

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2002



HELSINGFORS 2003

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

**OM JUSTITIEKANSLERNS ÄMBETSÅTGÄRDER
OCH IAKTTAGELSER OM HUR LAGSTIFTNINGEN HAR
FÖLJTS**

AVGIVEN
FÖR ÅR 2002



HELSINGFORS 2003

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2003

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 2002.

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

Biträdande justitiekansler var under verksamhetsåret juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekanslern har skött justitiekanslersuppgifterna då jag haft förhinder.

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, juris licentiat, vicehäradshövding Klaus Helminen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt sex dagar. Helminen avgick med pension 1.2.2002. Republikens president utnämnde 21.12.2001 vicehäradshövding Nils Wirtanen till kanslichef från 1.2.2002 och förordnade honom 25.1.2002 till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern från samma tidpunkt. Nils Wirtanen var under verksamhetsåret ställföreträdare för biträdande justitiekanslern i sammanlagt 73 dagar.

I denna berättelse redogörs för justitiekanslerns verksamhet huvudsakligen utgående från de olika verksamhetsformerna. I varje avsnitt av berättelsen ingår en översikt av respektive sektor och en redogörelse för de bestämmelser som gäl-

ler 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 separat för laglighetsövervakningen av statsförvaltningen och den övriga förvaltningen, ett förvaltningsområde i sänder. Ett avsnitt handlar om övervakningen av advokatväsendet.

Efter avsnitten om laglighetsövervakningen följer ett antal 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 föregående avsnitten.

I slutet av berättelsen finns en bilaga med statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet.

Berättelsen avslutas med ett sakregister för åren 1998—2002 samt med en förteckning över de anställda vid justitiekanslersämbetet.

Helsingfors den 28 mars 2003

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 Granskning av straffdomar	11		
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	12		
1.5 Internationella kontakter samt besök ..	18		
1.5.1 Besök i utlandet	18		
1.5.2 Besök hos justitiekanslersämbetet	18		
1.6 Verksamhet och ekonomi	19		
1.6.1 Ekonomi	19		
1.6.2 Utbildning	19		
1.6.3 Information	20		
1.7 Ämbetsverkets organisation och personal	21		
1.7.1 Organisation	21		
1.7.2 Personal	22		
2 Justitiekanslern i statsrådet	23		
2.1 Allmän översikt	23		
2.2 Republikens president och statsrådet ..	24		
2.3 Granskning av föredragningslistor	25		
2.3.1 Granskningsobjekten	25		
2.3.2 Åtgärder som granskningen har gett anledning till	27		
2.3.3 Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	29		
2.3.4 Fall som har samband med medlemskapet	29		
2.4 Vissa klagomål i samband med granskning av listorna	30		
2.5 Skriftliga utlåtanden och framställningar	32		
2.6 Övriga utlåtanden och ställningstaganden	40		
2.7 Utfrågningar i riksdagens utskott	46		
3 De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	57		
3.1 Allmänna synpunkter	57		
3.2 Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ..	57		
3.3 Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	58		
3.4 Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	58		
4 Laglighetsövervakningen av domstolarna	69		
4.1 Allmän översikt	69		
4.1.1 Klagomål	69		
4.1.2 Granskningsverksamhet	70		
4.1.3 Tjänsteåtal mot domare	70		
4.1.4 Förfarandet vid domstolsövervakningen	70		
4.2 Klagomål över domstolar och andra övervakningsåtgärder	71		
4.2.1 Anmärkning	71		
4.2.2 Meddelanden	71		

	Sida		Sida
4.2.3	75	6.7.1	96
4.3	76	6.7.2	96
4.3.1	76	6.8	97
4.3.2	77	6.8.1	97
4.3.3	77	6.9	97
4.3.4	78	6.9.1	97
4.4	79	6.9.2	99
4.4.1	79	6.10	99
		6.10.1	99
5 Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården	80	6.11	100
5.1	80	6.11.1	100
5.1.1	80		
5.1.2	80	7 Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen	102
5.2	81	7.1	102
5.2.1	81	7.1.1	102
5.3	82	7.1.2	103
5.3.1	82	7.2	103
5.3.2	83	7.2.1	103
5.4	84	7.2.1.1	103
5.4.1	84	7.2.1.2	105
5.5	84	7.2.2	106
5.5.1	84	7.2.2.1	106
5.5.2	85	7.2.3	107
		7.2.4.1	107
6 Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen	86	7.2.4	109
6.1	86	7.2.4.1	109
6.2	87	7.3	110
6.2.1	87	7.3.1	110
6.3	88	7.4	110
6.3.1	88	7.4.1	110
6.4	89		
6.4.1	89	8 Övervakningen av advokatväsendet	114
6.4.2	90	8.1	114
6.5	90	8.1.1	114
6.5.1	90	8.1.2	114
6.6	91	8.2	114
6.6.1	91	8.2.1	114
6.6.2	93	8.2.2	115
6.6.3	95	8.2.3	115
6.7	96		

	Sida		Sida
8.2.3.1 Utveckling av det disciplinära systemet	115	9.7 Dröjsmål med behandlingen av ett klagomål	158
8.2.4 Uppgifter från de allmänna åklagarna	116	10 Bilaga	160
8.3 Innebörden av justitiekanslerns övervakning	116	Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet	160
8.3.1 Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	116	Sakregister 1998—2002	165
8.3.2 Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater	117	Personalen vid justitiekanslersämbetet	
8.3.3 Inledande av disciplinärt förfarande	118	31.12.2002	202
8.3.4 Övriga åtgärder	118	Figurer	
8.4 Offentliga rättsbiträden	119	1 Inkomna och avgjorda klagomål 1993—2002	13
8.5 Statistik	120	2 Av klagomålen föranledda åtgärder 2002	13
9 Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet	121	3 Regeringspropositioner och EU-ärenden 2000—2002	24
9.1 Utredning av statsrådets andel i Sonera Abp:s UMTS-beslut	121	4 Klagomål mot domstolar 2000—2002	69
9.2 Jäv för en minister vid beviljande av statsunderstöd enligt idrottslagen	135	5 Klagomål mot åklagar-, polis- och utskökningsmyndigheter 2000—2002	81
9.3 En ministers helikopterresa	143	6 Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 2000—2002	87
9.4 Grundlagens företrädare	146	7 Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1998—2002	102
9.5 Polismyndigheternas och socialmyndigheternas förfarande i ett ärende som gällde brådskande omhändertagande av ett barn	149	8 Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2000—2002	117
9.6 En kommunal byggnadsinspektörs förfarande	156	9 Åtgärder föranledda av klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2002	118

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

1.1 Lagstiftningen om justitiekanslern

I 10 kap. i Finlands grundlag (731/1999) föreskrivs om laglighetskontrollen samt 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 beredning 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. ingår 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) ingår följande hänvisningsbestämmelse: ”Vid statsrådet finns justitiekanslersämbetet enligt vad som bestäms särskilt”.

Förordningen om justitiekanslersämbetet (253/2000) har utfärdats med stöd av bemyndigandet i 12 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Mera detaljerade bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden ges i den arbets-

ordning för justitiekanslersämbetet som skall fastställas av justitiekanslern. Justitiekanslern fastställde den gällande arbetsordningen 3.4.2000.

Genom att stifta lagen om justitiekanslern i statsrådet har riksdagen godkänt de viktigaste förfarandena för laglighetskontrollen samt de åtgärder som kommer i fråga med anledning av fel och brister som uppdragas i samband med den.

1.2 De viktigaste verksamhetsområdena

Enligt grundlagens 108 § 1 mom. skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentlig 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 grundlagens 110 §, 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 grundlagens 69 § 2 mom. 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 bestämmelsen 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 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 grundlagens 108 § 1 mom. och 112 §. Kompletterande bestämmelser finns i 2 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt grundlagens 111 § 2 mom. 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 grundlagens 112 § 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. Bestämmelser om skrivelserna har tagits in i grundlagens

96 §. Beredningen av dessa ärenden sköts av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden.

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

1.2.2 Utlåtanden

Justitiekanslerns utlåtanden är nära förknippade med övervakningsuppgiften. Enligt grundlagens 108 § 2 mom. skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Det är ofta ministerierna som ber om utlåtanden. Utlåtandena ges vanligen skriftligt, men i vissa fall också som muntliga ställningstaganden.

Utöver de utlåtanden som avses i grundlagen kan justitiekanslern på begäran ge utlåtanden också om lagberedningsprojekt, i synnerhet på straff-, process-, förvaltnings- och statsförvaltningsrättens område. I sådana fall ger justitiekanslern utlåtanden enligt egen prövning. 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 grundlagens 108 § 1 mom. 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 rättigheterna, 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) anför att det är förenligt med reformens anda att i laglighetsövervakarna, dvs. i justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts. Dessa ärenden har sammanställts i berättelsens avsnitt 3.

1.2.4 Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med grundlagens 110 § 1 mom. 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) skall beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt hovrättsförordningens (211/1994) 23 § 2 mom. 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.

Riksåklagaren är högsta åklagare med uppgift att bl.a. svara för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för övervakningen av åklagarna. Klagomålsärenden som har samband med riksåklagarens uppgifter överförs till riksåklagaren för behandling. Under verksamhetsåret överfördes 15 klagomålsärenden.

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 åtgärder som ett klagomål kan leda till. Enskilda personer och institutioner kan klaga hos justitiekanslern om de anser att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra

sina skyldigheter. År 2002 inkom sammanlagt 1 459 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 lagens 4 § 1 mom. undersöker justitiekanslern dock inte utan särskild skäl klagomål i ett ärende som är mer än fem år gammalt. Eftersom preskriptionstiden inte är ovillkorlig hindrar den inte prövning av äldre ärenden, om detta är motiverat på grund av att ärendet är av en allvarlig karaktär eller av någon annan orsak. År 2002 avvisades med stöd av denna bestämmelse 30 klagomål.

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra klagomålsärenden på det sätt som framgår nedan i avsnitt 1.2.8.

Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet också enskilda medborgares telefonförfrågningar i olika typer av ärenden. Enskilda medborgare inkom med förfrågningar i egna ärenden och som utomstående i aktuella ärenden. Råd ges om justitiekanslerns behörighet samt om väckande och behandling av klagomål som riktas till justitiekanslern. Om ett ärende inte hör till justitiekanslerns behörighet informeras medborgaren om vilken myndighet eller instans ärendet ankommer på. Till justitiekanslerns behörighet hör bl.a. inte förfrågningar som gäller bankernas eller på finansmarknaden verkamma aktörers förfarande samt andra privaträttsliga ärenden.

I berättelsens avsnitt 4—7 och 9 refereras klagomålsavgöranden samt redogörs för de åtgärder som dessa 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 doms- och verkställighetshandlingar. I berättelsens avsnitt 4 redogörs närmare för de åtgärder som 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 (uppgiftsfördelningslagen, 1224/1990) bestäms om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen.

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) samt tagande i förvar och annat frihetsberövande, 3) fängelser och andra sådana institutioner i vilka personer tas in mot sin vilja. Också fångars och andra frihetsberövade personers klagomål 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 59 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 6 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 2001).

Under verksamhetsåret inkom 1 459 (1 292) och avgjordes 1 320 (1 303) klagomål. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 17 (17) ärenden till prövning, medan 167 (101) ärenden väcktes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 96 (142) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning var 12 % (18 %). Enligt en utredning som gjordes år 2002 var mediantiden för samtliga klagomålavgöranden ca 10 veckor och den genomsnittliga tiden ca 24 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 39 (26).

Antalet anhängiga klagomål 31.12.2002 var 814 (671) och antalet övriga anhängiga ärenden under beredning 83 (55), dvs. sammanlagt 897 (726) ärenden.

Noggrannare statistik över verksamheten år 2002 finns i bilagan i avsnitt 10.

1.4 Inspektionsresor och besök

1) Rättsskyddscentralen för hälsovården

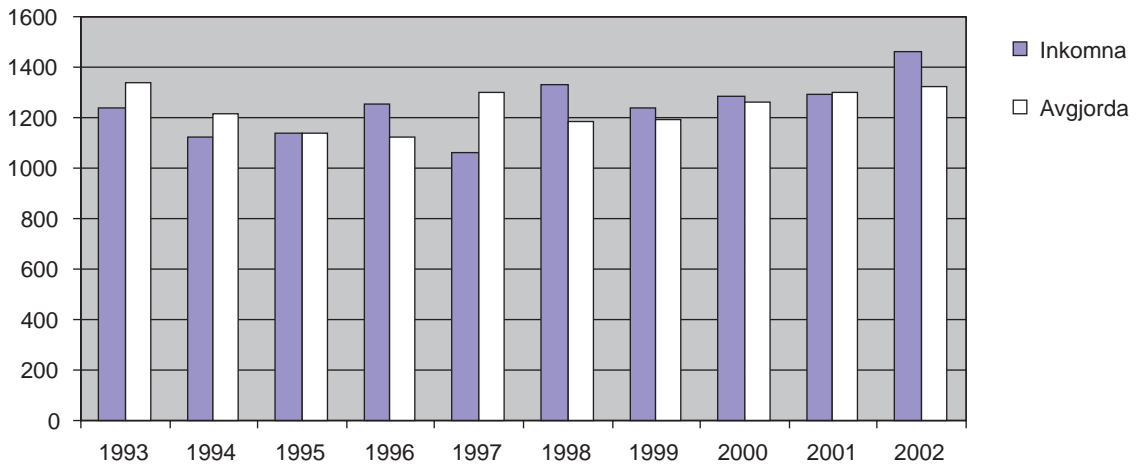
Biträdande justitiekanslern Jaakko Jonkka besökte 22.1.2002 Rättsskyddscentralen för hälsovården för att bekanta sig med dess verksamhet. Under besöket diskuterades rättsskyddscentralens ställning och behörighet vid övervakningen av den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården samt vid upprätthållandet och främjandet av patientsäkerheten (1/51/02).

2) Uleåborgs länsstyrelse

Under sitt inspektionsbesök på Uleåborgs länsstyrelse 12.2.2002 bekantade sig biträdande justitiekanslern med länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning. Under besöket diskuterades framförallt behandlingen av klagomålsärenden som hänför sig till social- och hälsovårdens område samt patientombudsmanna- och socialombudsmannasystemen och dessas funktion (2/51/02).

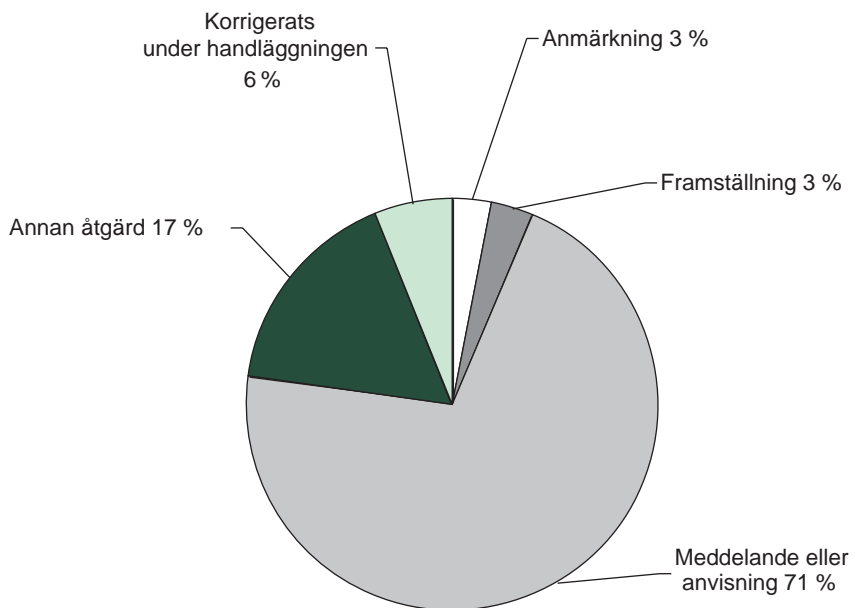
Figur 1

Inkomna och avgjorda klagomål 1993—2002



Figur 2

Av klagomålen föranledda åtgärder 2002



3) Brahestads tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade Brahestads tingsrätt 12.2.2002. Under besöket diskuterades bl.a. tingsrättens arbetsmängd och behandlingstider, samarbetet mellan åklagare och andra myndigheter samt straffprocessens funktion.

Från tingsrättens sida framfördes önskemål om tryggnad av fortsatt utbildning för den personal som behandlar fastighetsärenden (3/51/02).

4) Åklagaravdelningen vid Brahestad härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 13.2.2002 åklagaravdelningen vid Brahestads häradsämbete. Under besöket diskuterades bl.a. straffprocessens funktion samt samarbetet mellan polisen, åklagarenheterna och domstolarna.

Under diskussionerna behandlades bl.a. åklagarnas förfarande att inhämta information per telefon, t.ex. av målsägande för utredning av ersättningsanspråk eller t.o.m. av misstänkta för att klarlägga behovet av ytterligare utredning. I fråga om det sistnämnda förfarandet uppmärksamade biträdande justitiekanslern att det innan en misstänkt kontaktas är skäl att omsorgsfullt överväga när och i vilket syfte sådan kontakt skall tas. Framförallt i åtalsprövningskedet kan samtal om sakfrågor med en part lätt väcka misstankar om att åklagaren är partisk. Åtalsprövningen skall baseras på förundersökningsmaterialet, dvs. på material som samtliga parter har tillgång till (4/51/02).

5) Brahestads polisinsättning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 13.2.2002 Brahestads polisinsättning. Under besöket diskuterades bl.a. tillgången på polisservice i olika delar av häradet, utvecklingen av den allmänna ordningen och säkerheten, brottsituationen inom häradet, undersökningsproblem, beredskapen att göra undersökningar som kräver specialkunskaper samt samarbetet mellan olika referensgrupper.

Under diskussionerna framgick att de anhållna bjöds på måltider två gånger om dagen. Biträdande justitiekanslern bad chefen överväga möjligheten att dessutom bjuda på mellanmål, för att tiden mellan måltiderna inte skall bli oskäligt lång (5/51/02).

6) Åklagaravdelningen vid Vanda härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 4.3.2002 åklagaravdelningen vid Vanda härad. Under besöket diskuterades åklagaravdelningens verksamhet och arbetssituation samt åklagarnas samarbete med framförallt polisen och tingsrätten (6/51/02).

7) Samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet

Biträdande justitiekanslern besökte 26.3.2002 Södra Finlands länsstyrelses serviceenhet i Helsingfors och bekantade sig där med samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet. Under diskussionerna berättade företrädare för polisen och gränsbevakningsväsendet om samarbetets former och nuläge. Vidare framfördes önskemål om vissa förändringar framförallt i gränsbevakningsväsendets befogenheter, för att de olika myndigheternas resurser skall kunna utnyttjats effektivare (10/51/02).

8) Statens filmgranskningsbyrå

Avsikten med justitiekanslerns besök på filmgranskningsbyrån 8.4.2002 var att få uppgifter om tillämpningen av den nya lagstiftning om granskning av bildprogram som hade trätt i kraft 1.1.2001. Direktören för filmgranskningsbyrån höll ett inledningsanförande varefter följde en diskussion under fria former.

Till följd av revideringen av regeringsformens bestämmelse om yttrandefrihet (696/1995) har förhandsgranskningen av filmer slopats när det gäller programutbud som riktar sig till vuxna. I den nya lagstiftningen beaktas också de krav som utbudet av visuell kommunikation och den teknologiska utvecklingen ställer. Den nya lagen är framförallt en barnskyddslag vari föreskrivs särskilt om sådana begränsningar i fråga om visning och spridning av bildprogram, som är nödvändiga för att skydda barn. Som skyddsmetoder kommer i fråga visningsförbud samt åldersgränser. Åldersgränserna är desamma för alla bildprogram och distributionskanaler. Förhandsgranskningen utsträcks inte till interaktiva program och inte heller till vissa andra typer av bildprogram. Till granskningsmyndigheten skall emellertid göras en anmälan om sådana program samt om bildprogram som riktar sig till vuxna, innan de visas och sprids.

