolen och avgjort ärendet på nytt.

Till den del som det är fråga om att bedöma vilken inställning man skall ta till svar som innebär något annat än ett uttryckligt samtycke eller en uttrycklig vägran, måste man enligt biträdande justitiekanslerns beslut bedöma varje situation skilt för sig.

Det hade varit möjligt att tolka klagandens brev också som en till myndigheten riktad, i ett anhängigt ärende gjord förfrågan som borde ha besvarats i enlighet med den serviceprincip som gäller för en god förvaltning. Detta av den anledningen att klaganden, att döma av dennes brev, uppenbarligen hade varit ovetande om innebörden av det ifrågasvarande begreppet i studiestöds-lagen samt om vilken typ av fall bestämmelsen avsåg. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att det med beaktande av opartiskhets-synpunkter är skäl att iaktta en viss avhållsamhet, framför allt när det gäller att ge råd och handledning i ett ärende som har samband med ett anhängigt myndighetsförfarande.

Vid bedömningen av studiestödsnämndens förfarande är det skäl att uppmärksamma också den omständigheten att klagandens rättssäkerhet sist och slutligen inte äventyrades i samband med behandlingen av ärendet. Även om det inte kunde påvisas att studiestödsnämnden förfarit lagstridigt i ärendet hade ett sådant förfarande med beaktande av principerna för en god förvaltning bättre kunnat motiveras att klagandens brev hade besvarats och klaganden i mån av möjlighet givits de tilläggsuppgifter som han avsåg.

Utöver det som konstateras ovan uppmärksammades studiestödsnämnden också på den omständigheten att i nämndens brev, genom vilka klaganden hade beretts tillfälle att bemöta nämndens utlåtanden till besvärsmyndigheterna, hade saknats ett sådant omnämnande om att försummelse av fristen för bemötandet inte hindrade att ärendet avgjordes, som avses i 21 § i lagen om förvaltningsförfarande (687/1/00, JJ).

6.6. Jord- och skogsbruksförvaltningen

6.6.1. Anmärkning

Förfarandet vid en styckningsförrättning

En förrättningsingenjör gavs en anmärkning för att han inte genom arkivstudier av originalhandlingar hade tagit reda på var ett gammalt färdselservitut i den moderfastighet som skulle styckas var beläget, utan nöjt sig med att studera en mikrofilm varav läget inte tydligt framgick. Vid förrättningen hade vägservitut i enlighet med skiftesavtalet med stöd av den gamla färdselrätten stiftats på ett ställe som inte överensstämde med det gamla servitutet. Parterna misstog sig beträffande en ägoväg på moderfastigheten och trodde att denna var den gamla servitutsvägen. Det gamla servitutet hade inte ändrats vid förrättningen men det hade på förrättningskartan, till förmån för den servitutsberättigade lägenheten felaktigt märkts ut på den plats där de nya rättigheterna hade stiftats enligt parternas anvisning.

I samma avgörande gav biträdande justitiekanslern förrättningsingenjören en anmärkning också för att denne inte vid förrättningen överhuvudtaget hade behandlat de ersättningsfrågor som borde ha behandlats på tjänstens vägnar, och likaså för att i protokollet inte hänvisades till skiftesavtalets text samt för att i protokollet inte heller redogjordes för och motiverades till vilka delar skiftesavtalet hade tolkats. Förrättningsingenjören hade inte motiverat stiftandet av servituten eller motiverat eventuella ersättningar. I protokollet saknades en redogörelse för arkivundersökningarna och i protokollet hade inte heller de gamla kartor angivits som lagts till grund för förrättningskartan (136/1/00, JP).

6.6.2. Meddelanden

1) Behandling av ett utlåtande

Från det att beredningen slutförts till det att utlåtandet gavs i ett ärende som gällde utlåtande enligt 25 kap. i ärvdabalken hade behandlingen av ärendet tagit ett år och tre månader i anspråk vid landsbygds- och strukturenheten vid jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning. Biträdande justitiekanslern ansåg att tiden var alltför lång och att ärendet borde ha behandlats snabbare. Enligt 25 kap. 8 § 3 mom. i ärvdabalken borde ärendet ha behandlats i brådskande ordning. Dröjsmålet berodde på att man inte i

tillräcklig utsträckning hade beaktat bestämmelsens innehåll och syfte. I regeringens proposition 237/1988 rd, som ledde till att nämnda 3 mom. fogades till lagen, anfördes att avsikten med bestämmelsen var att understryka myndigheternas skyldighet att se till att remissförfarandet inte i onödan fördröjer arvskiten (16/1/00, JP).

2) Rättelse av ett fel vid en lantmäteribyrå

Vid en styckningsförrättning som vunnit laga kraft hade av misstag en gammal ägoväg på moderfastigheten ansetts vara en gammal färdsel- och båtplatsrätt som grundats i moderfastigheten till förmån för en annan lägenhet. Vid förrättningen hade utan att detta gamla servitut behandlats på ett rättsligt relevant sätt, på grundval av skiftesavtalet i enlighet med det gamla servitutet grundats nya rättigheter för den styckade moderfastighetens ägoväg, vilket de facto hade varit skiftesdelägarnas avsikt. Eftersom de nya servituten i fråga om sitt läge hade stiftats på fel grund, var förrättningsprotokollet felaktigt i detta avseende. På förrättningskartan hade det gamla servitutet till förmån för den berättigade lägenheten felaktigt märkts ut så att det avsåg moderfastighetens ägoväg.

Lantmäteribyrån hade inte vidtagit åtgärder för att rätta felet på kartan och inte heller för att i förrättningsprotokollet rätta den felaktiga grunden för stiftandet av de nya servituten. Eftersom det i fråga om det sistnämnda felet var tolkbart om det kunde betraktas som ett sådant anteckningsfel som avses i 277 § i fastighetsbildningslagen och som lantmäteribyrån var behörig att rätta, var det förståeligt att lantmäteribyrån hade inväntat biträdande justitiekanslerns beslut i klagomålsärendet.

Sedan biträdande justitiekanslern hade konstaterat att justitiekanslern inte är behörig att förordna om sådan rättelse av fel som hör till en myndighets behörighet, meddelade biträdande justitiekanslern för kännedom lantmäteribyrån sin uppfattning om vikten av offentliga handlingars riktighet, vilket förutsätter att uppdagade fel rättas (136/1/00, JP).

6.6.3. Övrigt ställningstagande

Utbetalning och övervakning av stöd för slaktdjur

Av riksåklagarens skrivelse till justitiekanslern framgick att jord- och skogsbruksministeriet

åren 1997—1999 enligt vad som utretts i samband med ett brottmål hade vilseletts att betala flera miljoner mark i stöd för slaktade djur till sökanden som inte hade rätt till sådant stöd. Alla de i stödansökningarna framförda uppgifterna om slaktade djur och om sökandenas samband med slakteriverksamheten var påhittade. De som ansökt om stöd hade dömts till straff och ersättningskyldighet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i ärendet var fråga om stöd som betalades till jordbruksproducenter under en övergångsperiod, i synnerhet om slaktdjursstöd. Det var fråga om ett nationellt stöd vars syfte var att anpassa Finlands jordbruk till EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Stöd söktes genom förmedling av produktköpare eller med en särskild ansökan som lämnades in till jord- och skogsbruksministeriet eller till en landsbygdsnäringsmyndighet som ministeriet anvisat. Stödet baserades enbart på anmälda uppgifter.

Justitiekanslern ansåg att i jord- och skogsbruksministeriets förfarande, som baserades på de då gällande bestämmelserna samt på då gällande praxis och gjorda iakttagelser, inte hade framkommit någonting som föranleder ett ingripande av justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare av myndigheternas verksamhet (14/21/99).

6.7. Trafikförvaltningen

6.7.1. Anmärkning

Trafikministeriets behörighet

Trafikministeriet hade tillsänt Fordonsförvaltningscentralen ett brev vari ministeriet uppmanade centralen att tills vidare förlänga behandlingstiden för tillstånd som beviljades ryska transportföretag till tre veckor.

Justitiekanslern konstaterade att trafikministeriet inte var behörigt att ge en sådan uppmaning, som innebar ett ingrepp i Fordonsförvaltningscentralens egen beslutanderätt som föreskrivs i lag och förordning. Ministeriet hade sålunda handlat felaktigt då det sände brevet, även om ministeriets syfte, dvs. ömsesidighet och opartiskhet vid beviljande av tillstånd, i och för sig var godtagbart. Justitiekanslern gav trafikministeriet en anmärkning för dess felaktiga förfarande (421/1/00).

6.7.2. Meddelanden

1) Delgivning av ett vägdistrikts beslut

Klaganden klandrade ett vägdistrikt och en polisinsättning för att vägdistriktets beslut gällande klaganden, vilket för övervakningsåtgärder hade sänts till polisinsättningen för känedom, hade satts upp på polisinsättningens anslagstavla utan besvärundervisning, trots att klaganden inte officiellt hade delgivits beslutet. Med anledning av klagandens besvär upphävde förvaltningsdomstolen senare beslutet till vissa delar. Beslutet hade sålunda varit uppsatt på polisinsättningens anslagstavla för övervakningsåtgärder, utan att det hade vunnit laga kraft.

Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att vägdistriktet innan beslutet sändes till den övervakande myndigheten för åtgärder, borde ha förväntat sig om att beslutet hade vunnit laga kraft (113/1/99, JP).

2) Avgifterna på sjöfartsverkets förbindelsefartyg

I 2 § i trafikministeriets beslut om sjöfartsverkets avgiftsbelagda prestationer (1511/1994) föreskrivs att sjöfartsverket för sådan förbindelsefartygstrafik som avses i beslutets bilaga 3 uppstår fasta avgifter enligt avgiftstabellerna i bilagan. Befriade från avgifterna är med hänsyn till 5 § 1 mom. i lagen om främjande av skärgårdens utveckling i bilagan nämnda personer, fordon och varuleveranser. I ett klagomål anfördes bl.a. att avgiften i praktiken hade uppburits endast för bussar men inte för passagerare.

Biträdande justitiekanslern meddelade Skärgårdshavets sjöfartsdistrikt för kännedom att trafikministeriet är behörigt att med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om främjande av skärgårdens utveckling befria bl.a. de personer från avgifter som nämns i beslutets bilagan. Sjöfartsdistriktet är vid tillämpning av trafikministeriets beslut inte behörigt att befria andra från avgifter än de personkategorier som nämns under bilagens rubrik "Befrielse från avgift". Eftersom transportavgifter för fordon enligt bilagan inte inkluderar personavgifter kunde sjöfartsdistriktet inte befria kategorin busspassagerare från dessa personavgifter.

Kommunikationsministeriet behandlar emellertid frågan om att ändra förbindelsefartygsavgifterna så att busspassagerare inte behöver beta-

la någon avgift. I detta sammanhang har också fästs avseende vid synpunkter som gäller tillgången på offentlig trafikservice (970/1/99, JP).

3) Trafiksäkerheten och förbättringen av denna

Trafikförhållandena på ett avsnitt av riksväg 12 i Nastola kommun hade utvecklats i en sådan riktning att fotgängare och cyklister kände oro för sin säkerhet. Bidragande orsaker till den uppkomna situationen var den blandade trafiken på vägavsnittet och nonchalansen för hastighetsbegränsningen. Trafikbullernivån på vägavsnittet översteg sannolikt normerna.

I sitt klagomålsavgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte framkommit någon grundad anledning att misstänka att väghallaren försummat sina skyldigheter. Biträdande justitiekanslern underströk samtidigt att rätten till personlig integritet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen förutsätter att den lätta trafiken är trygg. Ärendet kan sålunda granskas också utgående från 22 § i grundlagen enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Också av denna anledning är det motiverat att överväga åtgärder för att på kort sikt förbättra säkerheten, i synnerhet som vägprojekt med leder för lätt trafik föreföll bli uppskjutna år från år.

Biträdande justitiekanslern har gjort en framställning till Vägförvaltningen om åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten på vägavsnittet, med trafikmärken eller andra anordningar som varnar för lätt trafik. Rörliga polisen föreslås överväga åtgärder för att förbättra trafikdisciplinen. De kommunala myndigheter som följer miljöns tillstånd föreslås överväga lokala bullermätningar. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut skulle kommunförvaltningen och Vägförvaltningen senast 28.12.2001 meddela biträdande justitiekanslern vilka åtgärder de vidtagit i ärendet.

Vägförvaltningen meddelade med ett brev 21.12.2001 att Tavastlands vägdistrikt hade inlett förhandlingar med polisen om automatisk hastighetsövervakning i Arola by. Vägförvaltningen kommer dessutom att särskilt meddela om de ifrågavarande åtgärderna (1127/1/00, JJ).

6.8. Handels- och industriförvaltningen

6.8.1. Meddelanden

1) Jäv för en kanslichef i samband med utövande av statens ägarakt

Justitiekansler Paavo Nikulas brev 28.8.2001 ingår som transumt i avsnitt 9, s. 156 (45, 278 och 567/1/01).

2) Hörande i konsumentklagonämnden

Justitiekanslern har uppmärksammat konsumentklagonämnden på att beredningen och föredragningen av ärenden skall ordnas så att utredning som har inkommit inom utsatt tid tas i beaktande i avgörandet. En tjänsteman som hade handhaft ett ärende i konsumentklagonämnden hade berett en part tillfälle att inom utsatt tid till konsumentklagonämnden lämna in sitt bemötande av motpartens utredning. Bemötandet hade inkommit inom utsatt tid. Ärendet hade emellertid avgjorts innan bemötandet anlände. Föredraganden, som inte var samma person som handläggaren, kände inte till att parten hade beretts tillfälle att ge ett bemötande, som enligt föredragandens åsikt inte hade varit nödvändigt i ärendet (66/1/01).

3) Meddelande om överföring av ett medborgarbrev

Handels- och industriministeriet uppmärksammades på att avsändaren i enlighet med 8 § 2 och 3 mom. i lagen om förvaltningsförfarande skall underrättas om överföring av en handling, också då denna inte gäller anhängiggörande av ett förvaltningsärende (9/1/01, JP).

6.8.2. Övrigt ställningstagande

Konsumentombudsmannens behörighet

Finlands Advokatförbund bad justitiekanslern undersöka om konsumentombudsmannen hade överskridit sin behörighet då han utfärdade anvisningar om god indrivningssed (Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä) och därvid bl.a. gett rekommendationer om tolkningen av klausulen i lagens 4 §. Enligt Advokatförbundets uppfatt-

ning innebar rekommendationerna att för borgenären eller den som fått indrivningen i uppdrag uppställdes långregående förpliktelser än i lagen om indrivning av fordringar. Också anvisningarnas hänvisning till de tvångsmedel som stod till konsumentmyndigheternas förfogande var enligt Advokatförbundets åsikt olämplig.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att konsumentombudsmannens anvisningar kunde anses vara en sådan informationskälla som avses i 11 § i förordningen om konsumentverket. Eftersom konsumentombudsmannen enligt lagen om indrivning av fordringar skall övervaka att lagens bestämmelser iakttas vid indrivning av konsumentfordringar, hade han rätt att utfärda de rekommendationer som han ansåg behövliga, bl.a. för tolkning av generalklausulen i 4 §.

I följebrevet till anvisningarna konstaterar konsumentombudsmannen att innebörden av begreppet god indrivningssed definieras genom marknadsdomstolens beslut. Konstaterandet stöder inte uppfattningen att anvisningarna är av bindande natur. Konsumentombudsmannen konstaterade i början av avsnittet om övervakning och tvångsmedel att han i första hand eftersträvar ett förhandlingsavgörande, ifall en näringsidkare inte iakttar bestämmelser i lagen om indrivning av fordringar. Konsumentombudsmannen kunde sålunda inte anses ha hänvisat till osakliga påtryckningsmedel för att effektivisera iakttagandet av sina tolkningsrekommendationer (32/21/00).

6.9. Social- och hälsovårdsförvaltningen

6.9.1. Framställning

Giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård

Biträdande justitiekanslern Jukka Pasanens brev till Rättsskyddscentralen för hälsovården ingår i sin helhet i justitiekanslerns berättelse för år 2000 (s.170). Rättsskyddscentralen hade 15.11.1999 bett om ett utlåtande i en tolkningsfråga som gällde dess behörighet och grunderna för tillämpningen av 17 § i mentalvårdslagen.

Begäran om utlåtande gällde ett fall där en för brott åtalad person vid sinnesundersökning på grund av sinnessjukdom konstaterats vara i avsaknad av förståndets fulla bruk och av Rätts-

skyddscentralen för hälsovården med stöd av 17 § i mentalvårdslagen hade förpassats till psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. Tingsrätten och hovrätten hade emellertid dömt vederbörande till fängelsestraff i avsaknad av förståndets fulla bruk, varefter han förpassats till fängelse för att avtjäna sitt straff. Rättsskyddscentralens vårdbeslut hade överklagats till högsta domstolen som hade fastställt beslutet. Av denna anledning hade han i tvångssinnessjukhuset först fått vård oberoende av sin vilja och därefter frivillig vård ända fram till frigivningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara ifrågasatt vad Rättsskyddscentralen för hälsovården utan att överskrida sin behörighet kan besluta med stöd av mentalvårdslagen, eftersom lagens 17 § och hela 3 kap. förefaller gälla endast sinnesundersökning av personer som åtalats för brott samt vård av sådana personer oberoende av deras vilja. Det egentliga problemet bestod enligt biträdande justitiekanslerns åsikt i hur man skall förfara med ett av Rättsskyddscentralen för hälsovården fattat beslut om psykiatrisk sjukhusvård efter att den dömden 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 situation där 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 har tillfrisknat, för risken att tvångsvårdsbeslutet verkställs. Med tanke på fångens rättssäkerhet ansåg biträdande justitiekanslern det vara en bra lösning att i mentalvårdslagen tas in i en ny bestämmelse med stöd av vilken ett tvångsvårdsbeslut som Rättsskyddscentralen för hälsovården har fattat i anslutning till behandlingen av ett åtalsärende och en sinnesundersökning förfaller då ett domstolsärende där den åtalade dömts till ett fängelsestraff blir verkställbart och straffverkställigheten inleds i fängelse.

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade att också Rättsskyddscentralen för hälsovården anser det vara nödvändigt att förtydliga lagstiftningen samt att den hösten 2000 tagit upp det ovan nämnda tolkningsproblemet vid samarbetsförhandlingar mellan justitieministeriets fångvårdsavdelning och Rättsskyddscentralen för hälsovården. Vid förhandlingarna beslöt man föreslå för fängelsestraffkommittén, till vars

uppgifter bl.a. hör att bereda förslag till revidering av lagstiftningen om fängelsestraff, att kommittén i sitt arbete skall beakta också behovet att förtydliga lagstiftningen i de avseenden som nämns ovan.

Social- och hälsovårdsministeriet har meddelat att det av fängelsestraffkommitténs betänkande som överlämnades 20.6.2001 inte framgick att ärendet behandlats i kommittén. Rättsskyddscentralen för hälsovården framställde därför att social- och hälsovårdsministeriet vidtar åtgärder för att förtydliga lagstiftningen till denna del (15/21/00, JP).

6.9.2. Anmärkningar

1) Felaktig behandling av ett bostadsbidragsärende

Klaganden hade inte beviljats bostadsbidrag bl.a. av den anledningen att han trots flera uppmaningar inte hade tillställt Folkpensionsanstaltens lokalbyrå uppgifter om sin sambos inkomster. Enligt den utredning som byrån hade inhämtat bodde klaganden tillsammans med sin hyresvärd och de ansågs sålunda leva under äktenskapsliknande förhållanden.

Klaganden meddelade emellertid att uppgifterna i befolkningsregistersystemet var felaktiga och sände in ett disponentintyg varav framgick att han bodde ensam. Efter det negativa beslutet hade klaganden tillställt byrån en skrivelse vari han bl.a. framförde de synpunkter som framgår ovan. Detta brev hade emellertid inte behandlats som ett rättelseyrkande och det hade inte heller besvarats.

Med hänvisning till det utlåtande som Folkpensionsanstaltens avdelning för pensioner och utkomstskydd givit konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. att det med beaktande av de sociala förmånernas betydelse för kunderna är av största vikt att alla stödförutsättningar utreds omsorgsfullt. I fråga om behandlingen av skrivelserna konstaterades det att kundernas åtgärder, med beaktande av det sociala förmånssystemets karaktär, skall tolkas på ett från kundernas synpunkt så flexibelt sätt som möjligt, så att de inte blir utan förmåner som tillkommer dem enligt lagen.

Klagandens bostadsbidragsärende hade sedermera behandlats på nytt. Klaganden beviljades retroaktivt bidrag för ett år. Detta var emellertid ett resultat av att sökanden klagat. Efter-

som bristfälligheterna i Folkpensionsanstaltens lokalbyrås förfarande som helhet betraktade inte kunde anses vara obetydliga gavs byrån en anmärkning för felaktigt förfarande (716/1/99, JP).

2) Behandlingstiderna för besvärsskrifter

Folkpensionsanstaltens lokalbyrå gavs en anmärkning för felaktigt förfarande då den inte hade iakttagit tidsfristen för vidarebefordran av en besvärsskrivelse. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande att lokalbyrån hade sänt sitt utlåtande med anledning av en besvärsskrivelse som inkommit till den i ett stödärende till granskningsnämnden utan att iaktta de tidsfrister som anges i 7 a § i lagen om handikappbidrag (742/1/00, JP).

6.9.3. Meddelanden

1) Tillämpning av samarbetslagen vid beredningen av en organisationsreform i social- och hälsovårdsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriets personalorganisationer anförde klagomål över ministeriets organisationsreform eftersom denna före det officiella samarbetsförfarandet i praktiken hade framskridit så långt att de som beslutet avsåg de facto inte hade någon möjlighet att påverka ärendet. Ärendet var i praktiken redan klart vilket framgick av att informationen gavs omedelbart. Organisationernas klagomål avsåg förfarandet och inte själva innehållet i organisationsreformen. Det var sålunda fråga om att bedöma om samarbetsförfarandet hade ordnats i tid.

Av social- och hälsovårdsministeriets utredning framgick de förhandlingar som förts i ärendet och det beredningsarbete som skett på avdelningarna. Det material som överlämnades till kanslichefen innehöll nya typer av lösningar. Därefter hade diskussionerna fortsatt och avsikten var att ändringen av arbetsordningen skulle beredas i samarbete med avdelningarna. Frågan skulle också behandlas i ministeriets samarbetsråd. När ärendet offentliggjordes i oktober förelåg inget slutligt avgörande eller ställningstagande.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i regleringen av samarbetsförfarandet inte närmare fastställs i vilket skede förfarandet bor-

de inledas. Regleringen tillåter att olika alternativ bereds innan ärendet överförs till samarbetsförfarandet. Det var å andra sidan skäl att beakta att någon klar gräns mellan beredningen och det egentliga ställningstagandet inte kunde påvisas.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att ministeriets förfarande inte i alla avseenden kunde anses vara lyckat, om man betraktade ärendet utgående från principen om en god förvaltning. Eftersom det är fråga om ett betydelsefullt projekt hade det varit skäl att på förhand fästa särskilt avseende vid tidtabellen för beredningen och vid beredningens öppenhet, också med tanke på trovärdigheten i utövat av den högsta makten inom förvaltningsområdet (1071/1/01).

2) Besvarande av en ansökan

Ett bolag lämnade in till Produkttillsynscentralen en handling med rubriken ansökan. Bolaget uppgav att det ville ha ett förhandsbeslut. Produkttillsynscentralen hade kunnat avvika från huvudregeln enligt vilken en myndighet skriftligen skall besvara inkomna skriftliga förfrågningar. Den inkomna handlingen hade inte behandlats som en egentlig ansökan och den hade sålunda inte besvarats skriftligen. Ärendet hade diskuterats med bolagets representant, som muntligen hade underrättats om myndighetens preliminära ståndpunkt. Dessutom hade bolagets representant fått informationsmaterial.

I den andra ansökningshandlingen som bolaget lämnade in till Produkttillsynscentralen upprepade det sin önskan att få ett skriftligt förhandsbeslut. Inte heller på basis av denna handling hade bolaget fått ett skriftligt förhandsbeslut eller överhuvud något skriftligt svar. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Produkttillsynscentralen sin uppfattning att god förvaltningssed förutsätter att ansökningar besvaras skriftligen (421/1/99, JP).

3) Behandling av en registreringsansökan

Klaganden hade ansökt om att bli registrerad som legitimerad osteopat. Rättsskyddscentralen för hälsovården svarade att behandlingen av ansökan var avslutad. Något egentligt beslut hade inte givits i ärendet eftersom de tilläggsutredningar som Rättsskyddscentralen bett om visade att sökandens utbildning inte kunde anses vara tillräcklig för ett positivt beslut i ärendet.

Medan justitiekanslersämbetet utredde ärendet hade Rättsskyddscentralen för hälsovården berett klaganden tillfälle att återta sin ansökan eller att lägga fram tilläggsutredning om sin utbildning. När ansökan förkastades hade ärendet varit anhängigt hos Rättsskyddscentralen för hälsovården i ca 2 år och 9 månader.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut är det inte en godtagbar praxis att för obestämd tid lämna ett ärende oavgjort. En ansökan skall efter att ärendet prövats antingen godkännas eller förkastas eller också skall den avvisas utan prövning, om förutsättningar för förvaltningsförfarande saknas. Till följd av förfarandet hade behandlingen av ärendet samtidigt utan grund fördröjts. Rättsskyddscentralen för hälsovården uppmärksammades därför på de krav som en god förvaltning och sökandens rättssäkerhet ställer när det gäller behandlingen av ett ärende. Se även punkt 3.4.20. (324/1/00, JJ.)

4) Ett sjukhus verksamhet och patientsäkerheten

Tre klagomål till justitiekanslern gällde kliniken för thorax- och blodkärlskirurgi vid ett universitetscentralsjukhus samt klinikens verksamhet, förvaltningspraxis och beslutsfattande. I klagomålen ansågs det bl.a. att klinikens beslut hade lett till att patientsäkerheten hade försvagats samtidigt som patientköerna hade vuxit och antalet dödsfall i patientkön ökat.

I sitt beslut med anledning av klagomålen underströk justitiekanslern, efter att utgående från ett omfattande material bestående av utredningar och utlåtanden ha undersökt den senaste tidens utveckling inom sjukhusets hjärtkirurgi samt de åtgärder som vidtagits för att rätta till situationen, att det var skäl att fortgående och tillräckligt effektivt följa upp verksamhetsenhetens liksom även sjukhusets övriga verksamhetsenheters funktion och patientsäkerhet. Vid behov skall samkommunen för sjukvårdsdistriktet, bl.a. i fråga om patientköerna, relativt snabbt vidta de korrigerande åtgärder som förutsätts i ärendet. Dessutom underströk justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriets samt länsstyrelsens ställning och uppgifter vid övervakningen av den specialiserade sjukvården.

Justitiekanslern meddelade social- och hälsovårdsministeriet, länsstyrelsen och styrelsen för sjukvårdsdistriktets samkommun de uppfattningar som framgår ovan liksom även sin åsikt att det i ärendet i hög grad också är fråga om attityder och om intresset för ett konstruktivt samarbete. Vid behov är det också skäl att överväga i vilken

utsträckning det är motiverat att precisera föreskrifterna och bestämmelserna om lednings- och behörighetsförhållandena (757/1/99).

5) Barnförhöjning enligt folkpensionslagen

Genom en lag som trädde i kraft 1.1.1996 upphävdes folkpensionslagens bestämmelse om barnförhöjning. Barnförhöjning beviljades inte längre till pensioner som beviljats nämnda datum eller därefter.

En av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer beviljade på en 4.10.1996 gjord ansökan klaganden invaliditetspension enligt folkpensionslagen, räknat från 1.11.1995. Klaganden hade i sin ansökan uppgivit tre barn under 16 år. Dessa hade enligt den gamla bestämmelsen berättigat till barnförhöjning. Efter lagändringen borde förhöjningen ha sökts med en särskild blankett, vilket sökanden inte hade upplysts om. Klaganden hade därför inte fått lagstadgade barnförhöjningar till sin pension. Efter att ärendet hade utretts beviljades barnförhöjning räknat från 1.1.1995, jämte dröjsmålsförhöjning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt och lokalbyrå i Rovaniemi på beviljandet av förmåner enligt folkpensionslagen samt på vikten att uppfylla rådgivningsskyldigheten enligt lagen om förvaltningsförfarande och folkpensionsförordningen (200/1/00).

6) Kundbetjäningen i en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer

Direktören för en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer meddelades för kännedom biträdande justitiekanslerns uppfattning att det är förenligt med god förvaltning att också i besvärliga situationer uppträda sakligt och behärskat samt att samtala med kunder under sådana förhållanden att kunderna inte misstänker att utomstående får reda på känsliga uppgifter (777/1/00, JP).

7) Datasekretessen vid kundbetjäning

I ett klagomål var det frågan om att de som väntade på sin tur att bli betjänade i Folkpensionsanstaltens lokalbyrå kunde avlyssna de samtal som fördes med kunder som betjänades. Enligt Folkpensionsanstaltens utredning var de lokaler som nämndes i klagomålet i tillfällig användning medan de egentliga lokalerna byggdes

om. De ombyggda lokalerna som numera har tagits i bruk uppfyller enligt utredningen de krav som datasekretessen ställer. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande att Folkpensionsanstalten skall uppmärksamma sina lokalbyråer på datasekretessfrågor och se till att datasekretessen tillräckligt effektivt tillgodoses också då kunderna måste betjänas i tillfälliga lokaler (827/1/01, JJ).

8) Återkrav av folkpension

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade i sitt beslut uppfattningen att klagandens folkpension hade börjat återkrävas alltför tidigt, då beslutet om justering av folkpensionen inte ännu hade vunnit laga kraft. Eftersom åtgärder emellertid hade vidtagits i ärendet bl.a. genom att avbryta återkravet, föranledde ärendet inte andra åtgärder än att Folkpensionsanstalten och dess lokalbyrå uppmärksammades på principen om en god förvaltning samt på vikten av att behandla ärenden så att förtroendet för Folkpensionsanstaltens skötsel av ärendena bibehålls (957/1/00).

6.9.4. Övriga ställningstaganden

1) Läkemedelsverkets behörighet

I ett klagomål väcktes frågan om Läkemedelsverket med stöd av bemyndigandet i 91 § 3 mom. i läkemedelslagen kan ge ett förordnande som förbjuder apotek att marknadsföra läkemedelspreparat utanför apoteket. Justitiekanslern ansåg i sitt klagomålsavgörande, med hänvisning till bestämmelsen i 80 § i grundlagen om bemyndigande av myndigheter att utfärda rättsnormer, också en sådan åsikt vara motiverad att det nämnda lagrummet i läkemedelslagen inte bemyndigar läkemedelsverket att utfärda ett sådant förordnande. Eftersom emellertid frågan om Läkemedelsverkets behörighet att utfärda ett förordnande med stöd av den nämnda bestämmelsen i läkemedelslagen är tolkbar, kan det inte anses att Läkemedelsverket överskred sin behörighet när det gav förordnandet.

Social- och hälsovårdsministeriet har i sitt utlåtande med anledning av klagomålet meddelat att det kommer att utreda innehållet i och utsträckningen av läkemedelslagens bemyndiganden utgående från de förutsättningar som grundlagen uppställer för delegering av lagstiftande

makt. Efter utredningsarbetet skall ministeriet bedöma behovet av lagstiftningsreformer samt i det sammanhanget ta ställning till bestämmelserna om läkemedelsreklam.

Justitiekanslern har samtidigt som han meddelat social- och hälsovårdministeriet och Läkemedelsverket sin ovan nämnda åsikt om Läkemedelsverkets behörighet, påskyndat ministeriets utredningsarbete samt ansett att det åtminstone i detta skede är skäl att avhålla sig från tillämpning av Läkemedelsverkets ifrågavarande förordnande (85/1/00).

2) Föreskrift om expediering av läkemedel

Enligt Läkemedelsverkets föreskrift 4/1999 om expediering av läkemedel skall ”om ett flertal försäljningstillståndsinnehavare har läkemedel under samma handelsnamn på marknaden och föreskrivaren inte har antecknat namnet på en viss innehavare av försäljningstillstånd i samband med ordinationen av läkemedlet, apoteket expediera det billigaste preparatet eller ett tillgängligt preparat som avviker obetydligt till priset”. I ett klagomål ansågs det att Läkemedelsverket inte tillräckligt utförligt förklarat vad som i föreskriften avses med ”som avviker obetydligt till priset”. Enligt klagomålet borde Läkemedelsverket ha angivit skillnaden antingen i mark eller i procent.

Justitiekanslern anförde i sitt avgörande att föreskrifter av det slag som avses i klagomålet inte är bindande för Läkemedelsverket och att en precisering av det slag som avses i klagomålet skulle innebära att läkemedelsmarknaden i det närmaste underställs bindande myndighetsstyrning. Justitiekanslern har emellertid ansett det vara behövligt att följa upp Läkemedelsverkets föreskrift för att utreda om syftet med föreskriften uppnås och om det vid tillämpningen av föreskriften i praktiken har förekommit sådant som skulle förutsätta en kartläggning av situationen och eventuella fortsatta åtgärder (1035/1/00).

3) Dröjsmål med behandling av ansökningar

Folkpensionsanstaltens centralförvaltning hade meddelat en lokalbyrå sin uppfattning om hur en rehabiliteringsansökan hade kunnat behandlas på ett effektivare sätt. I fråga om behandlingen av en ansökan om barnbidrag hade

byrån redan i sin utredning till centralförvaltningen meddelat att den skulle effektivisera sin behandling av ansökningar i motsvarande situationer.

Eftersom biträdande justitiekanslern i sitt avgörande ansåg att bristfälligheterna i förfarandet redan hade kommit till den behöriga myndighetens kännedom, som också hade reagerat på situationen, föranledde skrivelsen inga ytterligare åtgärder (384/1/00, JP).

4) Folkpensionsanstaltens kundbetjäning

I ett klagomål var det fråga om att en kund inte på begäran fått en mottagningskvittering av Folkpensionsanstaltens lokalbyrå på kopiorna av de besvärshandlingar som klaganden hade lämnat in. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande borde den tjänsteman som tog emot besvärshandlingarna med anledning av kvitteringsbegäran ha utrett för kunden vilken praxis som enligt Folkpensionsanstaltens anvisningar iakttogs i fall som detta, samt givit ett kvitto på de inlämnade handlingarna. Enbart en datumstämpel på en handlingskopia är inte en tillräcklig kvittering när det gäller mottagande av besvär.

Lokalbyrån uppmärksammades på de ovan nämnda krav som en god kundbetjäning ställer. I avgörandet ansågs vidare att det vore skäl att i Folkpensionsanstaltens anvisningar beakta också sådana i samband med kundbetjäningen uppkommande situationer som avsågs i klagomålet. Denna uppfattning meddelades Folkpensionsanstalten för kännedom (676/1/01, JJ).

6.10. Arbetsförvaltningen

6.10.1. Meddelanden

1) Författningshänvisningar i utskrifter

I samband med behandlingen av ett klagomålsärende framgick det att de arbetskraftspolitiska utlåtanden som skrevs ut med arbetsförvaltningens datasystem angav de vid utskriftstidpunkten gällande lagtexterna och lagrummen. Det kunde sålunda hända att en avskrift av ett utlåtande avvek från det ursprungliga utlåtandet i fråga om författningshänvisningarna.

I sitt klagomålsavgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att senare kopior av arbetskraftspolitiska utlåtanden liksom även andra kopior av handlingar som innehåller författningshänvisningar i alla avseenden skall motsvara det ursprungliga utlåtandet eller den ursprungliga handlingen. Om det inte är möjligt att få sådana maskinutskrifter måste en kopia kunna ges i någon annan form än en maskinutskrift. I annat fall måste till utskriften fogas en tilläggsutredning varav de ursprungliga författningshänvisningarna framgår.

Biträdande justitiekanslern meddelade arbetsministeriet sin uppfattning om saken och konstaterade samtidigt att arbetsministeriet bör uppmärksamma sina underlydande arbetskraftsmyndigheter på behovet att foga en ovan nämnd tilläggsutredning till maskinutskrifter (1010/1/00, JP).

2) Arbetsministeriets anvisningar och förutsättningarna för arbetsmarknadsstöd

I ett klagomål var det bl.a. frågan om att de brev gällande begränsningar i arbetsmarknadsstödet som arbetsministeriet hade sänt till arbetskraftsdistriktens byråer och till arbetskraftsbyråerna kunde uppfattas som föreskrifter som var bindande för byråerna. Dessutom ansågs det i klagomålet att arbetsministeriets åsikter i breven om 18—24-åriga arbetslösas skyldighet att söka sig till utbildning, i fråga om antalet utbildningsplatser ledde till en hårdare begränsning av förmånerna än vad som avsågs i lagen om arbetsmarknadsstöd.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inte klart framgick att arbetsministeriets brev hade karaktären av rekommendationer. Det framgick inte heller tillräckligt tydligt att det som framfördes i breven var baserat på arbetslöshetsnämndens praxis. Eftersom brevens syfte och innehåll emellertid motsvarade målsättningarna i lagen om arbetsmarknadsstöd, dvs. att få ungdomar att söka sig till yrkesutbildning och att minska ungdomsarbetslösheten, och eftersom det inte visats att arbetsministeriet krävt att breven skulle beaktas som ministeriets föreskrifter, föranledde skrivelsen inte andra åtgärder än att arbetsministeriet för framtiden uppmärksammades på att ministeriet i sin information om avgörandepraxis och i sina anvisningar skall använda formuleringar som klart anger brevens syfte och karaktär. Se även punkt 3.4.1. (433/1/99).

3) Dröjsmål med behandlingen av ett klagomåls- ärende

Arbetsministeriet kritiserades i en klagoskrift för att det hade dröjt med att behandla ett klagomål. Behandlingen av ärendet hade tagit ca ett år och fyra månader i anspråk.

Ministeriet konstaterade i sin utredning att orsaken till dröjsmålet var beredarens försurmelse. Eftersom ministeriet redan hade gett den ifrågavarande tjänstemannen en anmärkning och meddelat att det vidtagit åtgärder för att effektivisera behandlingen och uppföljningen av klagomålsärenden, föranledde klagomålet inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att ministeriet med hänvisning till 21 § 1 mom. i grundlagen uppmärksammades på att också klagomålsärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål (478/1/00, JP).

4) Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

I ett klagomål var det fråga om en arbetskraftsbyrås förfarande och om rätten till utkomstskydd för en person som redan hade fått maximal sjukdagpenning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande att arbetsförmåga inte är en arbetskraftspolitisk förutsättning för erhållande av utkomstskydd för arbetslösa och att ett sådant arbetskraftspolitiskt utlåtande som avses i 3 § 3 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa sålunda inte kan ges om arbetsförmågan. Det ansågs i avgörandet att arbetskraftsbyrån i detta avseende hade tillämpat lagen om utkomstskydd för arbetslösa på ett felaktigt sätt. Arbetskraftsbyrån uppmärksammades på de anvisningar om tillämpningen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som arbetsministeriet sedermera har gett i fråga om arbetskraftspolitiska utlåtanden (632/1/00, JP).

5) En arbetskraftsbyrås förfarande

En arbetskraftsbyrå hade avslutat klagandens arbetsökande eftersom denne hade avlägsnat sig mitt under den inledande intervjun, innan man hunnit avtala att arbetsökandet inletts.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut kunde arbetskraftsbyråns förfarande inte direkt anses strida mot 10 b § 2 mom. i lagen om arbetskraftsservice, eftersom denna bestämmelse ger arbetskraftsbyrån rätt att bestämma på vilket sätt en ansökan om arbete skall hållas i kraft.

Med tanke på principen om en god förvaltning vore emellertid t.ex. ett sådant förfarande mera motiverat att klaganden efter den avbrutna intervjun hade tillfrågats per telefon — eller eventuellt per brev inom en viss tid — om han ville fortsätta arbetsökandet. Detta på grund av att det från sökandens synpunkt kan vara oförmånligt att avbryta arbetsökandet eftersom han då faller utanför systemet med arbetskraftsservice.

Arbetskraftsbyrån hade emellertid omedelbart, med en uppmaning att ta kontakt, meddelat klaganden om att arbetsökandet var avslutat. Av denna anledning och eftersom klaganden i praktiken inte t.ex. hade förlorat några arbetskraftspolitiska förmåner till följd av arbetskraftsbyråns förfarande, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom meddelade arbetskraftsbyrån sin uppfattning om förfarandet vid bedömning av ett eventuellt avslutande av arbetsökande (772/1/00, JJ).

6) En arbetskraftsmyndighets rådgivning

En person som vänt sig till en arbetskraftsbyrå hade enligt ett klagomål fått ett bristfälligt och vilseledande svar på sin förfrågan om deltidstillägg enligt sysselsättningsförordningen.

Biträdande justitiekanslern betonade i sitt klagomålsavgörande vikten av att förfrågningar besvaras noggrant och omsorgsfullt. I sitt avgörande som meddelades arbetskraftsbyrån för kännedom ansåg biträdande justitiekanslern dessutom att den som på arbetskraftsbyråns vägnar besvarar förfrågningar måste förutsättas behärska den med tanke på byråns uppgifter centrala lagstiftningen så väl att frågeställaren kan lita på att svaren är riktiga. Frågeställaren måste ges klart besked om att ett ärende förutsätter tolkning. Vid behov måste frågeställaren hänvisas till en tjänsteman till vars ansvarsområde ärendet uttryckligen hör. För frågeställaren måste också klargöras att ett skriftligt beslut förutsätter en skriftlig ansökan (956/1/00, JJ).

6.10.2. Övrigt ställningstagande

En arbetslöshetskassas förfarande

En arbetslöshetskassa hade av misstag betalat alltför mycket i utbildningsstöd till en kassamedlem. Det överbetalda beloppet hade återkrävts. Arbetslöshetskassan uppmärksammades på vik-

ten av omsorgsfullhet och noggrannhet (247/1/00m JP).

6.11. Miljöförvaltningen

6.11.1. Meddelande

En regional miljöcentrals förfarande i egenskap av tillsynsmyndighet enligt vattenlagen

Då polisen hade begärt ett utlåtande med anledning av en misstanke om tillståndsförseelse enligt vattenlagen hade miljöcentralen utan att ge något utlåtande hos vattendomstolen ansökt om förtydligande föreskrifter gällande ett år 1917 utfärdat tillstånd för hållande av vattenverk. Polisen hade underrättats om ansökan.

Då vattendomstolen med anledning av samtidigt anhängiga ansökningar om handräckning hade ansett att vattenverket användes i strid med tillståndsvillkoren, hade den ålagt verkets ägare att inom utsatt tid sätta verket i sådant skick som tillståndsvillkoren förutsatte eller ansöka om ett nytt tillstånd. Miljöcentralens ansökan hade förkastats som för tidigt väckt.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det vid behandlingen av begäran om utlåtande inte hade fästs tillräckligt avseende vid den betydelse som en specialmyndighets utlåtande hade för polisens tjänsteuppgifter, i detta fall för förundersökningen. Miljöcentralen uppmärksammades därför på att den borde ha givit utlåtandet. Se även punkt 3.4.17. (1067/1/99, JP).

6.11.2. Övriga ställningstaganden

1) Bedömning av miljökonsekvenser

I en skrivelse till justitiekanslern anfördes det att då statsrådet år 1998 fattade ett principbeslut om målsättningarna för vattenskyddet till år 2005 och om uppgörande av ett därpå baserat åtgärdsprogram, hade i ärendet veterligen inte gjorts någon sådan bedömning som avses i 24 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKBL). Klaganden uppgav att det inte i offentligheten hade förekommit uppgifter om att någon sådan bedömning hade gjorts heller i samband med beredningen av åtgärdsprogrammet.

Enligt det nämnda lagrummet skall miljökonsekvenserna utredas och bedömas i tillräcklig mån när en myndighet bereder planer och program vilkas genomförande kan ha betydande miljökonsekvenser men på vilka bestämmelserna i 2 kap. om bedömningsförfarande inte tillämpas. Statsrådet kan meddela allmänna anvisningar om bedömningen av miljökonsekvenserna av planer och program. Justitiekanslern ombads undersöka bl.a. om ett åtgärdsprogram ensamt för sig eller tillsammans med ett målprogram förutsätter en sådan bedömning som avses i MKBL 24 §.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att mål- och åtgärdsprogram för vattenskyddet utgör en planmässig helhet när det gäller främjandet av miljöskyddet. Målen och de åtgärder som planerats för uppnåendet av dem kan avse betydande miljökonsekvenser. Den i MKBL 24 § ingående bestämmelsen om utredning av miljökonsekvenserna måste sålunda ha beaktats vid bedömningen.

Programmets miljökonsekvenser hade redan behandlats i målprogrammet för vattenskyddet. Vid bedömningen av i vilken utsträckning målprogrammets miljöverkningar, sådana de refererats i programmet, blivit tillräckligt utredda är det skäl att beakta syftet med och innehållet i MKBL 24 §. När MKBL stiftades hade det uppenbarligen till följd av osäkerhet som berodde på vissa svårigheter när det gällde att reglera ärendet inte närmare blivit utrett hur miljökonsekvenserna i situationer som dessa skulle utredas. Det kan konstateras att rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) vid den aktuella tidpunkten inte innehöll några bestämmelser som kunde ha tjänat som ledning för regleringen. I regeringens proposition (RP 319/1993 rd) som ledde till att lagen stiftades konstaterades endast att konsekvenserna bör utredas och bedömas i den omfattning och med den noggrannhet som beslutsfattandet förutsätter. Enligt propositionens motivering är avsikten med lagstiftningen att förebygga skadliga miljökonsekvenser och sålunda stödja en hållbar utveckling. Enligt justitiekanslerns åsikt borde det också fastställas vilka omständigheter som skall bedömas som miljökonsekvenser.

Med beaktande av de ifrågavarande vattenskyddsprogrammets syfte och innehåll samt det som miljöministeriet anför i sin utredning och även ministeriets anvisningar om bedömningen av miljökonsekvenserna av planer och program,

hade det i ärendet inte framgått att myndigheterna vid tillämpningen av MKBL 24 § försummat sina skyldigheter eller i något annat avseende förfarit lagstridigt. Miljökonsekvenserna hade utretts och bedömts på ett sätt som kan anses motsvara MKBL:s allmänna syften. Samtidigt konstaterade justitiekanslern att förfarandet vid bedömningen av miljökonsekvenserna av planer och program har varit föremål för utvecklingsåtgärder och att det kan väntas att förfarandet kommer att regleras noggrannare.

Med anledning av det som anförs ovan har ärendet inte föranlett några ytterligare åtgärder. Miljöministeriet godkände 30.3.2000 ett åtgärdsprogram för vattenskyddet till år 2005 (377/1/00).

2) Behandlingen av ett medborgarbrev

Klaganden hade 19.3.1998 bitt miljöministeriet om en utredning. Klaganden ställde frågor om tillståndsförfarandena i samband med ett hamnprojekt som skulle genomföras i närheten av hans fastighet samt om besvärsmöjligheterna. Trots att klaganden flera gånger hade kontaktat ministeriet hade han inte fått något svar. Klaganden uppgav att ministeriets obenägenhet att besvara hans frågor hade minskat hans möjligheter att påverka behandlingen av projektet och förorsakat extra kostnader.

Till sin utredning bifogade ministeriet en kopia av sitt 8.11.1999 daterade svar till klaganden. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att principen om en god förvaltning förutsätter att sakliga medborgarbrev besvaras inom en skälig tid. En omständighet som understryker vikten av att miljöministeriet besvarar förfrågningar är det på grundrättighetsnivå för det allmänna uppställda kravet att den enskilde skall ha rätt att påverka beslut som gäller livsmiljön.

I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern principen om en god förvaltning, som framgår av 21 § 1 mom. i grundlagen, och den därav härledda skyldigheten att behandla hänvändelser av det ifrågasvarande slaget. Miljöministeriet ombads på lämpligt sätt informera sin personal om saken (845/1/00, JJ).

3) De regionala miljöcentralerna som myndigheter och producenter av affärsekonomiska prestationer

I ett klagomål påtalades att det ligger en konflikt i att de regionala miljöcentralerna har myndighetsstatus samtidigt som de producerar affärsekonomiska prestationer. Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att 21 § 2 mom. i grundlagen bl.a. förutsätter att garantierna för en god förvaltning skall tryggas genom lag. Kravet gäller också de regionala miljöcentralerna och ordnandet av dessas verksamhet. Till de krav som måste ställas på en god förvaltning hör otvivelaktigt att förebygga jäv.

Jävsbestämmelsen i 10 § i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) avser tjänstemän. Enligt 11 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande får en jävig tjänsteman i regel inte handlägga ett ärende eller vara närvarande vid dess handläggning. Samma syfte har 4 § 5 mom. i lagen om miljöförvaltningen (55/1995), där det föreskrivs att skötseln av lagstadgade tillstånds- och övervakningsärenden och andra därmed jämförbara myndighetsuppgifter vid de regionala miljöcentralerna skall organiseras så att en opartisk behandling av ärendena garanteras. Bestämmelsen kan sägas innebära att miljöcentralerna i arbetsordningen skall utfärda sådana föreskrifter om ordnandet av myndighetsuppgifterna att handläggningens och beslutsfattandets oavhängighet tryggas. Miljöcentralerna har fått se till att bestämmelser av detta slag har tagits in i arbetsordningarna.

Miljöcentralernas huvudsakliga uppgift är fortfarande att sköta myndighetsuppgifter. I lagstiftningen har emellertid uttryckligen beaktats att miljöcentralerna på uppdrag kan sköta olika planerings- och forskningsuppgifter samt genomföra projekt. Därvid aktualiseras frågan om hur handläggningen av olika typer av ärenden har organiserats vid miljöcentralerna.

Justitiekanslern anför som sin uppfattning att miljöministeriet vid något lämpligt tillfälle borde bedöma om de regionala miljöcentralernas arbetsordningar skäligen kan anses uppfylla de krav som ställs i 4 § 5 mom. i lagen om miljöförvaltningen. Justitiekanslern meddelade för kännedom miljöministeriet denna uppfattning samt sin åsikt om miljöcentralernas affärsekonomiska prestationer (102/1/00).

7. Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

7.1. Allmän översikt

Utöver statsförvaltningen övervakar justitiekanslern också självstyrelsesamfundens verksamhet. Det är fråga om den kommunala självstyrelsen och de religiösa samfundens självstyrelse samt om Ålands landskapsförvaltning. Justitiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas förfarande men ändamålsenlighetsfrågor hör inte till justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Klagomål som hänförde sig till olika sektorer av kommunalförvaltningens funktioner och beslutsfattande utgjorde under verksamhetsåret merparten av den laglighetsövervakning som gällde självstyrelsesamfundet. Antalet klagomål över kommunala myndigheters förfarande har överhuvudtaget minskat en aning. Under verksamhetsåret inkom sammanlagt 80 (96 år 2000)

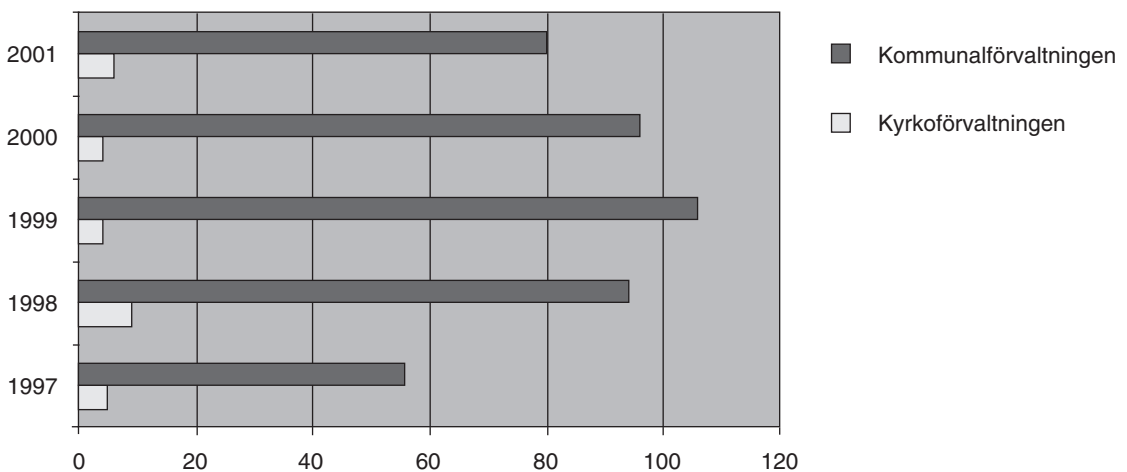
sådana klagomål. Av figur 7 framgår hur antalet klagomål gällande kommunala och kyrkliga myndigheter utvecklades 1997—2001.

7.1.1. Övervakningen av kommunerna

Antalet klagomål över socialförvaltningen minskade jämfört med föregående år. Under verksamhetsåret inkom sammanlagt 121 sådana klagomål, inklusive klagomål som gällde såväl kommunalförvaltningens som statsförvaltningens socialväsande. Året innan var antalet sådana klagomål betydligt större, dvs. 166. En bidragande orsak till det minskade antalet klagomål som gällde socialväsandet kan vara den nya lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) som trädde i kraft i början av år 2001. Genom lagen inrättades socialombuds-

Figur 7.

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1997—2001



manssystemet. Kommunerna skall utse en socialombudsman med uppgift att ge klienterna råd och information om deras rättigheter samt att också i övrigt arbeta för att främja klientens rättigheter. Motsvarande system med patientombudsman inom hälso- och sjukvården har fungerat sedan mars 1993 (lagen om patientens ställning och rättigheter, 785/1992).

Också i de klagomålsavgöranden som gäller självstyrelseärenden kan laglighetskontrollen leda till åtal, anmärkning, framställning, meddelande av uppfattning eller anvisning eller till något annat ställningstagande. Inget av de klagomål gällande kommunalförvaltning som kom in under verksamhetsåret föranledde åtalsåtgärder. I två fall ledde emellertid felaktigt förfarande till anmärkning medan ett klagomålsärende som gällde olägenhet av trafikbuller ledde till en framställning. Av klagomålen ledde 19 till att vederbörande meddelades justitiekanslerns uppfattning eller uppmärksammades på ett förfarande medan 8 ledde till annat ställningstagande. Dröjsmål med behandling av ett återförvisat ärende ledde till att en social- och hälsovårdsnämnd och dess underlydande tjänsteinnehavare gavs en anmärkning. I ett annat fall gavs en kommunal byggandsinspektör en anmärkning för att han beviljat bygglov på ett område för vilket inte hade fastställts strandgeneralplan. En socialarbetare-barnatillsyningsman uppmärksammades eftertryckligen på vikten av att utan dröjsmål på begäran av en domstol ge ett utlåtande i ett ärende som gällde vårdnad om ett barn och umgängesrätt. Vid laglighetsövervakningen uppmärksammades dessutom bl.a. offentlighetsprincipen enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagen om förvaltningsförfarande samt principen om en god förvaltning.

Den nya markanvändnings- och bygglagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 2000. Den nya lagstiftningen påverkade inte märkbart antalet klagomål. Merparten av de klagomål över miljöförvaltningen som inkom till justitiekanslern under verksamhetsåret gällde planläggning och byggande på stränder. Också tillämpningen av lagen om avfallshantering har föranlett ett antal klagomål.

7.1.2. Övriga självstyrelsesamfund

Under verksamhetsåret inkom 6 (4 år 2000) klagomål som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrel-

se. Av de sex klagomål som avgjordes under året gällde fem den evangelisk-lutherska kyrkan. I fyra klagomål var det enbart eller huvudsakligen fråga om en församlings förfarande medan det i ett klagomål var fråga om ett domkapitels förfarande. Dessa klagomål ledde inte till åtgärder. I ett klagomål var det fråga om ortodoxa kyrkosamfundets kyrkostyrelsens förfarande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kyrkostyrelsen på att behandlingen av besvär och ett klagomål hade tagit oskäligt lång tid i anspråk samt på utformningen av beslutsmotiveringar.

Under verksamhetsåret behandlades också klagomålsavgöranden som hade samband med landskapet Åland. Av dessa ledde ett klagomål som gällde ett centralt ämbetsverks behörighet på Åland till att justitiekanslern meddelade sin uppfattning. Ett klagomål som gällde korrespondensspråket mellan myndigheterna och justitiedepartementets kurser på Åland ledde till ett ställningstagande om användningen av svenska.

7.2. Kommunalförvaltningen

7.2.1. Allmän förvaltning

7.2.1.1. Meddelanden

1) Uppgifter om en offentlig handling

Klaganden hade flera gånger skriftligen bett en stads förvaltningsdirektör om en kopia av den del av stadens instruktion varav framgick förvaltningsdirektörens uppgifter. Klaganden hade inte fått handlingarna, han hade inte fått rådet att precisera sin begäran och han hade inte heller fått något svar.

I sin utredning åberopade förvaltningsdirektören bl.a. att det inte fanns någon instruktion av vilken hans uppgiftsområde framgick på det sätt som klaganden hade förutsatt. Han hade emellertid försökt ringa till klaganden för att redogöra för sina uppgifter. Som bilaga till utredningen medföljde stadskansliets instruktion, med vissa ändringar, varav förvaltningsdirektörens uppgifter framgick. Kopior av handlingarna tillställdes klaganden från justitiekanslersämbetet i samband med att klaganden ombads bemöta utredningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förvaltningsdirektören på vikten av att iaktta bestämmelserna om handlingars offentlighet samt lagen om förvaltningsförfarande. Det hör

till en god förvaltning att inom skälig tid skriftligen besvara medborgares brev om tjänsteutövning (901/1/99, JP).

2) En stads förfarande i samband med upphandling

I samband med att en stads tekniska nämnd ordnade en anbudstävling hade inte i alla avseenden fästs tillräcklig uppmärksamhet vid administrativa frågor samt vid det faktum att det finns detaljerade lagbestämmelser om förfarandet vid anbudstävlingar. Kommunallagens formbestämmelser hade iakttagits i fråga om de kommunala organens förfarande.

Stadsstyrelsen medgav att förfarandet i administrativt hänseende inte till alla delar hade varit korrekt. Inom staden hade inletts flera utredningar av framför allt revisionsrelaterade omständigheter. De frågor som hade samband med klagomålet hade granskats vid flera separata rättegångar, som inte hade lett till slutgiltiga beslut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt klagomålsavgörande stadsstyrelsen på vikten av att iaktta principen om en god förvaltning i offentliga samfunds verksamhet (816/1/99, JP).

7.2.1.2. Övriga ställningstaganden

1) Bestämmelser om rusmedel i en kommunal ordningsstadga

I en stads ordningsstadga förbjöds användning av rusmedel på allmän plats. Enligt ordningsstadgan kunde den som överträdde förbudet dömas till böter i enlighet med 7 § i kommunallagen.

Klaganden ansåg att användning av rusmedel inte i sig kunde betraktas som en handling som utan vidare leder till att allmän ordning och säkerhet äventyras. Om en ordningsstadga kriminaliserar en i lagen tillåten handling, står ordningsstadgan i konflikt med lagen. Stadsfullmäktige hade då de godkände ordningsstadgan enligt klagandens åsikt kränkt de personers grundläggande rättigheter som ordningsstadgan tillämpades på, genom att begränsa den handlingsfrihet som de hade enligt grundlagen.

Vid inrikesministeriet bereds en ordningslag som skall ersätta kommunernas ordningsstadgor. I lagen skall sammanställas i annan lagstiftning ingående bestämmelser om allmän ordning och säkerhet. Den i klagomålet upptagna frågan

kommer sannolikt att lösas genom ordningslagen, i och med att gällande kommunala ordningsstadgor upphävs. Justitiekanslern har meddelat inrikesministeriet sin uppfattning om iakttagandet av proportionalitetsprincipen i samband med begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, för kännedom och för att beaktas i samband med den slutliga utformningen av regeringens proposition med förslag till ordningslag. Se även punkt 3.4.2. (572/1/00).

2) Utredning om en fullmäktigledamots hemort

Justitiekanslern ombads undersöka frågan om den rätta hemorten för en person som var stadsfullmäktig och ordförande för stadsstyrelsen i Esbo. Klaganden ansåg att vederbörandes lagliga hemkommun och hemort inte var Esbo stad. Justitiekanslersämbetet inhämtade uppgifter om personens boendeförhållanden bl.a. från magistraten och av vederbörande själv. Denne ansåg att hans hemkommun var Esbo. I sitt utlåtande till justitiekanslern tog magistraten inte egentligen ställning till hemortsfrågan utan endast meddelade vilka uppgifter som fanns i befolkningsdatasystemet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att syftet med lagen om hemkommun är att utgående från samhällets helhetsintresse fastställa en persons hemkommun så att den så noggrant som möjligt motsvarar den materiella sanningen, dvs. personens boende i en viss kommun i Finland. Endast i så fall kan de med hemkommunen förknippade rättsverkningarna förverkligas på ett rättvist och felfritt sätt. I lagens förarbeten understryks å andra sidan den betydelse som i en valsituation skall tillmätas den enskilda medborgarens uppfattning om sin egen hemort. Denna subjektiva uppfattning är emellertid inte ensam utslagsgivande. Medborgaren skall också utgående från objektiva iakttagbara fakta ha en fast anknytning till den uppgivna kommunen.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar frågor som gäller förtroendevaldas ställning och offentliga förtroendeuppdrag. Till denna kategori av ärenden måste anses höra också att övervaka att en kommunal förtroendevalds hemort har uppgivits och antecknats på ett lagligt sätt samt i överensstämmelse med fakta. Å andra sidan är justitiekanslern inte i egentlig mening behörig att fastställa var kommunala förtroendevalda har sin hemort. Detta ankommer på den behöriga myndigheten.

Den ifrågavarande personens valbarhet till stadens förtroendeuppdrag hade uttryckligen undersökts och med laga kraft avgjorts genom centralvalnämndens försorg. I ärendet hade inte framkommit någonting som föranledde ett ingripande från justitiekanslerns sida. Om det framkom nya omständigheter i ärendet kunde dessa ge anledning till en ny granskning av hemortsfrågan samt till en eventuell justering av tidigare ställningstaganden. I detta syfte sändes en kopia av beslutet till magistraten och stadsstyrelsen för kännedom (896/1/00, JP).

7.2.2. Undervisningsförvaltningen

7.2.2.1. Meddelanden

1) En myndighets skyldigheter vid delgivningen av beslut

En person som sagts upp från en utbildningsdirektörstjänst i en samkommun anförde klagomål över att beslutet om uppsägningen inte innehöll någon anvisning om rättelseyrkande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande samkommunen på 94 § 2 mom. och 95 § 1 mom. i kommunallagen. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall till en part sändas protokollsutdrag jämte anvisning om rättelseyrkande särskilt per brev. Parten anses ha fått del av beslutet sju dagar efter att brevet avsändes, om inte något annat påvisas. — Enligt lagrummet behövs sålunda ingen bevislig specialdelgivning. Myndigheten måste emellertid vid behov med sina egna postningslistor kunna påvisa från vilken tidpunkt de sju dagar skall räknas då delgivningen måste anses ha skett.

Samkommunens utredning innehöll inga uppgifter om när uppsägningsbeslutet hade sänts till klaganden. Beslutet hade sedermera med anvisning om rättelseyrkande bevisligen tillställts klaganden, efter att denne anfört sitt klagomål (1074/1/99, JP).

2) Förfarandet då en lärare hördes

En stads utbildningsdirektör hade fått veta att föräldrarna till flera elever i grundskolans tredje klass var oroad för det sätt på vilket en lärare uppträdde mot eleverna. Utbildningsdirektören hade i enlighet med sin tjänsteplikt omedelbart börjat utreda ärendet. Det normala sättet att inleda utredningen hade varit att samtala med

läraren. Det var klart att läraren genom ett sådant samtal exakt borde ha fått veta i vilket avseende hans uppträdande ifrågasattes eller påstods strida mot ett sådant sakligt uppträdande som förutsätts av en lärare.

Vid undersökningen av klagomålet var det inte möjligt att med säkerhet i efterhand konstatera hur exakta uppgifter läraren under samtalet med utbildningsdirektören fick om de misstankar eller påståenden som framförts mot honom. Däremot var det klart att utbildningsdirektören under samtalet bad läraren ge ett skriftligt bemötande i ärendet gällande ”den personliga integriteten”.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det med beaktande av ärendets känsliga natur inte fanns något att anmärka mot en sålunda formulerad begäran om bemötande, i det fall att läraren under det föregående samtalet hade fått reda på de misstankar eller påståenden som riktades mot honom. Eftersom innehållet i samtalet förblivit oklart ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att begäran om bemötande var alltför generellt utformad. I den borde klart ha nämnts vilka misstankar eller påståenden som läraren förväntades bemöta. (14/1/00).

3) Avbrytande av arbetskraftspolitisk vuxenutbildning

Klaganden hade i första hand till följd av personliga konflikter fått lämna en kurs som ordnats i enlighet med lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Med hänvisning till vad som anförs i förarbetena (RP 20/1990 rd, s. 12; KuUb 5/1990 rd, s. 2; SoUU 5/1990 rd) konstaterade biträdande justitiekanslern i sitt beslut att även om kurscentralens avgörande i och för sig kunde anses vara förståeligt var det inte förenligt med ordalydelsen i den ifrågavarande lagbestämmelsen. I den konstateras nämligen att kurserna kan avbrytas på grund av att en studerande har försummat sina studier. Någon sådan grund som tillämpades i det aktuella fallet nämns inte. Bevis på att studeranden försummat sina studier hade inte lagts fram.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är en förutsättning för avbrytande av en kurs mot en studerandes vilja alltid objektivt konstaterbara vägande grunder, varvid det också skall beaktas att avbrytandet av kursen har också direkta ekonomiska följder för studeranden, eftersom betal-

ningen av utbildningsstöd upphör. Dessutom börjar eventuellt en karenstid löpa enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Från denna synpunkt vore det följaktligen väsentligt med tanke på den enskilda studerandens rättssäkerhet att grunderna för avbrytande av en kurs i så stor utsträckning som möjligt är förutsägbara, i synnerhet som beslutet i detta fall inte kunde överklagas.

Kurscentralen uppmärksammades på ställningstagandena i fråga om tolkningen av den aktuella bestämmelsen (1018/1/99, JP).

7.2.3. Social- och hälsovårdsförvaltningen

7.2.3.1. Anmärkning

Dröjsmål med behandlingen av ett återförvisat ärende

Justitiekanslern har givit en kommunal social- och hälsovårdsnämnd och dess underlydande tjänsteinnehavare en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av ett ärende som länsrätten återförvisat. Orsaken till dröjsmålet var att ärendet var komplicerat och att handläggaren inte i tid hade fått de juridiska anvisningar som han bett om. Myndigheten borde det oaktat ha avgjort ärendet utan ogrundat dröjsmål, i enlighet med vad som föreskrivs om rättsskydd i 21 § i grundlagen. En begäran om att få en handling skall avgöras och den som har bett att få handlingen skall ges ett beslut för att han skall kunna hänskjuta ärendet till en besvärmyndighet (153/1/01).

7.2.3.2. Meddelanden

1) Socialmyndigheternas rätt att få upplysningar i ett hyresärende

Enligt en klagoskrift hade socialmyndigheterna vägrat att iaktta ett villkor i ett hyresavtal mellan en privat hyresvärd och en ung person som placerats i eftervård. Enligt villkoret förband sig kommunen att månatligen betala ett visst belopp av hyran. Enligt klagomålet hade villkoret skrivits in i avtalet i en form som en socialarbetare hade låtit förstå att kommunen skulle godkänna. Kommunen hade också genom konkreta åtgärder, t.ex. genom att betala garantihyra och de tre första månadshyrorna i enlighet med avtalsvillkoren visat att den förbundit sig att

iaktta avtalet. Sedermera hade kommunen emellertid uppställt vissa tillägsvillkor, t.ex. att hyresgästen skulle sända in löneuppgifter innan den betalade hyresandelen.

Enligt vad som utretts hade socialmyndigheterna i olika sammanhang understrukit att kommunen beviljar utkomststöd för boende upp till ett visst maximibelopp. Företrädare för kommunen var inte närvarande när hyresavtalet ingicks, avtalet hade inte undertecknats på kommunens vägnar och myndigheterna hade inte varit med om att utforma avtalsvillkoret. Garantihyrorna hade betalats av den unga personens medel för eget hushåll och hyrorna hade betalats som utkomststöd, med undantag för det första beloppet som hade betalats utan något stödbeslut. Detta hade skett för att säkerställa bostaden.

Enligt justitiekanslerns beslut var det i första hand fråga om principen om en god förvaltning samt om den rådgivnings- och handledningsskyldighet som avses i lagen om förvaltningsförfarande. Även om hyresavtalets bindande verkan gentemot tredje part var en fråga som det ankommer på en allmän underrätt att avgöra, konstaterade justitiekanslern emellertid som sin uppfattning att en myndighet inte kan bli bunden av en rättshandling som företas mellan enskilda parter ens i det fall att handledningen eller rådgivningen varit bristfällig eller att en person eventuellt har missförstått myndighetens avsikt. Eftersom myndigheten efter att hyresavtalet ingåtts hade försökt reda upp situationen föranledde klagomålet till denna del inte andra åtgärder än att socialmyndigheterna uppmärksammades på vikten av en klar rådgivning, eftersom enskilda anvisningar kan uppfattas som en myndighets slutgiltiga ställningstagande i ärendet.

I övrigt konstaterade justitiekanslern i fråga om stödjande av boendet att eftersom det inte närmare föreskrivs i barnskyddslagen hur ett ärende som detta i praktiken skall ordnas, finns det inget hinder för att det ordnas t.ex. inom ramen för systemet med utkomststöd.

Däremot ansågs det vara osakligt att socialarbetaren då han skaffade uppgifter för ett beslut om utkomststöd för en månad hade tagit kontakt direkt med stödtagarens arbetsgivare. Även om myndigheten enligt allmän förvaltningspraxis är skyldig att utreda ärendet, är utgångspunkten för lagen om utkomststöd, som är en speciallag, att stödtagaren skall lämna de uppgifter som behövs för beslutsfattandet. Inte heller genom lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som trädde i kraft 1.1.2001, har socialmyndigheternas rätt att få upplysningar ut-

sträckts till att gälla enskilda arbetsgivare. I sin kritik ansåg justitiekanslern emellertid att en omständighet som talade för socialarbetaren var att denna genom sitt förfarande hade velat undvika dröjsmål med behandlingen av ärendet. Se även punkt 3.4.18. (762/1/99).

2) Besvärstillstånds inverkan på verkställigheten av ett beslut om utkomststöd

Enligt en klagoskrift hade förvaltningsdomstolen upphävt grundtrygghetsmyndigheternas beslut om utkomststöd och återförvisat ett ärende till tjänsteinnehavaren för ny beredning. Grundtrygghetsverket ansökte om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen, utan att vidta några andra åtgärder för verkställighet av besluten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att myndigheterna i och för sig hade haft ett godtagbart intresse att ansöka om besvärstillstånd i ärendet. Målet hade varit att få högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande till frågan om i vilken mån det var motiverat att stödja olönsam företagsverksamhet genom utkomststöd. Med beaktande av att rätten till oundgänglig försörjning är tryggad som en grundläggande rättighet ansågs ärendet emellertid vara problematiskt till följd av den utdragna processen. Se även punkt 3.4.15. (390/1/01).

3) Gruppstorleken i ett familjedaghem

Enligt ett klagomål hade man vid ett kommunalt familjedaghem inte iakttagit bestämmelserna om gruppstorlek. Eftersom situationen enligt vad som utretts hade rättats till genom att ett annat daghem grundats, föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern i sitt klagomålsavgörande som han meddelade kommunstyrelsen och socialnämnden för kännedom underströk att bestämmelserna om familjedaghems gruppstorlek ovillkorligen måste följas (165/1/00, JP).

4) Dröjsmål med ett utlåtande i ett vårdnadsärende

En tingsrätt hade vid ett förberedelsesammanträde 19.8.1997 i ett vårdnadsärende beslutat be kommunens grundtrygghetsnämnd ge ett utlåtande om föräldrarnas lämplighet som vårdnads-

havare för sina barn. Tingsdomaren påskyndade skriftligen utlåtandet 21.10.1998 och 19.1.1999. Grundtrygghetsnämndens utlåtande inkom till tingsrätten 12.2.1999.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut eftertryckligen en socialarbetarebarnatillsyningsman på vikten av att utan dröjsmål tillstå domstolen begärda utlåtanden i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Grundtrygghetsnämnden uppmärksammades dessutom på att den skall övervaka att domstolar utan dröjsmål får sådana utlåtanden som de har begärt i enlighet med lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Se även punkt 3.4.10. (124/1/99, JP).

5) En barnatillsyningsmans förfarande i ett faderskapsmål

En barnatillsyningsman hade, efter att ha utrett vem som sannolikt var far till ett utomäktenskapligt barn som inte hade erkänts, lämnat in en stämningansökan till tingsrätten för fastställande av faderskapet samt underhållsbidrag. Ansökan returnerades närmast på grund av att yrkandet på underhållsbidrag var bristfälligt. Någon separat stämning utfärdades inte för fastställande av faderskapet. Barnatillsyningsmannen hade inte på ca två år vidtagit åtgärder för att förnya ansökan. Fadern hade sedermera erkänt barnet. Biträdande justitiekanslern meddelade barnatillsyningsmannen för kännedom att han ansåg två år vara en alltför lång tid i detta fall (891/1/99, JP).

6) Eftervårdsförpliktelsen och besvarande av brev

Klaganden hade inte undertecknat en av socialmyndigheterna uppgjord eftervårdsplan, eftersom de i denna nämnda omständigheterna enligt klagandens åsikt inte stämde. Enligt barnskyddslagen skall en eftervårdsplan göras upp tillsammans med vederbörande. Detta förutsätter emellertid inte att parterna uttryckligen skall godkänna att planen börjar förverkligas eller att planen existerar. Det är fråga om att sammanjämka olika åsikter och att med beaktande av omständigheterna finna den lösning som bäst tillgodoser barnets eller den unga personens intressen. Till denna del hade förfarandet varit sakligt.

Efter de inledande samtalen hade det emellertid förflutit en oskäligt lång tid innan planen slutligen blev klar. Också den färdiga planen

kunde till sitt innehåll delvis anses vara bristfällig eftersom av den så som barnskyddsförordningen förutsatte inte framgick hur ofta planen skulle justeras. Eftersom eftervårdsåtgärder i praktiken redan hade vidtagits på vederbörligt sätt föranledde klagomålen till denna del inga andra åtgärder än att socialmyndigheterna för framtiden uppmärksammades på de konstaterade bristfälligheterna.

Justitiekanslern konstaterade att den rådgivnings- och handledningsskyldighet som avses i 4 § i lagen om förvaltningsförfarande innebär att till en myndighet adresserade brev, där det frågas om råd i ett visst ärende eller frågas om behandlingen av ett ärende, skall besvaras eller överföras till rätt myndighet, varvid avsändaren skall underrättas om överföringen. Även om det i flera fall vore möjligt att flexibelt besvara brev per telefon är det skäl att ge också ett skriftligt svar för att få dokumentation för eventuella framtida behov.

I den mån som brev enbart konstaterar en rådande situation eller kan tolkas som någon annan opinionsyttring, förfar myndigheterna enligt justitiekanslerns åsikt inte lagstridigt eller felaktigt även om de inte besvarar sådana brev. Det är likväl alltid fråga om en bedömning i det enskilda fallet och det är sålunda inte skäl att göra svarströskeln onödigt hög. Med beaktande av principen om en god förvaltning skall brevets avsändare inte behöva vänta på ett svar oskäligt länge. Den omständigheten att ett brev besvaras behöver inte i sig betyda att det finns någon anledning att gå med på eventuella krav som framförs i brevet.

Justitiekanslern meddelade för kännedom socialmyndigheterna sin uppfattning att vissa i klagomålen nämnda brev varit av den arten att det hade varit befogat att besvara dem. Myndigheterna uppmärksammades också på det förfarande som förutsatts när en begäran om att få en handling besvaras i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (818/1/99).

7) Återkrav av utkomststöd

Klaganden var missnöjd med att Folkpensionsanstalten, enligt klagandens åsikt utan grund, hade betalat hans arbetsmarknadsstöd till socialnämnden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inte hade framkommit något lagstridigt eller felaktigt förfarande i ärendet till den del som klagandens arbetsmarknadsstöd i enlighet med be-

slut om hans utkomststöd på det sätt som avses i 23 § i lagen om utkomststöd hade tagits av socialverket som ersättning för utkomststödet.

Utkomststödet hade på felaktiga grunder återkrävts av det arbetsmarknadsstöd som betalades till klaganden ännu efter det att besluten om utkomststöd inte hade förenats med något återkravsvillkor. Vid bedömningen av ärendet beaktades det emellertid att socialcentralen efter att felet uppdragats omedelbart hade kontaktat Folkpensionsanstalten för att avsluta återkravet och till klienten redovisat de återkrävda medlen så att han fick varje utbetalning med ca en veckas fördröjning. Socialcentralen meddelade dessutom att den vidtagit åtgärder för att justera den interna arbetsfördelningen och rutinerna i fråga om återkravsärenden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande socialverket och socialcentralen på vikten av omsorgsfullhet när en klients medel återkrävs som ersättning för utkomststöd (636/1/00).

8) Tiderna för behandling av utkomststödsärenden

I ett klagomål var det frågan om att socialnämnden inte skulle sammanträda i juli. Detta ledde till att behandlingen av bl.a. rättelseyrkanden som gällde tjänsteinnehavares beslut i utkomststödsärenden inte kunde ske. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande, med hänvisning till 14 § 4 mom. i lagen om utkomststöd enligt vilket utkomststödsärenden i kommunen skall behandlas utan dröjsmål, att den omständigheten att socialnämnden höll en två månaders paus i behandlingen av utkomststödsärenden inte var förenlig med kravet att behandlingen skall ske utan dröjsmål och i brådskande ordning. Socialnämnden uppmärksammades för framtiden på vikten av att utkomststödsärenden behandlas utan dröjsmål (753/1/01, JJ).

9) Bristfälliga bostadsutrymmen

Enligt barnskyddslagen skall kommunen se till att det inte finns missförhållanden eller sociala problem i barns och unga personers uppväxtförhållanden. Detta förutsätter att kommunen ger akt också på boendeförhållandena för barn och unga personer. De servicebyggnader på ett lägerområde som användes som bostadsutrymmen för barnfamiljer uppfyllde inte de krav som ställs i 7 kap. i hälsoskyddslagen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att socialnämnden inte i tillräcklig utsträckning hade skött sina förpliktelser enligt barnskyddslagen. Justitiekanslern uppmärksammade kommunens socialnämnd på vikten av att iaktta förpliktelserna i 6 § i barnskyddslagen (443/1/00).

10) Patientsäkerheten och övervakning av apparater

I ett klagomål var det fråga om vårdpersonalens förfarande och om övervakningen av en respiratorpatient. Biträdande justitiekanslern ansåg det i sitt klagomålsavgörande vara skäl att understryka att alltid då vårdsituationen antingen på grund av att patienten vårdas i en respirator eller av någon annan orsak förutsätter ständig uppföljning av vården och observation, måste vårdförhållandena vid sjukhuset antingen genom automatisk övervakning eller med tillräckliga personalresurser ordnas så att patientsäkerheten inte äventyras. I avgörandet framhölls dessutom att sjukhusets avdelningar och serviceenheter ansvarar för att vårdtillbehören hålls i skick.

I klagomålsavgörandet konstaterades vidare att Läkemedelsverket i sin handlednings- och övervakningspraxis tillräckligt effektivt skall uppmärksamma tillverkarna på att rekommendationerna och bruksanvisningarna för deras anordningar stämmer överens (619/1/00, JP).

7.2.3.3. Övriga ställningstaganden

1) Förutsättningarna för betalning av utkomststöd

I en klagoskrift kritiserades socialmyndigheterna då de för att betala ut utkomststöd krävde bl.a. skriftliga kontouppgifter, kontoutdrag och intyg över utbetalda dagpenningar. Enbart intyg över utbetalda dagpenningar borde räcka i sådana fall då förhållandena inte har förändrats.

Biträdande justitiekanslern anser att lagen om utkomststöd ger myndigheterna prövningsrätt i fråga om vilka uppgifter de anser vara behövliga. Det var skäl att bedöma situationen utgående från de till en god förvaltning hörande principerna om proportionalitet och ändamålsbundenhet. Eftersom de uppgifter som socialmyndigheterna begärt var för sig hade betydelse för bedömningen av klientens ekonomiska helhetssituation och för betalningen av utkomststödet på korrekta grunder, hade myndigheterna inte överskridit sin

prövningsrätt, trots att förfarandet eventuellt i det enskilda fallet föreföll vara schematiskt (1122/1/00, JP).

2) Information om en socialnämnds beslut

I ett klagomål var det fråga om att klaganden hade läst om socialnämndens beslut i tidningen innan han fick del av det. Massmedierna hade kontaktats genom stadens försorg.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att principen om en god förvaltning förutsätter att parterna informeras om beslut före medierna. Kommuners och i synnerhet stora staders myndigheter fattar emellertid varje vecka ett stort antal beslut som delvis är sekretessbelagda och inte avsedda för offentligheten.

Principen om en god förvaltning förutsätter å andra sidan att myndigheterna ger mediernas representanter service. Snabbhet är ett utmärkande drag för modern nyhetsförmedling. Medierna kan sålunda få reda på ett beslut innan en part får beslutet per post. Klagandens skadeståndsärende var inte av en sådan art att det hade förutsatt sekretess från nämndens sida (802/1/99, JP).

3) Äldreomsorgens grundlagsenlighet

I en klagoskrift ombads justitiekanslern utgående från ett enskilt fall utreda om en stads äldreomsorg nådde upp till den nivå som förutsätts i grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna och i författningar på lägre nivå. Ärendet behandlas närmare i punkt 3.4.7 (78/1/00).