Hösten 2001 offentliggjorde filmgranskningsbyrån de grunder enligt vilka åldersgränserna bestäms. Filmgranskningsbyrån utarbetar en redogörelse till riksdagen om verkställigheten av lagen samt om erfarenheterna av den (7/51/02).

9) Nödcentralsverket

Justitiekanslern bekantade sig 29.4.2002 med Nödcentralsverkets verksamhet, särskilt med tanke på den pågående riksomfattande nödcentralsreformen vars syfte är att sammanslå polisens och räddningstjänstens jourservice. Nödcentralsverket består av nödcentralsenheten samt av de nödcentraler som har inrättats och kommer att inrättas under de närmaste åren. Nödcentralsverket lyder under inrikesministeriet och leds i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. Huvudstadsregionens nödcentralsverksamhet lyder änså länge inte under Nödcentralsverket.

Nödcentralsverkets direktör och utvecklingschef samt direktören för Älvdalarnas nödcentral berättade om de olika skedena i nödcentralsreformen, om erfarenheterna hittills samt om framtidsutsikterna. Avsikten är att slutföra reformen före utgången av år 2006, då Finland kommer att vara indelat i 13 nödcentralskretsar (8/51/02).

10) Folkpensionsanstalten och rådgivningspraxis

Justitiekanslern sände 12.2.2002 till Folkpensionsanstalten en begäran om utredning och utlåtande i ett ärende som han väckt på eget initiativ. I begäran konstaterades att justitiekanslersämbetet fått flera anmälningar om bristfälligheter i lokalbyråernas rådgivningspraxis. Dessutom hade Folkpensionsanstaltens rådgivningspraxis kritiserats vid ett för medborgarorganisationerna avsett informationsmöte som 30.1.2002 ordnades av en arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt för uppföljning av den nya grundlagen. I begäran om utredning och utlåtande uppmärksammades den bestämmelse om rådgivningsskyldighet som föreslagits i den under beredning varande förvaltningslagen. Justitiekanslern bad Folkpensionsanstalten ge en utredning om sina eventuella anvisningar gällande rådgivningen till anstaltens klienter samt uttala sig om möjligheterna att utveckla rådgivningsverksamheten och tolkningshjälpen för sina klienter som talar främmande språk.

Folkpensionsanstalten gav ett utlåtande som var daterat 4.4.2002 och undertecknat av generaldirektör Jorma Huuhtanen samt av chefen för förvaltningsavdelningen Juhani Rantamäki. Dessutom fick justitiekanslern en inbjudan till Folkpensionsanstalten för att bekanta sig med dess rådgivningsservice.

Under sitt besök på Folkpensionsanstaltens huvudkontor 31.5.2002 informerades justitiekanslern om anstaltens verksamhet och i synnerhet om klientrådgivningen. I november 2001 gav Folkpensionsanstalten nya anvisningar till sina byråer om tillämpningen av lagen om förvaltningsförfarande i förmånsärenden. Anvisningarna var uppdaterade enligt bestämmelserna i förslaget till ny förvaltningslag. Folkpensionsanstalten har slutat ge innehållsrelaterade råd om förmåner som beviljas av andra myndigheter. Den ger emellertid fortfarande råd om förfarandet också när det gäller förmåner som beviljas av andra myndigheter. I fråga om sina egna förmåner ger Folkpensionsanstalten råd både om förfarandet och om innehållet. Jämförelserna mellan förmånligheten av olika alternativ inskränks dessutom till klientens konkreta livssituation och till de fakta som föreligger om denna. Ansökningar och besvär upprättas inte på klienternas vägnar utan på grundval av de uppgifter som dessa lämnar, för att tjänstemännen inte skall bli jäviga. Tjänstemännen kan och bör fungera som klienternas "penna". Detta gäller framförallt i fråga om synskadade och andra handikappade samt utlänningar. Folkpensionsanstalten utreder som bäst möjligheterna att ordna stöd- och översättningstjänster för sjuka och handikappade klienter.

Folkpensionsanstalten är skyldig att ordna översättnings- och tolkningstjänster för utlänningar samt för syn- och hörselskadade. I ärenden som har väckts av klienter kan hjälp ges enligt prövning.

Efter besöket skrev justitiekanslern ett brev med önskemål om att bli informerad om Folkpensionsanstaltens framtida anvisningar om rådgivningsservicen (3/50/02).

11) Vanda tingsrätt

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Vanda tingsrätt 3.6.2002. Under besöket diskuterade han tingsrättens verksamhet och arbetssituation med dennas ledningsgrupp.

Tingsrättens lagman ansåg det vara problematiskt att huvudförhandlingen i brottmål ofta

måste inställas. Man hade försökt lösa problemet genom hämtning av parter, dock utan större framgång. Nya problem var också den ökade narkotikabrottsligheten och ungdomsgång som stjälar bilar (11/51/02).

12) Kommunikationsverket

Justitiekanslern besökte Kommunikationsverket 6.6.2002. Teleförvaltningscentralen ombildades 1.9.2001 till Kommunikationsverket. Kommunikationsverkets verksamhetsidé är att främja utvecklingen av det finländska informationssamhället. Kommunikationsverket verkar inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde men har en självständig verkställighetsuppgift. Ämbetsverket samarbetar dels med ministeriet, dels med konkurrensverket och konsumentverket.

Justitiekanslern informerades om lagstiftningsreformer som har betydelse för ämbetsverkets verksamhet. Bland lagar som var anhängiga eller just trätt i kraft kan nämnas den nya kommunikationsmarknadslagen, radiolagen, lagen om posttjänster, lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet, den under beredning varande lagen om elektroniska signaturer och den nya lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster. Justitiekanslern informerades om kommunikationslagstiftningen och tillämpningen av den, om lagstiftningen i anslutning till datasekretess och kommunikationsskydd samt om aktuella postärenden. Dessutom behandlades radiolagen och tillämpningen av den samt televisionsavgiftsförvaltningen. Under besöket diskuterades också de nya uppgifter som ämbetsverket får med stöd av kommunikationsmarknadslagen (9/51/02).

13) Östra centrums polisdistrikt

Biträdande justitiekansler Jonkka inspekterade 4.9.2002 Östra centrums polisdistrikt som hör till Helsingfors härads polisinrättning. Under besöket diskuterades polisdistriktets särdrag, undersökningsrelaterade problem och distriktets samarbete med övriga myndigheter. Inom distriktet bor ungefär en tredjedel av alla Helsingfors utlänningar. Detta har emellertid inte medfört några särskilda problem. Östra centrums köpcentrum ger polisen en hel del arbete framförallt på grund av butiksnatterier. Inom distriktet förekommer också ett stort antal hemlarm, ca 2

500 per år. I ett relativt stort antal gamla ärenden pågår förundersökningen fortfarande. Biträdande justitiekanslern beslöt utreda orsakerna till att de äldsta anhängiga ärendena hade tagit så lång tid i anspråk. Samarbetet med olika referensgrupper, framförallt med socialverket, var livligt. Distriktet hade en anställd socialarbetare (12/51/02).

14) Björneborgs tingsrätt

Biträdande justitiekanslern bekantade sig med och inspekterade Björneborgs tingsrätt 26.3.2002. Diskussionerna gällde bl.a. ett problem som tingsrätten tog upp, nämligen vissa advokaters bristfälliga kunskaper om den nya processlagstiftningen, domarnas svårigheter att hantera s.k. aggressiva klienter samt förfarandet i teleövervaknings- och tvångsmedelsärenden (14/51/02).

15) Åklagarämbetet vid Björneborgs härad

Biträdande justitiekanslern besökte 26.3.2002 åklagarämbetet vid Björneborgs härad. Diskussionerna gällde framförallt beslut om att inte väcka åtal. I två fall gjordes iakttagelser som vidarebefordrades till riksåklagaren för kännetecken och för eventuella åtgärder. Närmare angående riksåklagarens åtgärder, se s. 81 (13/51/02).

16) Lapplands länsstyrelse

Biträdande justitiekansler Jonkka besökte och inspekterade 8.10.2002 Lapplands länsstyrelse. Företrädare för länsstyrelsen redogjorde för laglighetsövervakningen och för de iakttagelser som länsstyrelsens avdelningar gjort inom sina respektive verksamhetsområden. Under diskussionerna framgick att till länsstyrelsen inte görs särskilt många klagomål mot de myndigheter som övervakas av den — det ”lappländska” sättet är att direkt kontakta vederbörande tjänsteman på länsstyrelsen t.ex. per telefon. Länsstyrelsen försöker för sin del i god tid på eget initiativ agera i ärenden som anses vara viktiga. Ett problem när det gäller att ordna den grundläggande servicen är de stora avstånden i länet samt den omständigheten att en stor del av länet utgörs av glesbygdsområden. Detta försvårar upprätthållandet av t.ex. byskolor och kollektivtrafik (15/51/02).

17) Rovaniemi förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekansler Jonkka besökte 9.10.2002 Rovaniemi förvaltningsdomstol. Under besöket behandlades bl.a. förvaltningsdomstolens arbetsituation samt samernas språkliga rättigheter vid behandlingen av ärenden. Arbetsituationen har hittills varit god. Inga anhopningar av mål har förekommit. Situationen håller emellertid på att försämrats. Den genomsnittliga behandlingstiden blir längre och antalet oavgjorda mål ökar. Samernas språkliga rättigheter har tillgodosetts genom att handlingar har översatts till samiska och genom att tolkar ordnats för muntliga förhandlingar. Ett problem har emellertid varit att Samiska språkbyrån inte har kapacitet för alla översättningsarbeten. Under besöket diskuterades dessutom behandlingen av socialärenden. Enligt förvaltningsdomstolens iakttagelser tillämpas utkomststödslagen på mycket varierande sätt i de kommuner som hör till förvaltningsdomstolens domkrets. Ändringsprocenten har därför varit hög i de ärenden som har överklagats till förvaltningsdomstolen. Från förvaltningsdomstolens synpunkt har kommunala myndigheter också i vissa fall på ett osakligt sätt försökt "kontrollera" socialvårdsklienters överklaganden till förvaltningsdomstolen. Vid förvaltningsdomstolen har man ifrågasatt det rättelseförfarande som tillämpas i dessa ärenden. Erfarenheten visar att rättelseförfarandet i ytterst få fall leder till någon ändring och att det är ägnat att "trötta ut" klienterna så att de inte orkar gå vidare till förvaltningsdomstolen (16/51/02).