7.2.4. Miljöförvaltningen

7.2.4.1. Framställning

1) Övervakningsåtgärder i ett miljöärende

I samband med prövningen av ett klagomål utreddes i justitiekanslerns berättelse för år 2000 (s. 118) ett ärende som gällde upplagring av gödsel på ett sätt som innebar risk för förorening av miljön.

Med anledning av ärendet framställde biträdande justitiekanslern till arbetskrafts- och näringscentralen att denna skulle se till att ett höns-hushållningsföretags åtgärder i fortsättningen

övervakades tillräckligt effektivt. Av de handlingar som arbetskrafts- och näringscentralen sedermera sände in framgick att företaget hade inspekterats. Enligt handlingarna hade det konstaterats att företaget brutit mot miljöbestämmelserna och samtidigt också mot den goda jordbrukarsed som förutsätts för utbetalning av kompensationsbidrag och miljöstöd för jordbruket. Övervakningsärendet är fortfarande anhängigt (666/1/98, JP).

7.2.4.2. Anmärkning

Beviljande av bygglov på ett område där en strandgeneralplan inte hade fastställts

En byggnadsinspektör hade beviljat bygglov på ett område för vilket Tavastlands länsstyrelse redan år 1978 ansett att en strandplan borde uppgöras. Länsstyrelsen hade åren 1979, 1986 och 1993 förkastat ansökningar om undantagslov för en fritidsbostad på den ifrågavarande byggplatsen.

Någon strandgeneralplan hade inte fastställts för området. Det var klart att ett undantagslov enligt 132 § 1 mom. i byggnadslagen behövdes. Enligt 132 a § i byggnadsförordningen borde också grannarna ha hörts. Lägenheten hade inte heller vid en styckningsförrättning avstyckats till en byggplats. Högsta förvaltningsdomstolen återbröt byggnadsinspektörens beslut om bygglov.

Biträdande justitiekanslern gav kommunens byggnadsinspektör en anmärkning för det felaktiga beslutet om bygglov (832/1/00, JJ).

7.2.4.3. Meddelanden

1) Information om en miljönämnds beslut

En miljönämnd hade 13.6.2000 med stöd av 166 § i markanvändnings- och bygglagen ålagt en part att vid vite upphöra med en förfulande täckodling och att inom utsatt tid städa området. Beslutet hade sänts till parten mot mottagningsbevis och han hade löst ut beslutet 10.7.2000. Parten hade därförinnan kunnat läsa om beslutet i tidningen.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt avgörande att det ofta är pinsamt för en part att få besked om ett för honom negativt beslut samtidigt eller rentav senare än andra. En sådan situation uppkommer om parten får den första infor-

mationen i ärendet via massmedierna. Den omständigheten att myndigheten i ett tvångsmedelsärende ansett situationen vara lagstridig, ålagt parten att rätta till situationen och förenat åläggandet med vite är ägnad att ställa partens handlinge i en negativ dager.

Enligt 6 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall myndigheten i mån av möjlighet se till att en part vid behov kan ta del av handlingen innan den blir offentlig. Parten borde sålunda ha informerats om beslutets innehåll omedelbart efter att det fattats, t.ex. per telefon. Ärendet ledde inte till andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern meddelade nämnden sin uppfattning för kännedom (714/1/00, JP).

2) Behandlingen av byggnadslovsärenden

En byggnadsnämnd hade på ansökan beviljat bygglov för ett garage på en lägenhet i sökandenas ägo. Enligt den utredning som inkommit i ärendet hade garaget planerats och byggts på en plats som inte hörde till den lägenhet som avsågs i ansökan utan till en angränsande, ursprungligen av ett samfällt område bildad lägenhet som man felaktigt antog ha blivit ansluten till den först nämnda lägenheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt 12 § 2 mom. 1 punkten (268/1978) i byggnadsförordningen, som gällde vid den aktuella tidpunkten, borde byggnadsnämnden ha tillsett att ansökningarna om bygglov hade blivit sakenligt behandlade. Byggnadsnämndens undersökning av ansökan om bygglov hade varit bristfällig. Nämnden hade inte observerat den motstridiga utredningen om byggplatsen, vilket hade lett till att bygglovslovets avsåg fel fastighet. Byggnadsnämndens förfarande hade närmast berott på uppmärksamhet. Ekonomibyggnaden hade stått på platsen redan i tio år utan att någon eventuell part hade ingripit. Därför ansåg sig inte heller biträdande justitiekanslern ha anledning att ingripa i ärendet i något annat avseende än att han uppmärksammade kommunens byggnadstillsynsmyndigheter på vikten av tillräcklig omsorgsfullhet vid behandling av byggnadslovsärenden (704/1/99, JP).

3) En vägnämnds behörighet i fråga om en avtalsväg

Förbindelsen från en bygdeväg till en avstyckad fastighet hade i praktiken byggts så att den

på den sista 20—30 meters sträckan avvek från det servitut som stiftats vid styckningen. Den avstyckade fastigheten nåddes via en skogsväg på stamfastighetens område, enligt ett långvarigt muntligt och sedermera skriftligt avtal. Efter att stamfastighetens ägare med ett staket hindrat färdseln till den avstyckade fastigheten längs den avtalade vägen, hade byggnadsnämnden i egenkap av vägnämnd godkänt byggnadsinspektörens föreläggande att avlägsna hindren. Då stamfastighetens ägare försummat att rätta sig efter föreläggandet hade byggnadsnämnden bett polisen om handräckning för att avlägsna hindren. Byggnadsnämnden hade låtit riva hindren medan polisens åtgärder inskränkte sig till närvaro på platsen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en avtalad färdselrätt, som kan vara baserad på ett skriftligt avtal eller som kan anses ha uppkommit konkludent, genom att markägaren under en lång tid har tillåtit användningen av en väg, inte är en sådan vägrätt som avses i 8 § i lagen om enskilda vägar. Enligt lagens 21 § skall i fråga om en sådan väg inte tillämpas andra bestämmelser än de bestämmelser i lagen om enskilda vägar som avser indragning av en väg. Sålunda hade varken byggnadsinspektören eller byggnadsnämnden med stöd av 52 § 1 mom. i lagen om enskilda vägar behörighet i ärendet. En vägnämnd har enligt lagen om enskilda vägar ingen allmän rätt att övervaka efterlevnaden av lagen och inte heller någon därtill ansluten rätt att använda administrativa tvångsmedel. Nämnden borde enligt beslutet ha avvisat ärendet utan prövning. Justitiekanslern ansåg att polisen i egenkap av handräckningsmyndighet varken hade skyldighet eller behörighet att under de förhandenvarande förhållandena pröva riktigheten av byggnadsnämndens beslut.

I sin bedömning av byggnadsnämndens förfarande beaktade justitiekanslern som en förmildrande omständighet att ägaren till den avstyckade fastigheten uppenbarligen skulle ha haft rätt att få handräckning för avlägsnande av de avtalsstridiga hindren för färdseln på vägen. En förmildrande omständighet var också att byggnadsnämnden i ärendet hade eftersträvat ett rättvist slutresultat genom att anlita sakkunniga innan den fattade sina beslut. Felet bestod i att nämnden hade misstolkat sakkunnigutlåtandena.

Justitiekanslern uppmärksammade byggnadsnämnden och den byggnadsinspektör som föredragit ärendet på vikten av att iaktta behörighetsbestämmelserna samt framför allt på den skillnad som i fråga om myndigheternas behörig-

het råder mellan å ena sidan sådan vägrätt som avses i 8 § i lagen om enskilda vägar och å andra sidan avtalsbaserad färdselrätt (1088/1/99).

4) Av trafiken orsakade bullerolägenheter

Vid prövningen av ett klagomål framgick det att en bullerutredning visade att det kunde förekomma trafikrelaterade bullerolägenheter på ett vägvagnsintervall i Nastola kommun. Biträdande justitiekanslern föreslog därför att de kommunala miljömyndigheterna överväger att utföra lokala bullermätningar. Se även avsnitt 6.7.2.3. (1127/1/00, JJ).

7.2.4.4. Övriga ställningstaganden

1) Debitering av ekoavgift

En samkommuns enhet för avfallshantering hade till en betalningsskyldig sänt en faktura (debetsedel) på en ekoavgift. Fakturan innehöll uppgifter om avgiftsgrunden samt tekniska uppgifter för betalningen av avgiften.

Av samkommunens faktura framgick inte entydigt vilken myndighet som hade påfört avgiften och när detta hade skett. Inte heller framgick det när fakturan hade postats som ett vanligt brev. Uppgiften om postningsdatum har, om detta datum avviker från fakturans datering, betydelse dels för beräkandet av den tidpunkt då den betalningsskyldiga anses ha fått del av fakturan och dels för avgörandet av när anmärkning mot fakturan senast kan göras. Tidsfristen börjar nämligen löpa från delfäendet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det vara en anmärkningsvärd brist att till debetsedeln inte hade fogats någon anvisning om hur anmärkning mot debiteringen skulle göras. I anvisningen hade bl.a. tidsfristen kunnat utredas närmare. Som anmärkningstid hade i stället för i lagen föreskrivna 14 dagar felaktigt antecknats 8 dagar.

På den anmärkning som den betalningsskyldige sände till samkommunen hade inte antecknats när brevet inkommit. Denna omständighet hade betydelse när det gällde att fastställa om anmärkningen hade inkommit inom den föreskrivna 14 dagars tidsfristen.

Bristfälligheterna och felaktigheten var av en sådan art att de kunde avhjälpas. Samkommunens styrelse meddelade att den skulle vidta åtgärder för att ändra fakturornas innehåll och

komplettera dem så att till fakturorna fogas anvisning om anmärkningsförfarandet och så att tiden inom vilken anmärkning skall framställas ändras till 14 dagar.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att de föreslagna åtgärderna var sakliga, även om det inte kunde bedömas om de var tillräckliga. Av denna anledning bad han samkommunens styrelse överväga om det var skäl att vidta ytterligare åtgärder i ärendet (942/1/99).

2) Tillämpning av avfallslagen

I samband med en inspektion konstaterade en kommunal miljöcentral miljöinspektör att på en fastighet och invid ett närbeläget vägområde på stadens mark fanns ett lager med tiotals person- och paketbilar, en buss, båtar, lastflak och bildäck. Miljöcentralen uppmanade fastighetsinnehavaren att städa det nedskräpade området och att transportera bort de kasserade föremålen och avfallet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att inspektionen inte kunde betraktas som en sådan kontroll som avses i 54 § i avfallslagen utan närmast som en tjänstemans preliminära och av olika orsaker begränsade uppskattning av förhållandena för att ta reda på om de anmälningar som inkommit till miljöcentralen var befogade och om fortsatta åtgärder behövdes. I avfallslagstiftningen finns inga bestämmelser om sådan preliminär inspektion. Bestämmelserna i 23 § i avfallsförordningen om förhandsmeddelande och protokoll gäller inte inspektioner av detta slag. På basis av de iakttagelser som gjordes vid inspektionen fanns det anledning att misstänka att det i det aktuella fallet var fråga om nedskräpning enligt 19 § i avfallslagen och eventuellt också om förorening av marken enligt 22 § i avfallslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sin bedömning av fallet den omständigheten att den förpliktande ordalydelsen i uppmaningen att städa området, oavsett det övriga innehållet i handlingen, kan ge den uppfattningen att miljöcentralens avsikt med att kontakta fastighetsinnehavaren inte var att enbart ge anvisningar. En förutsättning för att ge en uppmaning är att det åtminstone inte med fog kan betvivlas om det är fråga om nedskräpning eller inte. Med beaktande av de synpunkter som fastighetsinnehavaren efter städningsuppmaningen framförde beträffande ändamålet med förvaringen av fordonen och de övriga föremålen samt deras framtida använd-

ningsändamål samt de åtgärder som han vidtagit för att avvärja miljöolägenheter och -risker som fordonen orsakade, kunde det inte — åtminstone inte utan närmare utredning och analys — med säkerhet fastställas vilka av de talrika fordonen och föremålen som var kasserade i den bemärkelse som avses i 19 § i avfallslagen. Städningsuppmaningen hade givits utan att det utretts om upplagringen av fordonen hade orsakat eller om fortsatt upplagring kunde orsaka sådan förorening som avses i 22 § i avfallslagen.

Enligt vad som utretts i ärendet hade inspektionsbesöket gjorts 15.9.1999 och den egentliga kontrollen 6.11.2000. Situationen i fråga om upplagringen var då oförändrad.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den sedvanliga städningsuppmaningen hade givits utan att tillräckligt avseende hade fästs vid särdragen i fallet. Arten och omfattningen av upplagringen samt den långa tid som den pågått, vyerna längs vägområdena samt misstankarna om förorening av marken var synpunkter som skulle ha förutsatt att miljöcentralen snabbt vidtog åtgärder i den ordning som avfallslagen förutsätter. Miljöcentralen borde sålunda ha utfört en kontroll omedelbart efter inspektionsbesöket. Inte enbart det allmänna intresse som är förenat med tillsyns-ärenden utan också fastighetsinnehavarens rätts-säkerhet hade förutsatt en snabbare behandling av ärendet (125/1/00, JJ).

7.2.5. Annan särskild förvaltning

7.2.5.1. Meddelande

En felaktig uppgift i ett faktureringsprogram

Överföringen av en hyresrätt hade registrerats i klagandens och hennes avlidne makes namn, men klaganden hade ensam undertecknat tomtlegoavtalet. Staden hade två gånger om året fakturerat klaganden för tomthyran. Sedermera hade på blanketten för tomthyran utöver klaganden som betalare uppenbarat sig klagandens barn och makens dotter från ett tidigare förhållande. Detta berodde på att staden hade fått ett nytt faktureringsprogram som av misstag hade fört in fångsmännens namn i den egentliga avtalsfilen.

Stadens förfarande vid faktureringen av tomthyran hade i det nämnda fallet inte varit sakligt. Biträdande justitiekanslern meddelade stadsgeodeten sin uppfattning för kännedom (210/1/01, JJ).

7.2.5.2. Övrigt ställningstagande

Ett biblioteks ersättningsskyldighet

I en klagoskrift kritiserades ett stadsbibliotek för att det inte hade ersatt de skador som en felaktig videokassett hade orsakat i en kunds videoapparat.

Enligt bibliotekslagen kan biblioteken ha regler med bestämmelser om användningen av biblioteket och om biblioteksanvändarnas rättigheter och skyldigheter. Eftersom det klart anges i reglerna, som kunderna i olika sammanhang har informerats om, att biblioteket inte ansvarar för skador som videokassetter eventuellt orsakar i videoapparater, hade biblioteket inte förfarit felaktigt. Samtidigt meddelade biträdande justitiekanslern emellertid som sin allmänna uppfattning att biblioteken för sin del i enlighet med 16 § 2 mom. i grundlagen svarar för att material som de lånar ut är i så bra skick som möjligt (233/1/00, JP).

7.3. Kyrkoförvaltningen

7.3.1. Meddelande

Dröjsmål med behandlingen av ett ärende samt motivering av ett beslut

Enligt en klagoskrift hade behandlingen av besvär i Finlands ortodoxa kyrkostyrelse tagit ca ett och ett halvt år i anspråk. Beslutet innefattade emellertid inte ställningstaganden till alla framförda påståenden.

Enligt vad som utretts var orsakerna till dröjsmålet delvis oberoende av kyrkostyrelsen. Det var t.ex. fråga om att en församling som hade gett utlåtande inte hade returnerat besvärshandlingarna. Handlingarna hade fåtts tillbaka först över fyra månader senare, efter en skriftlig påminnelse.

Kyrkostyrelsen hade enligt biträdande justitiekanslerns beslut i detta avseende kunnat handla målmedvetnare och på så sätt eventuellt förkortat behandlingstiden. De övriga orsakerna till dröjsmålet, t.ex. inhämtandet av utredning och en föredragandes semester samt de utlåtanden som ministeriet begärt om lagstiftningsändringar och som var bundna till tidsfrister, var däremot godtagbara.

Vid bedömningen av beslutsmotiveringarna var det skäl att beakta att bestämmelserna om

skyldigheten att motivera beslut inte är desamma för besvär som för klagomål. Kyrkostyrelsen meddelades uppfattningen att det är skäl att fästa särskilt avseende vid utformningen av ett beslut som samtidigt innehåller avgöranden av två frågor där olika förfaranden skall iakttas och vilkas avgöranden har olika rättsverkningar.

Eftersom kyrkostyrelsen i sin utredning redan meddelat att den i framtiden kommer att motivera sina beslut noggrannare, föranledde klagoskriften till denna del inga ytterligare åtgärder (113/1/00, JP).

7.4. Ålands självstyrelse

7.4.1. Meddelande

Ett centralt ämbetsverks behörighet på Åland

Kontrollcentralen för växtproduktion hade på begäran av Ålands landskapsstyrelse undersökt kvaliteten på frön som importerats av ett åländskt företag. Kontrollcentralen sände till importören ett kvalitetsintyg i form av ett finskspråkigt förvaltningsbeslut samt en räkning. Importören klagade över kontrollcentralens förfarande eftersom kontrollcentralen inte var behörig att ge ett förvaltningsbeslut i ett sådant ärende gällande Åland och eftersom beslutet var finskspråkigt.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt självstyrelselagen för Åland skall de uppgifter som enligt lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare skötas av landskapsstyrelsen eller av någon annan i landskapslag bestämd myndighet. Riket har emellertid lagstiftningsbehörighet i dessa ärenden.

Kontrollcentralen för växtproduktion uppmärksammades på behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i förvaltningsärenden av detta slag. Dessutom erinrades kontrollcentralen om att centralförvaltningsmyndigheterna enligt språklagstiftningen och självstyrelselagstiftningen skall använda svenska då de sköter ärenden med åländska myndigheter och kunder.

I ärendet framgick också att växtskyddsinspektören vid Ålands landskapsstyrelse hade sânt ett fröprov för analys till Kontrollcentralen för växtproduktion med bifogande av ett provtagningsprotokoll som hade uppgjorts så att en finskspråkig blankett hade fyllts i på svenska. Ställföreträdaren för biträdande justitiekansler

konstaterade som sin uppfattning att användningen av en finskspråkig blankett inte var förenlig med 38 § i självstyrelselagen för Åland, enligt vilken skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet skall avfattas på svenska. (95/1/00).

7.4.2. Övrigt ställningstagande

Korrespondensspråket mellan myndigheter och ordnande av utbildning

En tingsdomare klandrade justitieministeriets förfarande vid ordnandet av vissa kurser. Ålands tingsrätt hade inte fått svenskspråkiga inbjudningsbrev till kurserna och den för hela rättskipningspersonalen avsedda utbildningen om ny lagstiftning hade inte alltid ordnats också på svenska.

Justitiekanslern konstaterade med anledning av ärendet att bestämmelsen om korrespondensspråket mellan myndigheter i 38 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland är entydig och att den inte tillåter att finska används i korrespondensen mellan riket och landskapet Åland. Detta gäller oavsett att en kurs hålls på finska. Justitieministeriet borde ha sänt svenska inbjudningsbrev till Ålands tingsrätt.

I fråga om ordnandet av utbildning konstaterade justitiekanslern att de ifrågavarande kurserna hade behandlat lagändringar som har en stor betydelse för hela rättskipningen. Eftersom kurserna har ordnats endast på finska och motsvarande utbildning enligt vad som utretts inte har ordnats på svenska har den i 42 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland stadgade rätten till utbildning på svenska inte förverkligats (1180/1/99).

7.5. Andra som sköter offentliga uppdrag

7.5.1. Övriga ställningstaganden

1) Behandlingen av ett pensionsärende

Klaganden hade i flera års tid beviljats invalidpension genom tidsbestämda beslut, till dess att pensionen hade ändrats till en delpension. Efter att klaganden anhängiggjort ett flertal nya pensionsansökningar och besvär hade pensionsbolaget hänvisat honom till rehabiliteringsundersök-

ning. Slutligen hade delpensionen efter ca fem års processer retroaktivt ändrats till full pension. Klaganden ansåg att pensionsbolaget genom sitt positiva beslut medgivit att det tidigare handlat felaktigt.

Det var i ärendet i första hand fråga om sådan av pensionsbolaget, pensionsnämnden och försäkringsdomstolen gjord medicinsk och på annan bevisning baserad bedömning av klagandens arbetsförmåga som justitiekanslern inte är berättigad att ingripa i.

Även om pensionsärendet i olika avseenden hade varit anhängigt i flera år kunde det emellertid inte påvisas felaktigheter i behandlingen. Eftersom det enligt biträdande justitiekanslerns beslut ligger i invalidpensionsärendens natur att en ny ansökan trots tidigare beslut kan anhängiggöras, kan denna omständighet i förening med rättelse- och besvärsmöjligheten leda till tidsmässigt utdragna processer. Enbart den omständigheten att slutresultatet blev positivt från klagandens synpunkt tyder inte i sig på att det tidigare förfarandet varit felaktigt.

Pensionsbolaget meddelades emellertid för kännedom uppfattningen att det med tanke på förtroendet för systemet hade varit till fördel om sökanden som fått flera negativa beslut, inom en skälig tid hade hänvisats till rehabiliteringsundersökning, vilket sedermera också hade skett. På så sätt hade man enligt biträdande justitiekanslerns åsikt i bästa fall eventuellt kunnat undvika den fleråriga besvärströskan (220/1/99, JP).

2) Övervakning av trafikskadenämndens verksamhet

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen (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. Justitiekanslerns övervakningsbehörighet utsträcktes till offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag genom lagen om ändring av regeringsformen för Finland (1221/1990). I regeringens proposition med förslag till den nämnda lagen (RP 72/1990 rd) konstateras att privata försäkringsbolag sköter många lagstadgade pensions- och skadeförsäkringssystem och att de skall bevilja på lagen baserade förmåner och rättigheter på samma sätt som om det vore fråga om en myndighets beslut. Som exempel nämns det obligatoriska trafikförsäkringssystemet.

Enligt 17 § (361/1993) i trafikförsäkringslagen skall alla försäkringsbolag som bedriver trafikförsäkringsverksamhet i Finland höra till trafikförsäkringscentralen. Centralen kan bevilja försäkringar och sköta ersättningsfunktioner enligt vad som föreskrivs i trafikförsäkringslagen. Enligt 17 a § (361/1993) i trafikförsäkringslagen finns vid försäkringscentralen en trafikskadenämnd som skall främja enhetligheten i ersätt-

ningsregleringen. Nämnden består av en ordförande och fyra medlemmar, vilka förordnas av statsrådet för högst tre år i sänder. Biträdande justitiekanslern ansåg på de ovan nämnda grunderna att trafikskadenämnden sköter ett offentligt uppdrag och att övervakningen av trafikskadenämndens verksamhet sålunda hör till justitiekanslerns behörighet (1238/1/99, JP).

8. Övervakningen av advokatväsendet

8.1. Allmänna synpunkter

Justitiekanslern övervakar Finlands Advokatförbund som i sin tur har ett direkt övervakningsansvar gentemot sina medlemmar och de allmänna rättsbiträdena. I Finland får i princip vem som helst som 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 § i rättegångsbalken. Benämningen ”advokat” får emellertid användas endast av dem som är medlemmar i Finlands Advokatförbund. Avsikten med behörighetsfördelningen mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är att dels trygga advokaternas oavhängighet då de försvarar sina huvudmäns rättigheter, dels övervakningens effektivitet.

8.1.1. Medlemskap i Advokatförbundet

Enligt 1 § i lagen om advokater (496/1958) 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. I Advokatförbundets stadgar förutsätts dessutom 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. Nämnden består av advokater samt av 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 § i lagen om advokater skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet iakta 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 de vägledande regler för god advokatsed som fastställts av Finlands Advokatförbund. Reglerna innehåller bl.a. föreskrifter om advokatarbete, advokatbyråer och deras organisation samt om mottagande, avböjande och frånträdande av uppdrag, förhållandet mellan en advokat och hans huvudman samt om advokatens förhållande till motparten samt till domstolar och övriga myndigheter.

8.2. Övervaknings- och disciplinsystemet

8.2.1. Disciplinnämnden

Enligt 6 § i 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) i lagen om advokater handläggs och avgörs disciplinära ärenden av en disciplinnämnd, som är ett av Advokatförbundets styrelse oavhängigt och 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. Justitieministeriets utlåtande inhämtas om de två medlemmars lämplighet som inte tillhör advokat kåren, innan de väljs in i nämnden.

8.2.2. Övervaknings- och disciplinära ärenden

Disciplinära ärenden och övriga övervakningsärenden har särskilts från varandra. Som disciplinära ärenden anhängiggörs direkt klagomål från advokaternas huvudmän samt yrkanden från justitiekanslern och meddelanden från 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 befinns ha 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 § i lagen om advokater anmärkning, varning, offentlig varning och uteslutning ur förbundet.

En advokat som i sin verksamhet uppsåtligt gör orätt eller förfar oredligt och därigenom gör sig skyldig till en grov förseelse, skall uteslutas ur förbundet. Endast då omständigheterna är förmildrande kan advokaten tilldelas en varning i stället för att uteslutas ur förbundet.

För lindrigare förseelser, t.ex. överträdelser av lag eller avtal, för gärningar eller försummelse som strider mot någon sedvanerättslig norm eller för annat åsidosättande av plikterna, är påföljden varning eller anmärkning. Ifall omständigheterna är försvarande skall advokaten uteslutas ur förbundet.

I vissa fall, dvs. om disciplinnämnden anser att en advokat utan att ha gjort sig skyldig till någon

egentlig disciplinär förseelse har förfarit inkorrekt, har disciplinnämnden uppmärksammat advokaten på det rätta förfarandet.

8.2.3.1. Utveckling av det disciplinära systemet

1) Utveckling av behandlingen av disciplinära ärenden och arvodestvister

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till
Finlands Advokatförbund 28.11.2001, dnr 22/
21/01

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Finlands Advokatförbund sände med ett 13.11.2001 daterat brev till justitiekanslern för kännedom samt för eventuella anmärkningar och framställningar ett vid Advokatförbundet gjort utkast till proposition med förslag till lag om ändring av lagen om advokater. Med skrivelsen följde också en kopia av Advokatförbundets brev till justitieministeriets kanslichef Kirsti Risänen gällande de ändringar i Advokatförbundets stadgar som det är meningen att göra i samma sammanhang.

UTLÅTANDE

Allmänna synpunkter

Förslaget till utveckling av bestämmelserna om Advokatförbundets disciplinära förfarande och ett förlikningsförfarande för arvodesfrågor har väckts inom förbundets egen krets. Också propositionsutkastet har utarbetats inom förbundet. Avsikten är inte att vid sidan av Advokatförbundets disciplinära förfarande inrätta nya metoder för myndighetsövervakningen. Förbundets avsikt är bl.a. att reglera övervakningen av advokaternas yrkesutövning med beaktande av Europeiska människorättskonventionen och den nya offentlighetslagstiftningen samt med beaktande av den rekommendation om advokatsverksamhet som Europarådet gav år 2000.

Det huvudsakliga syftet med propositionsutkastet är ett effektivt utnyttjande av de resurser som står till buds för övervakningen av advokaternas yrkesutövning. Därför föreslås att avgörandet av anhängiga disciplinära ärenden skall koncentreras till disciplinnämnden. På så sätt

kan ärendena behandlas snabbare och en enhetlig praxis utvecklas. En förutsättning för att rättsskyddet skall kunna förbättras är att rättsmedelsförfarandet utvecklas i överensstämmelse med kraven på en rättvis rättegång. I syfte att modernisera påföljdssystemet föreslås att påföljden offentlig varning slopas och ersätts med en ekonomisk påföljd bestående av en påföljdsavgift på minst 15 000 euro som skall betalas till Finlands Advokatförbund. Dessutom föreslås i syfte att öka offentligheten klara regler om det disciplinära förfarandets respektive de till detta anslutna handlingarnas offentlighet.

I propositionsutkastet föreslås inga ändringar när det gäller justitiekanslerns behörighet. Justitiekanslerns rätt att besvära sig över alla disciplinära avgöranden kvarstår liksom också hans rätt att ta initiativ till disciplinära ärenden (L om advokater 6 § 3 mom. och 10 § 2 mom.).

Det disciplinära förfarandet

Det disciplinära förfarandet bibehålls enligt förslaget som en väsentlig del av Finlands Advokatförbunds verksamhet och det skall också i fortsättningen huvudsakligen handhas av organ som är sammansatta av advokater. Den på lagen om advokater baserade övervakningen av advokaternas yrkesutövning är fortfarande nödvändig, både från advokaternas och från de medborgares synpunkt som behöver deras tjänster.

För närvarande anhängiggörs disciplinära ärenden, övervakningsärenden och arvodestvister. Enligt förslaget skall alla klagomål, oberoende av vem klaganden är, så snart de blivit anhängiga behandlas som disciplinära ärenden. Förbundets styrelse kan på eget initiativ väcka disciplinära ärenden endast om den har observerat att en medlem uppfört sig klandervärt. När det gäller justitiekanslerns övervakning av advokaterna har det inte framkommit någonting som talar mot en sammanslagning av övervakningsärendena och de disciplinära ärendena. Den föreslagna ändringen skulle göra förfarandet överskådligare och även i processekonomiskt avseende vara ändamålsenligare och effektivare.

Också arvodestvister skulle enligt förslaget anhängiggöras i disciplinnämnden. Avsikten med att avgöra meningsskiljaktigheter om arvodesfrågor är att huvudmannen utan att hemligheter i advokatförhållandet röjs skall kunna få en sakkunnig rekommendation om sin advokats arvodesbelopp, trots att förlikningsförfarandet i arvodestvister frångås. Naturligt forum för be-

handling av sådana ärenden är disciplinnämnden, som enligt förslaget samtidigt skall kunna ge klienten ett konkret yttrande om faktureringsgrunder och storleksklass.

I och med att övervakningsärendena överförs till disciplinnämnden blir det nödvändigt att bredda disciplinnämndens sammansättning. Enligt förslaget skall nämnden arbeta i sektioner, eftersom den föreslagna reformen sannolikt leder till att den får in ett större antal ärenden än förr. Genom effektiv information mellan sektionerna skall avgörandepraxisens enhetlighet tryggas. För att de disciplinära ärendena skall bli mångsidigt undersökta samt med tanke på det allmänna förtroendet anser jag det vara viktigt att disciplinnämnden, liksom tidigare, också har medlemmar som inte hör till advokat kåren och som representerar bl.a. rättskipningsmyndigheter och forskarkretsar.

Ändringssökande

Enligt förslaget utökas rätten att söka ändring i disciplinnämndens avgöranden avsevärt. Det faller sig naturligt att Advokatförbundets representant har rätt att söka ändring i ärenden där en sådan representant har utsetts. Den enskilda advokatens rättssäkerhet blir bättre i och med att han alltid kan söka ändring i en disciplinär påföljd som har påförts honom. För närvarande kan en advokat söka ändring endast i beslut om uteslutning ur förbundet och i beslut om offentlig varning.

Påföljdssystemet

De disciplinära påföljderna är för närvarande anmärkning, varning, offentlig varning och uteslutning ur Advokatförbundet. Den strängaste disciplinära påföljden föreslås fortfarande vara uteslutning ur Advokatförbundet. Motiveringen är till denna del knapphändig och schematisk. Eftersom motiveringen tjänar som ledning för den praktiska tillämpningen anser jag att den bör vara utförligare. Eftersom tillämpningspraxis till denna del sannolikt utgår från vedertagna tolkningar, vore det ändamålsenligt och belysande för tillämpningspraxis om tolkningarna skulle beskrivas i motiveringen.

Påföljden offentlig varning föreslås bli slopad. Istället införs en ekonomisk påföljd, dvs. en påföljdsavgift på högst 15 000 euro. Avgiften föreslås i enlighet med proportionalitetsprincipen bli

fastställd utgående från en helhetsprövning, med beaktande av bl.a. advokatens ekonomiska förhållanden, den klandervärdhet som advokaten har ådagalagt i det disciplinära ärendet samt advokatens tidigare verksamhet och erfarenhet inom branschen.

Påföljdsbestämmelsen är på det hela taget svårbegriplig. Det är också svårt att bilda sig en uppfattning om hierarkin mellan de föreslagna påföljderna, bl.a. mellan påföljdsavgiften och varningen. Av denna anledning föreslås att utformningen av bestämmelsen omprövas.

Ökad offentlighet

Diariuppgifterna om disciplinära ärenden föreslås vara offentliga till den del de gäller klaganden, advokaten, ärendet och datum för avgörandet. Uppgiften om påföljden föreslås inte vara offentlig. Både advokatverksamhetens offentliga trovärdighet och konsumentskyddsintressen talar för ett öppnare förfarande. Av denna anledning är det skäl att ytterligare överväga alternativet att offentliggöra åtminstone de strängaste påföljderna. Offentligheten får emellertid inte i något avseende kränka advokaternas tystnadsplikt, särskilt i förhållandet till den egna huvudmannen.

Sammanfattning

De omständigheter som framförs i motiveringen till propositionsutkastet talar för ändringens behövlighet, även om det rådande rättsläget har varit fungerande från laglighetsövervakningens synpunkt. De ovan nämnda rättssäkerhetspekterna och den nivå som våra internationella förpliktelser förutsätter att vi når upp till, talar emellertid för de föreslagna ändringarna. Vid bedömningen är det skäl att beakta också processekonomiska omständigheter samt sådana faktorer som verksamhetens kvalitet, effektivitet och ett så effektivt utnyttjande som möjligt av de resurser som står till buds.

Eftersom initiativet till utveckling av de bestämmelser som behandlas ovan har kommit från Finlands Advokatförbund, där det preliminära utkastet till lagändringen också har utarbetats, anser jag det vara nödvändigt att under den fortsatta behandlingen av förslaget höra olika intressegrupper och myndigheter. Efter tjänstemanna-behandlingen kompletteras helhetsbedömningen med en remissomgång.

2) Arbetsgruppen för revidering av det disciplinära systemet

Justitieministeriet tillsatte 5.2.2002 med anledning av det ovan nämnda propositionsutkastet en arbetsgrupp under ledning av biträdande justitiekanslern Jaakko Jonkka, för att utarbeta ett förslag till proposition om ändring av lagen om advokater. Arbetsgruppen gavs i uppdrag att bl.a. utgående från Advokatförbundets förslag utarbeta ett förslag till organisering av disciplinnämndens verksamhet och sammansättning i syfte att undanröja de missförhållanden som observerats i nämndens verksamhet. Arbetsgruppen skall dessutom finslipa förslaget till förnyande av behandlingen av arvodestvister.

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. Riksåklagaren har sedermera förnyat anvisningarna. Underrättelsen skall ske med kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal.

År 2001 sände åklagarna till justitiekanslern nio meddelanden om åtal som var riktade mot advokater och fem meddelanden om beslut att inte väcka åtal. År 2000 var motsvarande siffror sju respektive nio.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att disciplinärt förfarande inletts. Såsom följande fall visar har disciplinärt förfarande kunnat inledas också då någon rättegång inte har inletts.

Dröjsmål med slutförande av ett uppdrag

En advokat misstänktes för att ha förskingrat ett konkursbos tillgångar och för att ha missbrukat sin förtroendeställning. Enligt häradsåklagarens beslut om att inte väcka åtal hade ingetdera brottet kunnat bevisas. Häradsåklagaren hade i enlighet med justitiekanslerns anvisningar sänt en kopia av sitt beslut till justitiekanslersämbetet. Trots att ärendet inte ledde till straffrättsliga åtgärder sände biträdande justitiekanslern beslu-

tet om att inte väcka åtal till Advokatförbundets disciplinnämnd för kändedom. Disciplinnämnden gav advokaten en anmärkning för dröjsmålet med att avsluta konkursboet (82/40/01).

8.3. Innebörden av justitiekanslerns övervakning

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. Han har emellertid 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 främjat definitionen av begreppet god advokatsed.

Övervaknings- och disciplinsystemet har utvecklats till ett slags undersökningsförfarande, som innebär att endast justitiekanslern har obegränsad rätt att söka ändring. En advokat som varit föremål för disciplinärt förfarande har rätt att söka ändring endast i beslut som innebär att han tilldelats offentlig varning eller uteslutits ur Advokatförbundet. En person 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. i 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 kändedom om alla övervakningsärenden som har avgjorts genom beslut av Advokatförbundets styrelse. Utöver besluten rekvideras vid behov handlingarna i övervakningsärendena. I övervakningsärenden som har 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 upptas till behandling i förbundets disciplinnämnd.

Justitiekanslern sökte 3.11.2000 (107/40/00) ändring hos Helsingfors hovrätt i disciplinnämndens beslut 25.8.2000. Besvärslagan jämte motivering ingår i justitiekanslerns berättelse för år 2000 (s. 127). I sitt beslut 7.3.2002 nr. 595 (H 00/3931) anser Helsingfors hovrätt att det inte finns skäl att ändra disciplinnämndens beslut.

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 avger direkt, i enlighet med 6 § i lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. Justitiekanslern kan således ta initiativ till inledande av disciplin-

ärt 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 har avgjort inte med framgång kan anhängiggöras på nytt om inte nya, för avgörandet relevanta omständigheter framförs till stöd för yrkandet.

På basis av medborgares skriftliga klagomål till justitiekanslern kan man 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 konkursbofunktionärens 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. Dessa problem förefaller vara lika aktuella från år till år.

Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottenar ofta i klientens besvikelse över domstolens avgörande. Dessa

klagomål har i allmänhet samband med civilmål. I de klagomål mot advokater som 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.

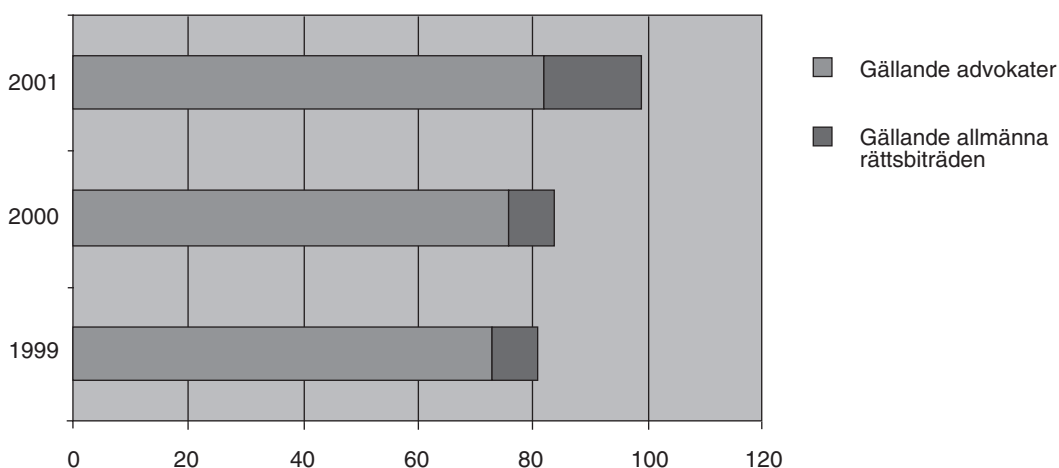
Figur 8 visar antalet klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden under de senaste tre åren. De procentuella andelarna av åtgärderna med anledning av klagomålen år 2001 framgår av figur 9.

8.3.3. Inledande av disciplinärt förfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt nio klagomål som inkommit till justitiekanslern.

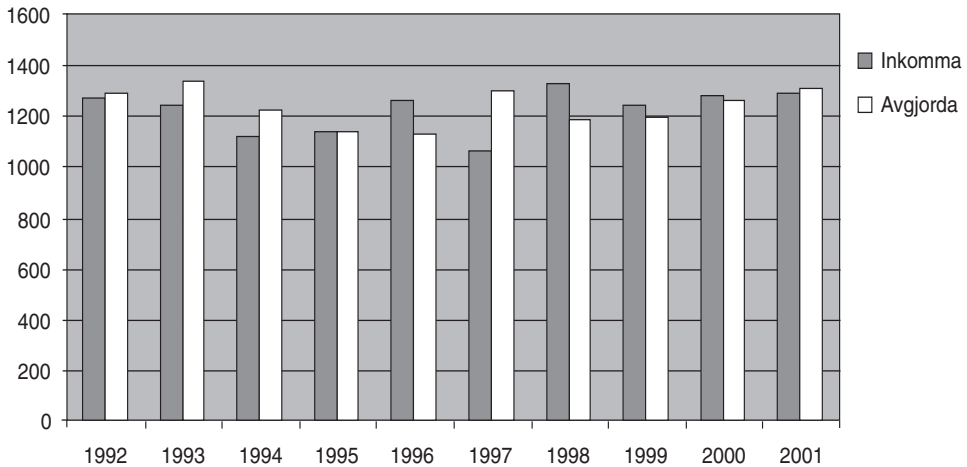
Figur 8.

Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och allmänna rättsbiträden 1999—2001



Figur 9.

Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot advokater och allmänna rättsbiträden 2001



8.3.4. Övriga åtgärder

Omsorgsfullhet vid disciplinärt förfarande

Advokatförbundets disciplinnämnd konstaterar i sitt besluts refererande avsnitt att en namngiven advokat på deras vägnar som köpt en fastighet, i underrätten hade anhängiggjort ett tvistemål mot klaganden och dennes byggbolag bl.a. på grund av fel som uppdagats vid årsgranskningen av en fastighet. Av handlingarna i det disciplinära ärendet framgick emellertid klart att advokaten hade uppträtt som ombud för säljarna, dvs. för motparterna i rättegången.

Denna felaktighet i det disciplinära beslutet var inte av den arten att justitiekanslern på grund av dem hade anledning att i enlighet med 10 § 2 mom. i lagen om advokater besvara sig hos hovrätten över det disciplinära beslutet. Felaktigheten hade emellertid kunnat undergräva klagandens förtroende för Advokatförbundets beredning av och beslutsfattande i disciplinära ärenden. Justitiekanslern meddelade därför Advokatförbundets disciplinnämnd sin uppfattning om felaktigheten för kännedom samt för eventuellt påkallade åtgärder (831/1/01).

8.4. Allmänna rättsbiträden

Genom lagen om allmän rättshjälp (104/1998) och den därtill anslutna lagstiftningen skapades ett nytt och enhetligt rättshjälpssystem. Rättshjälpen har karaktär av advokatverksamhet och målet är att verksamheten skall uppfylla de krav som ställs på advokatverksamheten. De allmänna rättsbiträdena skall iakttä 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 2001

| Klagomål och initiativ | | | | Påföljder | | | | | |
|------------------------|------------------------|------------|----------|--------------------------|---------|------------|--------------------------|---------|------------|
| behandlade | avvisade utan prövning | förkastade | åtgärder | uteslutning ur förbundet | varning | anmärkning | hade varit förtjänt av | | |
| | | | | | | | uteslutning ur förbundet | varning | anmärkning |
| 141 | 1 | 86 | 54 | — | 23*) | 24 | 2 | 1 | 4 |

*) av vilka en offentlig varning

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 2001

| Klagomål | Överförts till disciplinnämnden | Ej anledning till ytterligare åtgärder |
|----------|---------------------------------|--|
| 181 | 49 | 132 |

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2001

| 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 | advokater | allmänna rättsbitr. | advokater | advokater | allmänna rättsbitr. |
| 99 | 82 | 17 | 10 | 16 | 1 | 2 | 54 | 16 |

9. Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet

9.1.1. Justitieombudsmannalagarbetsgruppens betänkande

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 17.1.2001 dnr 44/20/00

Som mitt utlåtande om justitieombudsmannalagarbetsgruppens betänkande framför jag vördsam följande.

Allmänt

Den nya grundlagen innehåller grundläggande bestämmelser om justitieombudsmannen och justitiekanslern (38 och 69 §). I 10 kap., som handlar om laglighetskontrollen, regleras de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter och behörighet. Då grundlagen hade stadfästts och trätt i kraft ansågs det nödvändigt att bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarnas kontrollverksamhet samt en del andra bestämmelser om justitiekanslersämbetet och justitieombudsmannens kansli lyftes upp på lagnivå och justerades i vissa andra avseenden.

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet utarbetade under år 1999 ett betänkande om justering av bestämmelserna om justitiekanslern i statsrådet (justitieministeriets lagberedningsavdelning, september 1999). Vid justitieministeriet lades betänkandet till grund för beredningen av RP 175/1999 rd. Grundlagsutskottet gav sitt betänkande GrUB 6/2000 med anledning av propositionen. Lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000, nedan justitiekanslerslagen) trädde i kraft 1.3.2000.

Parallellt med justitiekanslerslagen bereddes en revidering av instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Revideringen genomfördes utgående från justitieombudsmannens kanslis beredning, i enlighet med talmanskonferensens förslag TKF 2/1999 rd som innehöll relativt utförliga motiveringar. Grundlagsutskottet gav med anledning av förslaget sitt betänkande GrUB 7/2000. Också den nya instruktionen (251/2000) trädde i kraft 1.3.2000.

Redan i samband med revideringen av instruktionen för riksdagens justitieombudsman var utgångspunkten den att man snabbt skulle börja bereda en lag om saken, eftersom det var nödvändigt att lyfta upp en del av instruktionens bestämmelser på lagnivå. Detta underströks också i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 7/2000, s.2). Det i betänkandet ingående lagförslaget som granskas i detta utlåtande är i stor utsträckning baserat på instruktionen för justitieombudsmannen samt på dess förarbeten.

Vid beredningen av justitiekanslerslagen och instruktionen för justitieombudsmannen övervägde man också att ta in bestämmelserna om laglighetsövervakningen i en separat beredd lag om de båda de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet. Bl.a. till följd av beredningstidtabellen och de i någon mån avvikande tyngdpunkterna i laglighetsövervakarnas verksamhet förföll emellertid detta förslag. Justitiekanslersarbetsgruppen granskade frågeställningen och anförde i sitt betänkande (s. 20) som sin ståndpunkt att det åtminstone inte fanns något brådskande behov att börja bereda längre gående ändringar i bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet eller uppgiftsfördelning.

Då justitieombudsmannalagen bereddes parallellt med instruktionen för justitieombudsmannen var avsikten att koordinera bestämmelserna om laglighetskontrollen, vilket också riksdagens grundlagsutskott har förutsatt i olika sammanhang. Enligt min åsikt har man i detta avseende lyckats väl. Vid beredningen av justitiekanslerslagen undvek man att i de tidigare bestämmelserna göra ändringar som kunde orsaka problem vid beredningen av justitieombudsmannalagen. Övervakningsverksamheten reglerades inte genom detaljerade procedurbestämmelser, utan bestämmelser av allmän karaktär ansågs vara ändamålsenliga med tanke på övervakningens karaktär. Justitiekanslerslagen togs inte heller in från rättslig synpunkt som problematiska nya bestämmelser, t.ex. om den rättsliga ställningen för tjänstemän som lämnar upplysningar.

Som ett allmänt omdöme om förslaget till lag om riksdagens justitieombudsman anför jag att också bestämmelserna om verksamhet som omfattas av vardera laglighetsövervakarens parallella behörighet enligt min mening kan godtas, med undantag för vad som i lagförslagets 7 § 2 mom. föreskrivs om rätten att få upplysningar.

Jag delar den uppfattning som justitieombudsman Lauri Lehtimäja framför i sitt 28.11.2000 daterade utlåtande till riksdagens talmanskonferens, dvs. att smärre avvikelser i de ifrågavarande bestämmelserna inte är problematiska.

I det följande granskar jag vissa detaljer i lagförslaget. Jag befattar mig inte med bestämmelserna om justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmännens avgöranden och uppgiftsfördelning och inte heller med bestämmelserna om justitieombudsmannens kansli.

Detaljgranskning av vissa bestämmelser i lagförslaget

1 §

I paragrafens 1 mom. används om de myndigheter, tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag som omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet termen ”övervakade”, som jag anser vara mindre lyckad. Det är förståeligt att man på detta sätt har velat undvika att i ett antal andra paragrafer upprepa den i grundlagens 108 och 109 § ingående relativt långa förteckningen över vilka som omfattas av övervakningsbehörigheten. Enligt min åsikt ger ordet ”övervakade” emellertid associationen att det är fråga om en i hierarkin högre övervakares ständiga uppsikt över myndigheter och personer som står lägre i hierarkin. Detta är det emellertid inte fråga om. Ordet associerar osökt till den tidigare i förmynderskapslagstiftningen använda termen ”omyndig”, som inte har tagits med i den nya lagen om förmyndarverksamhet (442/1999).

2 §

I den föreslagna paragrafens 1 mom. finns en om en läroboksdefinition påminnande allmän bestämmelse om rätten att framställa klagomål. Det finns ingenting att anmärka mot bestämmelsen. Varken i teorin eller i praktiken råder det någon oklarhet om saken. Det är således en smakfråga om bestämmelsen kan anses behövlig.

3 §

Tröskeln för undersökning av klagomål uttrycks i 1 mom. med samma ord (”det finns anledning att misstänka”) som i 4 § i justitiekanslerslagen, som ändrades i överensstämmelse med grundlagsutskottets betänkande.

Den av prövning beroende tid på 5 år som föreskrivs i paragrafens 2 mom. har gällt sedan början av år 1996, såväl för justitieombudsmannens som för justitiekanslerns vidkommande. Bestämmelsen har visat sig vara ändamålsenlig och den har inte medfört några problem, åtminstone inte i justitiekanslerns tillämpningspraxis.

4 §

Bestämmelsen om justitieombudsmannens rätt att på eget initiativ behandla ärenden överensstämmer med andra meningarna i 3 § 1 mom. i justitiekanslerslagen. I detaljmotiveringen till talmanskonferensens förslag (TKF 2/1999 rd, s.10), som gäller motsvarande bestämmelse i instruktionen för justitieombudsmannen, anføres att det inte är ändamålsenligt att fastställa någon särskild tröskel för undersökningar som justitieombudsmannen inleder på eget initiativ. Jag förenar mig om detta ställningstagande i motiveringen.

5 §

Jag har ingenting att anmärka vad gäller den föreslagna paragrafen om inspektioner. Enligt min uppfattning har inspektionerna en större betydelse i justitieombudsmannens verksamhet än för justitiekanslerns övervakning. Av denna anledning har i 3 § 2 mom. i justitiekanslerslagen tagits in endast en generell behörighetsbestämmelse gällande inspektionsrätten. I fråga om justitieombudsmannens inspektionsverksamhet nämns sedan gammalt uttryckligen fängelser och andra slutna inrättningar samt försvarsmaktens enheter. Dessa inspekteras i praktiken inte överhuvudtaget av justitiekanslern.

6 §

Bestämmelsen om rätten att få handräckning är i sak överensstämmande med 8 § i justitiekanslerslagen. Bestämmelsen är sakenlig och behövlig.

7 §

Jag konstaterar att paragrafens 1 mom. innehåller endast en hänvisning till den i grundlagen stadgade rätten att få upplysningar. Bestämmelsen är i och för sig oproblematiske.

I regel inhämtas utredning i ärenden som uppstår till undersökning med anledning av klagomål eller annars. Eftersom det är fråga om övervakningsverksamhet är det ändamålsenligt att utreda ärendena med iakttagande av det s.k. undersökningsförfarandet. Detta framgår av 5 § 1 mom. i justitiekanslerslagen, enligt vilket i ärendet ”de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga”. Jag konstaterar att motsvarande bestämmelse inte finns i förslaget till lag om riksdagens justitieombudsman.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. har tjänstemän och andra som justitieombudsmannen är behörig att övervaka rätt att vägra uttala sig om sådant som kunde leda till att vederbörande själv ställs under åtal. Bestämmelsen kan i och för sig godtas och den ingår också i människorättskonventionernas regleringar som skall trygga en rättvis rättegång. Den föreslagna bestämmelsen avviker i någon mån från vad som i RB 17 kap 24 § 1 mom. första meningen bestäms om vittnen samt från 27 § 1 mom. och 29 § 4 mom. (692/1997) i förundersökningslagen. Förhållandet till de sistnämnda lagrummen förblir således oklart. En fråga som blir öppen är också om den som ger upplysningar särskilt skall informeras om rätten att vägra och, i så fall, när och hur detta skall ske.

Andra meningen i den föreslagna paragrafens 2 mom. om motivering av rätten att vägra ge upplysningar torde inte fungera i praktiken. I den juridiska litteraturen har det framhållits att ett vittnes rätt att vägra uttala sig med anledning av risk för ett åtal är problematisk, eftersom vittnet i enlighet med RB 17:25 skall uppge grunden för sin vägran och t.o.m. motivera sin vägran med sannolika skäl.

Bestämmelsen om upplysningsgivarens ställning och rätt att vägra förutsätter enligt min uppfattning grundligare övervägande och beredning. Jag konstaterar att justitieombudsman Lehtimaja i sitt ovannämnda utlåtande till talman konferensen meddelar att han anser det vara oändamålsenligt att ta in föreslagna 7 § 2 mom. i regeringens slutgiltiga proposition.

Till denna del konstaterar jag ytterligare att frågeställningarna kring upplysningsgivarens rättsliga status och de därtill eventuellt anslutna problemfaktorerna enligt uppgift inte torde ha tillspetsats i justitiekanslerns praktiska övervakningsverksamhet. Detta betyder givetvis inte att frågan inte behöver utredas.

8 §

Det har i övervakningspraxis ansetts vara klart att de högsta laglighetsövervakarna har rätt att be polisen om handräckning med att utföra förundersökning eller polisundersökning. Någon uttrycklig bestämmelse om detta har inte tagits in i justitiekanslerslagen men saken har nämnts i detaljmotiveringen till 8 §, som handlar om handräckning (RP 175/1999 rd, s.16). I RP 75/1994 rd (s. 72—73), som ledde till att den gällande polislagen stiftades, nämns i detaljmotiveringen till 36 § (37 § i den slutliga lagen) att laglighetsövervakarna har rätt att låta utföra

också sådan polisundersökning som avses i 4 kap. polislagen.

9 §

Den föreslagna paragrafen är av samma innehåll som 5 § 2 mom. i justitiekanslerslagen. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen skall rätten att bli hörd tryggas genom lag. Bestämmelsen behövs.

10 §

I denna paragraf nämns de viktigaste åtgärder som justitieombudsmannen har rätt att vidta om det i ett ärende konstateras att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Motsvarande bestämmelse om justitiekanslern finns i 6 § i justitiekanslerslagen under rubriken ”Åtgärder”. I den sistnämnda paragrafens 3 mom. föreskrivs om sådan rättelse som i den föreslagna lagen om justitieombudsmannen regleras i följande paragraf, dvs. i 11 §.

I 6 § 1 mom. i justitiekanslerslagen nämns anmärkning före åtal, eftersom det betydligt oftare blir fråga om att ge anmärkningar och eftersom åtalsförordnanden ges relativt sällan. Bestämmelserna om meddelande av laglighetsövervakarens uppfattning har utformats något olika i 10 § 2 mom. i justitieombudsmannalagen respektive i 6 § 2 mom. i justitiekanslerslagen. Jag anser att avvikelserna inte har någon betydelse i sak.

11 §

Från laglighetskontrollens synpunkt är det viktigt att felaktiga beslut eller åtgärder rättas. Detta konstateras i detaljmotiveringen till föreslagna 6 § 3 mom. i RP 175/1999 rd s.16 om justitiekanslerslagen. Om förutsättningar finns kommer själv rättelse ofta i fråga.

Bestämmelsen i 1 mom. i den föreslagna paragrafen om rättelse avviker i ett avseende från motsvarande bestämmelse i 6 § 3 mom. i justitiekanslerslagen. Enligt gällande praxis är det nämligen en förutsättning för justitiekanslerns framställning om rättelse att ”allmänt intresse” kräver det. Detta har betydelse särskilt när det är fråga om behörigheten att framställa ett processuellt klagomål eller en ansökan om återbrytande. Kravet att ett allmänt intresse skall föreligga motiveras med en hänvisning till högsta domstolens ställningstagande i avgörandet HD 1961-II-103 (i lagboken under RB 31:2).

Den föreslagna paragrafens 2 mom. innehåller en bestämmelse om justitieombudsmannens initiativrätt. Motsvarande bestämmelse finns i 7 § i justitiekanslerslagen under rubriken ”Initiativrätt”. I fråga om justitiekanslerns initiativrätt har det beaktats att det här är fråga om i bestämmelser eller föreskrifter ingående fel eller

brister av rättslig typ och inte om fel eller brister som kan underkastas politisk prövning. Detta framgår enligt min mening bättre av ordalydelserna i 7 § i justitiekanslerslagen än av ordalydelserna i föreslagna 11 § 2 mom. i justitieombudsmanlagen.

17 §

Jag anser det i och för sig vara konsekvent att justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen är skyldiga att ge motsvarande redogörelse för sina bindningar som justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Jag vill emellertid uppmärksamma tre väsentliga skillnader. För det första skall enligt 8 a § (604/1997) i statstjänstemannalagen en person som föreslås bli utnämnd till en tjänst som nämns i 26 § lämna en här avsedd redogörelse före utnämningen. Justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmännen skall ge sådan redogörelse först när de har blivit valda. Till denna del är det visserligen skäl att observera att justitieombudsmannen väljs på ett sätt som väsentligen skiljer sig t.ex. från utnämningen av justitiekanslern. För det andra har innehållet i redogörelsen definierats på olika sätt i statstjänstemannalagen respektive i föreslagna 17 § i justitieombudsmanlagen. Den tredje väsentliga skillnaden är att enligt 8 a § 4 mom. i statstjänstemannalagen skall till en myndighet lämnade uppgifter om en persons ekonomiska ställning hemlighållas. Enligt vad som anförs i den detaljmotivering (s.13) som ingår i justitieombudsmanlagarbetsgruppens betänkande är utgångspunkten den att justitieombudsmannens och biträdande justitieombudsmännens redogörelser är offentliga.

20 §

I denna paragraf föreslås en bestämmelse om att vid laglighetskontrollen i tillämpliga delar skall iaktas 1—13 § lagen om förvaltningsförfarande. Detta anses av hävd gälla också justitiekanslerns övervakningsverksamhet. I detaljmotiveringen till 5 § i justitiekanslerslagen, dvs. i RP 175/1999 rd s.15 ingår ett omnämnande om saken. Den i praktiken kanske viktigaste delfrågan är att 10—11 § lagen om förvaltningsförfarande tillämpas som jävsgrund såväl för dem som avgör ärendena som för dem som föredrar ärendena.

Jag konstaterar slutligen att den föreslagna paragrafen inte ger mycket ledning när det gäller problemfrågor, eftersom lagen om förvaltningsförfarande enligt förslaget skall iaktas i ”tillämpliga delar”. En precisering av bestämmelsen kan emellertid förutsätta en grundlig utredning av ärendet, vilket inte kommer i fråga i detta sammanhang.

9.1.2. Regeringens proposition med förslag till lag om riksdagens justitieombudsman (RP 202/2001 rd)

Justitiekansler Paavo Nikulas promemoria till grundlagsutskottet 28.11.2001

Jag har tidigare gett utlåtande om justitieombudsmanlagarbetsgruppens betänkande. I det sammanhanget fanns det utgående från justitiekanslerns behörighet inte mycket att säga. Nu kan jag konstatera att de ändringsförslag som jag framförde i mitt utlåtande har beaktats vid den fortsatta beredningen av lagförslaget. I mitt tidigare utlåtande förenade jag mig också om det som justitieombudsman Lauri Lehtimaja hade anfört. Jag vill emellertid ännu uppmärksamma några punkter i propositionen.

Jag har granskat lagförslaget närmast med avseende på hur de föreslagna bestämmelserna om justitieombudsmannen respektive justitiekanslern avviker från varandra. Det är i och för sig naturligt att det finns sådana skillnader, eftersom vardera laglighetsövervakarens verksamhet har sina egna traditioner och vedertagna förfaranden, som också motiverar vissa skillnader i bestämmelsernas ordalydelser. I vissa fall är det emellertid enligt min åsikt skäl att ytterligare överväga om det finns anledning till skilda uttrycksätt.

I lagförslagets 1 § används termen ”övervakande”. Jag har ansett termen vara mindre lyckad och den uppfattningen har jag fortfarande. I mitt tidigare utlåtande anförde jag att man på detta sätt har velat undvika att i ett antal andra paragrafer upprepa den relativt långa förteckningen i grundlagens 108 och 109 § över vilka som omfattas av övervakningsbehörigheten. Jag fortsatte med konstaterandet: ”Enligt min åsikt ger ordet ’övervakande’ emellertid associationen att det är fråga om en i hierarkin högre övervakares ständiga uppsikt över myndigheter och personer som står lägre i hierarkin. Detta är det emellertid inte fråga om.” — Jag hänvisade också till att ordet associerar till begreppet ”omyndig” i den tidigare förmyndarskapslagstiftningen. Detta har inte tagits med i den nya lagen om förmyndarverksamhet.

I lagförslagets 8 § föreskrivs om justitieombudsmannens behörighet att bestämma att förundersökning skall verkställas. Motsvarande uttryckliga bestämmelse finns inte för justitiekanslerns vidkommande, men bestämmelsen om rätt

till handräckning i 8 § i lagen om justitiekanslern ger i sak samma möjlighet.

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern skall i ett ärende ”de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga”. Motsvarande förtydligande bestämmelse finns inte i lagförslaget.

I lagförslaget 11 § 2 mom. föreskrivs om framställningar för avhjälpande av missförhållanden. I lagen om justitiekanslern är motsvarande bestämmelse (7 §) en aning mera detaljerat utformad. Det är givetvis fråga om en brist av rättslig typ, inte om en brist som kan hänföras till den politiska prövningen. Gränsdragningen kan ändå vara vacklande, särskilt i ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter.

Bestämmelsen om rättelse i samma paragrafs 1 mom. avviker fortfarande från motsvarande 6 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern, så som jag tidigare har anfört: ”Enligt gällande praxis är det nämligen en förutsättning för justitiekanslerns framställning om rättelse att ’allmänt intresse’ kräver det. Detta har betydelse särskilt när det är fråga om behörigheten att framställa ett processuellt klagomål eller en ansökan om återbrytande.” Detta kan motiveras både med hänvisning till rättspraxis (se. Finlands Lag I, under RB 32:2) som med hänvisning till den juridiska litteraturen (Hidén, Oikeusasiamies s. 264).

Enligt lagförslaget 14 § skall utredningen om bindningar till alla delar vara offentlig. Enligt 8 a § 4 mom. i statstjänstemannalagen skall uppgifter om en persons ekonomiska ställning hemlighållas. I motiveringen till bestämmelsen konstateras att det i detta avseende föreligger en skillnad mellan justitieombudsmannen och övriga tjänstemän. I motiveringen läggs emellertid inte fram skälen till den avvikande regleringen.

9.2. Kommentarer till sakkunnigutlåtanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser för år 1999

Justitiekansler Paavo Nikulas promemoria till grundlagsutskottet 27.2.2001.

Jag tackar för detta tillfälle att få kommentera sakkunnigutlåtandena. Jag inskränker min granskning till de anmärkningar och synpunkter som hänför sig till justitiekanslerns berättelse. De

sakkunniga har endast i undantagsfall behandlat enskilda klagomålsavgöranden.

Strukturen i justitiekanslerns berättelse

Den nuvarande struktureringen av justitiekanslerns berättelse är resultatet av en utveckling i många skeden. Vid struktureringen och utformningen av typografin har beaktats att det är fråga om en riksdagshandling. Strävan är att berättelsen skall vara klar och logisk och ge en välunderbyggd allmän uppfattning om justitiekanslerns och ämbetsverkets verksamhet.

När vi arbetar med detaljerna i berättelsen och med berättelsen som helhet utgår vi från det faktum att berättelsen har flera olika funktioner. Dels rapporterar den till riksdagen och särskilt till grundlagsutskottet om verksamheten under året, dels berättar den för de berörda myndigheterna och tjänstemännen om de iakttagelser och lagtolkningar som gjorts i samband med övervakningen. Professor Kulla anför i sitt utlåtande att tjänstemän i vissa jävssituationer kan ha svårigheter att välja det rätta handlings sättet. Uttryckligen med tanke på sådana problematiska situationer tas i berättelsen in tolkningsavgöranden som gäller t.ex. jävsfrågor. Också mediernas representanter och i viss mån den stora allmänheten är intresserade av berättelsen. I den juridiska litteraturen hänvisas ständigt till berättelserna för olika år samt till grundlagsutskottets betänkanden om dem.

Många tjänstemän vid justitiekanslersämbetet är med om att sammanställa berättelsen. Den som har avgjort ett ärende, dvs. justitiekanslern, biträdande justitiekanslern eller dennes ställföreträdare, godkänner för sin del de referat av avgörandena som tas in i berättelsen. Det är i sista hand justitiekanslern som godkänner berättelsens innehåll. I berättelsen betonas inte handläggarnas personliga insatser, utan de olika verksamhetsformerna och dessas resultat beskrivs snarare som resultatet av hela ämbetsverkets samarbete. I berättelsen finns visserligen också sammanfattande avsnitt, t.ex. 2.1.—2.2., 3.2 och de inledande avsnitten till 3.3., 4.1., 5.1. och 6.1. Också dessa avsnitt har visserligen skrivits som ämbetsverkets och inte som någon enskild tjänstemans iakttagelser och ställningstaganden.

Justitiekanslersämbetets laglighetskontroll

Både vid undersökningen av klagomål och vid övervakningen av statsrådet och advokatväsen-

det är det huvudsakligen fråga om ett ”lapp-täcke” av avgöranden som gäller olika typer av enskilda fall. Det faktum att vi ger färre klagomålsavgöranden än justitieombudsmannen samt det faktum att övervakningen av statsrådet i stor utsträckning går ut på att i relativt snabb takt ge konkreta råd per telefon och vid personliga sammanträffanden, försvårar allmänna linjedragningar. Från justitiekanslersämbetets synpunkt är det sålunda endast i en liten utsträckning möjligt att själv välja tyngdpunktsområdena inom laglighetsövervakningen. Innehållsmässigt utformas arbetet utifrån de ärenden som statsrådet eller presidenten behandlar eller på basis av klagomåls innehåll.

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

Sedan 1998 års berättelse behandlas ärenden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i sitt eget kapitel 3. I kapitlets inledande och övriga avsnitt behandlas från allmän synpunkt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i samband med övervakningsverksamheten. I avsnitt 3.3. tas dessutom in avgöranden och ställningstaganden som grupperas enligt grundrättighetssystematiken.

Vid granskningen av statsrådets beslutsfattande och verksamhet utreds i regel om lagförslag som avlåts till riksdagen eventuellt står i konflikt med grundrättighetsbestämmelserna eller överhuvudtaget med grundlagen. För granskningen av dessa aspekter har justitiekanslern i bästa fall några dagar till sitt förfogande, i allmänhet dock högst ett par dagar. Granskningen inriktas sålunda på frågan om hur eventuella bestämmelser om myndigheters behörighet samt bestämmelser om delegering av lagstiftande makt förhåller sig till de grundläggande rättigheterna. Vidare granskas straffbestämmelsernas entydighet och ikraftträdande. I fråga om förordningsförslag granskas att det finns ett rättsligt bemyndigande i en riksdagslag samt att de överhuvudtaget är förenliga med rättsstatsprincipen enligt 80 § i grundlagen. Också gränsdragningen mellan ministeriets och statsrådets förordningar har åtminstone hittills orsakat vissa problem.

I utnämningens ärenden granskas att jämförelsen mellan sökandenas meriter görs noggrant och objektivt på ett sådant sätt att de sökande blir utnämnda som vad beträffar utbildning och arbetsfarenheter samt övriga meriter har de bästa

förutsättningarna att sköta de ifrågavarande uppgifterna. Vid granskningen av utnämningsframställningar utreds sålunda att sökandena blir jämlikt behandlade också med avseende på jämställdheten mellan könen.

I den mån som bristfälligheter har konstaterats vid övervakningen av statsrådet och ministerierna, har justitiekanslern krävt att framställningar och promemorior justeras och rättas. I regel har så också skett. Denna typ av ärenden förekommer varje vecka och sköts i allmänhet muntligt. Det finns helt enkelt inte tid att dokumentera allt det som sker.

I avsnitt 3.3. om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tas in ett antal klagomålsavgöranden som väljs ut bland de viktigaste och intressantaste fallen. Där emot tas t.ex. inte alla dröjsmålsfall in i berättelsen och inte heller avgöranden som inte har ett klart samband med de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Avgörandena i kapitel 3 har i allmänhet också refererats senare i berättelsen, i det avsnitt som respektive myndighet hänförs till. Referatet inriktas då snarare på falllets innehållsmässiga sida och på en granskning som utgår från vederbörande myndighets verksamhet. År 1999 avgjordes vid justitiekanslersämbetet 41 fall som gällde grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter. I dessa fall togs i motiveringen upp åtminstone någon aspekt på tillämpningen av normerna om de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Av dessa s.k. åtgärdsavgöranden var 15 klagomålsavgöranden medan det i två fall var fråga om utlåtanden.

Vissa iakttagelser

I sakkunnigutlåtandena nämns jävsfrågorna som ett viktigt ämnesområde. Varje år ges flera avgöranden i jävsfrågor. Jävsbestämmelserna ger utrymme för tolkning och tolkningsfrågan avgörs slutgiltigt av en domstol. Detsamma gäller offentlighetsfrågor. Av denna anledning är det vid laglighetsövervakningen ofta skäl att följa en relativt försiktig linje när det gäller tolkbara fall. Det kan nämnas att det i tolkbara fall kan vara verkligt svårt för domare och andra tjänstemän att välja rätt förfarande, eftersom det inte heller kan anses sakenligt att jäva sig grundlöst. Av dessa orsaker intas i berättelsen så omfattande referat som möjligt av ställningstaganden i jävsfrågor.

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern i klagomålsärenden bestäms i enlighet med ämbetsverkets arbetsordning. Justitiekanslern avgör i princip klagomål mot de högsta tjänstemännen. I praktiken avgör biträdande justitiekanslern ca 70 % av de klagomål som kommer in till ämbetsverket medan ställföreträdaren för biträdande justitiekansler avgör ca 10 %. Justitiekanslern inriktar sig i motsvarande mån på övervakningen av statsrådet.

Berättelsens språkdräkt utvecklas kontinuerligt både vad gäller de finskspråkiga och de svenskspråkiga texterna. På 1980-talet började mellanrubriker sättas ut i avgörandena för att göra dem överskådligare. Målet är ett begripligt och samtidigt juridiskt oklanderligt skrivsätt. Det är skäl att observera att de flesta avgörandena tas in i berättelserna som korta referat av kärninnehållet. Referaten ger sålunda inte nödvändigtvis en uppfattning om hur hela avgörandet är skrivet.

En allt viktigare aspekt när det gäller övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna förefaller vara iakttagandet av grundlagsbestämmelsen om god förvaltning. Härvid skall fästas vikt vid att parterna blir hörda samt vid motiveringen av beslut och likaså vid rätten att söka ändring. Det är också viktigt att övervaka myndigheternas lagbestämda serviceplikt.

I utlåtandena fästs vidare avseende vid att riksdagens justitieombudsman gör flera inspektioner än justitiekanslern. Justitiekanslern hinner själv göra endast ett fåtal inspektioner per år, men biträdande justitiekanslern inspekterar flertal myndigheter. År 1999 var inspektionsobjekten 38, varav åtta var åklagarenheter, nio domstolar och 21 övriga objekt. År 2000 var inspektionsobjekten något färre, sammanlagt 31. Fördelningen var i stort sett densamma som föregående år. Enligt uppgiftsfördelningen ankommer inspektionen av t.ex. slutna anstalter på riksdagens justitieombudsman.

I ett sakkunnigutlåtande (professor Saraviita) väcks frågan om eventuellt samarbete mellan justitieministeriet och justitiekanslersämbetet när det gäller utarbetande av motivering till avsnittet om lagstiftningsordningen i regeringspropositioner. Något sådant samarbete förekommer inte i praktiken men vid justitiekanslersämbetets listagranskning åberopas vid behov justitieministeriets anvisningar för lagberedare.

Grundlagsutskottet uppmärksammade i sitt betänkande om 1998 års berättelse bl.a. statistik-

frågan. Till denna del är det skäl att konstatera att statistiken i justitiekanslerns berättelse, räknat från 1999 års berättelse, är baserad på ämbetsverkets diarieschema. Detta underlättar statistikföringen och förbättrar statistikens tillförlitlighet. Till följd av statistikreformen är de statistiska uppgifterna om andra än klagomålsärenden inte helt jämförbara med tidigare års statistik. Strävan är att fortsättningsvis förbättra statistikens överskådlighet samt att också i andra avseenden beakta de synpunkter som anförs på berättelserna.

9.3. Utkast till regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 20.11.2001, dnr. 40/20/01

1. INLEDNING

Justitieministeriet bad med en 17.9.2001 daterad skrivelse justitiekanslern senast 20.11.2001 ge ett utlåtande om ministeriets utkast till regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen.

Bidragande orsaker till reformen är enligt följebrevet de snabba förändringar som har skett i de administrativa strukturerna och förfarandena under 1990-talet samt i synnerhet de bestämmelser om rätten till god förvaltning och rättvis rättegång som i samband med grundrättighetsreformen år 1995 fogades till regeringsformen. Bestämmelserna, som sedermera oförändrade togs in i 21 § i grundlagen, ger uttryck för kravet att myndigheterna skall handla utan dröjsmål och sakenligt samt för de rättssäkerhetsgarantier som skall iakttas inom det administrativa beslutsfattandet. Bestämmelsen innebär också att lagstiftaren genom lag skall trygga garantierna för en god förvaltning.

Avsikten med den föreslagna förvaltningslagen, som är en allmän lag, är att ersätta lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966) och lagen om översändande av handlingar (74/1954).

Avsikten med utkastet är 1) att göra den allmänna lagstiftningen om behandlingen av förvaltningsärenden sådan att den uppfyller de krav

som dagens samhälle och rättsutvecklingen ställer, 2) att främja kvaliteten och effektivitet i myndigheternas verksamhet, 3) att förbättra den enskildes rättsskydd i förvaltningen samt 4) att utforma klarare och exaktare bestämmelser om de förfaranden som skall iakttas vid behandlingen av förvaltningsärenden.

Propositionens mål skall nås 1) genom att i lagen skriva in de viktigaste grundläggande bestämmelserna om god förvaltning, 2) genom att i lagen ta in bestämmelser om procedurkrav som hänför sig till anhängiggörandet och behandlingen av förvaltningsärenden och som är nödvändiga med tanke på det rättsskydd för den enskilde som tillgodoses på förhand samt 3) genom att i lagen ta in en täckande helhet normer om delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar.

Som mitt utlåtande anför jag värdsamt följande.

2. ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Från justitiekanslersämbetets synpunkt måste det ifrågavarande lagstiftningsprojektet anses vara särskilt betydelsefullt, då avsikten är att förverkliga 21 § i grundlagen (731/1999). Enligt 108 § i grundlagen skall justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Den föreslagna förvaltningslagen och dess målsättningar skall bedömas i förhållande till denna förpliktelse, förutom till de delar som den föreslagna lagen är tillämplig inom laglighetsövervakningen och i vilka avseenden de föreslagna bestämmelserna lämpar sig för laglighetskontrollen. Förvaltningslagen skall enligt förslaget tillämpas också vid behandlingen av klagomålsärenden i justitiekanslersämbetet. Å andra sidan kommer den föreslagna förvaltningslagen att bli en av de viktigaste allmänna lagarna, vilket innebär att tillämpningen av den och frågor som gäller iakttagandet av den kommer att övervakas i samband med den laglighetskontroll som avses i 108 § i grundlagen.

En viktig del av justitiekanslerns verksamhet är uttryckligen övervakningen av att den som en grundläggande rättighet tryggade principen om en god förvaltning tillgodoses. Inom avgörandepraxis aktualiserade aspekter på en god förvaltning är bl.a. *kravet att tjänstemännen skall vara ojäviga och uppträda sakligt, kravet att förvaltningsverksamheten skall vara opartisk, kravet att ärenden skall behandlas utan dröjsmål, kravet att beslut vederbörligen skall motiveras samt kravet*

att förfrågningar skall besvaras. Det kan sålunda noteras att vissa av de föreslagna bestämmelserna direkt är baserade på tolkningar som omfattats i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis.

Utgångspunkten kan anses vara den att utkastets förslag på det hela taget och utifrån principen om en god förvaltning kan understödhas och är motiverade.

Enligt motiveringen till bestämmelserna om tillämpningsområdet skall lagen tillämpas vid behandling av klagomålsärenden. I enlighet med de allmänna lagtolkningsprinciperna skall den föreslagna lagen visserligen — även om det inte särskilt nämns i utkastet — tillämpas som en allmän lag endast till den del som annars inte föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). I den sistnämnda lagen finns emellertid ytterst få bestämmelser om förfarandet vid behandling av klagomålsärenden. I motiveringen till lagen om justitiekanslern (RP 175/1999 rd, s.15) understryks däremot uttryckligen att laglighetskontrollen är en komplex och mångformig tillsyn över myndigheternas verksamhet och att det inte är nödvändigt och inte heller ändamålsenligt att i detalj reglera de förfaranden som gäller den.

Med beaktande av det som konstateras ovan förefaller den rådande situationen vara såtillvida speciell och även motstridig att det i speciallagen om klagomålsärenden inte finns några detaljerade procedurbestämmelser, eftersom en sådan reglering uttryckligen har ansetts vara oändamålsenlig. I motiveringen till förvaltningslagen, vilken som allmän lag skall tillämpas på förvaltningsförfarandet, konstateras däremot att den tillämpas på justitiekanslersämbetet också i fråga om klagomålsärenden.

Det kan preliminärt konstateras att många av utkastets bestämmelser antingen inte överhuvudtaget är tillämpliga på justitiekanslersämbetet när detta behandlar klagomålsärenden eller att de åtminstone är förenade med tolkningsproblem. Det är också skäl att uppmärksamma att behovet att justera procedurbestämmelserna i den relativt nya speciallagen om justitiekanslersämbetet redan har bedömts och att det inte förefaller finnas orsak till några ändringar. Av en central betydelse vid bedömningen av lagens tillämpningsområde från justitiekanslersämbetets synpunkt är å andra sidan hur begreppet part i utkastets 11 § definieras.

I fråga om begreppet god förvaltning måste utkastet bedömas utgående ifrån om de målsättningar och de förpliktelser för myndigheterna

som uppställs i utkastet är förenade med praktiska problem som förr eller senare kan leda till ett med beaktande av principen om god förvaltning oacceptabelt slutresultat, även om målsättningarna i sig kan understödjas.

I de följande avsnitten kommer vissa bestämmelser att behandlas mera i detalj.

3. LAGENS SYFTE OCH TILLÄMPNINGSMOMRÅDE (1 kap.)

3.1. Allmänna synpunkter

Syftet med förvaltningslagen är enligt 1 § i utkastet att genomföra och främja god förvaltning samt rättssäkerheten i förvaltningsärenden.

Enligt motiveringen skall bestämmelsen uppfattas så att den styr myndigheternas verksamhet generellt och den skall tolkas med beaktande av detta syfte. I motiveringen hänvisas till 21 § i grundlagen, till laglighetsövervakarnas tolkningar samt till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, när det gäller att bedöma vad som anses höra till god förvaltning och garantierna för rättsskydd. I motiveringen ges ett antal exempel på begreppet god förvaltning och konstateras att det inte kan regleras på ett uttömmande sätt. Avsikten med den föreslagna regleringen är att ange en viss utgångsnivå för myndigheternas verksamhet.

Det kan anses att målsättningarna för lagen relativt väl framgår av motiveringen till bestämmelsen. Tillämpningen av bestämmelsen i praktiken kommer emellertid sannolikt till en början att föranleda en hel del skiljaktiga tolkningar.

Den föreslagna förvaltningslagen har ett vidare tillämpningsområde än den gällande lagen om förvaltningsförfarande. Den föreslås bli tillämpad också på avtal som bereds i förvaltningsförfarande, likväl inte på privaträttsliga avtal som ingås på en myndighets vägnar. Till den del som det är fråga om avtal som ingås inom förvaltningen samt om att tillämpa förvaltningslagen på sådana avtal kan förslaget anses vara lyckat, då man beaktar de i motiveringen framförda rättssäkerhetssynpunkterna och garantierna för god förvaltning. *Det kan emellertid behövas ytterligare reglering av avtalspraxis.*

En viktig reform är att i förvaltningslagen inte enbart föreslås bestämmelser om ett förfarande som går ut på formella avgöranden utan att i lagen föreslås bestämmelser också om förfarandet före anhängiggörandet av ett ärende respektive om förfarandet efter att ett beslut givits. I

motiveringen understryks kundaspekten och serviceprincipen samt vikten av att förvaltningens kunder blir opartiskt och rättvist bemötta. I motiveringen ställs kravet att dessa omständigheter generellt skall konstateras, såväl inom myndigheternas verksamhet som vid utövningen av offentlig makt.

Motiveringen ger anvisningar om den praktiska tillämpningen. I motiveringen redogörs för innebörden av de begrepp som används inom förvaltningen samt konstateras begreppens vedertagna innebörd. Med ledning av de exempel som nämns kan man bilda sig en relativt välunderbyggd uppfattning om begreppet förvaltningsärende. *Jag förenar mig om det som anförs i utkastet.*

Vissa kommentarer kan anföras vad gäller den tämligen schematiska ärende- och myndighetsgrupperingen i motiveringen till tillämpningsbestämmelsen samt vad gäller redogörelsen för verksamhetsområden som faller utanför lagens tillämpningsområde.

I motiveringen anförs (s. 46) att förvaltningslagen inte i likhet med lagen om förvaltningsförfarande innehåller särskilda bestämmelser om tillämpning av lagen på republikens presidents beslutsfattande, utan att myndighetsbegreppet omfattar både republikens president och presidentens kansli när dessa behandlar administrativa ärenden. I motiveringen hänvisas dessutom till lagen om republikens presidents kansli (1382/1995) som reglerar de administrativa ärenden som ankommer på presidenten och presidentens kansli.