18) Rovaniemi hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte 9.10.2002 Rovaniemi hovrätt. Företrädare för hovrätten berättade om sina erfarenheter av ett kvalitetsprojekt som genomförts i hovrättsdistriktet samt om domarutbildningen i Norra Finland. Rovaniemi hovrätt har till åtskillnad från de övriga hovrätterna deltagit i de årliga resultatförhandlingarna mellan tingsrätterna och justitieministeriet. Under dessa förhandlingar har hovrätten uppställt kvalitativa mål för tingsrätternas rättsskipning. Syftet med domarskolan i norra Finland som har pågått i tre år är att stödja kvalitetsprojektet. Enligt företrädare för hovrätten har tillämpningen av de nya processlagarna inte lett till några särskilda problem i hovrättsens domkrets. Tvistemålen förbereds grundligt och de genomsnittliga behandlingstiderna ligger under

medeltalet för hela landet. I brottsärenden förekommer det sällan att rättegångar behöver ställas in på grund av att svaranden inte kommer till platsen. Vid behov har man med framgång anlitat polisen för att på sammanträdesdagen söka upp svaranden och hämta honom till domstolen. De tingsrätter som hör till hovrättsdistriktet har övervakats bl.a. genom inspektionsbesök. Endast några få förvaltningsklagomål per år riktas mot tingsrättsförfarandet (17/51/02).

19) Koncernskattecentralen

Justitiekanslern besökte och inspekterade Koncernskattecentralen 26.11.2002. Under besöket diskuterades frågor som berörde centralens verksamhet, framförallt dess kundkrets och val av skatteinspektionsobjekt samt dess verksamhetsmetoder (18/51/02).

20) Åklagaravdelningen i Salo härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 26.11.2002 åklagaravdelningen i Salo härad. Inspektionsteman var framförallt samarbetet med referensgrupperna, enhetligheten i åtalspraxis, deltagandet i förundersökningar, företrädande av målsägande, hovrättsens sammanträden, beslut enligt förundersökningslagens 4 a §, strafforförfarandet, Sakari-systemets funktion och arbetsmiljöfrågor.

En viss anhopning av mål konstaterades på åklagaravdelningen. Orsakerna till dröjsmål med åtalsprövningen diskuterades och den ledanden häradsåklagaren lovade se till att åtalsprövningen i fråga om de äldsta målen slutförs före utgången av år 2002 (19/51/02).

21) Polisrättningen i Salo härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 26.11.2002 polisrättningen i Salo härad. Inspektionsteman var framförallt tillgången på polisservice i olika delar av häradet, den allmänna ordningen och säkerheten, kvalitativa och tidsmässiga aspekter på brottsundersökningen samt polisens samarbete med olika referensgrupper.

Vid inspektionen konstaterades att en del av de brottmål som undersöktes var relativt gamla (de äldsta från åren 1998—1999). Den kriminalkommissarie som var undersökningsledare framhöll att orsaken till detta närmast var att målen

var många och arbetsdryga i förhållande till de resurser som stod till buds (20/51/02).

1.5 Internationella kontakter samt besök

1.5.1 Besök i utlandet

1) Estlands justitiekanslersämbete

Kanslichef Klaus Helminen avlade 7—8.1.2002 ett avskedsbesök hos justitiekanslersämbetet i Tallinn. Under besöket diskuterade han med Estlands justitiekansler Allar Jöks, biträdande justitiekansler Aare Reenumägi och Enn Markvart samt äldre rådet Sulev Lääne det fortsatta samarbetet mellan våra ämbeten samt möjligheterna att utveckla detta. Justitiekansler Jöks ordnade en avskedstillställning för att tacka Helminen för hans mångåriga insats som kontaktperson mellan de båda ämbetsverken. I sitt svarstal om justitiekanslerns roll i de båda länderna uttryckte Helminen sin förhoppning om en fortsatt framgångsrik laglighetsövervakning. Sitt varma tack för ett gott samarbete riktade han också till det estniska justitiekanslersämbetets personal, som i sin helhet var närvarande vid tillställningen.

Under sitt besök träffade Helminen också Estlands före justitiekansler Eerik-Juhan Truuväli, som sedan år 2000 är prorektor för Rättsinstitutet i Tallinn. Truuväli berättade om institutets verksamhet samt om planerna på att ombilda den privata högskolan till en enhet vid det statliga universitetet i Tartu. Under den andra dagen av sitt besök var kanslichefen gäst hos landshövdingen i landskapet Harju, Orm Valtson, samt bekantade sig med staden Paldinski med stadsdirektör Kaupo Kallas som värd.

Kanslichef Nils Wirtanen och informationsplanerare Pia Sive besökte 27—28.5.2002 Estlands justitiekanslersämbete på inbjudan av justitiekansler Allar Jöks. Under besöket ordnades ett seminarium i två olika sammansättningar. Kanslichef Wirtanen höll i sin grupp ett anförande om sitt ämbetsverks huvuduppgifter samt förvaltningsstrukturer och stödfunktioner. Informationsplanerare Sive höll i sin grupp ett anförande om hur det finländska justitiekanslersämbetets interna och externa information är organiserad. Gästerna fick bekanta sig bl.a. med Tallinns stadsdomstol, Estlands parlament och statskansliet (2/6/02).

2) Besök hos Sveriges justitiekanslersämbete

Justitiekansler Paavo Nikula och kanslichef Nils Wirtanen besökte 7.6.2002 Sveriges justitiekanslersämbete på inbjudan av justitiekansler Göran Lambertz. Justitiekansler Lambertz tillträdde sin tjänst i oktober 2001. Justitiekansler Lambertz och justitiekansler Nikula berättade om sina ämbetsverk, särskilt om de förändringar i ämbetsverkens verksamhet som skett efter år 1998. Det svenska ämbetsverket har för närvarande 18 anställda av vilka 13 är jurister. Under diskussionerna konstaterades det att Sveriges justitiekansler inte har tillsyn över regeringens verksamhet. Ämbetsverket skall i första hand ha tillsyn över tjänstemän, också åklagare. Justitiekanslern är också regeringens juridiska rådgivare. Justitiekanslern kan inte ompröva domstolsavgöranden. Tillsynen över advokatväsendet är däremot huvudsakligen upplagd på samma sätt som i Finland.

En stor del av ämbetsverkets arbetstid går åt till att behandla skadeståndsärenden. Justitiekanslern lägger fram för svenska staten bindande förlikningsförslag i skadeståndsärenden och företräder staten i rättegångar som rör skadeståndsmål. Justitiekanslern är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. I Sverige beslutar justitiekanslern ensam om väckande av allmänt åtal i sådana ärenden.

Under diskussionerna berättade justitiekansler Nikula också mera allmänt om de grundläggande fri- och rättigheternas samt de mänskliga rättigheternas betydelse för laglighetsövervakningen. Det framgick att man också i Sverige kommer att fästa allt större avseende vid dessa frågor (3/6/02).

1.5.2 Besök hos justitiekanslersämbetet

Det livliga samarbetet med Estlands justitiekanslersämbete fortsatte under året. Estlands justitiekansler Allar Jöks, biträdande justitiekansler Mikkel Oviir, kanslichef Egle Käärats och äldre rådet Sulev Lääne besökte Finland 2—4.10.2002. Under besöket hos justitiekanslersämbetet diskuterades behandlingsordningen för klagomålsärenden samt justitiekanslerns uppgifter i samband med inspektionen av statsrådets verksamhet. Gästerna informerades också om granskningen av föredragningslistorna. Under besökets andra dag bekantade sig gästerna med riksdagens justitieombudsmans och riksdagens

stora utskotts verksamhet samt träffade riksdagens generalsekreterare. På programmet för den sista besöksdagen stod en av justitieministeriets ordnad diskussion om den nya rättshjälpslagstiftningen och ett besök på Helsingfors rättshjälpsbyrå. Dessutom fick gästerna träffa högsta domstolens president Leif Sevón.

Bland de övriga besöken hos justitiekanslersämbetet år 2002 kan nämnas:

1) 6.6.2002 bekantade sig 17 advokater från olika länder med justitiekanslersämbetets verksamhet. Advokaterna representerade samarbetsorganisationen Euro-American Lawyers Group som är verksam i över 20 länder.

2) Sammanlagt över 50 tjänstemän från Tysklands konstitutionsdomstol bekantade sig 10.6.2002 med justitiekanslersämbetets verksamhet.

3) Justitiekanslern berättade 30.8.2002 om ämbetsverkets verksamhet för en grupp bestående av 17 auskultanter vid Helsingfors tingsrätt.

4) Ungerns högste åklagare med följe bekantade sig 3.9.2002 med justitiekanslersämbetets verksamhet.

5) Europarådets generalsekreterare Walter Schwimmer med följe bekantade sig under sitt tredagars besök i Finland 17.9.2002 med justitiekanslerns roll inom statsförvaltningen.

6) Brittiska åklagaren Madhu Rai besökte justitiekanslersämbetet 18.9.2002.

7) Justitiekanslern tog 19.9.2002 emot vicepresidenten för Kinas Högsta folkdomstol Liu Jianchen med följe och berättade för dem om justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet.

8) Kazakstans människorättskommissionär Bolat Baikadamov, Kazakstans presidents rådgivare Yermukamet Yertysbaevin och UNDP:s expert på människorättsfrågor Artashes Melikyanin besökte justitiekanslersämbetet 21.11.2002 och diskuterade med justitiekanslern ämbetsverkets verksamhet samt frågor om mänskliga och grundläggande rättigheter.