Republikens presidents kansli har till justitiekanslern för kännedom sänt det utlåtande som kansliet givit justitieministeriet om de ovan nämnda delarna av propositionen. Enligt kansliets åsikt är det skäl att komplettera propositionen till de delar den gäller presidenten och kansliet. Kansliet redogör i sitt utlåtande för de kompletteringar som det anser nödvändiga samt motiverar dem. *Med beaktande av presidentens omfattande, i grundlagen och annan lagstiftning reglerade beslutsförfarande och behörighet anser jag att de i utlåtandet anförda synpunkterna och förslagen är befogade.*

3.2. Lagens tillämpning på behandling av klagomålsärenden

Utkastet tar inte särskilt utförligt upp myndigheternas verksamhet vid behandlingen av förvaltningsklagan. Förvaltningsklagan innebär att någon till en laglighetsövervakare har anmält att

en myndighet, en tjänsteman eller någon annan som omfattas av övervakningsbehörigheten har förfarit lagstridigt eller inte uppfyllt en förpliktelse. Klaganden intar i så fall inte partsställning utan kan jämföras med angivare. Även om offentlighetsprincipen iaktas vid prövningen av förvaltningsklagan är laglighetsövervakaren inte bunden av de i klagomålet angivna gränserna eller vid individualiseringen av ärendet. Klagomålet avgörs inte heller materielltträttsligt i samma bemärkelse som ett förvaltningsärende.

Enligt motiveringen till utkastet (s. 45) skall emellertid den föreslagna förvaltningslagen tillämpas på behandling av förvaltningsklagan. I utkastet redogörs för vad som avses med en förvaltningsklagan samt till vilken myndighet förvaltningsklagan skall riktas. *I motiveringen saknas emellertid en djupare analys av begreppet klagomålsärenden. Dessa kan nämligen inte entydigt "buntas ihop" med förvaltningsärenden som är särskilt reglerade i andra sammanhang.*

Vid en bedömning av möjligheten att utsträcka förvaltningslagens tillämpningsområde till de högsta laglighetsövervakarna kan det konstateras att det i propositionen i samband med redogörelsen dels för parterna i behandlingen av förvaltningsärenden, dels för myndighetsbegreppet, konstateras att de ämbetsverk och inrättningar som sköter riksdagens — som inte i sig är en statlig förvaltningsmyndighet — interna förvaltning omfattas av det myndighetsbegrepp som avses i lagen. Den föreslagna lagen skulle sålunda gälla bl.a. riksdagens justitieombudsmans kansli, vilket innebär att förvaltningslagen skulle tillämpas på de förvaltningsärenden som kansliet behandlar. I fråga om behandlingen av klagomålsärenden vid justitieombudsmannens kansli konstateras på sidan 46 i utkastet endast i korthet — liksom i förbigående — att procedurbestämmelser om behandlingen av sådana ärenden finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman (251/2000).

I fråga om justitiekanslersämbetet har däremot i utkastet inte överhuvud beaktats *lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000)* eller procedurbestämmelserna i den, trots att regleringen kan anses var överensstämmande i fråga om behandlingen av klagomålsärenden hos de högsta laglighetsövervakningsmyndigheterna. *Lagförslaget kan sålunda till denna del och i detta skede ännu anses vara oklart och bristfälligt samt ologiskt vad gäller klagomål som behandlas å ena sidan vid justitiekanslersämbetet och å andra sidan vid justitieombudsmannens kansli.* Detta också på den grunden att i motiveringen vad gäller förvalt-

ningslagens tillämpningsområde och myndighetsbegreppet inte separat behandlas justitiekanslersämbetets verksamhet eller behandlingen av klagomål vid detta eller överhuvudtaget vid några andra laglighetsövervakningsmyndigheter. Å andra sidan kan man inte ifrågasätta tolkningen att justitiekanslersämbetet i ärenden som gäller dess förvaltning kan jämföras med ministerierna, som lyder under förvaltningslagen.

I fråga om klagomålsärendenas natur kan det konstateras att behandlingen av klagomål inte avser någons förmåner, rättigheter eller skyldigheter i samma bemärkelse som ärenden som behandlas hos förvaltningsmyndigheter. Av denna anledning tillämpas vid justitiekanslersämbetet, i enlighet med det tudelade tillämpningsområdet för lagen om förvaltningsförfarande, dels lagens 1—13 § och dels i tillämpliga delar också 14—28 § (särskilt 14, 15, 16, 17, 21, 23, 24 och 25 §). Vid bedömningen av om tillämpningsområdet för den föreslagna förvaltningslagen kan utsträckas till behandling av klagomål får man av motiveringen till utkastet (s. 45) den uppfattningen att förvaltningslagen i dess helhet blir tillämplig på all slags behandling av klagomål, också på behandling hos justitiekanslersämbetet.

I fråga om tillämpningen kan hänvisas till 4 § i utkastet, vari föreskrivs att om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, skall de i stället iaktas. I den ovan nämnda lagen om justitiekanslern i statsrådet finns bestämmelser om behandling av klagomålsärenden. I lagens 4 § föreskrivs om upptagande av ärenden till prövning, i 5 § om utredning av ärenden och i 6 § om åtgärder som kan vidtas med anledning av klagomål. Till dessa delar kan tillämpningssituationen sålunda bedömas utgående från den nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen.

I samband med att lagen om justitiekanslern relativt nyligen stiftades gjordes den bedömningen att det inte är skäl att i detalj reglera förfarandena vid laglighetsövervakningen. Med beaktande av klagomålens natur samt den omständigheten att de skiljer sig från förvaltningsärenden är detta enligt min mening motiverat. Om man emellertid vill utöka regleringen kan man från rättssystematisk synpunkt fråga sig om det med tanke på tillämpningsfrågorna t.ex. vore enklast att antingen komplettera lagen om justitiekanslern i statsrådet så att den mera utförligt reglerar behandlingen av klagomål vid justitiekanslersämbetet eller också så att i den tas in noggranna hänvisningar till den föreslagna förvaltningslagens paragrafer.

Det förefaller i detta skede som om avgränsningen blir beroende dels av partsbegreppet i 11 §, dels också av en prövning utgående från respektive bestämmelser. Partsbegreppet definieras i utkastet *på basis av rättsverkan av det avgörande som fattas i ärendet. Däremot tillmäts det sätt på vilket ärendet har blivit anhängigt ingen betydelse* (utkastets s. 60). I detta sammanhang hänvisas separat till alternativet att ärendet blir anhängigt som ett klagomål respektive till den omständigheten att rättsverkan av ett klagomålsavgörande inte riktas mot den som har anhängiggjort ärendet utan mot föremålet för klagomålet. Till följd av definitionen av partsbegreppet är utgångspunkten den att en del av förvaltningslagens centrala bestämmelser inte kommer att tillämpas på behandlingen av förvaltningsklagomål.

Kravet på en god förvaltning, som i samband med grundrättighetsreformen fogades till de grundläggande rättigheterna, och som även ingår i förslaget till förvaltningslag, gäller samtliga myndigheter, således också alla myndigheter som behandlar klagomålsärenden. Ingenting hindrar emellertid att de myndigheter som behandlar klagomål fortsättningsvis i tillämpliga delar tillämpar också de bestämmelser i förvaltningslagen vilkas tillämpningsområde har anknutits till partsförhållandet. Förvaltningslagen kommer ju enligt motiveringen att vara ett slags minimilag.

På det hela taget förefaller frågan om förvaltningslagen skall tillämpas på klagomålsärenden fortfarande kräva ett grundligt övervägande. En alltför noggrann reglering i dessa avseenden är inte ändamålsenlig, med beaktande av klagomålsärendenas speciella karaktär samt de principer och förfaranden som i praktiken har blivit vedertagna vid behandlingen av dem. Det kan också konstateras att behandlingen av klagomålsärenden nyligen har reglerats för justitiekanslerns vidkommande och att en proposition om saken för justitieombudsmannens vidkommande som bäst behandlas i riksdagen.

Utgående från en tolkning som baserar sig på klagomålsärendenas natur kan ännu den möjligheten övervägas att sådana klagomål till en laglighetsövervakare eller till någon annan myndighet, som innefattar någon grad av misstanke eller angivelse för lagstridigt förfarande eller brott och som sålunda avviker från ett normalt förvaltningsärende, skulle *jämställas med en begäran om förundersökning*. På denna grund skulle klagomålsärenden som en egen grupp hänföras till den kategori av ärenden som faller utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagen eller som

denna skulle tillämpas på endast till lämpliga delar.

I fråga om bestämmelsen om *elektronisk kommunikation* i 5 § är det ytterligare skäl att framföra följande. Enligt bestämmelsen föreskrivs särskilt om elektronisk kommunikation vid anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden. I utkastet till lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet finns enligt mitt förmenande relativt knapphändiga egentliga procedurbestämmelser om *handläggningen*, till åtskillnad från den föreslagna förvaltningslagen. Det kan sålunda ifrågasättas om förvaltningslagen som en generell lag efter hänvisningen till den föreslagna speciallagen kommer att tillämpas till den del som det i lagen om elektronisk kommunikation inte särskilt föreskrivs om en viss typ av ärenden. Om så inte sker blir det uppenbarligen fråga om vissa luckor i regleringen.

4. GRUNDERNA FÖR GOD FÖRVALTNING (2 kap.)

4.1. Principerna för prövningen

Vid bedömningen av de föreslagna bestämmelserna om god förvaltning — som enligt motiveringen uppfyller minimikraven — kan det konstateras att de till stor del reglerar förfaranden som är mer eller mindre självklara och som myndigheterna i det närmaste iakttar också enligt gällande praxis. Det är emellertid bra att lagtexten är rätt detaljerat utformad vad gäller de krav som kan ställas på en god förvaltning.

Eftersom avsikten med lagändringen är att understryka de allmänna förvaltningsrättsliga principer som styr prövningsrätten, kan det vara på sin plats att *komplettera* utkastets 6 § med *förteckningen över principer så att i den, utöver de traditionella jämlikhets- och proportionalitetsprinciperna nämns åtminstone objektivitetsprincipen och ändamålsbundenhetsprincipen*.

Även om den i bestämmelsen föreslagna konsekvensprincipen enligt motiveringen inbegriper både objektivitet och opartiskhet, kan objektivitetsprincipen anses ha en så etablerad ställning inom juridiken att det vore ändamålsenligt att den — eller åtminstone den hos oss mera kända opartiskhetsprincipen som kan anses vara ett uttryck för objektivitet — tas in i bestämmelsen som en uttrycklig princip redan på begreppsnivån. Sålunda behöver den relativt nyligen inför-

da konsekvensprincipen inte ges en så omfattande definition som i den föreslagna lagen.

Det är beaktansvärt och skäl att understöda att förtroendepincipen har tagits med bland de traditionella principerna. För klarhetens skull är det emellertid på sin plats att *uttryckligen använda det ifrågavarande begreppet i bestämmelsen*. Det kan nämligen antas att uttryckligen ”förtroendepincipen” i framtiden kommer att användas i litteraturen och t.ex. i justitiekanslersämbetets avgörandepraxis istället för en hänvisning till ”principen om skyddande av förmåner som är berättigade enligt rättsordningen”. Detsamma gäller i fråga om proportionalitetsprincipen.

Av det som anförs ovan följer att bestämmelsen i sin helhet borde omformuleras.

4.2. Rådgivningsskyldighet

Vad det gäller 9 § om rådgivningsskyldigheten kan i fråga om tolkningspraxis för besvarande av skriftliga förfrågningar nämnas t.ex. justitiekanslerns beslut 7.5.2001 dnr 818/1/99. Den rådgivnings- och handledningsskyldighet som föreskrivs i 4 § i lagen om förvaltningsförfarande har ansetts betyda att om en myndighet får en skriftlig begäran om råd i ett visst ärende eller en förfrågan om hur ett ärende framskrider, skall en tjänsteinnehavare med stöd av lagen om förvaltningsförfarande besvara sådana brev eller överföra dem till rätt myndighet och meddela om överföringen. Myndigheterna måste sålunda skriftligen besvara inkomna brev som gäller deras egen verksamhet och i synnerhet brev som gäller avsändarens eget ärende. Även om det i flera fall vore möjligt att flexibelt per telefon reagera på en förfrågan, vilket i och för sig är förenligt med god förvaltning, är det emellertid sakenligt att ge ett skriftligt svar redan av den anledningen att svaret då kan dokumenteras för framtiden.

I den mån som brev, också om de gäller en persons eget ärende, endast innehåller ställningstaganden till den rådande situationen eller kan tolkas närmast som något annat slag av opinion-syttringar, förfar myndigheterna inte lagstridigt eller felaktigt om de inte besvarar sådana brev. Det är emellertid alltid fråga om en bedömning i det enskilda fallet och det finns ingen anledning att ställa tröskeln för besvarande särskilt högt.

Det är också skäl att göra skillnad mellan å ena sidan att besvara brev och å andra sidan att handla enligt de krav som framställs i ett brev. Det förekommer nämligen ofta att det i medbor-

garbrev ställs krav på myndigheterna som de av en eller annan orsak inte kan gå med på. Kraven kan t.ex. vara sådana att de uppenbart saknar grund i lag eller sådana att de annars faller utanför myndighetens behörighet. Detta är emellertid ännu inte någon grund för att lämna ett brev obesvarat. Om brevet annars är sakligt till sitt innehåll och avser ett ärende som hör till myndighetens behörighetsområde eller om det t.ex. kan antas att brevskrivaren är genuint okunnig om hur ett ärende är reglerat och sålunda om att hans krav är orimliga eller att myndigheten saknar behörighet, är det skäl att reagera på brevet med ett kort svar. Med beaktande av principen om en god förvaltning är det i varje fall sakenligt att brevskrivaren inte förgäves behöver vänta på ett svar. Den omständigheten att myndigheten reagerar på ett brev på något av de sätt som nämns ovan betyder inte ännu att det nödvändigtvis finns någon anledning att gå med på det krav som framförs i brevet.

Även om de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. i regel är motiverade, kan ordalydelsen i 9 § 1 mom. i praktiken bli problematisk. I den föreslagna utformningen ger lagtexten en vidare uppfattning av rådgivningsskyldigheten än motiveeringen till bestämmelsen. Särskilt i samband med behandlingen av klagomålsärenden aktualiseras ibland frågan om huruvida en myndighet är skyldig att ge en kund svar på ett stort antal numrerade och mer eller mindre inexakta frågor och å andra sidan vad som är en skäligen tid i ett sådant fall. Uttrycket ”inom sitt område” i den föreslagna bestämmelsen är enligt min åsikt oklarare och ägnat att orsaka mera tolkningsproblem än en hänvisning till ärenden som hör till myndighetens behörighet (eller uppgifter). Jag föreslår sålunda att utformningen av bestämmelsen omprövas på denna grund.

Uttrycket ”skäligen tid” är obestämt och därför ett mindre lyckat sätt att ange tid. Lagförslagets ordalydelse kan ge anledning också till obefogade klagomål eller hänvändelser till laglighetsövervakarna. *Sådana omständigheter som att tolkbarheten ökar, förvaltningsverksamheten i praktiken blir invecklad och arbetsmängden delvis också i onödan ökar på bekostnad av en god förvaltning kan dessutom tala för att i motiveeringen ta in en hänvisning till att kunden, ifall svaret dröjer, underrättas om orsakerna till dröjsmålet och om när ett svar är att vänta*. Min ovan framförda bedömning betyder inte och skall inte eller ses som ett argument för att i detta sammanhang stadga om en tidsmässig sanktion motsvarande 23 § 2 mom.

Utskottets motiveringar till innebörden av begreppet god förvaltning är klara, även om de delvis ger en eventuellt alltför idealistisk bild av förvaltningens framtidsutsikter, särskilt när det gäller resurserna. Från laglighetsövervakningens synpunkt är det emellertid en bra sak att man i motiveringen har gått in för att utreda innebörden av begreppet god förvaltning också med hänvisningar till rättspraxis och till laglighetsövervakarnas tolkningar.

5. ÖVERSÄNDANDE AV HANDLINGAR OCH ÄRENDENS ANHÄNGIGHET (4 kap.)

5.1. Undertecknande av handlingar

Enligt 7 § i den gällande lagen om förvaltningsförfarande är huvudregeln den att ärenden anhängiggörs skriftligen. Av 9 § som gäller avhjälpande av brist i en handling som har tillställts en myndighet framgår att handlingen skall vara undertecknad. I den juridiska litteraturen har det ansetts vara ett absolut krav att *en skriftlig handling varigenom ett ärende anhängiggörs skall vara undertecknad*.

I den föreslagna förvaltningslagens 22 § om komplettering av handlingar nämns ingenting om avsaknad av underskrift. I motiveringen till bestämmelsen (s. 69) konstateras att det kan bli fråga om att komplettera en handling bl.a. i sådana fall då handlingen inte uttryckligen är undertecknad trots att detta förutsätts i en speciellag. I förvaltningslagen föreslås inga uttryckliga bestämmelser om undertecknande. Enligt 16 § räcker det att av en handling framgår avsändarens namn och kontaktuppgifter.

I förslaget motiveras inte varför principen om undertecknande i lagen om förvaltningsförfarande frångås. Följderna av att ett ärende blir anhängigt på det sätt som föreskrivs i 20 § är många. Att ett ärende blir anhängigt ”när den handling som avser anhängiggörande av ärendet har kommit in” innebär att handlingen klart måste anses som *avsändarens viljeyttring*. Av denna anledning måste den vara undertecknad.

Lagförslagets 16 § gäller också andra handlingar än sådana som ”avser anhängiggörande” av ett ärende, t.ex. eventuella senare tilläggskrivelser och bemötanden från den som har anhängiggjort förvaltningsärendet. Eftersom det är fråga om en allmän lag som gäller förfarandet

i förvaltningsärenden är det skäl att i paragrafen om innehållet i en handling som tillställs en myndighet ta in en bestämmelse enligt vilken *handlingens skall vara undertecknad*.

5.2. Handlingars innehåll och överföring av handlingar

I utkastets 16 § föreskrivs om *handlingars innehåll*. Enligt motiveringen (s. 64) är också ett klagomål en sådan handling som avses i bestämmelsen. Enligt bestämmelsen skall av handlingen framgå bl.a. eventuella krav jämte motivering. Det kan konstateras att klagomål kan uppfattas som angivelser. Utgångspunkten är sålunda den att det knappt ställs några krav alls på den som gör ett klagomål. Prövningen av ett ärende har i enlighet med offentlighetsprincipen kunnat inledas utgående från synnerligen knapphändiga fakta. Det räcker i regel att det framgår av klagomålet vilken myndighets förfarande det är frågan om och vad som har skett i ärendet. Vid behov uppmanas klaganden att precisera sitt klagomål. Det är skäl att hålla kvar denna flexibilitet.

I fråga om 21 § som gäller *överföring av handlingar* är det skäl att med beaktande av utkastet till lag om elektronisk kommunikation framhålla att regleringen i den föreslagna utformningen förefaller vara problematisk med beaktande av jämlikhetsprincipen. Problemet existerar emellertid inte i egentlig mening när det gäller förvaltningslagen, som inte skall tillämpas på rättskipning. Enligt 15 § i utkastet till lag om elektronisk kommunikation, som skall tillämpas också på rättskipning, skall en i elektronisk form inkommen handling som avser anhängiggörande av ett ärende överföras till behörig myndighet. Det förefaller som om handlingar som har inkommit till en domstol i elektronisk respektive traditionell form i detta avseende inte är likvärdiga, eftersom domstolen enligt de gällande processuella bestämmelserna inte är skyldig att på tjänstens vägnar överföra t.ex. en till fel forum insänd stämningsansökan till den behöriga domstolen. Så borde domstolen emellertid förfara med en handling som har inkommit i elektronisk form.

5.3. Anhängighetens upphörande och beslutsvång

I anslutning till kapitlet om ärendens anhängighet är det skäl att lyfta fram vissa frågor som

hittills inte har blivit reglerade. Det är fråga om *anhängighetens upphörande och om återkallande av ansökan samt om en myndighets beslutsvång*. Lagberedaren och lagstiftaren får ta ställning till i vilket kapitel närmare bestämmelser om dessa saker eventuellt tas in.

Varken i den gällande lagen om förvaltningsförfarande eller i den föreslagna förvaltningslagen finns några bestämmelser om återkallande av ansökan eller överhuvudtaget om en parts bestämmanderätt när det gäller den fortsatta behandlingen av ett ärende. Å andra sidan föreskrivs inte heller om myndighetens rätt eller skyldighet att fortsätta behandlingen av ärendet oavsett att parten återtar sin ansökan innan något beslut har fattats. I fråga om klagomål har detta ingen direkt betydelse, eftersom behandlingen av ett ärende alltid, om ärendets natur förutsätter det, kan fortsättas på eget initiativ. När det gäller egentliga förvaltningsärenden kan situationen emellertid vara en annan.

Ett sådant fall är det fråga om t.ex. i biträdande justitiekanslerns beslut 3.9.2001 dnr 702/1/00. En studerande hade till fakulteten lämnat in två ansökningar om att granskningen av hans avhandling skulle avbrytas. Den första ansökningen hade bifallits, men den andra gången hade avhandlingen trots studerandens ansökan granskats och ett vitsord hade fastställts. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade det på de grunder som anfördes i den utredning som inkommit i ärendet varit möjligt att stanna för en tolkning som var baserad på ändamålsenlighetsprövning, trots att universitets rättsskyddsinstruktion inte uttryckligen begränsade antalet gånger som studerande fick ansöka om avbrytande av granskningsförfarandet.

I biträdande justitiekanslerns beslut 8.8.2001 dnr 324/1/00 var det fråga om *en myndighets beslutsvång*. I detta fall hade ett ärende lämnats oavgjort för en obestämd tid. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns något stöd för ett sådant förfarande i lagen om förvaltningsförfarande. Ansökan borde sålunda efter prövning antingen ha godkänts, förkastats eller avvisats utan prövning, ifall det inte fanns några förutsättningar för ett förvaltningsförfarande.

Trots att de ovan behandlade frågeställningarna inte i och för sig är självklara och inte heller i någon större utsträckning torde föranleda problem inom den praktiska förvaltningsverksamheten, kan det emellertid vara på sin plats att i lagen ta in uttryckliga bestämmelser om saken. Det kan än en gång konstateras att förvaltningslagen är avsedd att vara en allmän lag som så fullständigt som

möjligt täcker alla skeden av den behandling som ett ärende genomgår.

6. BEHANDLINGEN AV ÄRENDEN (5 kap.)

6.1. Uppskattning av behandlingstiden

Enligt utkastets 23 § 1 mom. skall ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Om ett ärende inte kan avgöras inom en månad efter att det har blivit anhängigt, skall myndigheten enligt 2 mom. på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Den sistnämnda delen av regleringen är en nyhet när det gäller finländskt förvaltningsförfarande.

Avsikten med den ifrågasvarande bestämmelsen är enligt motiveringen att hindra att behandlingsprocessen i onödan drar ut på tiden, vilket i och för sig kan anses vara värt att understöda. På samma sätt kan man förhålla sig till att vid behandlingen skall beaktas också den betydelse som ärendet har med avseende på partens rättsliga ställning. Så som konstateras också i utkastet måste den tid som behandlingen tar i anspråk alltid bedömas från fall till fall, beroende på ärendets natur och de speciella förhållandena i anslutning till fallet.

I fråga om klagomålsärenden kan det för det första konstateras att till följd av utkastets 11 § blir det uppenbarligen beroende av myndighetens egen prövning att ge en uppskattning om behandlingstiden. Om justitiekanslersämbetet skulle börja iakttäta det förfarande som avses i bestämmelsen skulle det varje år bli nödvändigt att sända ett sådant meddelande som avses i bestämmelsen i ca 2/3 av alla klagomålsärenden (>1000 st).

Det är sannolikt svårt att lägga fram *en realistisk uppskattning* som utgör mera än ett medelvärde. Det torde hittills ha varit en allmän praxis att en part på förfrågan har meddelats i vilken ordning ärendena behandlas samt den genomsnittliga behandlingstiden. Enligt utkastet vore detta inte längre nödvändigtvis möjligt, eftersom varje ärendes individuella karaktär måste beaktas. Ett problem är emellertid att det inte räcker att bedöma ett visst ärendes individuella karaktär utan att det oundgängligen blir nödvändigt att beakta framförallt den tid som behövs för behandling av de ärenden som ligger före varje ärende i tur, om ärendena skall avgöras i den ordning som de kommer in.

Syftet med förslaget är att effektivisera beredningen av ärenden. Detta har emellertid inte ännu i praktiken någon betydelse för hur lång tid behandlingen av ett ärende sammanlagt tar i anspråk. Den situationen är inte utesluten att ett ärende i och för sig kunde avgöras inom en månad men att det i avsaknad av grunder för avvikelser från principen om att ärendena skall avgöras i den ordning som de kommer in, i varje fall måste invänta sin tur. *Att en viss tid sätts ut får enligt min åsikt inte automatiskt någon egentlig betydelse för behandlingens effektivitet.*

Även om det i förslaget understryks att en myndighet inte för säkerhets skull får sätta ut en onödigt lång tid, kan förslaget i varje fall leda till mekaniska uppskattningar. Det är svårt att övervaka om så har varit fallet. Denna omständighet har betydelse eftersom frågan om uppskattning av behandlingstiden mycket väl kan föranleda klagomål i framtiden.

I lagförslagets 23 § finns inget uttryckligt omnämnande med tanke på den situationen att det visar sig att uppskattningen av behandlingstiden inte håller streck. I motiveringen konstateras däremot att en part i en sådan situation skall ges ett nytt meddelande och samtidigt underrättas om orsaken till att behandlingen dröjer. Om förslaget emellertid genomförs i den form som föreslås i utkastet kan man i varje fall fråga sig om *motiveringstexten på bekostnad av lagtexten* får en större betydelse än vad som kan anses var godtagbart. *Enligt min åsikt är det skäl att i den ifrågasvarande paragrafen ta in en särskilt bestämmelse* om saken, eftersom det i varje fall är fråga om en lag som också skall förtydliga de rättigheter som parterna har i förvaltningsförfarandet. Utgångspunkten är den att en förpliktelse som uppställs för en myndighet för en part innebär en rätt eller åtminstone en motiverad förväntan att myndigheten skall vidta de åtgärder i ärendet som lagen förutsätter. Nu framgår denna förpliktelse endast av motiveringstexten, vilket innebär att det är svårt för en part att veta vilka rättigheter han sist och slutligen har i sitt ärende vad gäller förfarandet.

Förslaget innebär att myndigheterna blir tvungna att iaktta nya tidsfrister i förvaltningsförfarandet. För det första måste myndigheterna se till att ett ärende antingen avgörs inom en månad eller att parten underrättas om när ärendet eventuellt avgörs. Därefter blir det nödvändigt att följa upp denna tidsfrist och eventuellt också en ny tidsfrist. I praktiken måste denna tid räknas bort från den tid som står till buds för behandling av egentliga ärenden, eftersom en delegering av uppskattningsförfarandet i praktiken inte nödvändigtvis

lyckas — uttryckligen den som behandlar ett ärende vet bäst vilka särdrag ärendet eventuellt uppvisar.

Om skyldigheten att ge en uppskattning av behandlingstiden genomförs måste meddelandena åtminstone utformas så att det framgår att det är fråga om en uppskattning och samtidigt också så att det framgår att ärendet kan avgöras också tidigare. I utkastet tas inte ställning till om meddelandet skall vara skriftligt eller om det kan ges t.ex. per telefon. Dokumentationsaspekterna talar för att meddelandena uppgörs i skriftlig form.

Eftersom den föreslagna modellen uppenbarligen är sammansatt av element som har hämtats ur de länders system som nämns i det jämförande avsnittet, kunde det vara intressant att få veta vilka praktiska erfarenheter man har av de olika ländernas system. Om det finns sådana uppgifter kunde en närmare redogörelse för dem vara på sin plats. *Jag anser det i varje fall vara skäl att vid den fortsatta beredningen fästa särskilt avseende vid de ställningstaganden som bäst beskriver de myndigheters uppfattningar och synpunkter som berörs av respektive bestämmelse.*

Syftet med bestämmelsen är värt understöd, men enligt min åsikt är det ytterst ifrågasatt om bestämmelsen i praktiken fungerar på det avsedda sättet, dvs. så att behandlingen blir effektivare. *Det kan på goda grunder misstänkas att olägenheterna blir större än nyttan. På det hela taget ställer jag mig sålunda negativ till bestämmelsen.* Även om det ofta i laglighetskontrollpraxis är fråga om huruvida behandlingen av ett ärende har fördröjts utan grund förekommer det mera sällan att en myndighet inte kan anföra något godtagbart skäl till dröjsmålet. Merparten av de fall som nämns i justitiekanslerns årliga verksamhetsberättelse och som har lett till åtgärder är emellertid av en sådan art att något felaktigt förfarande inte har kunnat påvisas.

6.2. Jävsbestämmelserna

6.2.1. Allmänna synpunkter

I fråga om jävsgrunderna (28 §) förefaller det enligt utkastet inte finnas något särskilt behov av ändringar, eftersom jävsbestämmelserna har förnyats genom en lagändring (543/1997) som trädde i kraft 1.1.1998. I det sammanhanget fogades till 10 § 1 mom. 5 punkten i lagen om förvaltningsförfarande den jävsgrunden att en tjänste-

man är jävig om han är medlem av förvaltningsrådet eller har en ledande ställning i ett affärsverk. I den nya 5 a punkt som fogades till paragrafen föreskrivs om s.k. ämbetsverksjäv eller övervakningsjäv. Till övriga delar ändrades regeringen inte i det sammanhanget.

I utkastet har beaktats den ändring (441/2001) i rättegångsbalkens paragraf om domarjäv som trädde i kraft 1.9.2001. Med tanke på lagstiftningens enhetlighet föreslås att i förvaltningslagen tas in en bestämmelse om begreppet närstående, motsvarande den nya bestämmelsen i 13 kap. i rättegångsbalken. Enligt utkastet gjordes i samband med revideringen av jävsbestämmelserna en heltäckande bedömning av behovet att reglera jävsgrunderna. Hänvisningen avser uppenbarligen regeringens proposition RP 26/1997 rd med förslag till lagar om ändring av 10 § lagen om förvaltningsförfarande, 52 § kommunallagen samt statstjänstemannalagen. Medlemskap i förvaltningsråd, som tidigare betraktats som en jävsgrund som hänfördes till generalklausulen, togs då uttryckligen in i bestämmelsen om samfundsjäv.

Redan i samband med beredningen av lagen om förvaltningsförfarande nämndes medlemskap i förvaltningsråd som en grund för samfundsjäv, men beredningen resulterade i att denna jävsgrund överfördes till generalklausulen. I praktiken började den emellertid småningom — mer eller mindre automatiskt — jämsställas med samfundsjäv, vilket innebär att lagändringen som trädde i kraft vid början av år 1998 inte nödvändigtvis betydde någon väsentlig förändring i rådande tillämpningspraxis. Detsamma kan konstateras om s.k. övervaknings- eller ämbetsverksjäv. I de avseenden som nämns ovan har det i stor utsträckning varit fråga om att skriva in rådande tolkningspraxis i lagstiftningen.

Den grundläggande strukturen i den föreslagna förvaltningslagens reglering av jävsgrunderna är i stort sett densamma som i tidigare lagstiftning. På de grunder som anförs i utkastet kan den föreslagna bestämmelsen understödjas. Jag har emellertid lagt märke till att utkastets motivering till *jävsbestämmelserna är baserad på den s.k. generalklausulen*.

I utkastets allmänna motivering hänvisas till en empirisk intervjuundersökning som gjordes år 1998 för att kartlägga erfarenheterna av lagen om förvaltningsförfarande. Enligt undersökningen har generalklausulen medfört tolkningssvårigheter och framförallt frågorna kring jäv i rättelsekedet och i samband med återförvisande av ärenden har lett till divergerande tolkningar.

Med anledning av det som konstateras ovan kan man fråga sig om *det redan i samband med denna totalrevidering vore skäl att närmare granska om det i generalklausulens tillämpningspraxis har uppkommit sådana vedertagna tolkningar som det vore ändamålsenligt att uttryckligen skriva in i lagen i syfte att förtydliga praxis*. Generalklausulen kan — delvis med en analog tolkning av 13 kap. 1 § i rättegångsbalken — anses omfatta bl.a. följande situationer: en tjänsteman är motpart eller uppenbar ovän till en part, mellan en tjänsteman och en part råder ett fast personligt vänskapsförhållande eller bolagsmannaskap, en tjänsteman har tidigare behandlat samma ärende vid en annan myndighet (andrainstansjäv, som omfattar t.ex. utlåtandejäv), en tjänsteman har ett liknande ärende anhängigt hos förvaltningsmyndigheten samt förmansjäv (tjänstehierarkiskt jäv). Preliminärt kan generalklausulen fortfarande jämföras med den numera reviderade regleringen av domarjäv i 13 kap. i rättegångsbalken.

6.2.2. Andrainstansjäv

I fråga om domare föreskrivs i 13 kap. 7 § 1 mom. i rättegångsbalken att en domare är jävig om domaren eller en närmare angiven närstående till domaren har behandlat ärendet i en annan domstol, hos någon annan myndighet eller som skiljeman. Sådant s.k. andrainstansjäv skall i samband med förvaltningsförfarande alltjämt bedömas genom tolkning av generalklausulen.

6.2.3. Jäv i samband med ett återförvisat ärende

Inom förvaltningsrättskipningen är det inte exceptionellt att en domstol återförvisar ett ärende till en förvaltningsmyndighet för att behandlas och avgöras på nytt. Det är då åter fråga om ett förvaltningsförfarande. Också i situationer av detta slag förefaller bedömningen av jävsfrågan fortfarande vara beroende av generalklausulen.

I fråga om domare föreskrivs däremot uttryckligen i rättegångsbalkens nya 13 kap. 7 § 2 mom. att en domare är jävig att på nytt i samma domstol behandla samma ärende eller en del av det, om det finns grundad anledning att misstänka att domaren har en förhandsinställning i saken på grund av ett avgörande som domaren har träffat i saken eller av någon annan särskild orsak. Före den nya regleringen kunde domare som deltagit i behandlingen av ett återförvisat ärende

inte anses var jäviga med stöd av 13 kap. 1 § i rättegångsbalken. I detta avseende kan hänvisas t.ex. till högsta domstolens avgörande 27.8.1999 (liggare nr 2212).

6.2.4. Jäv i samband med behandling av rättelseyrkande

Utgående från rättspraxis och litteraturen samt den empiriska undersökning som ministeriet hänvisar till kan man med fog dra den slutsatsen att frågan är tolkbar (se t.ex. Kirsi Kuusikko: Tuleeko itseoikaisu näyttää puolueettomalta? - Näkökohtia toisen asteen jääviydestä ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/00, s. 83—90, och senare rättspraxis, t.ex. HFD 1.3.2001/344).

Att ett beslut är förenat med en rättelsemöjlighet betyder att den myndighet som har fattat det ursprungliga beslutet bereds tillfälle att då ny utredning förutsätter det rätta sitt beslut utan att behandlingen av ärendet nödvändigtvis behöver fortsättas genom ändringssökande. Det är sålunda inte fråga om någon egentlig behandling av ett besvärssökande, utan om den ursprungliga beslutmyndighetens förfarande som har samband med ordinärt ändringssökande. Behandlingen av ett rättelseyrkande har ansetts utgöra *fortsatt behandling av samma förvaltningsärende*, dvs. förvaltningsförfarande. Detta är också en förutsättning för ordinärt ändringssökande. Förfarandet har i allmänhet samband med beslutsfattande som har en särskild betydelse för en part, t.ex. i form av någon ekonomisk förmån.

Ett arrangemang som innebär att samma tjänsteman behandlar också ett rättelseyrkande, betonar den kännedom om ett enskilt ärende som den tjänsteman har som deltagit i det ursprungliga beslutet. På så sätt effektiveras också behandlingen av ärendet. Å andra sidan kan man emellertid med fog fråga sig om den ifrågavarande tjänstemannen vid behov kan ändra sin uppfattning, med andra ord om han har bildat sig en sådan förhandsuppfattning i ärendet som kan äventyra beslutsfattandets trovärdighet. I den sistnämnda situationen är ett rättelseyrkande ett onödigt mellanskede i behandlingen av ett ärende.

Vid bedömningen är det emellertid skäl att beakta att rättelseförfarandet inte i första hand innebär att parten går miste om besvärsmöjligheten. Medborgarnas rättssäkerhet och de förväntningar som ställs på rättsskyddet i enskilda fall blir sålunda de facto inte nödvändigtvis äventyrade i det fall att ett rättelseyrkande behandlas av sam-

ma tjänsteman som har varit med om att fatta det ursprungliga beslutet. Vid bedömningen kan det också vara av betydelse om rättelseyrkandet behandlas av samma tjänsteman eller av en separat rättelsenämnd eller av något annat organ av samma typ.

Situationen måste emellertid förutom enligt de nationella jävsbestämmelserna bedömas också utgående från Europeiska människorättsdomstolens tolkningspraxis som har uppkommit vid tillämpningen av Europeiska människorättskonventionen. Detta måste göras det oaktat att det i litteraturen förekommer kritik mot laglighetsövervakarna för att de har utsträckt tillämpningen av ovan nämnda tolkningspraxis från rättstgkipningen till förvaltningsförfarandet. Det räcker sålunda inte enbart att förvaltningsverksamheten de facto är opartisk (det s.k. subjektiva opartiskhetstestet) utan den skall också se så ut (det s.k. objektiva opartiskhetstestet).

Det kan ifrågasättas om det rådande arrangemanget överhuvudtaget ställer effektivitetssynpunkterna framför förverkligandet av opartiskhetsprincipen. Motiveringarna till bestämmelserna om rättelseförfarandet inskränker sig i allmänhet till att i första hand granska behandlingens effektivitet och möjligheterna att minska behovet av ändringssökande, vilket är viktiga strävanden när det gäller principen om en god förvaltning. Det är emellertid klart att effektiviteten inte kan vara en förevändning för att åsidosätta opartiskheten, trots att beslutsfattandet de facto har varit sakenligt. Å andra sidan förhåller det sig emellertid så att en snäv tolkning i situationer som denna i praktiken kan betyda att hela rättelseförfarandet blir oändamålsenligt. När det gäller jävsfrågan i samband med behandlingen av rättelseyrkanden kan nämnas t.ex. biträdande justitiekanslerns beslut 31.5.2000 dnr 1142/1/98, som det ovan anförda huvudsakligen är baserat på.

I justitiekanslersämbetets egen verksamhet aktualiseras i praktiken inte situationer av det slag som nämns ovan. Däremot är det relativt allmänt att den som har fått ett avgörande anför ett nytt klagomål i samma ärende. Det är då fråga om ett slags yrkande på ”rättelse” i det tidigare avgörandet. Enligt vedertagen tolkningspraxis är den som har föredragit/avgjort ett ärende i det första skedet inte jävig att behandla/avgöra ett sådant fortsatt klagomål. Det måste också beaktas att ämbetsverkets begränsade personella resurser talar för en sådan tolkning. I vissa situationer kan det emellertid bli aktuellt att byta ut föredraganden trots att denne inte direkt är jävig. Det är då snarare fråga om *s.k. delikatessjäv*.

6.2.5. Bedömning

Ovan gör jag närmast preliminära iakttagelser. I detta sammanhang har jag endast haft för avsikt att meddela ministeriet mina iakttagelser för kännedom med tanke på en eventuell fortsatt beredning. Även om det tydligen inte blir fråga om att justera jävsbestämmelserna i någon större utsträckning är det enligt min åsikt skäl att överväga alternativet att totalrevidera de jävsbestämmelser som gäller inom förvaltningsförfarandet, med beaktande av t.ex. utgångspunkterna vid revideringen av bestämmelserna om domarjäv.

Samtidigt är det skäl att överväga om det överhuvud finns några särskilda skäl till att jävsbestämmelserna för förvaltningsförfarandet fortsättningsvis delvis skall avvika från de som gäller för rättskipningen. En sådan skillnad föreligger, utöver vad gäller de bestämmelser som behandlas ovan, i fråga om avgörandet av jävsfrågor såtillvida att enligt 29 § i förvaltningslagen skall en tjänsteman själv avgöra om han är jävig medan en domare enligt 13 kap. 9 § 3 mom. i rättegångsbalken endast i undantagsfall kan avgöra samma fråga. Orsaken till denna skillnad kan uppenbarligen ytterst sökas i det faktum att domstolarnas oavhängighet tryggas i grundlagen. Frågan om alla skillnader kan härledas enbart ur detta faktum borde emellertid utredas närmare.

Även om de jävsgrunder som för närvarande hänförs till generalklausulen uttryckligen skulle skrivas in i lagen som särskilda jävsgrunder, t.ex. med liknande tilläggsdefinitioner som i rättegångsbalken i fråga om domare, skulle generalklausulen när det gäller förvaltningsförfarandet fortfarande spela en viktig roll för regleringen av jävsfrågorna. Det är nämligen varken möjligt eller lagstiftningstekniskt ens rationellt att göra upp en uttömmande förteckning över alla situationer.

Det kan också konstateras att eventuella nya bestämmelser om jävsgrunderna innebär att man utöver rättssäkerhetsaspekter samt opartiskhets- och effektivitetsprinciperna blir tvungen att beakta också vederbörande tjänstemäns verksamhetsmiljö och likaså att de ärenden som behandlas kan vara av skiftande karaktär. På lagstiftningsnivån är det i sista hand fråga om att väga förvaltningsförfarandets olika intressen och principer mot varandra. Motsvarande intresseavvägning är det fråga om också när generalklausulen i praktiken tillämpas inom förvaltningsverksam-

heten. En precisering av jävsgrunderna på det sätt som jag beskriver ovan innebär inte i och för sig att alla tolkningsproblem elimineras, även om de eventuellt blir färre.

7. UTREDNING AV ÄRENDEN (6 kap.)

7.1. Utredningsskyldighet, begäran om utredning och frister

I fråga om utredningsskyldigheten (31 §) kan det från justitiekanslersämbetets synpunkt framhållas att det i 5 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) finns särskilda bestämmelser om utredning av ärenden. Bestämmelsen i lagförslaget kan sålunda eventuellt i tillämpliga delar ses som ett komplement till regleringen i speciallagen. Enligt 1 mom. i det nämnda lagrummet skall i ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern, de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Regleringen av förfarandet vid *begäran om utredning* (32 §) innebär enligt motiveringen inte att 12 § 1 mom. i den gällande lagen om förvaltningsförfarande ändras i sak. I fråga om ärenden där justitiekanslersämbetet begär utredning av övervakningsobjekt kan det konstateras att i en skrivelse om en s.k. grundläggande interlokutorisk åtgärd inte individualiseras vad utredningen skall avse, om detta tillräckligt tydligt framgår av klagoskrivelsen som bifogas utredningsbegäran. Däremot skall s.k. fortsatta interlokutoriska åtgärder vara individualiserade. Det i lagen angivna kravet på individualisering uppfylls sålunda så som beskrivs ovan "i tillämpliga delar".

Till följd av de olika typer av ärenden som behandlas inom förvaltningen kan det emellertid vara på sin plats att bestämmelsens individualiseringskrav inte är ovillkorligt, utan att begäran om utredning skall individualiseras "vid behov".

Enligt bestämmelsen om *fristen för framläggande av utredning* (33 §) skall en skäligen tidsfrist sättas ut. Ibland kan emellertid ett ärende vara av brådskande natur, vilket innebär att utredningen måste fås in relativt snabbt. Med tanke på sådana situationer kan det vara skäl att byta ut ordet "skäligen" mot uttrycket "*tillräcklig med hänsyn till ärendets natur*".

I motiveringen till fristbestämmelsen nämns den i detta sammanhang godtagbara principen enligt vilken också utredning som har inkommit

efter fristen skall beaktas i mån av möjlighet. *Den eftersträvade flexibiliteten kan emellertid understrykas genom att bestämmelsen preciseras så att fristen vid behov kan förlängas på begäran av en part.* Vid justitiekanslersämbetet iakttas en sådan praxis såväl när det gäller utredningar från myndigheter som när det gäller utredningar från klagande.

7.2. Hörande av part

I fråga om *hörande* (34 §) är det från justitiekanslersämbetets synpunkt fråga om när det är skäl att höra en myndighet som avses i ett klagomål, eftersom det inte i klagomålsförandet förekommer parter i egentlig bemärkelse. En särskild bestämmelse om saken finns i 5 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt bestämmelsen skall, om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet beredas tillfälle att bli hörd.

Den kanske viktigaste frågan när det gäller justitiekanslersämbetet och dettas laglighetskontroll är *om de myndigheter som behandlar ärenden gällande förvaltningsklagan skall höra klaganden med anledning av utredningar som inhämtats med anledning av klagomålet, mao. om klaganden skall beredas tillfälle att ge ett bemötande.* Justitiekanslersämbetet bereder i regel klaganden tillfälle att ge ett bemötande om detta inte anses var uppenbart onödigt. Detta kan vara fallet t.ex. då bemötandet inte anses kasta nytt ljus över det konkreta händelseförlopp som har föranlett klagomålet. Det kan t.ex. vara fråga om utredningar eller utlåtanden som innehåller tolkningar i rättsfrågor, eftersom utgångspunkten är den att en myndighet på tjänstens vägnar skall utreda den rätta tillämpningen av lagen.

Betydelsen av ett bemötande kan understrykas i situationer där klagomålet har en *accentuerad betydelse som rättsmedel.* Detta är fallet då det inte finns någon möjlighet att anlita den ordinarie besvärsvägen. Härvid skall det ses till att förvaltningsklagan blir vederbörligen behandlad. En viktig fråga från rättssäkerhetssynpunkt är att såväl klagomålsobjektet som klaganden hörs i utredningssyfte under behandlingen. Till denna del kan hänvisas t.ex. till biträdande justitiekanslerns beslut 13.3.1997 dnr 736/1/95.

På det hela taget är det skäl att liksom enligt den gällande regleringen låta myndigheten enligt prövning i det enskilda fallet avgöra om tillfälle till bemötande skall beredas, med beaktande av flexibiliteten i behandlingen av ärenden som gäller förvaltningsklagan och de typer av ärenden som behandlas samt med beaktande av att klaganden i ett klagomålsärende inte intar ställningen av part eller motpart. I detta sammanhang måste emellertid betonas det som ovan anförs om betydelsen av ett bemötande med tanke på ärendets behandling. Till denna del kan också hänvisas till regeringens proposition RP 175/1990 rd (s. 15).

Det som anförs ovan har samband med frågan om möjligheten att framföra ärenden muntligen. Behandlingen av klagomålsärenden vid justitiekanslersämbetet är baserad på ett skriftligt förfarande. Hittills har man knappast haft några praktiska erfarenheter alls av *muntliga yrkanden och utredningar* (37 §), även om förfarandena i övrigt kan anses vara flexibla. I praktiken har 18 § i lagen om förvaltningsförfarande inte tillämpats. Utkastet kan emellertid till denna del, med de begränsningar som nämns ovan, i och för sig anses vara motiverat både med beaktande av det allmänna förvaltningsförfarande och från laglighetskontrollens synpunkt, särskilt med tanke på sådana personer som har faktiska svårigheter att sköta sitt ärende skriftligt.

Från justitiekanslersämbetets synpunkt kan förslaget betyda att ett bemötande av de utredningar som har inhämtats i ett ärende i fortsättningen kan ges också muntligen. I motiveringen till utkastet har nämligen konstaterats att det inte är skäl att förvägra någon tillfälle att ge ett muntligt yrkande, åtminstone inte i situationer där en myndighet begär motsvarande uppgifter skriftligen. Eftersom myndigheterna fortsättningsvis kommer att begära bemötanden enligt prövning kan samma prövning också i fortsättningen användas i fråga om 37 §. En omständighet som är ägnad att minska behovet att lägga fram muntlig "förtydligande" utredning i ett ärende är att det inte ställs några som helst formella krav på klagandenas skrivelser och att också de innehållsmässiga kraven är obetydliga.

I detta avseende är det emellertid i första hand skäl att se till att t.ex. per telefon mottagna uppgifter kan dokumenteras noggrant och korrekt (se 42 §). Den tjänsteman som tar emot uppgifterna måste göra anteckningar och kontrollera med uppgiftslämnaren att han har uppfattat saken rätt.

Utkastet är inte oproblematiskt heller till denna del, eftersom det senare kan visa sig att tjänstemannen och uppgiftslämnaren har olika uppfattningar om huruvida uppgifterna blivit antecknade på det sätt som uppgiftslämnaren avsåg. Ett i och för sig flexibelt förfarande får inte leda till att den inhämtade utredningen kan ifrågasättas. En sådan situation är ohållbar med tanke på en god förvaltning. *Det vore sålunda motiverat att uttryckligen begränsa skyldigheten att ta emot muntlig utredning till situationer där uppgiftslämnaren de facto inte kan sköta sitt ärendes skriftligen.*

7.3. Syn och inspektion

Från justitiekanslersämbetets synpunkt blir det ytterst sällan eller nästan aldrig aktuellt att *förrätta syn* (38 §), oberoende av hur partsbegreppet avgränsas eller definieras. *Det är emellertid inte uteslutet* att justitiekanslersämbetet förrättar syn. Genom en syneförrättning kan t.ex. en rörelsehindrad persons möjligheter att sköta sina ärenden hos en myndighet konstateras effektivare än enbart genom skriftliga handlingar.

Frågor av det slag som avses ovan kan aktualiseras också i samband med *inspektioner* (39 §). Enligt 3 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. I lagen föreskrivs inte närmare om inspektionsförfarandena.

Av utkastet framgår inte hur den ifrågavarande bestämmelsen skall tillämpas när en myndighet inspekterar en annan myndighet. Justitiekanslersämbetets inspektioner görs inte utgående från enskilda klagomål, även om klagomål indirekt kan ha betydelse för valet av inspektionsobjekt och för inriktningen av inspektionsverksamheten. I samband med inspektioner finns det inte, liksom inte överhuvudtaget i samband med klagomål, parter i samma bemärkelse som vid normal behandling av förvaltningsärenden. Ett inspektionsobjekt kan inte heller betraktas som en part. Utkastets lagförslag skulle, även om det tillämpas på justitiekanslersämbetets inspektionsverksamhet, i praktiken inte innebära någon väsentlig ändring i de vedertagna förfarandena. Det vore närmast frågan om huruvida inspektionsberättelsen skall tillställas inspektionsobjektet för kännedom.

8. AVGÖRANDE AV ÄRENDEN (7 kap.)

8.1. Beslutets innehåll

I fråga om beslutets innehåll (44 §) kan det konstateras att på klagomålsavgöranden också hittills i tillämpliga delar har tillämpats 23 § i lagen om förvaltningsförfarande. Till följd av klagomålsförfarandets speciella karaktär kan ett klagomålsavgörande fortfarande inte när det gäller parternas yrkanden och redogörelsen för grunderna förutsättas vara lika detaljerat som när det gäller egentliga förvaltningsärenden. Däremot är det, liksom hittills, skäl att också i klagomålsavgöranden nämna de frågeställningar som behandlas i avgörandet. Det är emellertid inte ändamålsenligt att räkna upp klagandens samtliga, ibland tiotals ”yrkanden” eller frågor som ändå inte närmare kommer att tas upp i avgörandet.

8.2. Motivering av beslut

Det föreslås att motiveringsskyldigheten (45 §) utvidgas så att den gäller också anställningar och antaganden till frivillig utbildning eller beviljande av förmåner som är baserade på bedömning av sökandens egenskaper. Enligt utkastet kan denna undantagsgrund inte anses motsvara det rådande rättsläget. Motiveringen ger emellertid det intrycket att frågan har granskats i första hand utgående från förfarandet vid tillsättning av tjänster. Till denna del är det lättare att godta en utvidgning av motiveringsskyldigheten.

I den mån som utvidgningen gäller också *förmåner* som är baserade på bedömning av sökandens personliga egenskaper är det emellertid skäl att mera i detalj utreda frågan och ta ställning till den. Beslut som baseras på bedömning av en persons förmåga och egenskaper, särskilt i en situation där det av en eller annan orsak inte är möjligt att bevilja alla personer i samma ställning en förmån som t.ex. löneförhöjning, kan fortsättningsvis, särskilt när det gäller arbetstagare, leda till ett sådant prekärt slutresultat som det hänvisas till redan i motiveringen till lagen om förvaltningsförfarande. Det förekommer också förmåner, t.ex. arbetsplatsrelaterade löneförhöjningar, som varken bör eller ens kan sökas särskilt. Det är då fråga om att arbetsgivaren inom ramen för existerande resurser enligt fri prövning riktar en förmån till en viss person eller till vissa personer. Detta kan i sin tur också ha betydelse för bedömningen av hur omfattande motiveringsskyldighe-

ten sist och slutligen är när det gäller beslut av detta slag. Det kan i och för sig anses vara eftersträvarvärt att öka öppenheten.

När det gäller klagomålsärenden har motive-ringsskyldigheten iakttagits redan hittills.

Det är i praktiken inte sällsynt att laglighets-övervakarna måste ta ställning till frågan om andra myndigheters beslut är bristfälligt motive-rade. Särskilt problematiska i detta avseende är *blankettbeslut i ärenden av masskaraktär*. Det förekommer att man för laglighetsövervakaren försöker motivera bristfälliga beslutsmotiveringar med tekniska problem, dvs. med att dataprogrammen inte tillåter vissa typer av tillägg eller ändringar i blankettunderlagen. Detta kan inte anses vara en godtagbar grund för bristfälliga beslutsmotiveringar, eftersom beslut alltid kan avfattas också på något annat sätt än med användning av färdiga program.

förberedande åtgärder skulle i någon mån undanröjas då den föreslagna bestämmelsen gäller också förberedande åtgärder som har vidtagits före ett beslut som skall delges bevisligen. Detta förutsätter att myndigheten redan i detta behandlingsskede gör en bedömning av ett eventuellt besluts slutgiltiga karaktär från partens synpunkt. Eftersom bevisning som har inhämtats genom förberedande åtgärder har en väsentlig betydelse för avgörandets slutresultat, kommer förfarandet med bevislig delgivning eventuellt att bli vanligare när det gäller sådana förberedande åtgärder som inte förutsätter bevislig delgivning. Det som konstateras ovan innebär samtidigt att de uppskattade kostnadsbesparingarna inte nödvändigtvis uppkommer. En bidragande orsak till detta är att utkastets 23 § 2 mom. uppenbarligen också kommer att orsaka tilläggs-kostnader.

10. SAMMANFATTNING

9. DELGIVNING (9 och 10 kap.)

Den föreslagna förvaltningslagen förtydligar det tidigare rättsläget där sändande och delgivning av handlingar i förvaltningsärenden reglerades i lagen om översändande av handlingar (74/1954) och i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). *I fråga om laglighetskontrollen kan det generellt konstateras att det inte har förekommit några större praktiska problem*. De föreslagna bestämmelserna förenklar delgivningsförfarandena och förbättrar rättssäkerheten.

Bestämmelsen om *delgivningsskyldighet* i 54 § uttrycker den allmänna principen att varje beslut som är relevant för någons rättsliga ställning skall delges. Detta gäller utöver parter också andra personer som har rätt att söka rättelse eller ändring. Rättssäkerhetssynpunkter talar till denna del för en utvidgning av tillämpningsområdet så att det omfattar också myndigheternas utredningsskyldighet. Bestämmelsen om delgivning med dödsbon kompletterar bestämmelserna i den tidigare lagstiftningen.

Bestämmelsen i 60 § om *bevislig delgivning* är i praktiken viktig. Även om syftet med förslaget är att begränsa tillämpningsområdet för bevislig delgivning så långt som möjligt, måste karaktären av det beslut som föregår en bevislig delgivning bedömas utgående från mottagarens rättssäkerhet i det enskilda fallet.

Den tolkbarhet som tidigare förekommit när det gäller delgivning av interlokutoriska, dvs.

De omständigheter som framförs i motiveringen till propositionsutkastet talar otvivelaktigt för att den föreslagna förvaltningslagen behövs, även om lagen om förvaltningsförfarande måste anses fungera relativt väl. I synnerhet från laglighetskontrollens synpunkt är det önskvärt att grunderna för en god förvaltning tydligt skrivs in i lagtexten liksom även principerna för förvaltningsförfarandet. Från laglighetskontrollens synpunkt är det välkommet med en förvaltningslag som normerar myndigheternas verksamhet mera heltäckande än lagen om förvaltningsförfarande och som uttryckligen uppfyller de krav som ställs i 21 § 2 mom. i grundlagen.

Målet är att stifta en lag på *medborgarnas villkor*, vilket i det moderna samhället kan anses vara en motiverad utgångspunkt för en revidering. Förvaltningsverksamheten är emellertid en komplex helhet där det inte nödvändigtvis är möjligt att uppnå ett *idealtillstånd*. Det är fråga om *målsättningar* och om *medlen* för att uppnå dem. I propositionsutkastet kan konstellationen mål-medel i huvudsak anses vara lyckad. Det är emellertid på det hela taget fråga om en *avvägning mellan olika intressen* samt om samordning av dem. Verksamhetens *kvalitet* och *effektivitet* måste på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt kunna samordnas med de *resurser* som står till buds.

Detta betyder att det redan på lagstiftningsnivån är skäl att undvika att ställa upp orealistiska mål. Av utkastets avsnitt 4 framgår att man egentligen inte har tänkt sig att några resursök-

ningar skall behövas. Med beaktande av de åtgärder som i praktiken behövs för att genomföra utkastets målsättningar anser jag att en sådan utgångspunkt är orealistisk. Jag har ovan i avsnitten 3—9 fört fram synpunkter som är relevanta dels för den allmänna förvaltningsverksamheten, dels för justitiekanslersämbetets egen verksamhet. Det är huvudsakligen fråga om precisering av ordalydelser (t.ex. 32 och 33 §) eller om komplettering av bestämmelser (t.ex. 6 §). Endast i ett fåtal fall går mina anmärkningar längre än så (likväl 2 och 9 §, 23 § 2 mom. samt 28, 37 och 45 §).

Särskilt i fråga om *lagens tillämpningsområde* vore det nödvändigt att i samband med den fortsatta beredningen av utkastet i större utsträckning beakta *klagomålsärenden* och bedöma den föreslagna förvaltningslagens tillämplighet i dessa avseenden, med beaktande av att klagomål till sin karaktär skiljer sig från sedvanliga förvaltningsärenden, samt den omständigheten att det vid sidan av de högsta laglighetsövervakarna finns relativt många myndigheter som övervakar förvaltningen och behandlar klagomål. Enligt min åsikt är det inte skäl att med synnerligen detaljerade bestämmelser reglera de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet när de prövar klagomål. Det är skäl att lämna formerna för och tillvägagångssätten vid utredningen av ärenden beroende av deras prövning.

Vid bedömningen är det skäl att beakta den högsta laglighetskontrollens på grundlagsnivå definierade speciella karaktär, i jämförelse med den behandling av klagomålsärenden som sker hos övriga myndigheter. Eventuella ändringar som berör de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet är det skäl att överväga och genomföra i samband med speciallagstiftningen om dessa.

9.4. En person hölls häktad mellan huvudförhandlingen och kanslidomen

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens
beslut 18.4.2001, dnr 24/31/00

1. ÄRENDETS ANHÄNGIGHET

MK bad i en 11.11.2000 daterad, av juris kandidat JT upprättad skrivelse till polisinrättningen

i Jyväskylä härad polisen undersöka om Jyväskylä tingsrätt i sin sammansättning 5.7.2000, dvs. med tingsdomaren och tre nämndemän, hade gjort sig skyldig till brott då den bestämde att MK fortsättningsvis skulle hållas häktad.

Enligt skrivelsen var häktningsbeslutet lagstridigt med stöd av Vasa hovrätts avgörande 7.7.2000 och tvångsmedelslagen. I skrivelsen anfördes att de som fattat beslutet eventuellt orätmätigt hade berövat MK friheten. Olägenheten eller skadan kunde enligt skrivelsen inte anses vara obetydlig, eftersom beslutet gällde ända till 12.7.2000 och hovrätten hade rättat det genom sitt avgörande 7.7.2000. I skrivelsen ansågs det också att förfarandet i ärendet eventuellt stred mot tjänsteplikten och yrkades på straff på grund härav. Enligt skrivelsen skulle ersättningsyrkanden läggas fram vid en eventuell rättegång.

Kriminalkommissarie Eila Koivuniemi vid polisinrättningen i Jyväskylä härad tillställde med ett 15.11.2000 daterat brev justitiekanslern för kännedom ovan nämnda begäran om förundersökning samt en kopia av den i ärendet upprättade brottsanmälan 6160/S/33697/00. Hon meddelade att någon förundersökning inte inleds förrän justitiekanslern i egenskap av specialåklagare i tjänstebrottsärenden som gäller domare hade uttalat sin uppfattning om saken.

Till skrivelsen har fogats kopior av Jyväskylä tingsrätts brottmålsprotokoll 5.7.2000 över huvudförhandlingen i målet R 00/824 samt av Vasa hovrätts 7.7.2000 givna avgörande nr 782 med anledning av klagan dnr R 00/832 gällande häktningen.

2. UTREDNING

Enligt 110 § 1 mom. i grundlagen (731/1999) fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt 9 § 2 mom. i lagen om allmänna åklagare (199/1997) skall beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern i statsrådet eller av riksdagens justitieombudsman.

2.1. Tingsrättsmedlemmarnas utredningar

För undersökningen av ärendet har jag i ett 20.11.2000 daterat brev uppmanat lagmannen vid Jyväskylä tingsrätt att inhämta och tillställa mig tingsdomare Timo Järvinens samt nämnde-

männen Liisa Eräpohjas, Seppo Rantanens och Heikki Tikkas utredningar i ärendet.

Lagman Eero Huotari har med sitt 28.12.2000 daterade brev tillställt mig tingsdomare Järvinens 7.12.2000 daterade utredning samt nämndemännen Rantanens 23.12.2000 och Eräpohjas 27.12.2000 daterade utredningar. Samtidigt uppgav lagman Huotari att nämndeman Tikka hade meddelat att han inte kommer att ge någon utredning.

Tingsdomare Järvinen, som i det ärende som avses i klagan fungerat som tingsrättens ordförande, fogade till sin utredning en kopia av Vasa hovrätts 31.7.2000 daterade nya avgörande nr 807 med anledning av MK:s klagan över det häkttningsbeslut som ingick i Jyväskylä tingsrätts 12.7.2000 daterade dom nr 11022 och konstaterade bl.a. följande.

Vid den överläggning som ordföranden och nämndemännen höll efter huvudförhandlingen konstaterades det att domen, med beaktande av vissa synpunkter i samband med avfattandet av den, inte kunde ges omedelbart efter huvudförhandlingen. Det beslöts att domen skulle meddelas en vecka senare, dvs. 12.7.2000, som en kanslidom enligt 11 kap. 7 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål (BRL). Samtidigt konstaterades det att MK, som hade varit berövad sin frihet sedan 26.4.2000, inte under slutpläderingen hade framfört något skäl till att han efter huvudförhandlingen borde ha försatts på fri fot. Tingsrätten hade redan i det första skedet av den avslutande överläggningen ansett att slutresultatet för MK:s vidkommande åtminstone till övervägande del skulle bli en fällande dom. Vidare ansågs det att häktningen i och för sig var förenlig med rättsordningen. Författningsgrunden för avgörandet konstaterades vara oklar och ordföranden förutsattes avfatta en motivering.

Tingsdomare Järvinen konstaterade vidare att det i motiveringen till avgörandet som innebar att MK skulle hållas häktad anfördes att förutsättningarna hade undersökts i enlighet med de principer som framgår av 1 kap. 26 § i tvångsmedelslagen (TML). Avgörandet var således inte direkt baserat på TML 1 kap. 26 §. I TML finns ingen uttrycklig bestämmelse om hur häktningsförutsättningarna skall undersökas i en situation där domstolen efter huvudförhandlingen meddelar att en kanslidom kommer att ges vid en viss tidpunkt. Först genom lagen om rättegång i brottmål, om trädde i kraft 1.10.1997, blev det möjligt att meddela kanslidomar. I TML 1 kap. 23 § föreskrivs om häktning när huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts. På denna grund

hade Järvinen kunnat dra också den slutsatsen att det i en situation där det meddelas att en kanslidom ges vid en viss tidpunkt, inte finns någon anledning att överhuvudtaget ge ett yttrande enligt TML 1 kap. 23 § om huruvida vederbörande fortfarande skall hållas häktad. Denna tolkning kunde emellertid inte anses skäligen från den häktades synpunkt, eftersom den i BRL 11 kap. 7 § 2 mom. angivna tiden enligt lagen kan vara 14 dagar och av särskild anledning får förlängas.

Enligt utredningen hade tingsrätten ansett det nödvändigt att ge ett yttrande om häktningen. I detta skede hade det inte längre varit möjligt att åberopa de grunder på vilka MK hade hållits häktad, dvs. att han försvårade sakens utredning och drog sig undan rättegång (TML 1 kap. 3 § 1 mom. och 8 § 1 mom.), eftersom huvudförhandlingen hade slutförts och vid slutpläderingen också för MK:s vidkommande hade åberopats endast skälighetssynpunkter.

Även om hovrätten hade upphävt tingsrättens avgörande i fråga om häktningen, framgår hovrättens ståndpunkt till det berättigade i att hålla MK häktad av hovrättens senare, 31.7.2000 daterade avgörande, genom vilket hovrätten förkastade MK:s klagan över tingsrättens 12.7.2000 daterade avgörande till den del detta gällde häktningen av MK.

Enligt tingsdomare Järvinens åsikt var förfarandet förenligt med rättsordningen, med beaktande av att det saknades en uttrycklig norm om saken. MK hade inte blivit orättmätigt berövad friheten och förfarandet i ärendet stred inte mot tjänsteplikten.

Enligt nämndemännen Eräpohja och Rantanen hade man efter prövning och överläggning beslutat hålla MK häktad.

2.2. Skriftlig utredning

Justitiekanslersämbetet rekvirerade akten R 00/832 som anslöt sig till Vasa hovrätts med anledning av klagan 7.7.2000 givna beslut nr 782, samt diarieuppgifter om ärendet.

Dessutom rekvirerade justitiekanslersämbetet en kopia av Jyväskylä tingsrätts 12.7.2000 daterade dom nr 11022 varav bl.a. framgår att tingsrätten hade dömt MK för yrkesmässig förmedling av alkoholhaltigt ämne, för narkotikabrott samt för två grova narkotikabrott till ett gemensamt fängelsestraff på fem år. Tingsrätten bestämde med stöd av 1 kap. 26 § i tvångsmedelslagen att MK skall häktas när han påträffas.

Justitiekanslersämbetet rekvirerade från Vasa hovrätt också diarieuppgifter och kopior av kallelserna till huvudförhandlingen i besvärärendet dnr R 00/1027 som hänförde sig till den ifrågavarande domen. Av handlingarna framgår bl.a. att huvudförhandlingen i hovrätten hade inhiherats första gången 30.11.2000 och därefter 7.3.2001, eftersom kallelsen till huvudförhandling inte hade kunnat delges MK. Som nytt datum för huvudförhandlingen utsattes 20.6.2001.

3. BEMÖTANDE

I MK:s 11.1.2001 daterade bemötande, som upprättats av juris kandidat JT med anledning av tingsrättens utredningar, konstaterades att tingsrättens medlemmar trodde sig ha haft rätt att besluta om häktning på de föreliggande grunderna. I bemötandet anfördes att ärendet borde undersökas ytterligare.

4. HOVRÄTTENS TILLÄGGSUTREDNING

4.1. Begäran om utredning

I mitt 5.2.2001 daterade brev till presidenten för Vasa hovrätt konstaterade jag bl.a. följande.

Enligt 11 kap. 7 § 2 mom. lagen om rättegång i brottmål (689/1997) kan en dom under vissa förutsättningar meddelas i domstolens kansli. Om svaren är häktad skall på honom tillämpas 1 kap. 23 § (693/1997) tvångsmedelslagen, dvs. bestämmelsen om häktning när huvudförhandlingen uppskjuts. Enbart den omständigheten att Jyväskylä tingsrätt felaktigt tillämpat vad som i samma kapitel 26 § (213/1995) föreskrivs om häktning av den som har dömts till straff, hade inte hindrat hovrätten att beakta det faktiska rättegångsskedet och att bedöma ärendet utgående från det lagrum som de facto var tillämpligt.

Genom mitt nämnda brev bad jag presidenten för Vasa hovrätt inhämta de ledamöters och den föredragandes utredningar om sitt förfarande, vilka var med om att fatta hovrättens 7.7.2000 givna beslut nr 782.

4.2. Hovrättsledamöternas och föredragandens utredningar

Utredningarna tillställdes mig med ett brev som var undertecknat av Vasa hovrätts president

Ingvar Krook och kanslichef Kari-Matti Kaupila 15.3.2000.

I hovrättsråden Olli Varilas, Seppo Männikö och Raimo Riskus 15.3.2001 daterade, gemensamma utredning konstateras bl.a. följande.

Eftersom tvångsmedelslagens bestämmelser ingriper i individens grundläggande rättigheter kan de betraktas som ovillkorliga. De förteckningar över förutsättningarna för anhållande/häktning i olika behandlingsskeden som ingår i 1 kap 3, 8 och 26 § tvångsmedelslagen är uttömmande och kan inte tolkas extensivt. I varje skede av behandlingen måste det undersökas om häktningförutsättningar föreligger och en fånge måste omedelbart friges om en tidigare tillämpad eller någon annan grund för häktning inte längre föreligger i ett senare behandlingsskede.

Enligt 1 kap 26 § tvångsmedelslagen som gäller häktning av en redan dömd person får domstolen förordna att ”den som dömts till ovillkorligt fängelsestraff” skall häktas eller fortfarande hållas häktad under de förutsättningar som nämns i paragrafen. Eftersom MK inte ännu 5.7.2000 hade dömts till ovillkorligt fängelsestraff kunde han enligt den ståndpunkt som framfördes i utredningen inte hållas häktad ens med stöd av en tolkning av nämnda 26 §.

Bestämmelsen i 1 kap 23 § tvångsmedelslagen gäller enligt sin ordalydelse häktning när huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts. I det föreliggande fallet var det inte direkt fråga om någotdera alternativet. Den arbetsgrupp för revidering av lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel som justitieministeriet tillsatte 8.9.1995 föreslog i sitt 30.8.1999 daterade betänkande att 1 kap 23 § tvångsmedelslagen ändras så att i paragrafen tas in en bestämmelse om att domstolen skall yttra sig om huruvida svaren skall hållas häktad också i det fall att domstolen inte avkunnar sin dom omedelbart efter att huvudförhandlingen har slutförts.

Domstolen är skyldig att pröva förutsättningarna för häktning även om det i detta avseende skulle finnas en lucka i lagstiftningen. Hovrätten har således i sin bedömning fäst avseende vid 1 kap 23 § tvångsmedelslagen, men detta har inte haft någon betydelse för slutresultatet. Tingsrätten skulle inte ha fått tillämpa 1 kap 26 § tvångsmedelslagen om häktning av den dömd och inte heller motivera en fortsatt häktning med att ett fängelsestraff på över två år eventuellt skulle ådömas. Inte heller i det ovannämnda betänkandet föreslås att tvångsmedelslagens bestämmelser om häktningförutsättningarna skall ändras i en sådan riktning.

I utredningen anförts att den grund som allmänna åklagaren åberopade vid tingsrättens huvudförhandling 5.7.2000 — dvs. att ett fängelsestraff på över två år skulle ådömas — inte var förenlig med lagen. Då domen inte avkunnas omedelbart efter huvudförhandlingen och då de grunder på vilka häktningen har förlängts till huvudförhandlingen inte längre föreligger, måste frågan om att fortfarande hålla svaranden häktad med stöd av 1 kap 23 § tvångsmedelslagen behandlas processuellt. Eftersom 1 kap 26 § tvångsmedelslagen inte ännu kan tillämpas måste ärendet bedömas med stöd av 1 kap 3 och 8 § tvångsmedelslagen. Domstolen måste, efter att ha hört parternas yrkanden och svar gällande frågan om fortsatt häktning, avgöra om det finns sådana grunder för att hålla svaranden häktad som avses i 3 och 8 §.

Enligt utredningen hade hovrätten inte någon annan möjlighet än att besluta att svaranden skulle frigges. Å andra sidan anses det i utredningen att tingsrättens avgörande var helt förståeligt, särskilt som det i den gällande lagstiftningen finns en lucka vad gäller situationer av detta slag. Med tanke på framtida lagstiftning vore det således önskvärt att den ifrågavarande situationen uttryckligen regleras i 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen för den händelse att huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts, eftersom tingsrätten då den några dagar senare meddelar en kanslidom redan har tagit emot all bevisning och således kan bedöma också frågan om ett eventuellt straff på ett helt annat sätt än i det fall att huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts.

Tf. hovrättsrådet, assessor Annette Laukkonen, som föredragit ärendet i hovrätten, har för sin del givit en 15.3.2001 daterad utredning. Laukkonen förenar sig om slutresultatet och hänvisar till den ovan relaterade utredningen vad gäller tillämpningen av tvångsmedelslagens bestämmelser.

4.3. Tillämpningspraxis gällande tvångsmedelslagen

Jag har vänt mig till de övriga hovrätternas kanslichefer och till vissa tingsrätter för att ta reda på domstolarnas praxis vid tillämpningen av tvångsmedelslagen. Vid diskussioner om tillämpning av tvångsmedelslagen har inte framkommit motsvarande problem som i det aktuella fallet. Rådande praxis förefaller vara att domstolarna tillämpar 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen också i situationer där det efter huvudförhand-

lingen meddelas att en kanslidom kommer att ges i ärendet.

Jag har vidare varit i kontakt med justitieministeriet beträffande ändringsförslagen i det betänkande som arbetsgruppen för revidering av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen överlämnade 30.8.1999 samt beträffande ärendets framskridande. I det nämnda betänkandet föreslås bl.a. en ändring av nämnda 1 kap. 23 § i tvångsmedelslagen. I den föreslagna bestämmelsen nämns beslut om häktning bl.a. i det fall att domstolen beslutar att en ny huvudförhandling skall hållas och då domstolen inte avkunnar domen omedelbart efter avslutat huvudförhandling. Regeringen har för avsikt att hösten 2001 avlåta en proposition om saken till riksdagen.

5. AVGÖRANDE

5.1. Bestämmelserna

I 1 kap. 3 § tvångsmedelslagen (450/1987) föreskrivs om förutsättningarna för anhållande och i 8 § (båda bestämmelserna ändrade 361/1990 och 213/1995) om förutsättningarna för häktning.

I lagens 1 kap 23 § (693/1997) föreskrivs också om häktning när huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts. Enligt bestämmelsen skall domstolen när den inställer eller uppskjuter huvudförhandlingen i ett mål där den svarande är häktad samtidigt pröva om det finns skäl att fortfarande hålla honom häktad.

I samma kapitel 26 § (213/1995) föreskrivs om häktning av en dömd person. Domstolen får förordna att den som dömts till ovillkorligt fängelsestraff skall häktas eller fortfarande hållas häktad, om

1) det utdömda straffet är fängelse i minst två år,

2) det utdömda straffet är fängelse under två år och minst ett år och det är sannolikt att den dömda

a) flyr eller på annat sätt drar sig undan verkställighet av straff eller

b) fortsätter sin brottsliga verksamhet,

3) det utdömda straffet är fängelse under ett år och

a) den dömda inte har stadigvarande bostad i Finland och det är sannolikt att han genom att lämna landet drar sig undan verkställighet av straff, eller

b) den dömda i en eller flera domar har dömts till fängelsestraff för flera brott som har begåtts

med korta mellanrum och häktningen är nödvändig för att hindra fortsatt brottslig verksamhet av lika allvarlig art.

Enligt paragrafens 2 mom. är ett beslut om häktning av en dömd i kraft tills verkställigheten av straffet inleds eller fullföljdsdomstolen förordnar annat i saken.

I lagens 1 kap. 26a § föreskrivs om förbud mot oskäligen häktning. Enligt bestämmelsen får ingen häktas eller förordnas att fortfarande hållas häktad, om detta skulle vara oskäligt med hänsyn till sakens natur eller den för brottet misstänktes eller dömdes ålder eller andra personliga förhållanden.

I 11 kap. 7 § 1 mom. lagen om rättegång i brottmål (689/1997) föreskrivs bl.a. att beslutsöverläggningen skall hållas så snart huvudförhandlingen har avslutats eller senast följande dag. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att om överläggningen mellan domstolens medlemmar eller avfattandet av domen i ett omfattande eller svårt mål kräver det, får domen meddelas i domstolens kansli inom 14 dagar från den dag huvudförhandlingen avslutades. Om domen av något särskilt skäl inte kan meddelas inom den nämnda tiden, skall den meddelas så snart som möjligt. Då handläggningen avslutas skall de parter som är närvarande underrättas om när domen meddelas.

5.2. Allmän bedömning av domstolarnas förfarande

Det är i detta fall fråga om tillämpning av 1 kap. tvångsmedelslagen. Jyväskylä tingsrätt hade 5.7.2000 efter avslutad huvudförhandling meddelat att i ärendet R 00/824 ges en kanslidom 12.7.2000 samt att MK fortfarande skall hållas häktad. Vasa hovrätt har emellertid genom sitt 7.7.2000 daterade beslut nr 782 upphävt tingsrättens förordnande om häktning av MK och förordnat att denne omedelbart skall frigges. Detta skedde redan samma dag.

I 1 kap. tvångsmedelslagen finns inga uttryckliga bestämmelser för det fall att det efter avslutad huvudförhandling meddelas att domen i ärendet ges senare. Vid justitieministeriet färdigställdes år 1999 ett propositionsförslag med förslag till komplettering av 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen med en sådan bestämmelse, men propositionen har inte ännu avlåtits. Det är således fråga om att tolka en lagstiftning med luckor, vilket är i viss mån problematiskt från laglighetsövervakningens synpunkt.

Jyväskylä tingsrätt har i sitt ifrågavarande avgörande tillämpat 1 kap 26 § tvångsmedelslagen om häktning av en dömd person. Tingsrättens ståndpunkt är enligt min åsikt såtillvida logisk att tingsrätten vid sin överläggning kommit fram till att domen åtminstone huvudsakligen skulle bli fällande. Tingsrätten dömdes 12.7.2000 svaranden till ett fängelsestraff på fem år.

Vasa hovrätt har för sin del ansett att det med stöd av det lagrum som tingsrätten tillämpade inte var möjligt att häkta den dömden, eftersom MK 5.7.2000 inte ännu hade dömts till straff. Härvid åsidosattes 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen som visserligen är rubricerad "häktning när huvudförhandlingen inställs eller uppskjuts" men som enligt min uppfattning borde ha tagits i beaktande. Enligt uppgift har denna tolkning i allmänhet godtagits i hovrättspraxis.

Den ovannämnda tolkningssituationen är en följd av 11 kap. 7 § lagen om rättegång i brottmål (689/1997) som gäller uppskjutande av beslutsöverläggningen och meddelande av domen efter huvudförhandlingen. I omfattande och svåra ärenden kan domstolsledamöternas överläggning och avfattande av domen leda till att meddelandet av domen skjuts upp med 14 dagar från den dag då huvudförhandlingen avslutades. För jämförelsens skull kan det konstateras att enligt det tidigare rättegångsförfarandet förekom det i praktiken inte att mål som gällde en häktad uppskötts för yttrande eller för meddelande av domen, vilket således har blivit möjligt först efter 1.10.1997.

5.3. Rättslig bedömning av ärendet

Från laglighetskontrollens synpunkt är möjligheterna begränsade då man på goda grunder kan komma fram till olika avgöranden och då principen om ett enda riktigt avgörande inte är tillämplig. I det föreliggande ärendet kan man enligt min åsikt anse att ingendera domstolen förfarit helt sakenligt. I den begäran om utredning som jag riktade till Vasa hovrätt framförde jag som min ståndpunkt att det i fallet hade varit skäl att tillämpa 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen om häktning när huvudförhandlingen uppskjuts.

Med hänvisning till det ovanstående anser jag att Jyväskylä tingsrätts förfarande enligt en strikt tolkning stod i konflikt med ordalydelsen i 1 kap. 26 § tvångsmedelslagen men att tingsrätten hade anfört beaktansvärda synpunkter till stöd för sin tolkning. Vad beträffar nämndemännens ansvar för tingsrättens förfarande konstaterar jag att det

i praktiken har ansetts att det i allmänhet är ordföranden ensam som svarar för fel vid tillämpningen av lagar. Eftersom det inte finns några särskilda bestämmelser om nämndemännens ansvar måste den enskilde nämndemannens juridiska ansvar bedömas från fall till fall.

Å andra sidan konstaterar jag att hovrättens behandling av klagan över obefogad häktning med stöd av 1 kap. 27 § 2 mom. tvångsmedelslagen närmast kan betraktas som extraordinärt ändringssökande där slutresultatet är avgörande och omfattningen av domstolens prövningsrätt (reformatio in peius) inte har begränsats. Vasa hovrätts ståndpunkt måste med hänsyn till detta anses vara alltför kategorisk. Den har i praktiken lett till en situation där svaranden har utnyttjat situationen efter hovrättens frigivningsbeslut och dragit sig undan rättegång, trots att han senare förordnats bli häktad då han påträffas. Efter att ha sökt ändring i tingsrättens avgörande har svaranden lyckats skjuta upp ärendets behandling i hovrätten, eftersom han inte har kunnat stämmas in till hovrättens huvudförhandling.

Jag kan inte godkänna en sådan tolkning av den föreslagna kompletteringen av tvångsmedelslagen att svaranden inte längre skulle få hållas häktad för meddelande av domen i sådana fall där huvudförhandlingen uppskjuts enligt den gällande lagen. Vad gäller lagrevideringsprojektet kan sådana e contrario -slutsatser inte dras att ett visst förfarande är närvarande är felaktigt. Den föreslagna lagändringen stöder i själva verket den tolkning som måste anses rådande på andra håll i Finland, dvs. att tiden från det att huvudförhandlingen avslutats till det att domen meddelas också måste betraktas som en sådan typ av uppskov som avses i 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen.