9) En grupp åklagare från åklagarämbetet i Helsingfors härad bekantade sig 22.11.2002 med justitiekanslersämbetets verksamhet.

10) Baronessan Helena Kennedy som bland annat är advokat och medlem av brittiska parlamentets överhus bekantade sig 2.12.2002 med justitiekanslerns verksamhet och diskuterade med honom framförallt frågor i anslutning till de mänskliga rättigheterna och förnyande av rättskipningen.

11) Presidenten för Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter Antonio Augusto

Cançado Trindade besökte justitiekanslersämbetet 13.12.2002. Han diskuterade mänskliga frågor med justitiekanslern samt bekantade sig med justitiekanslerns verksamhet.

1.6 Verksamhet och ekonomi

1.6.1 Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2002 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter 2 433 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och det från föregående år överförda anslaget användes 1 878 696 euro för löner till 36 ordinarie tjänsteinnehavare och sex anställda i tidsbestämda tjänsteförhållanden av varierande längd. För övriga verksamhetsutgifter användes 462 931 euro. De största utgiftsposterna var 211 342 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 40 031 euro för tryckningskostnader, 25 088 för översättningstjänster samt 26 445 euro för inventarier, maskiner, datorutrustning och datorprogram.

Statsrådets kansli sköter delvis justitiekanslersämbetets bokförings- och betalningsfunktioner. I statsrådets kanslis ekonomistadga finns bestämmelser om justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern har godkänt bestämmelserna. Enligt ekonomistadgan anvisas ämbetsverkets avdelningar anslag. Respektive avdelningschef beslutar om användningen av dessa.

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 innehåller allmänna principer för utbildningen samt en utbildningsplan för år 2002. Justitiekanslern godkände planen 29.1.2002.

Syftet med justitiekanslersämbetets personalutbildning är att

— trygga verksamhetens effektivitet samt förbättra personalens yrkeskompetens

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

Justitiekanslersämbetet har ordnat utbildning om aktuella lagberedningsprojekt inom civil- och straffprocessens område samt tre kurser om de grundläggande fri- och rättigheternas samt mänskliga rättigheternas betydelse för och inverkan på rättsliga avgöranden. Dessutom har för hela personalen ordnats utbildning om användningen av elektroniska databaser.

Stora delar av personalen deltog under året i fortbildningskurser och andra evenemang inom sina respektive områden 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.

1.6.3 Information

Syftet med justitiekanslersämbetets information är att aktivt och effektivt förmedla information om ämbetsverkets verksamhet. Inom infor-

mationsförmedlingen prioriteras service, tillförlitlighet och öppenhet. Informationen sköts i praktiken huvudsakligen genom den årliga verksamhetsberättelsen och genom pressmeddelanden samt via Internet, telefon och e-post.

Under verksamhetsåret kompletterades den för informationen till den offentliga förvaltningen viktiga offentlighetslagen med statsrådets förordning om ändring av förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet. Statsrådets kansli gav en ny rekommendation om kommunikationen inom statsförvaltningen. Avsikten med rekommendationen är att främja öppenheten inom förvaltningskulturen och utvecklingen av kommunikationen. Med anledning av dessa och på grund av vissa andra moderniseringsbehov fattades ett beslut om att förnya anvisningen om justitiekanslersämbetets externa information.

Det gångna året var livligt från kommunikationssynpunkt. För första gången ordnades en presskonferens om ett enskilt beslut. Beslutet gällde statsrådets andel i Sonera Abp:s UMTS-affärer. Intresset för presskonferensen, som också kunde följas i en direkt TV-utsändning, var stort. Under verksamhetsåret gavs sammanlagt 27 pressmeddelanden, jämfört med 16 föregående år. Ämbetsverkets nya broschyr publicerades på finska, svenska och engelska.

Under verksamhetsåret fattades också ett beslut om att ansluta justitiekanslersämbetet till statsrådets nya elektroniska mediaservice. Avsikten är att förse massmedierna med material via denna webbservice. Materialet skall utöver pressmeddelanden omfatta också beslut, utlåtanden och övriga ställningstaganden.

Statsrådets intranetportal Senaattori började i slutet av verksamhetsåret publicera ämbetsverkets pressmeddelanden i sin nyhetsström. Detta är en effektiv kanal för spridning av meddelandena till ministerierna och riksdagen. Justitiekanslersämbetet fortsatte också att producera information för den till medborgarna riktade portalen Suomi.fi. Under året kunde den iakttagelsen göras att också kommersiella Internet-aktörer var intresserade av pressmeddelandena. Åtminstone Edilex, som förmedlar rättslig information, inkluderade pressmeddelandena i sitt nyhetsutbud. Informationsförmedlingen över Internet sköttes under verksamhetsåret i samarbete med statsrådets informationsenhet samt i samarbete med europeiska ombudsmannens byrå.

Justitiekanslerns databas med avgöranden i författningsdatabanken Finlex förnyades. I slu-

tet av året var den nya användarvänliga databasen i stort sett uppdaterad. Denna Internet-service är numera avgiftsfri för användaren. Databasen, som uppdateras månatligen, innehåller referat av justitiekanslerns avgöranden, som hittas med sökord eller diarienummer.

Under verksamhetsåret gjordes endast sedvanliga uppdateringar av justitiekanslerns egna webbsidor.

Justitiekanslerns berättelse innehåller allmän information om ämbetsverket samt referat av avgöranden som har föranlett åtgärder under året. 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. Samtliga versioner av berättelsen publiceras på ämbetsverkets webbsidor. Det engelskspråkiga sammandraget publiceras dessutom på Europeiska ombudsmannens sidor EUOMB-Summit, som riktar sig till laglighetsövervakarna.

Distributionen av elektroniska pressmeddelanden täcker en stor del av tidningspressen, TV- och radiokanalerna, webbnyheterna och nyhetsbyråerna samt medborgarorganisationerna. Tack vare det riktstäckande distributionssystemet når pressmeddelandena mottagarna både snabbt och opartiskt. Lika viktigt är det att allmänheten kan ta del av informationen så snabbt som möjligt. Pressmeddelandena läggs därför ut på ämbetsverkets webbsidor direkt efter publiceringen. Handlingar och pressmeddelanden ges fortfarande ut också av ämbetsverkets registratur.

Under verksamhetsåret hjälpte informationen till med att ta emot ämbetsverkets utländska gäster. Förfrågningar, som gjordes närmast per telefon och med e-post, besvarades fortfarande av registraturen och informationen samt dessutom av annan personal, beroende på ärendets natur.

I anslutning till informationen finns en utredningstjänst som bl.a. upprätthåller databaserna för de handlingar som hänför sig till ämbetsverkets verksamhet.

1.7 Ämbetsverkets organisation och personal

1.7.1 Organisation

Bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation finns i 2 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet. Enligt bestämmelsen finns vid ämbetsverket 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 enheternas uppgifter finns i justitiekanslersämbetets arbetsordning. Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden som gäller 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 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 Personal

Justitiekanslersämbetet omfattade vid utgången av verksamhetsåret, utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, fyra referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, fem äldre justitiekanslerssekreterare, två yngre justitiekanslerssekreterare, två föredragande, 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 tre månaders perioder 3.6—16.9.2002 som praktikanter två ju-

ris studerande vid Helsingfors och Åbo universitet. Vid utgången av verksamhetsåret hade ämbetsverket sammanlagt 34 tjänstemän. Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern var 17 jurister anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och en avdelningssekreterare, avdelningen för rättsövervakning hade 12 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 berättelsen bilaga.

2 Justitiekanslern i statsrådet

2.1 Allmän översikt

Justitiekanslerns uppgifter och arbete hänförs sig framförallt till två områden. Vid sidan av den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheterna och advokaterna övervakar justitiekanslern lagligheten i statsrådets och republikens presidents beslutsfattande. Laglighetsövervakningen 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. Sådana utlåtanden har getts bl.a. om behörighetsfördelningen mellan ministerierna och om andra behörighetsfrågor samt om enskilda jävsfall. I brådskannde fall ges också muntliga utlåtanden. Lagligheten i statsrådets och ministeriernas tjänstemäns ämbetsåtgärder övervakas också i samband med behandlingen av klagomål över statsrådets och ministeriernas förfarande och beslut.

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 ministeriebeslut eller förförordning. 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.

Klagomål över statsrådsärenden kan hänföra sig till många ärendegrupper. Av klagomålen

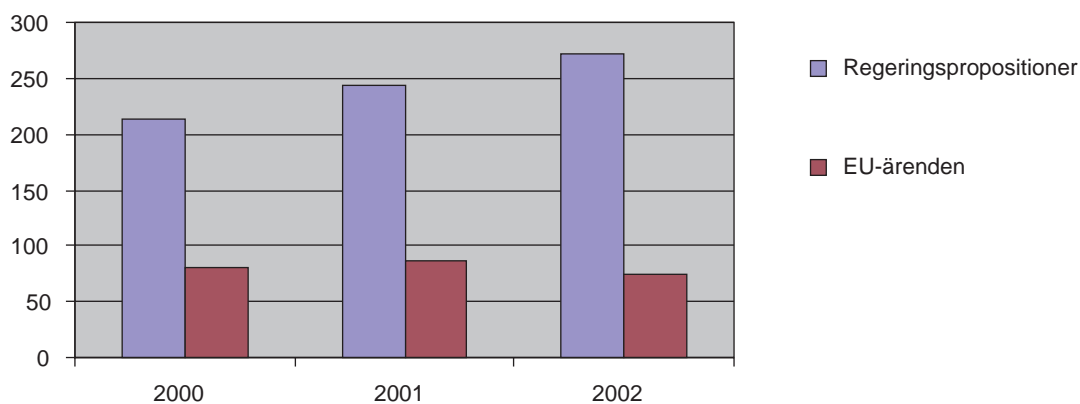
under verksamhetsåret kan särskilt nämnas de som anfördes över utnämningssärenden som skulle avgöras i statsrådet. Ett annat enskilt ärende som föranledde en hel del klagomål var förnyandet av läkemedelstaxan genom statsrådets förordning som gavs i slutet av 2002. Rättsligt sett var det framförallt fråga om omfattningen av statsrådets bemyndigande att utfärda förordning enligt grundlagens 80 §. Justitiekanslerns avgörande 16.1.2003 dnr 1455/1/02 om fastställande av läkemedelstaxan har tagits in i Finlex-databasen med justitiekanslerns avgöranden och i berättelsen 2003.