5.4. Åtgärder

Med stöd av det som anförts ovan anser jag mig inte ha någon anledning att vidta åtalsåtgärder till följd av MK:s brottsanmälan.

Från laglighetskontrollens synpunkt har jag ansett det vara befogat att underrätta ordföranden för Jyväskylä tingsrätt, tingsdomare Timo Järvinen om min i avsnitt 5.3. framgående uppfattning, dvs. att tingsrätten i enlighet med rådande rättspraxis borde ha tillämpat 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen i stället för 26 § i det nämnda kapitlet. För tingsrättens nämndemän Liisa Eräpohjas, Seppo Rantanens och Heikki Tikkas vidkommande föranleder ärendet inga åtgärder från min sida.

I samma syfte meddelar jag Vasa hovrätts ledamöter, hovrättsråden Olli Varila, Seppo Männikkö och Raimo Risku samt föredraganden, assessor Annette Laukkonen att hovrätten borde ha bedömt ärendet också med stöd av 1 kap. 23 § tvångsmedelslagen och inte inskränkt sig enbart till en bedömning utgående från det lagrum som tingsrätten tillämpat.

Jag sänder kopior av detta beslut till lagmanen vid Jyväskylä tingsrätt, för vidarebefordran till tingsdomare Järvinen och till vederbörande nämndemän, samt till Vasa hovrätts president för vidarebefordran till de ledamöter och den föredragande som medverkat till hovrättens avgörande.

En kopia av beslutet tillställs också justitieministeriets lagberedningsavdelning och Jyväskylä härads polisinsättning för kännedom.

9.5. Tjänstemannanämndens behandlingstider

Biträdande justitiekansler Jukka Pasanens
beslut 23.2.2001, dnr 16/50/99

1 UTREDNINGSBEGÄRAN TILL TJÄNSTEMANNANÄMNDEN 4.2.2000

Den i anslutning till finansministeriet verk samma tjänstemannanämnden skall enligt 49 § i statstjänstemannalagen (750/1994) behandla och avgöra de ärenden som enligt statstjänstemannalagen ankommer på nämnden. Bland ärenden som tjänstemannanämnden behandlar kan nämnas de som räknas upp i 53 § 2 mom. i statstjänstemannalagen, dvs. rättelse i beslut om varning, permittering, uppsägning, upplösning av tjänsteförhållande och avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning. Enligt 54 § (604/1997) får ändring i tjänstemannanämndens beslut sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

I samband med vissa inspektioner bl.a. hos myndigheter inom polisförvaltningen har biträdande justitiekanslern uppmärksamats på tjänstemannanämndens behandlingstider. Under de diskussioner som förts i samband med inspektionerna har det konstaterats att tjänstemannanämndens behandlingstider är oskäligt långa. Som exempel har nämnts två ärenden som framgår av bilagorna till biträdande justitiekanslerns utredningsbegäran.

I de flesta kategorier av ärenden som nämns i 53 och 56 § i statstjänstemannalagen och som kan tas upp till behandling i tjänstemannanämnden är det frågan om faktorer som direkt påverkar tjänstemäns ekonomiska utkomstförutsättningar (löneförmåner). Då ärendena drar ut på tiden, särskilt om de överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, drabbas tjänstemannen och hans familj ofta av avsevärda ekonomiska svårigheter under behandlingstiden. De negativa konsekvenserna kan inte till fullo gottgöras genom att tjänstemannen, om han vinner målet, eventuellt får rätt till retroaktiva löneförmåner. Om behandlingen av sådana svåra och ekonomiskt betydande ärenden som nämns i 53 § i statstjänstemannalagen drar ut på tiden, blir följden också annars osäkerhet och andra negativa konsekvenser för den tjänsteman som berörs av åtgärderna.

Detta sakförhållande kan inte anses vara tillfredsställande heller för tjänstemannens arbetsgivare. I vissa fall har det konstaterats att orsaken till att en tjänsteman varit oskäligt länge avstängd från tjänsteutövning är att polisens förundersökning eller domstolsbehandlingen har dragit ut på tiden.

Med hänvisning till det som anförs ovan har biträdande justitiekanslern bett tjänstemannanämnden ge en utredning om behandlingstiderna för rättelseyrkanden. Av tjänstemannanämndens detaljerade utredning skulle framgå de genomsnittliga behandlingstiderna under de tre senaste åren, indelade enligt rättelseyrkandets tema (varning, permittering, uppsägning, upplösning av tjänsteförhållande, avstängning från tjänsteutövning osv.). Samtidigt bad biträdande justitiekanslern nämnden om kopior av diariekortet för de tio rättelseärenden som dragit längst ut på tiden.

2 TJÄNSTEMANNANÄMNDENS UTREDNING 22.3.2000

I utredningen som undertecknats av tjänstemannanämndens ordförande Liisa Sahi konstateras att statstjänstemannalagens bestämmelser om rättelseförfarandet ingår i 14 kap. Förfarandet med rättelseyrkande faller emellertid utanför tillämpningsområdet för förvaltningsprocesslagen (586/1996) och vid behandlingen skall sålunda iakttas bestämmelserna om förvaltningsförfarande. Rättelseförfarandet är i allmänhet avsett att fungera som ett enkelt förfarande för rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut, innan de behandlas i en förvaltningsdomstol.

De rättelseyrkanden som inkommer till tjänstemannanämnden är enligt utredningen huvudsakligen problematiska från rättslig synpunkt och kräver ofta tilläggsutredning. De är således i själva verket inte särskilt väl lämpade för det ovan nämnda behandlingsförfarandet. En summarisk behandling är inte möjlig. Då ärendena blir allt mera komplicerade förutsätter parternas rättssäkerhet att behandlingen av rättelseyrkanden i tjänstemannanämnden utvecklas så att den i större utsträckning överensstämmer med de förfaranden som tillämpas inom förvaltningsrättskipningen. På begäran av parterna har tjänstemannanämnden några gånger hållit muntlig förhandling för hörande av vittnen. I ett par fall har det på grund av att ett stort antal vittnen inkallats varit nödvändigt att genom ordförandens och sekreterarens försorg hålla en s.k. preliminär muntlig förhandling, för att den egentliga muntliga förhandlingen inte skall bli alltför lång. Sådana förhandlingar är mera arbetskrävande än normalt för nämnden och på grund av att nämndens medlemmar är deltidsanställda återverkar de arbetsdryga ärendena på behandlingstiderna också för andra ärenden.

Tjänstemannanämnden har i regel behandlat ärendena i den ordning som de blivit anhängiga. Bidragande orsaker till de tio längsta behandlingstiderna var dels ärendenas natur, dels de förhållanden för vilka redogörs i utredningen. Tjänstemannanämnden har aktivt försökt avgöra ärendena utan att skjuta upp dem av andra orsaker än för att skaffa tilläggsutredning.

Tjänstemannanämndens ordförande är lik som dess åtta medlemmar och sekreterarna anställda i bisyssla. Nämndens förre ordförande lämnade sitt uppdrag vid utgången av den föregående mandatperioden 30.11.1997. En ny ordförande för den följande mandatperioden utnämndes så att nämndens följande period kunde inledas först i slutet av januari 1998. Nämnden hade inte tidigare någon sekreterare med uppgift att bereda ärendena och föredra dem för nämnden. Sålunda måste också en sådan sekreterare utses. Vid ingången av och under den nya mandatperioden visade det sig finnas endast ett fåtal sakkunniga i arbets- och förvaltningsrätt. Det var svårt att engagera dem som opartiska medlemmar av tjänstemannanämnden.

Efter att nämnden inlett sitt arbete hade den i regel sammanträtt varannan vecka, med undantag för sommaren då det på grund av semestrarna blivit ett en månad långt avbrott i sammanträdena. På grund av att nämndemedlemmarna sköter uppdraget som bisyssla kan sammanträdesfrek-

vensen inte ökas. Nämnden har strävat efter att så snabbt som möjligt behandla sådana ärenden som enligt 55 § statstjänstemannalagen skall behandlas i brådskande ordning, dvs. ärenden som gäller uppsägning, upplösning av tjänsteförhållande, permittering och avstängning från tjänsteutövning. I regel har endast två till fyra komplicerade ärenden kunnat avgöras under ett sammanträde.

Nämndens första föredragande sekreterare avgick i månadsskiftet februari-mars 1999, vilket ledde till att arbetet var avbrutet tills nya sekreterare kunde anställas. Från början av april 1999 arbetade tre i bisyssla anställda sekreterare med berednings- och föredragningsuppgifter. Två av dem sade upp sig och avgick i årsskiftet. I början av mars 2000 hade nämnden två sekreterare i bisyssla och en tredje anställdes vid sammanträdet 15.3.2000. Denna personalomsättning påverkade givetvis behandlingstiderna.

3 AVGÖRANDE

3.1 Tillämpliga bestämmelser

I samband med den revidering av II kap. regeringsformen som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/1995) kompletterades regeringsformen med den i 16 § ingående grundläggande bestämmelsen enligt vilken var och en har 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 togs i sak oförändrad in i 21 § grundlagen (731/1999) som trädde i kraft 1.3.2000.

Enligt 55 § i statstjänstemannalagen skall tjänstemannanämnden och högsta förvaltningsdomstolen i brådskande ordning behandla ärenden som gäller varning, permittering, uppsägning, upplösning av ett tjänsteförhållande, ändring av ett tjänsteförhållande till en deltidanställning eller avstängning av en tjänsteman från tjänsteutövning samt ärenden som gäller ersättning enligt 56 §. Bestämmelsen motsvarar 93 § i den tidigare gällande statstjänstemannalagen (755/1986). Enligt detaljmotiveringen till den ifrågavarande bestämmelsen (RP 238/1984 rd) behövs den för att tjänsteutövningen inte oskäligt skall försvaras på grund av att det slutliga avgörandet dröjer.

3.2 Bedömning av behandlingstiderna

Av det sammandrag över behandlingstiderna som har bifogats tjänstemannanämndens utredning framgår att den genomsnittliga behandlingstiden i tjänstemannanämnden var ca fyra månader år 1997. Följande år, dvs. 1998, hade behandlingstiden fördubblats till ca åtta månader. Uppgifterna i sammandraget för år 1999 har på grund av utredningstidpunkten varit bristfälliga, men också det ofullständiga sammandraget visar att den genomsnittliga behandlingstiden fortsatte att stiga och uppgick till ca tio månader det nämnda året.

Av statistiken framgår att det inte finns några betydande skillnader mellan ärendegrupperna när det gäller behandlingstiderna. År 1997 noterades de längsta behandlingstiderna, dvs. ca fem månader i vardera gruppen, för uppsägningsärenden som hade produktionsmässiga och ekonomiska orsaker samt för uppsägning av tjänsteförhållanden. År 1998 noterades de längsta behandlingstiderna, dvs. i samliga fall ca åtta månader, för sådana "ordinära" uppsägningsärenden som avses i 25 § i statstjänstemannalagen och för ärenden som gällde upplösning av tjänsteförhållanden samt skriftlig varning.

Utgående från ett snävt urval av diarietkorten över ärendena med de längsta behandlingstiderna kan det generellt konstateras att hörandet av parterna och övriga sedvanliga förberedande åtgärder när det gäller besvärärenden i allmänhet har kunnat vidtas utan dröjsmål efter att handlingarna inkommit till tjänstemannanämnden. I de första skedena av tjänstemannanämndens beredning av rättelseärendena har det inte konstaterats några dröjsmål. I inspektionsmaterialet finns däremot uppgifter om ärenden där det har förflutit flera månader från arbetsgivarens sista bemötande eller tilläggsutredning till dess att ärendet avgjorts, i vissa enskilda fall närmare ett år. Det är möjligt att man i detta skede av rättelseärendet har inhämtat bevismaterial som nämndens ordförande nämnt i sin utredning eller att i ärendet har vidtagits andra förberedande åtgärder som inte närmare framgår av diarietkorten före avgörandet. Allmänt taget kan det emellertid konstateras att fortsatta förberedelser på flera månader och i vissa fall närmare ett år från att parterna hörts till dess att ärendet avgjorts, måste anses vara en oskäligt lång tid med beaktande av besvärärendenas natur.

3.3 Bedömning av förfarandet

Rättelseorgan av typen nämnd har — liksom övriga besvärorgan — två utgångspunkter för sina avgöranden. Dels är det fråga om att höra parterna samt om att ta emot och skaffa fram utredningar och bevis, dels om att tillämpa statstjänstemannalagen och eventuellt andra lagar samt om att beakta tidigare beslutspraxis i det aktuella fallet. Det i samband med den nya statstjänstemannalagens ikraftträdande 1.12.1994 inrättade nya besvärorganet, dvs. statens tjänstemannanämnd, samt utvecklandet och etableringen av nämndens behandlingsrutiner har i inledningsskedet naturligtvis krävt en hel del resurser som skulle ha behövts för den egentliga beslutsverksamheten. De första avgörandena som gällt tillämpning av statstjänstemannalagens nya bestämmelser har föregåtts av tidskrävande överväganden och linjedragningar inom nämnden. De ärenden om upptas till prövning i tjänstemannanämnden, som är det riksomfattande besvärorganet i tjänstemannaärenden, utgör de facto inga enhetliga grupper vad gäller grunderna för rättelseyrkandena. Ärendena uppvisar exempelvis arbetsgivarrelaterade och ibland också regionala skillnader. Då den nya statstjänstemannalagen redan har tillämpats i över ett halvt decennium kan det antas att tjänstemannanämnden och högsta förvaltningsdomstolen redan har hunnit avgöra alla typer av ärenden som ankommer på nämnden, samt att de av den nya lagen följande arbetsdrygare tillämpningsmomenten sålunda har blivit färre.

I tjänstemannanämndens utredning framhålls att statens tjänstemannanämnd inte är en sådan i 1 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen avsedd rättskipningsmyndighet som den nyss nämnda lagen är tillämplig på. Det kan konstateras att 17 § i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), som gäller rättelseärenden, i vissa avseenden skiljer sig från 33 § i förvaltningsprocesslagen som gäller utredning av ärenden. Utgångspunkten för vardera bestämmelsen är emellertid att myndigheten skall se till att ärendet utreds innan det avgörs. Det kan med fog antas att om behandlingen av rättelseärenden i enlighet med statstjänstemannalagen skulle ske i överensstämmelse med förvaltningsprocesslagen, skulle på rättelseärendena relativt ofta tillämpas lagens 33 § 2 mom. enligt vilket besvärmyndigheten på tjänstens vägnar skall skaffa utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver. Oberoende av behandlingsordningen skall så förfaras i synnerhet

då en tjänsteman inte i sitt uppsägningsärende eller i något annat viktigt ärende som gäller honom har anlitat sitt fackförbunds jurist eller någon annan sakkunnig jurist.

Med beaktande av tjänstemannanämndens personella resurser är det förvisso arbetsdrygt och tidskrävande att skaffa fram behövlig utredning och bevisning, bl.a. att ordna muntliga förhandlingar innan ärendena kan avgöras. Bedömningen av bevisningen och eventuella allvariga konsekvenser (t.ex. uppsägning) i omfattande och delvis oklara enskilda ärenden, kan också kräva ingående överläggningar i nämnden. Sådana, i alla typer av besvärorgan förekommande, svåra och arbetsdryga enskilda ärenden eller yrkanden får emellertid inte i någon större utsträckning påverka organets arbete och behandlingen av de anhängiga ärendena.

3.4 Olägenheterna av dröjsmål i rättelseärenden

Som motivering till 55 § statstjänstemannalagen, dvs. bestämmelsen enligt vilken ärenden som avses i 53 och 54 § skall behandlas i brådskande ordning, har konstaterats att den berörda myndighetens verksamhet försvåras om behandlingen drar ut på tiden. Med anledning av ett klagomål är ärendet till denna del anhängigt vid justitiekanslersämbetet. Biträdande justitiekanslern har tagit initiativ till undersökningen och avgörandet av frågan om tjänstemannanämndens långa behandlingstider för ärenden som gäller avstängning från tjänsteutövning, uppsägning och andra ärenden som ankommer på nämnden samt frågan om olägenheterna och de ekonomiska konsekvenserna för den berörda myndighetens verksamhet och i synnerhet för de berörda tjänstemännen. För de sistnämndas vidkommande hänvisas till 66 § i statens allmänna tjänste- och arbetskollektivavtal. Det har i praktiken förekommit fall där en tjänsteman som i vederbörlig ordning på lagliga grunder har avstängts från tjänsteutövning sedermera har dömts till bötesstraff för sitt förfarande. Vid en fällande dom har det inte varit möjligt att till tjänstemannen betala den hälft av lönen som innehållits medan brottsundersökningen pågått och åtalet behandlats. Följden har varit att tjänstemannen utöver ett smärre bötesstraff, till följd av det i tjänstemannalagstiftningen stadgade förfarandet av typen säkringsåtgärd har utsatts för en kännbar ekonomisk påföljd vars ekonomiska betydelse eventuellt varit mångdubbelt större än det straff som tjänstemannen påförts för sitt fel-

aktiga förfarande. Såsom ovan konstateras är det i sådana undantagsfall inte enbart fråga om tjänstemannanämndens förfarande, utan dessutom om en utdragen polisundersökning och eventuell tilläggsundersökning samt om en utdragen domstolsbehandling.

Också en utdragen behandling av uppsägningsärenden kan ha negativa ekonomiska konsekvenser för berörda tjänstemän. Ett fast arbete är ofta avgörande för att den enskilde medborgaren skall få sin grundläggande utkomst och kunna sköta sin ekonomi. Då en tjänstemans anställning plötsligt upphör av någon lagbestämd orsak, bortfaller efter uppsägningstiden också rätten till lön. Förutsättningarna för uppsägning och därpåföljande avstängning från tjänsteutövning regleras i lagen, liksom också förfarandet och de rättsmedel som står till tjänstemannens förfogande. Uppsägnings- och avstängningsärenden är emellertid till sin natur sådana att de inte borde få ta längre tid i anspråk att slutgiltigt avgöra med laga kraft än vad behandlingen, med beaktande av parternas rätts-säkerhet, nödvändigtvis förutsätter. Detta på 21 § i grundlagen baserade grundläggande krav när det gäller rättskyddet och garantierna för en god förvaltning får under inga omständigheter leda till att behandlingen av rättelseärenden påskyndas genom att förfarandet blir mera summariskt. Erfarenheterna från andra sammanhang visar att ett summariskt förfarande i allmänhet innebär att ansökningar och rättelseyrkanden förkastas.

3.5 Mina åtgärder

Avsikten med 55 § i statstjänstemannalagen är uttryckligen att ärenden som avses i lagens 53 och 54 § skall behandlas i brådskande ordning. Med beaktande av de motiveringar och skäl som behandlas ovan i avsnitten 3.3 och 3.4 skall ärenden också utan någon uttrycklig lagbestämmelse behandlas i brådskande ordning när det är fråga om tjänstemäns anställningsförhållanden och de grundläggande förutsättningarna för deras utkomst. Av den relativt allmänt hållna utredning som inhämtats framgår att tjänstemannanämnden inte har kunnat behandla rättelseärenden så snabbt som lagen förutsätter. I vissa enskilda fall, som enligt den inhämtade utredningen har behandlats i närmare ett års tid, har dröjsmålen varit uppenbart oskäliga, både från arbetsgivarens och från vederbörande tjänstemans synpunkt.

Med hänvisning till det som anförs ovan uppmärksammar jag eftertryckligen tjänstemannanämnden på att de ärenden som enligt statstjänstemannalagen ankommer på nämnden skall behandlas i enlighet med 21 § i grundlagen, dvs. utan ogrundat dröjsmål, samt i enlighet med specialbestämmelsen i 55 § i statstjänstemannalagen, dvs. i brådskande ordning.

Till den del som tjänstemannanämndens långa behandlingstider är en följd av att nämndens bristfälliga verksamhetsförutsättningar konstaterar jag att tjänstemannanämnden i enlighet med 49 § i statstjänstemannalagen verkar i anslutning till finansministeriet. Ministeriet kan vid behov i enlighet med 10 § i statsrådets beslut om kommittéer (218/1988) fatta beslut om att anställa föredragande, om dröjsmålen konstateras beror på att tjänstemannanämnden har för få handläggare med juristutbildning. I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut också till finansministeriet.

9.6. Fråga om jäv för ett ministeriums kanslichef vid utövande av statens ägarmakt

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas brev till handels- och industriministeriet 28.8.2001, dnr 45/1/01, 278/1/01 och 567/1/01

I skrivelser till justitiekanslern ifrågasattes bland annat lämpligheten i att handels- och industriministeriets kanslichef var medlem av Fortum Ab:s styrelse. Justitiekanslern konstaterade i fråga om kanslichef Virtanens ställning med avseende på utövandet av statens ägarmakt att den allmänna bestämmelsen om kanslichefens uppgifter finns i 32 § i reglementet för statsrådet (1522/1995). I paragrafen föreskrivs för det första att kanslichefen i egenskap av ministerns närmaste biträde skall leda och övervaka ministeriets verksamhet. I detta syfte skall kanslichefen bl.a. dra försorg om att ministeriets tjänstemän sköter sina uppgifter effektivt. Han skall också övervaka beredningen och föredragningen av bl.a. utnämningsärenden samt dra försorg om att ett budgetförslag för ministeriet utarbetas på behörigt sätt samt föredra detta förslag i ministeriet. Att kanslichefen är ministeriets högsta tjänsteman visar också det faktum att det enligt grundlagen (126 §) är republikens president som utnämner ministeriernas kanslichefer.

I 10 § i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) föreskrivs om jäv. I paragrafens 1 mom. 5 och 5 a punkterna (543/1997) föreskrivs om jäv till följd av medlemskap i en sammanslutnings eller inrättnings förvaltningsorgan eller till följd av övervakningsansvar. Enligt momentets 6 punkt är en tjänsteman jävig också om "tilltron till hans opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras". Den sistnämnda bestämmelsen innebär att en tjänstemans verksamhet de facto skall vara opartisk och för en utomstående betraktare förefalla opartisk.

Kanslichefens ställning som medlem i statsbolags och affärsverks samt andra företags förvaltningsorgan inom sitt förvaltningsområde måste enligt min åsikt bedömas utgående från dessa föresättningar. Vid granskningen måste dessutom särskiljas sådana sammanslutningar vilkas verksamhet ministeriet också skall övervaka från sådana sammanslutningar i vilka ministeriet enbart eller huvudsakligen bevakar statens resultatbaserade ekonomiska intresse. Kanslichefen kan allmänt taget inte vara medlem i förvaltningsorgan för den först nämnda kategorin av sammanslutningar. För en utomstående är det svårt att försäkra sig om att en ministerietjänsteman, som åtminstone formellt lyder under en kanslichef som är jävig att övervaka sin egen verksamhet, effektivt skulle kunna sköta sin övervakningsuppgift när det gäller en sammanslutning vars förvaltningsorgan kanslichefen är medlem i.

I sådana fall då ministeriet närmast har endast ett ekonomiskt intresse i sammanslutningen uppkommer inte nödvändigtvis något övervakningsrelaterat problem av det ifrågavarande slaget, men situationen kan i något annat avseende vara besvärlig. Om ett företag har en verksamhet som tangerar en viktig del av ministeriets verksamhetsområde blir kanslichefen, om han är medlem i företagets förvaltningsorgan, på motsvarande sätt jävig att på behörigt sätt bereda och föredra budgetförslag för ministeriet. Denna situation fortgår minst lika länge som kanslichefens medlemskap, på grund av insiderbestämmelserna eventuellt t.o.m. längre.

Det är i och för sig inte klandervärt att vara jävig, endast att vidta åtgärder som jävig. En tjänsteman skall emellertid avhålla sig från alla bindningar av sådant slag som leder till bestående jäv med omfattande verkningar. Denna princip kan i praktiken medföra tolkningssvårigheter, t.ex. i fall av det aktuella slaget där betydande statsbolag har fusionerats till ett nytt bolag som har en central betydelse för staten både i ekono-

miskt hänseende och när det gäller energiförsörjningen. I inledningsskedet kan statens intresse anses vara så väsentligt att det oavsett jävsaspekten kan godtas att kanslichefen, i egenskap av ministerns närmaste biträde, är medlem i bolagets förvaltningsorgan. Det är i detta fall i första hand inte tjänstemännen utan ministern som i ledningen för ministeriet ansvarar för övervakningen av kanslichefens verksamhet. En situation av detta slag kan emellertid inte vara bestående. När verksamheten har stabiliserat sig måste kanslichefens medlemskap upphöra och han skall därefter inrikta sig på sina lagstadgade uppgifter. Om det visar sig att staten fortsättningsvis har speciella orsaker att bevaka sina intressen i det nya företaget måste också ministeriets representation omorganiseras på ett sådant sätt att kanslichefen kan sköta alla sina lagbestämda uppgifter.

Jag anser, med beaktande också av den utredning som inkommit från Fortum Abp, att det inte finns något juridiskt hinder för att kanslichef Erkki Virtanen tills vidare är medlem i bolagets styrelse. Hans fortsatta medlemskap är det emellertid skäl att bedöma utgående från det som jag anför ovan.

Direktör Tapios deltagande i Fortum Abp:s bolagsstämma

I statsrådets principbeslut 16.9.1999 om statens ägarpolitik konstateras att om ett ministerium i egenskap av ägarrepresentant i undantagsfall vill avvika från förvaltningsorganens ståndpunkt när det gäller avgöranden som berör ett enskilt bolag, skall dessa beslut fattas vid bolagsstämman.

I jävsfrågor som har samband med Fortum Abp:s förvaltningsorgan och bolagsstämma skall inte tillämpas lagen om förvaltningsförfarande utan de bestämmelser som har tagits in i lagen om aktiebolag i syfte att skydda företagsintressen. Det är i dessa avseenden fråga om ett privaträttsligt aktiebolags och dess organs verksamhet, som justitiekanslern inte är behörig att ingripa i. Jag ser inget hinder för att direktör Markku Tapio har förordnats till suppleant för statens representant vid Fortum Abp:s bolagsstämma. Handels- och industriministeriet skall enligt reglementet för statsrådet (23 §) sköta statens ägarpolitik i aktiebolag samt ägarstyrning och ägartillsyn i fråga om den. I ärendet har inte framkommit någonting som föranleder justitiekanslern att ingripa i förordnandet av ministerietjänstemän som i dessa avseenden ansvarar för utövandet av statens ägarmakt.

Justitiekanslern anförde som sin slutsats bl.a. att skrivelserna inte från hans sida föranledde några åtgärder i fråga om direktör Tapios deltagande i Fortum Abp:s bolagsstämma. När det gällde frågan om kanslichefen var jävig med avseende på utövandet av statens ägarmakt sände justitiekanslern en kopia av sitt beslut till handels- och industriministeriet för att överlämnas också till kanslichef Erkki Virtanen för kännedom.

9.7. Betalningsställen för skatter samt serviceavgift

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till statsrådet 6.9.2001 dnr 46, 1003 och 1270/1/00

I klagomål till justitiekanslern kritiseras vissa skattebetalningsarrangemang. Särskilt kritiseras de arrangemang som är baserade på lagen om skatt på motorfordon (722/1966) och på lagen om fordonsskatt (1111/1996). I klagomålen framhålls att det finns få eller inga möjligheter att betala skatter till statliga räkningsverk eller andra serviceenheter. Vid betalning till statens räkningsverk eller till andra statliga serviceenheter behöver någon serviceavgift inte betalas. Vid betalning genom förmedling av penninginrättningar måste i allmänhet en serviceavgift betalas, åtminstone om betalningen inte sker via Internet eller penninginrättningarnas betalningsautomater.

Med anledning av tre klagomål (dnr. 46/1/00, 1003/1/00 och 1270/1/00) har jag inhämtat utredningar och utlåtanden om skattebetalningsarrangemangen från finansministeriet, inrikesministeriet, skattestyrelsen och fordonsförvaltningscentralen.

Finansministeriet och inrikesministeriet har dessutom utrett ärendet i en arbetsgrupp som tillsatts av inrikesministeriet (arbetsgruppen för utredning av skattebetalningsställen, promemoria 11/2001). I sin promemoria 30.4.2001 granskade arbetsgruppen olika alternativ. Arbetsgruppen förefaller inte ha kommit fram till några enligt dess åsikt till skäliga kostnader genomförbara alternativ för att utöka möjligheten att betala skatter till statens räkningsverk eller övriga serviceenheter. Det har inte heller ansetts möjligt att genom förmedling av penninginrättningarna ordna avgiftsfri skattebetalning för de skattskyldiga.

Arbetsgruppen rekommenderar att författningarna om skattebetalningsställen ses över och moderniseras.

Med anledning av det som anføres ovan konstaterar jag följande.

Med stöd av 21 § 2 mom. i grundlagen skall garantierna för en god förvaltning tryggas genom lag. Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Serviceprincipen hör till en god förvaltning. Serviceprincipen innebär att skatter skall kunna betalas på sätt som lämpar sig för olika kategorier av skattskyldiga. För skattskyldiga som inte kan eller vill använda datateknik måste ordnas lämpliga skattebetalningssätt som är så enkla som möjligt.

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt 81 § i grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om avgifter samt om de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet.

Penninginrättningarnas serviceavgift kan inte betraktas som en betalning till det allmänna. Då en serviceavgift uppbärs i samband med skattebetalning kan den, som en obligatorisk tilläggsförpliktelse för åtminstone en del av betalarna, jämföras med en sådan. Penninginrättningarna får själva bestämma sina serviceavgifter. Det kan inte godtas att betalningen av en offentlig obligatorisk avgift förenas med en tilläggsförpliktelse vars innehåll inte kan kontrolleras av det allmänna. Även om avgiftens storlek inte från principiell synpunkt har betydelse i detta ärende, måste det emellertid konstateras att serviceavgifterna ofta höjs. De kan utgöra en betydande utgiftspost i förhållande till de skattskyldigas inkomster och förmögenhet. Serviceavgifterna är för alla skattebetalare en utgift som de måste betala utöver den för alla samhällsmedlemmar stadgade skattskyldigheten. Eftersom den serviceavgift som uppbärs i samband med skattebetalning inte är en lagstadgad offentlig förpliktelse för betalaren, måste det finnas betalningsställen som inte uppbär någon serviceavgift.

I detta sammanhang kan också hänvisas till riksdagens justitieombudsmans ställningstagande 1.6.1992 dnr. 1403/1/90. Justitieombudsmannen undersökte om finansministeriet förfor lagligt då ministeriet år 1989 slopade det s.k. skatteuppbördsarvodet till bankerna. Orsaken till att arvodet slopades var att bankerna hade börjat uppbära avgifter för skattebetalningar. Justitieombudsmannen ansåg att förfarandet och änd-

ringen av 3 § 2 mom. (908/1989) i skatteuppbördsförordningen inte stred mot då gällande 61 § i regeringsformen, eftersom statskontoret och länskassorna inte uppbar serviceavgifter. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Alla skattebetalare borde därför, oberoende av var de bor och sköter sina ärenden, i så stor utsträckning som möjligt ha samma möjligheter att välja mellan olika betalningssätt.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat.

Enligt min åsikt är situationen när det gäller skattebetalningsarrangemangen inte förenlig med de ovan nämnda bestämmelserna. Enligt en grundrättighetspositiv tolkning av 81 § i grundlagen förutsätts det en reglering på lagnivå om de skattskyldiga måste betala en avgift (till en bank) utöver skatten. Det har inte ordnats någon allmän möjlighet att utan tilläggskostnader betala skatter till penninginrättningar. Statens räkenskapsverk och övriga serviceenheter är få till antalet och ojämnt fördelade över landet. De kan inte överhuvudtaget anlitas för alla skatteformer.

Ärendet får inte bedömas uteslutande från ekonomisk synpunkt eller utgående från vad som är ändamålsenligt från förvaltningens synpunkt. Också grundrättighets- och laglighetsynpunkter måste tas i beaktande.

Med stöd av det som anförs ovan och med hänvisning till justitiekanslerns uppgift att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna framställer jag att det ordnas en allmän möjlighet att utan serviceavgift betala skatter till penninginrättningarna eller att statens räkenskapsverk eller övriga serviceenheter ges tillräckliga förutsättningar att ta emot skattebetalningar. Om ovan nämnda administrativa åtgärder inte vidtas är det skäl att låta riksdagen genom lagstiftning ta ställning till skattebetalningsarrangemangen.

Jag ber statsrådet senast 31.5.2002 meddela mig vilka åtgärder de har vidtagit i ärendet.

9.8. En domares klagomål

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 18.10.2001, dnr. 63/1/00

Åbo stads allmänna rättsbiträde, advokat AA hade i Åbo tingsrätt, i ett indrivningsärende som grundade sig på ett entreprenadavtal uppträtt som ombud för käranden, som var ett dotterbolag som ägdes av Nådendals stad. AA hade skött målet som ett privat uppdrag, inte i egenskap av allmänt rättsbiträde.

Den tingsdomare som var ordförande i Åbo tingsrätt anförde ett klagomål mot advokaten till Finlands Advokatförbunds styrelse. I klagomålet bad tingsdomaren Finlands Advokatförbund med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om statliga rätts-hjälpsbyråer utreda om det allmänna rättsbiträdet advokat AA då han skötte uppdraget hade handlat på det sätt som förutsätts i 6 § 1 mom. och 7 § lagen om statliga rätts-hjälpsbyråer. Enligt klagomålet hade oklarheterna i fråga om arten av AA:s uppdrag framkommit närmast i den situationen då hans rättegångsräkning hade detaljgranskats efter att motparten hade tyckt att den var allt för stor.

AA anförde i sitt klagomål till justitiekanslern att tingsdomaren gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande då han anförde klagomålet till Finlands Advokatförbund. Av det utlåtande som Nådendals stadsdirektör gav till Finlands Advokatförbunds styrelse framgick att uppdraget, medan AA var stadens jurist, med stadsdirektörens samtycke hade avtalats vara ett privat uppdrag som skulle skötas vid sidan av tjänsten. När AA tillträdde rättsbiträdestjänsten berättade han för sin förman, dvs. för direktören för rätts-hjälpsverksamheten, om det uppdrag som han åtagit sig. Han hade uttryckligen kommit överens om saken också med justitieministeriet. Klagomålet till Finlands Advokatförbund ledde inte till några åtgärder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade följande i sitt avgörande.

Varken i lagen om advokater eller i andra bestämmelser begränsas kretsen av dem som har rätt att anföra klagomål. Klagomål kan anföras också av tjänstemän. Tingsdomaren bröt sålunda inte mot någon uttrycklig lagbestämmelse när han anförde klagomålet till Finlands Advokatförbund.

Allmänt taget kan det emellertid anses vara problematiskt från principiell synpunkt att tingsrättens ordförande efter att ha avgjort ett tvistemål anför ett klagomål mot en advokat som varit

ombud för den ena parten. Man kan fråga sig om en sådan utomprocessuell åtgärd är förenlig med domarens roll och uppgift sådana den framgår av rättsordningen. Domarens uppgift är att behandla och avgöra ärenden. I hans uppgifter ingår inte att övervaka advokaterna — som domare skall han leda processen i enlighet med rättegångsbalken. I det ifrågavarande fallet är det skäl att beakta om domaren genom att ställa frågor under själva rättegången borde ha försökt utreda oklarheterna i rättegångsräkningen mera grundligt.

Det är skäl att särskilt överväga vilken betydelse tingsdomarens förfarande eventuellt hade för domstolens opartiskhet och trovärdighet. En domare skall i sin verksamhet också beakta att han inte ger utomstående anledning att betvivla hans opartiskhet (objektiv opartiskhet).

Det kan givetvis finnas situationer där också en domare har grundat skäl att göra anmälan om en advokats förfarande (t.ex. vid brottsmisstanke). Det är i sista hand fråga om prövning i det enskilda fallet. Av de orsaker som anförs ovan är det emellertid skäl att noga tänka sig för innan ett sådant förfarande inleds och att göra det med stor försiktighet.

Tingsrätten hade i det ifrågavarande fallet gett sitt avgörande 30.9.1999. Tingsdomaren anförde sitt klagomål till Finlands Advokatförbund 4.10.1999, dvs. nästan omedelbart efter avgörandet. Under de rådande förhållandena var klagomålet mot den ena partens ombud ägnat att väcka tvivel om domarens opartiskhet. Detta i synnerhet som de omständigheter som ledde till klagomålet hade framkommit redan under huvudförhandlingen i civilmålet, även om klagomålet anfördes först efter att avgörandet givits.

Trots att tingsdomaren inte kunde konstateras ha brutit mot lag ansåg biträdande justitiekanslern att hans förfarande i så hög grad var oförenligt med domarens roll och kravet att en domare skall vara opartisk, att han uppmärksammade tingsdomaren på de synpunkter som anförs ovan.

9.9. Språklagskommitténs betänkande

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 29.10.2001, dnr 41/20/01

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet bad i ett brev 21.9.2001 mig ge ett utlåtande om språklagskommitténs betän-

kande (2001:3). Ministeriet bad remissinstanserna bedöma språklagskommitténs förslag uttryckligen med det egna förvaltnings- eller verksamhetsområdet som utgångspunkt samt bedöma förslagets organisatoriska och ekonomiska verkningar för respektive förvaltningsområde eller ämbetsverk.

UTLÅTANDE

Som mitt utlåtande konstaterar jag följande.

Avgränsning av utlåtandet

Justitiekanslersämbetet är inte i egentlig mening en förvaltningsmyndighet och det har en relativt liten personal. Språklagskommitténs förslag har därför inga större organisatoriska eller ekonomiska verkningar för ämbetsverkets verksamhet. Av denna anledning tar jag i mitt utlåtande upp några aspekter som har samband med justitiekanslerns verksamhet som laglighetsövervakare.

Förslagets syfte

Av betänkandet framgår att ett viktigt mål för kommittén har varit att modernisera språklagen (148/1922) med avseende på innehåll, lagteknik och språk samt att säkerställa att de språkliga rättigheter som garanteras i grundlagen förverkligas också i praktiken.

Enligt 108 § i grundlagen skall justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Eftersom de språkliga rättigheterna har skrivits in i grundlagen (17 §) som en grundläggande rättighet, skall justitiekanslern övervaka att de tillgodoses på samma sätt som de övriga grundläggande fri- och rättigheterna.

Från justitiekanslerns synpunkt är det alltid skäl att understöda lagstiftning som i praktiken främjar de grundläggande fri- och rättigheterna. Som laglighetsövervakare förhåller jag mig därför positivt till kommitténs förslag att modernisera lagstiftningen om de språkliga rättigheterna.

Språklagens tillämpningsområde

Den viktigaste författningen i kommitténs förslag till revidering av språklagstiftningen är den nya språklagen. Denna skall enligt förslaget till-

lämpas inte bara av domstolarna, de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och samkommunerna utan också av sådana självständiga offentligrättsliga inrättningar som Folkpensionsanstalten och Finlands Bank. Avsikten är att det egentliga riksdagsarbetet skall stå utanför lagen men att lagen skall tillämpas på riksdagens förvaltning, t.ex. på riksdagsbiblioteket och justitieombudsmannens kansli.

Lagens tillämpningsområde skall i vissa fall även omfatta affärsverk, bolag samt enskilda, när dessa sköter offentliga uppdrag. Universiteten, högskolorna och andra läroinrättningar samt den evangelisk-lutherska kyrkan och det ortodoxa kyrkosamfundet föreslås stå utanför lagen. På dem tillämpas separat lagstiftning.

Jag anser det vara ändamålsenligt att den föreslagna språklagen får ett omfattande tillämpningsområde, med beaktande av att lagen till sin natur skall vara en allmän lag. Enligt förslaget skall språklagen kompletteras med speciallagstiftning, som emellertid inte skall begränsa de språkliga minimirättigheter som följer av språklagen. Från laglighetsövervakarens synpunkt anser jag att kommitténs förslag till denna del är ändamålsenligt.

I detta sammanhang konstaterar jag att den föreslagna språklagens omfattande tillämpningsområde väl harmonierar med justitiekanslerns övervakningsbehörighet, eftersom justitiekanslern enligt 108 § i grundlagen utöver domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen skall övervaka också offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Myndigheterna skall självmant säkerställa de språkliga rättigheterna

Enligt förslaget skall myndigheterna självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas också i praktiken. Utgångspunkten är den att individen inte själv behöver hänvisa till sina språkliga rättigheter. Tvåspråkiga myndigheter skall således betjäna allmänheten på finska och svenska. De skall också se till att båda nationalspråken har en synlig position vid inrättningarna och i gatubilden samt i myndigheternas namnbruk, brev, publikationer samt på myndigheternas webbsidor på Internet.

Justitiekanslern kommer i egenskap av laglighetsövervakare relativt ofta, i synnerhet i samband med behandling av klagomålsärenden, i kontakt med fall där en myndighet har erbjudit

kunder betjäning på det andra nationalspråket (vanligen på svenska) först efter uttryckliga krav och då ofta motsträvt samt på ett sätt som i kvalitativt hänseende inte alltid kan jämföras med den betjäning som hade stått till buds på det andra nationalspråket. När det gäller att förebygga sådana fall är den föreslagna bestämmelsen, som förpliktar myndigheterna att ta egna initiativ i språkärenden, ändamålsenlig och värd att understöda.