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand, i allmänhet 2-3 dagar före föredragningen, 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. I vissa fall har det ministerium som ansvarar för en föredragning flyttat fram föredragningen för att komplettera föredragningslistan eller för att reda ut rättsliga frågor som har väckts i samband med förhandsgranskningen av föredragningslistorna.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2002 sammanlagt 1 730 ärenden (föregående år 1 717). Republikens president fattade 832 (800) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 72 (63) och antalet presidentföredragningar 43 (48). Regeringen avlät 271 (243) propositioner till riksdagen. Till avgörandena hänförde sig 75 (87) statsrådsskrivelser, genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling. Övervakningen av statsrådets verksamhet upptar således varje vecka en ansevärd del av justitiekanslerns och de vid avdelningen

Figur 3

Regeringspropositioner och EU-ärenden 2000—2002



för statsrådsärenden anställda föredragandenas arbetstid.

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 grundlagens 111 § 2 mom. 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 refereras i avsnitten 2.5 och 2.6

Statsrådslagskommissionen som arbetat under justitiekansler Paavo Nikulas ordförandeskap överlämnade 25.9.2002 sitt betänkande till statsministern. Revideringen av lagen om statsrådet var en fortsättning på revideringen av grundlagen. En totalrevidering av statsrådslagen var också annars påkallad eftersom samtliga paragrafer i lagen från år 1922 hade ändrats, många av dem i flera repriser. Lagen var bristfällig också innehållsmässigt. Den rättsliga regleringen av statsrådet motsvarade inte heller i alla avseenden de krav på delegering av lagstiftande makt som grundlagens 80 § ställer.

Kommissionen beredde i propositionsform ett förslag till en ny lag om statsrådet. Målet var att förtydliga lagstiftningen om statsrådet så att statsrådets centrala organisationsnormer samt

grunderna för behörighetsfördelningen mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna framgår av lagen. Lagen skulle också innehålla bestämmelser om huvudpunkterna i statsrådets beslutsförfarande och om fördelningen av beslutanderätt inom ministerierna samt centrala bestämmelser om statsrådets tjänstemän. I lagen fastställdes vidare statsministerns ställning som ledare av statsrådets verksamhet och som koordinatör av statsrådets behandling av ärenden.

Regeringen avlät 30.12.2002 en proposition med förslag till lag om statsrådet och till vissa lagar i samband med den. Det bestämdes att den nya lagen om statsrådet skulle träda ikraft 1.4.2003. I samband med revideringen av lagen om statsrådet inleddes också en revidering av reglementet för statsrådet. Reglementet utfärdades som en statsrådsförordning. Det bereddes av en arbetsgrupp som tillsatts av statsrådets kansli. Avdelningschefen vid justitiekanslersämbetet, Risto Hiekkataipale var medlem i arbetsgruppen.

2.2 Republikens president och statsrådet

I berättelsen för år 2001 ingår en relativt omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande samt för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Under verksamhetsåret har det

inte förekommit situationer där presidenten inte skulle ha avgjort ärenden direkt i enlighet med statsrådets förslag till avgörande och där presidenten sålunda skulle ha fattat sitt beslut i enlighet med grundlagens 58 § 2 mom.

I grundlagens 58 § 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 sist nämnda 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 benådningens ärendena samt de ärenden som avses i självstyrelselagen för Åland. 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 gransdragningen mellan presidentens och statsrådets behörighet, och inte heller andra problem med förfarandet. Årligen förekommer några tiotal sådana ärenden.

Vid justitiekanslersämbetet förekom inte heller under år 2002 några ärenden som gällde förfarandet vid militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i grundlagens 58 § 5 mom.

De ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag avgjorde presidenten under verksamhetsåret, såsom konstateras ovan, i samtliga fall direkt enligt förslaget.

Enligt grundlagens 108 § 2 mom. 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. 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 hänvisning till en individualiserad behörighetsbestämmelse.

Vid övervakningen av statsrådsärenden gällande Finlands internationella relationer har de vedertagna riktlinjer följts som nämns i berättelsen för år 2001, avsnitt 2.2.1.

2.3 Granskning av föredragningslistor

Vid granskningen av statsrådets föredragningslistor har justitiekanslern liksom tidigare ingripit när det förekommit fel och brister som varit rättsligt relevanta för statsrådets beslutsfattande eller föredragningsförfarande. Antalet ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde 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 sånts till justitiekanslersämbetet för rättslig granskning. Under verksamhetsåret förekom sådana föredragningslistor bland annat i samband med tillsättningen av vissa ämbetsverks och inrättnings generaldirektörer samt vissa andra höga statstjänster.

Den år 1999 valda riksdagens mandatperiod gick ut i mars 2003. Ännu i slutet av år 2002 avlät regeringen till riksdagen, utöver många propositioner om budgetlagar, ett stort antal propositioner av vilka en del avsåg omfattande lagrevideringar som hade beretts under en lång tid. Många av dessa lagförslag gällde grundläggande medborgerliga rättigheter eller ärenden som annars hade stor betydelse från medborgarnas synpunkt. Bland propositionerna fanns det också sådana vilkas lagförslag och motiveringar borde ha granskats inom ramen för statsrådsövervakningen, om tiden hade räckt till. Sammanlagt 12 propositioner som avlätts under valperioden 1999—2002 förföll i riksdagen eftersom de inte hann behandlas förrän riksdagsarbetet avslutades. Den mest betydande av dessa propositioner gällde ett förslag till ny utlänningslag och vissa lagar i samband med den.

2.3.1 Granskningsobjekten

I fråga om regeringens propositioner till riksdagen har fästs särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. Efter 1995 års grund-

rättighetsreform och 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 det granskats att propositionernas lagförslag vid behov behandlats med beaktande av 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 behandlats med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i grundlagens 2 kap. samt att de bedöms utifrån 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 lagförslagets motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas har tagits in i lagförslagets motivering. Det har överhuvudtaget blivit vanligare att grundrättighetsaspekterna behandlas mera ingående i regeringens propositioner. Tidigare är uppdagades vid listagranskningen ofta propositioner där frågan om lagförslagets 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 sådana brister och inexactheter gällande lagens ikraftträdelsedatum som, om de inte korrigerats, hade kunnat orsaka svårigheter vid verkställigheten och tillämpningen av lagen.

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 grundlagens 80 §. 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 varit fråga om att sätta i kraft EU-lagstiftning har ministeriernas föredragande anmärkningsvärt ofta hänvisat till att förordningsförslag på grund av tidsbrist inte har kunnat sändas till justitieministeriets granskningsbyrå för granskning.

När grundlagen trädde i kraft fanns det ett stort antal gällande förordningar som hade utfärdats med stöd av regeringsformens bemyndigande som inte var lika snävt som grundlagens 80 §. Under verksamhetsåret föredrogs från ministerierna ett stort antal förslag till lagändringar vilkas huvudsyfte var att höja bemyndiganden att utfärda förordning till den nivå som förutsätts i grundlagens 80 §. Under verksamhetsåret har vid justitiekanslersämbetet samlats in material om praxis för utfärdande av statsråds- och ministerieförordningar. Materialet omfattar statsråds- och ministerieförordningar som utfärdats åren 2000—2002. Avsikten är att, utgående från materialet, i projektform utreda om det funnits ett i lag intaget bemyndigande att utfärda statsråds- och ministerieförordning och om denna har utfärdats inom ramen för bemyndigandebestämmelsen.

Av grundlagsutskottets utlåtanden framgår att det också under verksamhetsåret i flera fall varit nödvändigt att i lagförslag precisera bestämmelser om bemyndiganden att utfärda förordning.

I utnämningsärenden har det granskats att tillsättningsprocessen är öppen och förfarandet sakligt. Avseende har, förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav, 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 utnämningsärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt avfattade på ett sådant sätt att det utgående från dem och meritförteckningarna är möjligt att för vissa sig om att den mest meriterade sökanden blir utnämnd. Om det i ett utnämningsärende anförs klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökningshandlingarna för granskning.

Personer som föreslås bli utnämnda till tjänster som avses i statstjänstemannalagens 26 § förutsätts före utnämningen i enlighet med lagens 8 a § lämna en redogörelse för sina bindningar.

Redogörelsen skall i det föredragande ministeriet bedömas med avseende på de till tjänsten hörande uppgifterna. De som föreslagits bli utnämnda har i allmänhet själva uppgivit om de har uppgifter som de måste avstå ifrån ifall de blir utnämnda. Under verksamhetsåret förekom inga fall där justitiekanslern tagit ställning i ett ärende av detta slag.

Det i 4§ 2 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män nämnda 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 jämställdhetslagens 4 § 3 mom. uppmärksammats.

I fråga om ledande ministerietjänstemäns möjligheter att inom sitt förvaltningsområde delta i myndigheters och affärsverks administrativa organs verksamhet är utgångspunkten för prövningen den oavhängighet och 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) Tillsättning av tjänster före en planerad organisationsreform (FSM)

En avdelningschefstjänst och en informationsdirektörstjänst hade förklarats lediga innan statsrådets förordning om ministeriets nya enheter och tjänster samt ministeriets arbetsordning hade utfärdats. Också ansökningstiderna för båda tjänsterna hade gått ut innan förordningarna utfärdades. Förordningarna hade visserligen trätt i kraft innan utnämningarna skulle föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Tjänsterna borde emellertid inte ha ledigförklarats förrän förordningarna om dem hade utfärdats och beslutet om att inrätta tjänsterna fattats. Av denna anledning drogs listorna tillbaka från statsrådets allmänna sammanträde och tjänsterna ledigförklarades på nytt. De tidigare sökandena underrättades om det skedda samt meddelades att de inte behövde lämna in någon ny ansökan för att bli beaktade vid följande tillsättningsförfarande.