Justitieministeriets övervakningsskyldighet

Språklagskommittén anser i sitt betänkande att det inte finns någon anledning att behandla de språkliga rättigheterna på ett annat sätt än andra grundläggande fri- och rättigheter. Kommittén anser det därför inte vara nödvändigt att inrätta en tjänst för en särskild språkombudsman. Kommittén konstaterar att det är viktigt att de högsta laglighetsövervakarna också övervakar förverkligandet av de språkliga rättigheterna, så att de inte anses var mindre betydande än andra grundläggande fri- och rättigheter.

Eftersom det i den nuvarande språklagen inte finns bestämmelser om en särskild myndighet som handhar förvaltningsuppgifter som hänför sig till tillämpningen av språklagen föreslår kommittén att justitieministeriet skall ha ett speciellt ansvar för uppföljningen av hur språklagen tillämpas. Ministeriet kan också ge rekommendationer i frågor som gäller språklagstiftningen samt ta initiativ för att avhjälpa missförhållanden. Vidare föreslår kommittén att statsrådet varje valperiod skall ge riksdagen en berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen och om hur de språkliga rättigheterna har förverkligats. I berättelsen skall utöver finska och svenska behandlas åtminstone samiska, romani och tecken-språk. Berättelsen skall således mera allmänt omfatta utvecklingen av språkförhållandena i vårt land. Detta är sakligt med beaktande av vad som i 17 § i grundlagen föreskrivs om de språkliga rättigheterna.

Jag konstaterar att även om de högsta laglighetsövervakarnas, dvs. justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter redan tidigare har omfattat och även i framtiden kommer att omfatta övervakning av att de språkliga rättigheterna tillgodoses, som en del av den övriga övervakningen av myndigheternas och de offentliga samfundens verksamhet, ser jag inget principiellt hinder för kommitténs förslag att för justitieministeriet uppställa särskilda skyldigheter i ären-

den som har samband med tillämpningen av språklagen. De förpliktelser som justitieministeriet åläggs i detta avseende är emellertid inte ägnade att minska de skyldigheter som de högsta laglighetsövervakarna enligt grundlagen har när det gäller att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna, bl.a. de språkliga rättigheterna, tillgodoses.

En ny lag om språkkunskapskrav

Kommittén föreslår att en ny lag stiftas om de krav som ställs på offentligt anställdas språkkunskaper. Den föreslagna lagen skall ersätta den gällande lagen om språkkunskaper som krävs av statens tjänstemän (149/1922). Den nya lagen skall vara en allmän lag. De detaljerade språkkunskapskrav som gäller statsförvaltningen skall utfärdas separat genom lag eller statsrådsförordning eller genom myndighetsbeslut. De språkkunskapskrav som ställs på kommunernas och samkommunernas personal skall fastställas i den kommunala tjänstestadgan.

Jag anser det vara sakenligt att stifta en separat lag om språkkunskapskrav i offentliga uppgifter, eftersom det endast genom en språkkunnig personal i praktiken är möjligt att trygga de språkliga rättigheterna i myndigheternas och de offentliga samfundens verksamhet.

Sammanfattning

Utan att i detalj gå in på alla språklagskommitténs förslag konstaterar jag att ett förverkligande av dem skulle innebära en avsevärd förbättring av lagstiftningen om de språkliga rättigheterna, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt min uppfattning kan nuläget när det gäller de språkliga rättigheterna allmänt taget inte anses vara dåligt, men det är likafullt skäl att modernisera lagstiftningen så att de grundläggande språkliga rättigheterna också i framtiden vederbörligen kan tillgodoses. Särskilt viktigt är det att de ekonomiska förutsättningar uppfylls som kommittén föreslår för trygandet av de språkliga rättigheterna.

10. Bilaga

Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Statistiska uppgifter om de ärenden som år 2001 anhängiggjordes vid justitiekanslersämbetet fördelade enligt sättet för anhängiggörande och ärendets art samt om de år 2001 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 2001

1. Klagomål från enskilda personer

1. *Klagomål från enskilda personer*¹⁾ 1292

De klagomål som anhängiggjordes under verksamhetsåret gällde följande kategorier av ärenden

| | | |
|--|-----|------|
| 1) statsrådets eller ett ministeriums förfarande | 113 | |
| 2) allmän domstols förfarande i brottmål | 45 | |
| 3) allmän domstols förfarande i andra ärenden | 132 | |
| 4) förvaltningsdomstols förfarande | 34 | |
| 5) specialdomstols förfarande | 17 | |
| 6) åklagarmyndighets förfarande | 60 | |
| 7) polismyndighets förfarande | 180 | |
| 8) utskökningsmyndighets förfarande | 46 | |
| 9) fängvårdsmyndighets förfarande | 2 | |
| 10) annan justitieförvaltningsmyndighets förfarande | 9 | |
| 11) utrikesförvaltningsmyndighets förfarande | 1 | |
| 12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighets förfarande | 26 | |
| 13) försvarsförvaltningsmyndighets förfarande | 6 | |
| 14) skattemyndighets förfarande | 37 | |
| 15) annan finansmyndighets förfarande | 14 | |
| 16) undervisningsmyndighets förfarande | 29 | |
| 17) jord- och skogsbruksmyndighets förfarande | 25 | |
| 18) trafikmyndighets förfarande | 19 | |
| 19) handels- och industrimyndighets förfarande | 7 | |
| 20) socialmyndighets förfarande | 121 | |
| 21) hälso- och sjukvårdsmyndighets förfarande | 52 | |
| 22) arbetsmyndighets förfarande | 39 | |
| 23) miljömyndighets förfarande | 16 | |
| 24) kommunal myndighets förfarande | 80 | |
| 25) kyrklig myndighets förfarande | 6 | |
| 26) förfarande av annan myndighet eller person som sköter offentligt uppdrag | 105 | |
| 27) advokats eller allmänt rättsbiträdes förfarande | 91 | |
| 28) privatpersons brott | 1 | |
| 29) privaträttsliga ärenden | 24 | |
| 30) övriga ärenden | 113 | 1450 |

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 | 6 | |
| 3) meddelande eller anvisning | 90 | |
| 4) annan åtgärd | 24 | |
| 5) ändring eller rättelse under handläggningen | 13 | 142 |

Ingen åtgärd vidtagits i ärendet, eftersom

| | | |
|---|-----|-----|
| 7) felaktigt förfarande inte konstaterats | 647 | 647 |
|---|-----|-----|

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

Klagomålet prövades inte i sak eftersom ärendet

| | | |
|--|-----|-----|
| 1) inte ankom på justitiekanslern | 160 | |
| 2) var anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinära rättsmedel kunde anlitas | 99 | |
| 3) överfördes till riksdagens justitieombudsman | 37 | |
| 4) överfördes till riksåklagaren | 17 | |
| 5) överfördes till Finlands Advokatförbund | 9 | |
| 6) överfördes till en behörig myndighet | 36 | |
| 7) var så oklart att det inte kunde prövas | 59 | |
| 8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak | 66 | |
| 9) gällde ett över fem år gammalt ärende | 31 | 514 |
| Det sammanlagda antalet avgjorda klagomål | 1 | 303 |

2. Myndigheters initiativ

1. Ärendets art

| | | |
|--|----|----|
| 1) republikens president, statsrådet och ministerierna | 53 | |
| 2) annan myndighet | 24 | 77 |
| Sammanlagt | | 77 |

2. Avgörandenens resultat

2.1. Prövade ärenden

| | | |
|--|----|----|
| 1) skriftligt utlåtande | 26 | |
| 2) meddelande | 4 | |
| 3) annat ställningstagande | 5 | |
| 4) annan åtgärd | 11 | |
| 5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder | 25 | 71 |

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

| | | |
|------------------------------|--|-----------|
| avvisats utan prövning | | <u>2</u> |
| Sammanlagt | | <u>73</u> |

3. Laglighetsövervakning av domstolar*1. Ärendets art*

| | | |
|---|-----|------------|
| 1) granskning av straffdomar | 101 | |
| 2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern | 29 | 130 |
| Sammanlagt | | <u>130</u> |

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

| | | |
|--|-----|-----|
| 1) anmärkning | 7 | |
| 2) skriftligt utlåtande | 1 | |
| 3) meddelande eller anvisning | 19 | |
| 4) felaktigt förfarande inte konstaterats | 1 | |
| 5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder | 106 | 134 |

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

| | | |
|------------------|--|------------|
| förföll | | <u>1</u> |
| Sammanlagt | | <u>135</u> |

4. Övervakning av advokater*1. Ärendets art*

| | | |
|---|-----|------------|
| 1) disciplinärenden | 1 | 31 |
| 2) tillsynsärenden | 139 | |
| 3) annan övervakning av advokater | 19 | 289 |
| Sammanlagt | | <u>289</u> |

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

| | | |
|---|-----|-----|
| på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder | 269 | 269 |
|---|-----|-----|

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

| | | |
|--|---|------------|
| 1) var anhängig hos en behörig myndighet eller ordinära rättsmedel kunde anlitas ... | 2 | |
| 2) överfördes till Finlands Advokatförbund | 8 | 10 |
| Sammanlagt | | <u>279</u> |

5. Laglighetsövervakning av myndigheternas verksamhet

1. Ärendets art

| | | |
|-------------------------|----|-----------|
| 1) eget initiativ | 17 | |
| 2) inspektioner | 20 | 37 |
| Sammanlagt | | <u>37</u> |

2. Avgörandenas resultat

2.1. Prövade ärenden

| | | |
|--|----|----|
| 1) meddelande eller anvisning | 7 | |
| 2) annan åtgärd | 2 | |
| 3) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder | 9 | |
| 4) inspektioner och besök hos myndigheter | 18 | 36 |

2.2. Ärenden som avvisats utan prövning

| | | |
|------------------------------|--|-----------|
| avvisats utan prövning | | 0 |
| Sammanlagt | | <u>36</u> |

Totalantalet ärenden 2001 och behandlingen av dem

1. Ärenden som var anhängiga 1.1.2001, av vilka

| | | |
|--------------------------------|-----|------------|
| år 1999 inkomna klagomål | 137 | |
| övriga ärenden | 5 | 142 |
| år 2000 inkomna klagomål | 543 | |
| övriga ärenden | 42 | 585 |
| Sammanlagt | | <u>727</u> |

År 2001 inkomna ärenden

| | | |
|----------------------|------|-------------|
| klagomål | 1292 | |
| övriga ärenden | 534 | 1826 |
| Sammanlagt | | <u>2553</u> |

2. Av de anhängiga ärendena har år 2001

| | | |
|--------------------------------|------|-------------|
| slutbehandlats ärenden | 1303 | |
| övriga ärenden | 522 | 1825 |
| Överförs till följande år | | |
| år 1999 inkomna klagomål | 3 | |
| övriga ärenden | — | 3 |
| år 2000 inkomna klagomål | 122 | |
| övriga ärenden | 6 | 128 |
| år 2001 inkomna klagomål | 546 | |
| övriga ärenden | 51 | 597 |
| Sammanlagt | | <u>2553</u> |

SAKREGISTER 2001

| | Sidan | | Sidan |
|---|---------|--|--------|
| Advokatväsendet | | Avfallshantering | |
| — övervakningen | 12,118, | — fakturering av ekoavgift | 113 |
| | 122 | — tillämpning av avfallslagen | 114 |
| — medlemskap i Advokatförbundet | 118 | Avgift | |
| — skyldigheter och god advokatsed | 118 | — avgifter på sjöfartsverkets förbindelsefar- tyg | 94 |
| — disciplinsystemet | 118 | — fakturering av ekoavgift | 113 |
| — utlåtande om utveckling av disciplin- systemet | 119 | Avtalsförslag | |
| — förnyande av disciplinsystemet | 119 | — dröjsmål med statsrådets skrivelse om ett avtalsförslag | 35 |
| — uppgifter från åklagarna | 121 | Barn | |
| — dröjsmål med slutförande av uppdrag | 121 | — förslag gällande barnets rättigheter | 37 |
| — omsorgsfullhet vid disciplinärt förfaran- de | 124 | — skadliga bildprogram | 38 |
| — allmänna rättsbiträden | 124 | — dröjsmål med utlåtande i ett vårdnads- ärende | 59,109 |
| Anhållna | | — upptagande av signalement av barn under 15 år | 74 |
| — anvisningar om behandlingen av anhåll- na | 83 | — barnförhöjning till invaliditetspension | 98 |
| Ansökan | | — av en domstol begärt utlåtande i ett vård- nadsärende | 109 |
| — Produkttillsynscentralens behandling av en ansökan | 97 | — bristfälliga bostadsutrymmen | 110 |
| — behandling av en registreringsansökan ... | 97 | Barnatillsyningsman | |
| — dröjsmål i Folkpensionsanstalten | 97 | — faderskapsärende | 109 |
| Anvisningar | | Barnskyddsärende | |
| — konsumentombudsmannens | 95 | — sekretessbelagda uppgifter som bevis | 69 |
| Arbets- och näringscentral | | Behörighet | |
| — en direktörs bisysslor | 32 | — konsumentombudsmannen | 95 |
| — övervakningsåtgärder i ett miljöärende ... | 111 | — Rättsskyddscentralen för hälsovården | 95 |
| Arbetskraftsbyrå | | — justitiekanslern | 74 |
| — arbetskraftspolitiskt utlåtande | 100 | — trafikministriet | 93 |
| — förfarande vid avslutande av arbets- sökande | 100 | Beslut | |
| — rådgivning | 101 | — delgivning av ett vägdistrikts beslut | 94 |
| Arbetslöshetskassa | | Besvärsskrift | |
| — omsorgsfullhet och noggrannhet | 101 | — Folkpensionsanstaltens iakttagande av tidsfrister | 97 |
| Arbetsmarknadsstöd | | | |
| — förutsättningarna för erhållande | 56 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|--|--------|---|-----------|
| Besvärstillståndsförfarande | | Delfående | |
| — grundläggande utkomstskydd under besvärstillståndsförfarande | 60,109 | — en parts rätt att få del av besked | 73 |
| Betalningsställe | | Delgivning | |
| — betalningsställen för skatter samt serviceavgift | 87,158 | — delgivningssättet | 77 |
| Bevis | | — myndighetens skyldigheter vid delgivning av beslut | 107 |
| — sekretessbelagda uppgifter som bevis | 69 | Direktion | |
| Bibliotek | | — utnämning av medlemmar till Finlands Banks direktion | 26 |
| — ett biblioteks ersättningsskyldighet | 115 | Direktiv | |
| Biståndssamarbete | | — dröjsmål med statsrådets skrivelse om direktivförslag | 36 |
| — användning av medel | 52 | — utlåtande om verkställighet av sommartidsdirektivet | 51 |
| Bisyssla | | Direktör | |
| — en arbets- och näringscentralers direktörs bisysslor | 32 | — en arbets- och näringscentralers direktörs bisysslor | 32 |
| Bostad | | Dispensbeslut | |
| — bristfälliga bostadsutrymmen | 110 | — utlåtande om rättsverkningarna | 50 |
| Bostadsbidrag | | Domare | |
| — felaktig behandling av ärende | 96 | — användning av kränkande uttryck | 59,67,69 |
| Brand- och räddningsväsendet | | — behandling av tjänsteåtalsärenden | 64 |
| — länsstyrelsens övervakningsuppgifter | 85 | — biträdande av part | 66 |
| Bullerolägenhet | | — lämnande av felaktiga uppgifter | 67 |
| — bullermätningar | 113 | — som klagande | 159 |
| Byggnadslov | | — omsorgsfullhet | 70,71 |
| — på ett område för vilket inte fastställts strandgeneralplan | 112 | Domarutbildningskommissionen | |
| — omsorgsfull behandling av tillståndsärenden | 112 | — utlåtande om ett betänkande | 41 |
| Böndagsplakat | | Dröjsmål | |
| — republikens presidents uppgifter | 38 | — statsrådets skrivelse | 35,36 |
| Dataförvaltningscentral | | — behandling av ett tvistemål | 58,66 |
| — beredningen av ett beslut om placering av polisens dataförvaltningscentral | 84 | — utlåtande i ett vårdnadsärende | 109 |
| Dataombudsmannen | | — ansökningar om medborgarskap | 59,83 |
| — besvarande av förfrågan | 79 | — behandling av rättelseyrkanden | 59,87,152 |
| Datasystem | | — behandling av ett klagomålsärende | 60,101 |
| — arbetsförvaltningens datasystem samt hänvisningar i utskrifter | 100 | — utfärdande av en dödsattest | 61,91 |
| | | — behandling av en ansökan | 61,99 |
| | | — behandling av förvaltningsklagan | 61,91 |
| | | — behandling av ett skadeståndsärende | 66 |
| | | — förundersökning | 75 |
| | | — behandling i tjänstemannanämnden | 152 |
| | | — utredning enligt jämställdhetslagen | 90 |
| | | — rättsmedicinska institutionen | 61,91 |
| | | — ett ministeriums utlåtande | 92 |

| | Sidan | | Sidan |
|--|--------|--|-------|
| — behandlingen av ansökningar i Folkpensionsanstalten | 99 | — datasekretess vid kundbetjäning | 98 |
| — ett klagomålsärende i ett ministerium | 101 | — återkrav av folkpension | 99 |
| — behandling av ett återförvisat ärende | 108 | — dröjsmål med behandling av ansökningar | 99 |
| — utlåtande i ett vårdnadsärende | 59,109 | Fordonsförvaltningscentralen | |
| — en barnatillsyningsmans åtgärder | 109 | — behörighet | 93 |
| — behandling av utkomststödsärenden | 110 | Framställning om utnämning | |
| — behandling av ett ärende i ortodoxa kyrkostyrelsen | 115 | — motivering | 31 |
| — en advokats dröjsmål med ett konkursärende | 121 | Fullmäktigledamot | |
| Dödsattest | | — utredning av hemort | 106 |
| — dröjsmål med utfärdande | 61,91 | Fängelse | |
| Eftervårdsförpliktelse | | — giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat tvångsvårdsbeslut | 95 |
| — fullgörande av | 109 | — häktning mellan huvudförhandling och kanslidom | 147 |
| Europeiska unionen | | — hämtning av svarande till rättens sammanträde | 68 |
| — statsrådets övervakning i EU- ärenden ... | 35 | Fängelsestraffkommittén | |
| — utlåtande om anvisningarna till Finlands representant i EU:s militärkommitté | 46 | — utlåtande om ett betänkande | 52 |
| Faderskap | | Förbindelsefartyg | |
| — en domstols förordnande om faderskapsundersökning | 56,79 | — avgifter | 94 |
| — stämning i ett faderskapsärende | 65 | Föredragningshandlingar | |
| — barnatillsyningsmannens dröjsmål i ett faderskapsärende | 109 | — i samband med republikens presidents förordnanden till uppgifter inom utrikesförvaltningen | 52 |
| Fakultetsråd | | Författningsförslag | |
| — principerna vid utnämning till tidsbestämt tjänsteförhållande | 89 | — utlåtande om verkningarna | 52 |
| — utgivande av protokoll | 90 | Författningshänvisning | |
| Familjedaghem | | — hänvisningar i ett datasystems utskrifter . | 100 |
| — bestämmelser om gruppstorlek | 109 | Författningsnivå | |
| Fartyg | | — utlåtande om författningsnivån för vissa bestämmelser om jordbruksstöd | 53 |
| — överenskommelse om M/S Estonia | 82 | Förmyndarskap | |
| Finlands Bank | | — en magistrats förfarande i ett tillståndsärende | 78 |
| — utnämning av en direktionsmedlem | 26 | Försäkringsdomstolen | |
| Folkpension | | — motivering av beslut | 69 |
| — återkrav | 99 | Förundersökning | |
| Folkpensionsanstalten | | — dröjsmål | 75 |
| — medlemskap i styrelsen | 34 | — uppgifter lämnades ut till en misstänkt ... | 75 |
| — återkrav av studiestöd | 91 | — jäv för en undersökningsledare | 77 |
| — felaktig behandling av ett bostadsbidragsärende | 96 | — utfördes inte | 86 |
| — fristerna vid behandling av besvärsskrifter | 97 | | |
| — invaliditetspension och barnförhöjning .. | 98 | | |
| — kundbetjäningen i en lokalbyrå | 98 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|--|-------|--|-------|
| Förvaltningsinstruktion | | Grundläggande utbildning | |
| — brister i ett universitets förvaltningsinstruktion | 89 | — statsrådets behörighet vid fastställande av minimimålsättningarna för den grundläggande utbildningen | 32 |
| Förvaltningsklagan | | Gränsbevakningsväsendet | |
| — dröjsmål med behandling | 61,91 | — stabens förfarande | 85 |
| Förvaltningslag | | Gårdsbrukets utvecklingsfond | |
| — utlåtande om ett utkast | 132 | — utlåtande om fastställande av dispositionsplan | 53 |
| Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter | | Gäldenär | |
| — övervakning | 10,54 | — misstag vid individualisering av en gäldenär | 77 |
| — övervakning av statsrådet | 54 | Gödsel | |
| — övervakning av övriga myndigheters verksamhet | 55 | — övervakningsåtgärder och risk för miljöförorening | 111 |
| — förutsättningarna för erhållande av arbetsmarknadsstöd | 56 | Handling | |
| — rusmedel och en kommunal ordningsstadga | 56 | — föredragningshandlingarna i samband med republikens presidents förordnanden till uppgifter inom utrikesförvaltningen | 52 |
| — av domstol förordnad läkarundersökning | 56 | — fel vid hantering av handlingar | 66 |
| — tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden | 56 | — översändande av protokoll och dom till kärande | 67 |
| — ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn | 57 | — sändande av avgörande till påseende | 68 |
| — identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut | 57 | — meddelande | 68 |
| — fråga om äldreomsorgens grundlagsenlighet | 57 | — förkommen handling | 85 |
| — utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension | 58 | — ett fakultetsråds protokoll | 90 |
| — dröjsmål vid behandlingen av ärenden i en tingsrätt | 58 | — Produkttillsynscentralens behandling av en ansökan | 98 |
| — dröjsmål med utlåtande i ett vårdnadsärende | 59 | — uppgifter om en offentlig handling | 105 |
| — en tingsdomarens förfarande | 59 | Havsrättskonvention | |
| — betalningsställen för skatter samt serviceavgift | 59 | — rättigheter och skyldigheter som är bindande för Finland | 82 |
| — kravet på snabba åtgärder inom förvaltningen | 59 | Hemfrid | |
| — dröjsmål med behandling av ett rättelseyrkande | 59 | — tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden | 56,75 |
| — utkomstskyddet under besvärstillståndsförfarande | 60 | Hemort | |
| — dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärende | 60 | — utredning av en fullmäktigledamots hemort | 106 |
| — en miljöcentrals förfarande | 60 | Hovrätt | |
| — rådgivningens klarhet | 60 | — iakttagelser rörande hovrätterna | 63 |
| — dröjsmål med utfärdande av dödsattest .. | 61 | — hovrätternas samarbete med justiekanslersämbetet | 64 |
| — dröjsmål med behandlingen av en ansökan | 61 | — granskningsberättelser | 64 |
| — dröjsmål med förvaltningsklagan | 61 | — hovrättsförfarandets lagenlighet | 65 |
| — grundrättighetsaspekten vid laglighetskontrollen | 80 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|--|-------|--|--------|
| — sändande av beslut i tjänstebrottsärenden till justitiekanslern | 68 | — uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen | 12 |
| — sändande av dom | 69 | — behörighet i tjänstebrottsärenden | 74 |
| Husrannsakan | | — övervakningsbehörighet | 88 |
| — tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden | 56,75 | — kommentarer till sakkunnigutlåtanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser 1999 | 130 |
| — utformningen av ett förordnande om husrannsakan | 75 | Justitieombudsmannen | |
| — meddelande om husrannsakan | 76 | — uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen | 12 |
| Härad | | — överförda klagomål | 12 |
| — beslut om justering av häradsindelningen | 86 | — utlåtande om justitieombudsmannalagarbetsgruppens betänkande | 126 |
| Högskola, se även Universitet | | — kommentarer till sakkunnigutlåtanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser | 130 |
| — undertecknande av förbindelse om studieresultat | 90 | Jämställdhetslagen | |
| — underlåtelse att ge utredning enligt jämställdhetslagen | 90 | — underlåtelse att ge utredning enligt jämställdhetslagen | 90 |
| Högsta domstolen | | Jäv | |
| — motivering av utnämningförslag | 31 | — bestämmelserna om jäv för riksdagsmän | 37 |
| — förordnande av militärledamot | 31 | — ett ministeriums kanslichef | 156 |
| Hönshushållningsföretag | | — undersökningsledare | 77 |
| — övervakning och risk för miljöförorening | 111 | Kanslichef | |
| Hörande | | — fråga om jäv för ett ministeriums kanslichef | 156 |
| — i konsumentklagonämnden | 95 | Karens | |
| Information | | — utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension | 58 |
| — utlåtande om en promemoria om informationen inom statsförvaltningen | 40 | Kommission | |
| — informationen om en socialnämnds beslut | 111 | — sammansättning | 79 |
| — informationen om en miljönämnds beslut | 112 | Kommunal ordningsstadga | |
| Internationell överenskommelse | | — förbud mot rusmedel | 56,106 |
| — om M/S Estonia | 82 | Konsumentklagonämnden | |
| Invaliditetspension | | — hörande | 95 |
| — barnförhöjning enligt folkpensionslagen . | 98 | Konsumentombudsmannen | |
| — behandlingen av ett pensionsärende | 116 | — behörighet | 95 |
| — utkomstskydd under karenstid | 58 | Kontrollcentralen för växtproduktion | |
| Jordbruksstöd | | — behörighet på Åland | 115 |
| — utlåtande om författningsnivån för vissa bestämmelser om jordbruksstöd | 53 | Kundbetjäning | |
| Jord- och skogsbruksministeriet | | — polisens skyldighet att besvara frågor | 76 |
| — behandling av utlåtande | 92 | — besvarande av förfrågan | 79 |
| Justitiekanslern | | — i ett visumärende | 82 |
| — lagstiftningen om justitiekanslern | 9 | | |
| — åklagaruppgifter | 11 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|---|-------|--|-------|
| — Folkpensionsanstaltens lokalbyrå | 98 | Medborgarbrev | |
| — sekretess | 98 | — meddelande om överföring | 95 |
| — en arbetskraftsmyndighets rådgivning | 101 | — tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna vid behandlingen av medborgarbrev | 103 |
| — besvarande av brev | 109 | | |
| Kärnkraftverk | | Medborgarskap | |
| — ett utlåtanades laga kraft | 33 | — utlänningsverkets behandling av en ansökan | 59,83 |
| Lantmäteribyrå | | Militär ledamot | |
| — rättande av fel | 93 | — förordnande av militära ledamöter till högsta domstolen | 31 |
| Lotterilagen | | | |
| — behandling av lagen | 28 | Miljöcentral | |
| Läkare | | — förfarande i egenskap av övervakningsmyndighet enligt vattenlagen | 60 |
| — identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut | 57 | — miljöcentralerna som myndigheter och producenter av affärsekonomiska prestationer | 103 |
| — en rättsläkares undersökningsskyldighet .. | 79 | | |
| Läkarundersökning | | Miljönämnd | |
| — en domstols förordnande | 56,79 | — information om beslut | 112 |
| Läkemedel | | Ministerium | |
| — föreskrift om expediering | 99 | — fråga om jäv för en kanslichef | 156 |
| Läkemedelsverket | | Ministerutskott | |
| — behörighet | 99 | — praxis | 39 |
| — föreskrift om expediering av läkemedel .. | 99 | Motorfordon | |
| Länskassa | | — utgivande från tullövervakning | 87 |
| — indragning | 85 | — förtullningstider | 88 |
| Länsstyrelse | | Muntlig förhandling | |
| — övervakningsavgifter inom brand- och räddningsväsendet | 85 | — iakttagelser rörande hovrätterna | 63 |
| — en förkommen handling | 85 | Offentlighet | |
| Lärare | | — partifinansieringens offentlighet | 37 |
| — förfarandet då en lärare hördes | 107 | Omröstning | |
| Läroplikt | | — om riksdagsmannaarvode | 37 |
| — ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn | 57 | Organisationsreform | |
| Magistrat | | — social- och hälsovårdsministeriet | 35,97 |
| — tillsättning av tjänst | 78 | Ortodoxa kyrkosamfundets kyrkostyrelse | |
| — försummelse att göra upp en utnämningsspromemoria | 78 | — dröjsmål med behandlingen av ett ärende och motivering av ett beslut | 115 |
| — förfarandet i ett tillståndsärende | 78 | Osteopat | |
| Mandatperiod | | — behandling av registreringsansökan | 61,97 |
| — högsta domstolens militära ledamöter | 31 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|---|-------|---|---------------|
| Partifinansiering | | | |
| — offentlighet | 37 | — bändagsplakat | 38 |
| Patientsäkerhet | | — föredragningshandlingarna i samband med presidentens förordnanden till upp- gifter inom utrikesförvaltningen | 52 |
| — ett centralsjukhus klinik för thorax- och blodkärlskirurgi | 98 | Reseting | |
| — övervakning av apparater | 111 | — iakttagelser rörande hovrättsting | 63 |
| Pension | | Resultatpremie | |
| — identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut | 57 | — utlåtande om återkrav av resultatpremier | 48 |
| — utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension | 58 | Riksdagsledamot | |
| — återkrav | 99 | — höjning av riksdagsmannaarvodet | 37 |
| Polisen | | Riksåklagarämbetet | |
| — tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden | 56,75 | — överförda klagomålsärenden | 11 |
| — upptagande av signalement av barn under 15 år | 74 | Rusmedel | |
| — uppgifter lämnades ut till en misstänkt ... | 75 | — förbud i en kommunal ordningsstadga ... | 56,106 |
| — dröjsmål med förundersökning | 75 | Rådgivning, se även Kundbetjäning | |
| — utformningen av förordnande om husrannsakan | 75 | — i ett visumärende | 82 |
| — meddelande om utresa ur landet | 75 | Räddningsväsendet | |
| — befallningars laglighet | 76 | — lagen om bildande av räddningsområden | 38 |
| — besvarande av förfrågan | 76 | Rättelseyrkande | |
| — en polispatrulls förfarande | 76 | — dröjsmål med behandling | 59,87, 152 |
| — meddelande om husrannsakan | 76 | Rättsläkare | |
| — en person transporterades till en annan ort | 77 | — skyldighet att utföra undersökning | 79 |
| — jäv för en undersökningsledare | 77 | Rättsmedicinska institutionen | |
| — anvisningarna om behandlingen av anhållna | 83 | — dröjsmål med utfärdande av dödsattest .. | 91 |
| — iakttagande av språklagstiftningen | 83 | Rättsregistercentralen | |
| — beredningen av ett ärende som gällde placeringen av dataförvaltningscentralen ... | 84 | — brev om sändande av beslutsmeddelanden | 64 |
| — förundersökning gjordes inte | 86 | Rättsskyddscentralen för hälsovården | |
| Polisinrättning | | — behörigheten att tolka mentalvårdslagen .. | 95 |
| — delgivning av ett vägdistrikts beslut | 94 | — behandling av en registreringsansökan ... | 97 |
| Produkttillsynscentralen | | Samer | |
| — behandling av ett bolags ansökan | 97 | — sammansättningen av en kommission | 79 |
| Prövotid | | Samhällstjänst | |
| — för villkorligt straff | 70 | — verkställighet | 70 |
| Rehabilitering | | Serviceavgift | |
| — ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn | 57 | — betalningsställen för skatter samt serviceavgift | 158 |
| Republikens president | | | |
| — iakttagelser om behörigheten | 24 | | |
| — beslutsfattande | 26 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|--|----------|--|-------|
| Signalement | | Språklagstiftning | |
| — en person under 15 år | 74 | — i polisens verksamhet | 83 |
| Sinnesundersökning | | Stad | |
| — giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård | 95 | — upphandling | 106 |
| Sjukhus | | Staten | |
| — verksamhet och patientsäkerhet | 98 | — fråga om jäv för en kanslichef vid utövande av statens ägarmakt | 156 |
| Sjöfartsverket | | Statens fastighetsverk | |
| — avgifter på förbindelsefartyg | 94 | — justitiekanslerns övervakningsbehörighet | 88 |
| Skadeståndsärende | | Statsrådet | |
| — dröjsmål | 66 | — iakttagelser rörande behörigheten | 24 |
| Skatt | | — behörigheten vid fastställande av minimimålsättningarna för den grundläggande utbildningen | 32 |
| — betalningsställen och serviceavgift | 158 | — dröjsmål med en skrivelse | 35,36 |
| — god skattegranskningssed | 88 | — ändring av reglementet | 52 |
| Skattebyrå | | Strafflagen | |
| — förfarandet vid sändande av en debetsedel | 87 | — bestämmelserna om pornografi och koppleri | 38 |
| Skattestyrelsen | | Strandgeneralplaneområde | |
| — laglighetsgrunden för utfärdande av anvisningar | 89 | — beviljande av bygglov | 112 |
| Slaktdjursstöd | | Studiestöd | |
| — utbetalning och övervakning | 93 | — återkrav | 91 |
| Socialmyndighet | | Studiestödsnämnden | |
| — rådgivningens klarhet | 60,108 | — besvarande av skriftlig förfrågan | 92 |
| — rätten till information i ett hyresärende .. | 60,108 | Styckningsförrättning | |
| Socialnämnd | | — en förrättningsingenjörs förfarande | 92 |
| — meddelande om nämndens beslut | 111 | Stämning | |
| Social- och hälsovårdsministeriet | | — i faderskapsärende | 65 |
| — organisationsreform | 35,97 | Svarande | |
| Språk | | — hämtning till rättens sammanträde | 68 |
| — publicering av meddelanden på två språk .. | 88 | Telemarknadslagen | |
| — korrespondensspråket med myndigheter på Åland | 115,116 | — utlåtande om en lagändring | 51 |
| Språkbruk | | Tingsrätt | |
| — en domares användning av kränkande uttryck | 59,67,69 | — översändande av protokoll och dom till kärande | 67 |
| — en polispatrulls uppträdande | 76 | — framläggande till påseende | 68 |
| Språklagskommittén | | — meddelande | 68 |
| — utlåtande om betänkande | 160 | | |

| | Sidan | | Sidan |
|---|-------|--|--------|
| Tjänst | | Utkomstskydd | |
| — tillsättning av en tjänst vid en magistrat .. | 78 | — utkomstskydd under karenstiden för in- | |
| — försummelse att uppgöra en utnämningss- | 78 | — grundläggande utkomstskydd medan be- | 58 |
| — publicering av meddelanden på två språk | 88 | — svarstillståndsförfarande pågår | 59,109 |
| — principerna för utnämning till ett tidsbe- | 89 | Utkomststöd | |
| stämt tjänsteförhållande | | — besvärstillstånd i samband med verkstäl- | |
| Tjänstemannanämnden | | — lighet av stödbeslut | 109 |
| — dröjsmål med behandlingen av ärenden .. | 152 | — återkrav av en klients tillgångar | 110 |
| Tjänsteåtal | | — behandlingstiderna för stödärenden | 110 |
| — upphävande av förordningar om forum . | 30 | — förutsättningarna för utbetalning | 111 |
| — behandling av tjänsteåtal mot domare | 64 | Utlänning | |
| — avgörande av ett accessoriskt yrkande | 68 | — utlåtande om ett utkast till lagstiftning | |
| Tomthyra | | — om hållande av utlänningar i förvar | 53 |
| — felaktig uppgift i ett faktureringsprogram | 114 | Utlänningslagen | |
| Trafikministeriet | | — utlåtande om ett förslag till totalrevide- | |
| — behörighet | 93 | — ring av utlänningslagen | 44 |
| Trafikskadenämnden | | Utlänningsverket | |
| — övervakning av verksamheten | 116 | — behandlingstiden för ansökningar om | |
| Trafiksäkerhet | | — medborgarskap | 59,83 |
| — framställningar om förbättrad säkerhet .. | 94 | Utnämning | |
| — bullerolägenheter | 113 | — utnämning av medlem till Finlands Banks | |
| Tull | | — direktions | 26 |
| — ett tulldistrikts skyldigheter | 87 | — principerna för utnämning till tidsbe- | |
| — förtullningstider | 88 | — stämt tjänsteförhållande | 89 |
| Tvångsvårdsbeslut | | — brister i ett universitets förvaltningsin- | |
| — giltighetstiden för ett på sinnesundersök- | | — struktion | 89 |
| — ning baserat tvångsvårdsbeslut | 95 | Utrikesförvaltningen | |
| Universitet, se även Högskola | | — föredragningshandlingarna i samband | |
| — behandling av förvaltningsklagan | 61,91 | — med republikens presidents förordnan- | |
| — principerna vid utnämning till tidsbe- | | — den till uppgifter inom utrikesförvalt- | |
| — stämt tjänsteförhållande | 89 | — ningen | 52 |
| — bristfällig förvaltningsinstruktion | 89 | Utsökning | |
| Uppehållstillstånd | | — omsorgsfull individualisering av gälde- | |
| — meddelande om utresa ur landet | 75 | — närer | 77 |
| Upphandlingsförfarande | | — delgivning | 77 |
| — en stads åtgärder | 106 | Vattenskydd | |
| Uppsägning | | — miljökonsekvensbedömning | 102 |
| — dröjsmål med behandling av rättelseyr- | | Villkorligt fängelsestraff | |
| — kande | 87 | — prövotid | 70 |
| | | Visum | |
| | | — rådgivning i ett visumärende | 82 |

| | Sidan | | Sidan |
|---|-------|---|-------|
| Vittne | | Åtal | |
| — hörande på nytt i högre instans | 65 | — åtalsrättens preskription | 66 |
| Vuxenutbildning | | — bristfällig åtalsprövning | 74 |
| — avbrytande | 107 | Återbrytande | |
| Vägdistrikt | | — framställning om återbrytande av en dom för ett preskriberat brott | 72 |
| — delgivning av beslut | 94 | Återkrav | |
| Vägnämnd | | — utlåtande om återkrav av resultatpremier | 48 |
| — behörigheten i fråga om en avtalsväg | 112 | Ägarmakt | |
| Åland | | — jäv för en kanslichef i samband med utövande av statens ägarmakt | 156 |
| — utlåtande om ändring av självstyrelse- lagen | 42 | Äldreomsorg | |
| — brottsanmälan av en företrädare för pen- ningautomatföreningen | 86 | — äldreomsorgens grundlagsenlighet | 57 |
| — ett centralt ämbetsverks behörighet | 115 | | |
| — korrespondensspråket mellan myndig- heter | 116 | | |

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2001

Avdelningen för statsrådsärenden

| | |
|---|---|
| Avdelningschef, referendarieråd | Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding |
| Referendarieråd | Snellman, Jorma, vicehäradshövding |
| Konsultativ tjänsteman | Leskinen, Marja, vicehäradshövding |
| Yngre justitiekanslerssekreterare | Tolmunen, Irma, vicehäradshövding |
| Avdelningssekreterare | Ahotupa, Eeva, vicensotarie |

Avdelningen för rättsövervakning

| | |
|---|--|
| Avdelningschef, referendarieråd | Liusvaara, Harri, vicehäradshövding |
| Referendarieråd | Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding |
| | Okko, Jukka, vicehäradshövding |
| | Vasenius, Heikki, vicehäradshövding |
| Äldre justitiekanslerssekreterare | Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding |
| | Avela, Marja, vicehäradshövding |
| | Vuoristo, Merja, vicehäradshövding |
| Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding | |
| Yngre justitiekanslerssekreterare | Hallenberg-Roine, Kaisa, vicehäradshövding (tjänstl.) |
| | Smeds, Tom, vicehäradshövding |
| | Sarja, Mikko, juris licentiat |
| | Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding |
| Deltidsanställd föredragande | Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding |
| | Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding |
| Avdelningssekreterare | Tanner Heli, vicensotarie |
| | Rantala, Eeva, vicensotarie |
| | Tuomikko, Helena, vicensotarie |

Administrativa enheten

| | |
|-----------------------------|--|
| Kanslichef | Helminen, Klaus, juris licentiat, vicehäradshövding |
| Personalsekreterare | Virkkunen, Marjukka, vicensotarie |
| Informationsplanerare | Sive, Pia, politices magister |
| ABD-planerare | Jääskeläinen, Helena |
| Registrator | Ratajärvi, Tuula |
| Byråsekreterare | Seppäläinen, Arja |
| | Pihlajamäki, Ira (tjänstl.) |
| | Nykänen, Annina |
| | Vaihevuori, Riitta |
| | Reponen, Merja |
| Textbehandlare | Utriainen, Saku |
| Vaktmästarchef | Järvinen, Kari |
| Expeditionsvakt | Rosendahl, Markku |
| Vaktmästare | |

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Besöksadress: Snellmansgatan 1 A, HELSINGFORS

Postadress: PB 20, 00023 STATSRÅDET

Telefon: 09 160 23950 (registratur), 09 160 23955 (information)

Telefax: 09 160 23975

E-post: registratur@okv.vn.fi (registratur), pia.sive@okv.vn.fi (information)

Internet: www.vn.fi/okv