2) Partiell ändring av en lags ikraftträdelse (KM)

I en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om tillståndspliktig godstrafik på väg, som föredrogs från kommunikationsministeriet, föreslogs att lagen skulle träda ikraft så snart som möjligt efter att den antagits och stadfästes. Enligt lagförslagets ikraftträdelsebestämmelse skulle lagen träda ikraft år 2001. Bestämmelsen ändrades inte under behandlingen i riksdagen.

I de föredragningslistor om stadfästelse av lagen som lades fram vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen föreslog ministeriet att lagen skulle träda ikraft 1.5.2002. Republikens president fattade sitt beslut i enlighet därmed. Eftersom det inte är möjligt att komplettera en ikraftträdelse-tidpunkt som riksdagen delvis lämnat öppen på ett sådant sätt att lagen träder i kraft senare än den tidpunkt som riksdagen fastställt, måste regeringen avlåta en proposition om ändring av ikraftträdelsebestämmelsen i den nämnda lagen. Samtidigt återkallade presidenten sitt beslut om ikraftträdelse-tidpunkten (5/50/02).

3) Möjligheten att på nytt ledigförklara tjänsten som överdirektör (konsumentombudsman) för konsumentverket (HIM)

Tjänsten som överdirektör för konsumentverket hade sökts av sammanlagt fem sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren. Överdirektören är också konsumentombudsman. En av sökandena återtog sedermera sin ansökan. En av sökandena var lagstiftningsråd vid finansministeriet. Två av sökandena hade tjänster vid konsumentverket och en var ordförande för konsumentklaganämnden. Med anledning av handels- och industriministeriets förfrågan som gjordes på begäran av föredragande ministern konstaterade justitiekanslern att det inte fanns några förutsättningar att på nytt förklara tjänsten ledig. När utnämningsärendet föredrogs i statsrådet 19.12.2002 utnämndes Marita Wilska till tjänsten. Hon var tidigare direktör vid konsumentverket.

4) Tillsättning av en kulturrådstjänst (UVM)

I ett ärende som gällde tillsättning av en vakant kulturrådstjänst vid undervisningsministeriets kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska av-

delning hade ministeriet, utgående från ett utkast till utnämningsspromemoria som före ärendets föredragning tillställdes justitiekanslern, uppmärksammats på bl.a. följande omständigheter:

Tjänstgöring i huvudsyssla och annan arbetserfarenhet som är relevant för skötseln av tjänsten och de därtill hörande uppgifterna har vid bedömningen av sökandenas kompetens och jämförelsen mellan deras meriter i allmänhet beaktats som ett formellt behörighetskrav, räknat från den i behörighetsvillkoren angivna examen. Undantag har gjorts endast i begränsad utsträckning. Det var fråga om en sedvanlig administrativ tjänst. Den sökande som i utkastet till tillsättningspromemoria ansågs vara den mest kompetenta hade mångårig arbetserfarenhet av uppgifter som motsvarade tjänstens befattningsbeskrivning också inom ministeriet, men hade avlagt i behörighetsvillkoren förutsatt högre högskoleexamen (teologie kandidat) först år 2002, dvs. några månader tidigare. Det ansågs inte vara korrekt att notera de tjänsteförhållanden som tidsmässigt låg före högskoleexamen och i synnerhet inte att lägga dessa tjänsteförhållanden till grund för kompetensbedömningen och meritjämförelsen.

Ett behörighetsvillkor var förtroget med tjänstens uppgiftsområde. Vid den kompetensbedömning och meritjämförelse mellan sökandena som hörde till beredningen av tillsättningsärendet var det fråga också om bedömningen av huruvida detta behörighetsvillkor var uppfyllt med beaktande av de allmänna utnämningssgrunder som nämns i grundlagens 125 § 2 mom. Beredningen av tillsättningsärendet gav också i detta avseende anledning till kritik. Meritjämförelsen mellan de två främsta sökandena enligt utkastet till promemorian var inte opartisk och objektiv och inte heller övertygande i sak. Den kunde inte läggas till grund för beslutsfattandet.

Under den fortsatta beredningen av utnämningssärendet utnämndes den ena av de främsta sökandena till en annan tjänst och återtog sålunda sin ansökan. Statsrådet utnämnde 13.3.2003 till kulturrådstjänsten en person som inte var någon av de ovan nämnda sökandena.

5) Ändring av jaktlagens 10 § (jaktlicens) (JSM)

Avgöranden av sådana jaktlicensärenden som avses i jaktlagens 10 § gäller grunderna för en viss persongrupps eller enskilda personers rättigheter. Det i jaktlagens 10 § 1 mom. ingående bemyndigandet att utfärda förordning var helt öppet. Med tanke på licensförutsättningar-

na var det skäl att kräva en precisering av bemyndigandebestämmelsen. Det var emellertid fråga om situationer där något tillstånd inte krävdes, dvs. om en avsevärd lindring från jägarnas synpunkt. I lagen kan i och för sig tas in en bestämmelse om att licens inte förutsätts i sådana fall som nämns i en förordning, om förordningen på jämlika grunder gäller alla grupper och områden.

När det gällde licens att jaga annat i jaktlagens 10 § 2 mom. avsett vilt än hjortdjur var utgångspunkten den motsatta. Någon licens behövdes sålunda inte men om jakten innebar ett hot mot viltstammen eller om ett ändamålsenligt ordnande av jakten på sådant vilt förutsatte det, kunde genom förordning stadgas att jaktlicens krävs för jakten eller att en regional kvot som bestäms av jord- och skogsbruksministeriet iakttas vid jakten. Också jaktlicenser för sådant vilt som avses i jaktlagens 10 § 2 mom. berör vissa persongruppers och enskilda personers rättigheter. Därför är det skäl att genom lag reglera grunderna för beviljande också av dessa licenser. I synnerhet den andra förutsättningen för utfärdande av förordning som anges i jaktlagens 10 § 2 mom. (ett ändamålsenligt ordnande av jakten) är tämligen generell och öppen med avseende på kravet att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter enligt grundlagens 80 § skall regleras genom lag samt med beaktande av kravet att ett bemyndigande att utfärda förordning skall vara exakt och noggrant avgränsat.

Bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av licenser med stöd av lag och inom de gränser som anges i lag, om förfarandet vid beviljande av licenser samt om de övriga centrala krav som skall iakttas i licensärenden kan tas in i en författning på följande lägre hierarkisk nivå än en lag, dvs. i en statsrådsförordning. Dubbeldelegering kommer inte i fråga, lika litet som alternativet att ett reellt förverkligande av lagstadgade rättigheter och skyldigheter, t.ex. rätten att få jaktlicens, skulle vara beroende av en administrativ myndighets föreskrifter, dvs. av en ministerieförordning. Det nya 3 mom. som föreslogs i jaktlagens 10 § skulle sålunda ha stått i strid med förbudet mot dubbeldelegering. Föreslagna 10 § 3 mom. skulle inte heller vad gäller regleringen av jaktlicenser ha stämt överens med 2 mom. i samma paragraf. Ministeriet kan inte bemyndigas att reglera förutsättningarna för och förfarandet vid beviljandet av jaktlicenser. På de nämnda grunderna ansåg justitiekanslern att förslaget till ändring av jaktlagens 10 § inte kunde avlätas i den föreslagna utformningen.

6) Motivering av lagstiftningsordningen (FM)

Ett propositionsutkast om ändring av 12 § i lagen om skatteredovisning och om ändring av inkomstskattelagens 124 § innehöll tämligen knapphändiga motiveringar i fråga om lagstiftningsordningen och avslutades inte med ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande skulle inhämtas. Å andra sidan inhämtades inte grundlagsutskottets utlåtande heller i samband med 1992 års relativt stora samfundsskattereform (RP 200/1992 rd). Grundlagsutskottets utlåtande inhämtades inte heller om förslaget till den ursprungliga lagen om skatteredovisning (RP 54/1998 rd) och frågan om lagstiftningsordningens behandlades inte i propositionen. Justitiekanslern ansåg att det hade varit konsekvent att i dessa propositioner, som avsåg relativt stora och principiella revideringar av skattesystemet, behandla reformerna också från den kommunala självstyrelsens synpunkt samt att i propositionerna ta in ett avsnitt om lagstiftningsordningen.

I en proposition som bereddes var det fråga om att ändra gällande, principiellt och ekonomiskt viktig lagstiftning så att fördelningen av samfundsskatten mellan kommunerna och staten ändrades. Då lagen ursprungligen stiftades väckte reformen inga grundlagsfrågor gällande fördelningen av samfundsskatten. Kommunernas ekonomiska situation har emellertid utvecklats i en annan riktning än man då förutsåg och de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten har också annars tilldragit sig större uppmärksamhet. Justitiekanslern ansåg det därför vara skäl att i den proposition som bereddes ta in ett utförligare motiveringsavsnitt om lagstiftningsordningen. Motiveringen kan eventuellt uttrycka regeringens åsikt att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom riksdagens grundlagsutskott emellertid inte tidigare har tagit ställning i ärendet och då den partiella revideringen av lagen höll på att bli en tvistefråga också med avseende på den kommunala självstyrelsen, var det skäl att i motiveringen konstatera att även om propositionen enligt regeringens åsikt kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning, var det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om lagförslaget.

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 växel-

verkan mellan statsrådet och riksdagen samt om att trygga riksdagens möjligheter till inflytande.

I grundlagens 96 § finns bestämmelser om behandlingen av EU-ärenden i riksdagen. I ärenden som har samband med det i paragrafen reglerade förfarandet har det uppmärksammats 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. Det har också utretts hur vissa nationella författningsförslag relaterar till EU-författningar.

2.3.4 Fall som har samband med medlemskapet

Nationellt godkännande av arrangemang till följd av att fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen upphör att gälla

Enligt artikel 97 i fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) upphör fördraget att gälla 23.7.2002. Därefter skall fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen tillämpas på kol- och stålsektorerna. För att skapa en rättslig grund för besluten i ärendet fogades till Nicefördraget ett protokoll om de ekonomiska följderna av att EKSG-fördraget upphör att gälla samt om kol- och stålforskningsfonden. I protokollet enades de fördragsslutande parterna om att EKSG:s alla tillgångar och skulder per 23.7.2002 skall överföras till Europeiska gemenskapen från och med 24.7.2002.

Eftersom Nicefördraget inte hinner ratificeras i alla medlemsstater förrän EKSG-fördraget löper ut, saknas en rättslig grund för besluten i ärendet. Av denna anledning beslöt rådet att forskningstillgångarna som tillhör medlemsstaterna temporärt skall förvaltas av kommissionen från 24.7.2002.

Handels- och industriministeriet bad justitiekanslern ta ställning till frågan om vilket förfar-

rande som skulle iakttas då Finland godkände ärendet.

I sitt svar hänvisade justitiekanslern till grundlagens 93 § 2 mom. 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. Enligt 3 b § i lagen om statsrådet behandlas ärenden som avgörs i Europeiska unionen av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet enligt sakinnehållet hör. Uttrycket ”ärenden som avgörs i Europeiska unionen” motsvarar till sitt innehåll uttrycket i grundlagens 93 § 2 mom. Det inkluderar sådana egentliga ärenden som hör till Europeiska unionens behörighet samt sådana beslut av unionens institutioner som inte formellt hör till unionens behörighet men som till sitt innehåll och sina verkningar kan jämföras med unionsärenden. Enligt 7 § i lagen om statsrådet avgörs regerings- och förvaltningsärenden som ankommer på statsrådet i det ministerium som saken gäller, om ärendena inte enligt grundlagen, någon annan lag eller en förordning skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Formellt hörde beslutet i ärendet inte till unionens behörighet utan fattades av regeringarnas representanter i rådet. Enligt grundlagen ankom det på statsrådet att avgöra ärendet. Behandlingen av ärendet ankom på handels- och industriministeriet. I justitiekanslerns svar hänvisades dessutom till att det i 8 § i lagen om statsrådet finns bestämmelser om under vilka förutsättningar ett ärende i vilket ett ministerium annars har beslutanderätt kan överföras till allmänt sammanträde (4/20/02).

2.4 Vissa klagomål i samband med granskning av listorna

1) Omfattningen av ett strukturförsök med valfrihet i studentexamen (UVM)

I samband med en ändring av gymnasielagens 18 § så att studentexamen kunde omstruktureras i försökssyfte bad undervisningsministern justitiekanslern ta ställning till frågan om omfattningen av strukturförsöket. I begäran konstaterades att av de 441 läroinrättningar som ordnade gymnasieutbildning hade sammanlagt 372 gymnasier ansökt om att ordna strukturförsök gällande studentexamen. Av dessa gymnasier var 368 finskspråkiga och fyra svenskspråkiga. Över av gymnasierna hade sålunda ansökt om att få

delta i strukturförsöket. Det var fråga om att fastställa gränserna för strukturförsöket, som var avsett att vara ett tillfälligt arrangemang.

I sitt ställningstagande till undervisningsministeriet konstaterade justitiekanslern att utgångspunkten för övervägandet av hur många försökstillstånd som skall beviljas bör vara de mål som i lagberedningshandlingarna uppställs för strukturförsöket gällande studentexamen. Försöket får inte bli mera omfattande än vad som behövs för att få jämförande uppgifter som är representativa för regionerna och språkgrupperna. Utöver det sammanlagda antalet studerande som deltar i försöket är det skäl att beakta också att försöket ordnas mångsidigt också på skolnivå. Det har inte varit fråga om det sammanlagda antalet gymnasister som deltar i försöket utan om mångsidigheten i försöksskolornas val. Med beaktande av det stora antalet ansökningar kunde den bedömningen göras att de forskningsmål och andra dylika mål som i lagstiftningen uppställdes för strukturförsöket kunde uppnås om ca 10 % av gymnasierna fick delta i strukturförsöket. Detta betydde att över 300 ansökningar borde ha avslagits.

I samband med beredningen av besluten om godkännande av ansökningar om deltagande i strukturförsöket fick justitiekanslern fyra klagomål, närmast från gymnasister eller deras föräldrar (769, 770, 999 och 1084/1/02). Justitiekanslern konstaterade följande i sitt avgörande 26.9.2002, som var gemensamt för klagomålen.

Bestämmelserna om studentexamen ingick tidigare i studentexamensförordningen. Enligt dess 23 § kunde studentexamen i försökssyfte ordnas delvis på annat sätt än vad som bestämdes i förordningen. Genom ett beslut av undervisningsministeriet har en struktur med större valfrihet utprovats i studentexamen sedan år 1995. I detta försök deltog 29 gymnasier av de sammanlagt 502 läroanstalter som ordnar gymnasieutbildning.

Enligt grundlagens 80 § 1 mom. som trädde i kraft 1.3.2000 skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Studentexamen och det som strukturförsök genomförda undantagsarrangemanget i vissa regioner och skolor hör till kategorin ärenden som enligt grundlagens 80 § skall regleras genom lag. Regeringen avlät därför 23.11.2001 en proposition (RP 212/2001 rd) till riksdagen med förslag till lag om ändring av gymnasielagens 18 § så att i den tas in noggrannare bestämmelser om studentexa-

mens struktur och centrala innehåll. I lagen togs också in en bemyndigandebestämmelse som tidigare har ingått i studentexamensförordningen. Enligt bestämmelsen kan undervisningsministeriet besluta att examen i försökssyfte ordnas på något annat sätt än enligt den huvudregel som framgår av lagen.

I sitt utlåtande om lagförslaget behandlade riksdagens grundlagsutskott (GrUU 58/2001 rd) strukturförsöket gällande studentexamen uttryckligen med avseende på jämlikheten mellan medborgarna. Grundlagsutskottet har tidigare tagit ställning till försökslagstiftning bl.a. när det gällt temporärt skattestöd och ett försök med ungdomsstraff. I sina tidigare bedömningar av förslag till försökslagstiftning har grundlagsutskottet betonat att jämlikhetsprincipen inte uppställer några snäva gränser för lagstiftarens prövning när det gäller att anpassa lagstiftningen till samhällsutvecklingen. Ett försök varmed inhämtas uppgifter och skaffas erfarenheter om verkningarna av vissa planerade reformer kan åtminstone inom vissa gränser utgöra en sådan godtagbar grund som gör det möjligt att i regionalt hänseende ge avkall på den formella jämlikheten. Vid regleringen av försöket måste man å andra sidan beakta den i samband med grundrättighetsreformen betonade omständigheten att utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna regleras genom lag.

Utvecklingen av studentexamen så att den motsvarar gymnasiestudenternas och samhällets behov är enligt grundlagsutskottets utlåtande i och för sig en godtagbar grund för att genomföra begränsade försök i olika delar av landet. Grundlagsutskottet förutsatte emellertid att lagförslaget, som ursprungligen baserades på en alltför öppen delegering av lagstiftande makt, preciseras så att i lagen togs in bestämmelser om studentexamens struktur och innehåll samt exakta bestämmelser om till vilka delar examen kan ordnas på ett sätt som avviker från de allmänna bestämmelserna. Utskottet förutsatte också att i lagen tas in bestämmelser som styr myndigheternas prövningsrätt när det gäller att välja försökskolor och -orter. Dessutom förutsatte grundlagsutskottet att för försöksbestämmelserna uppställs en sådan begränsning att de är i kraft endast en kort tid, dvs. så länge som behövs för försöket.

Under riksdagsbehandlingen av lagförslaget gjordes de ändringar som nämdes i grundlagsutskottets utlåtande. Republikens president stadfäste 5.6.2002 lagen om ändring av 18 § i gymnasielagen. Lagen trädde i kraft 1.9.2002.

På föredragning från undervisningsministeriet utfärdade statsrådet 26.9.2002 med stöd av gymnasielagens 18 § 4 mom. förordningen om ett försök inom studentexamen. Examen kan enligt förordningen åren 2003-2007 avläggas i de sammanlagt 57 gymnasier och vuxengymnasier som räknas upp i förordningens 3 §. Förordningen träder i kraft 1.11.2002.

Bestämmelserna om studentexamen och om ett försök inom studentexamen har genom den ovan nämnda reformen lyfts upp till lagnivån, så som grundlagen förutsätter. De grundläggande krav på den regionalt eller i fråga om antalet personer begränsade försökslagstiftningen som grundlagsutskottet uppställer i sitt utlåtande har beaktats. Den förteckning över försöksgymnasier som utgående från undervisningsministeriets utredningar har tagits in i 3 § i förordningen om ett försök inom studentexamen är representativ i språkligt och regionalt hänseende, så som avses i gymnasielagens 18 § 3 mom. Antalet gymnasier som omfattas av försöket är tillräckligt stort med tanke på det grundläggande syftet med strukturförsöket gällande studentexamen. I flera klagoskrivelser förespråkas en sådan modell att alla de gymnasier som har anmält intresse skall ha fått delta i strukturförsöket. Med beaktande av grundlagsutskottets ovan nämnda grundläggande avgränsningar av försökslagstiftningen samt med beaktande av kravet på jämlikhet mellan medborgarna hade ett sådant alternativ emellertid inte varit rättsligt möjligt.

Med hänvisning till det ovanstående anförde justitiekanslern att det i fråga om beredningen och verkställigheten av den nya lagstiftningen om försök inom studentexamen inte framkommit någonting som föranleder att justitiekanslern vidtar åtgärder i egenskap av laglighetsövervakare.

2) Tillsättning av tjänsten som generaldirektör för meteorologiska institutet (KM)

I ett statsrådsärende som gällde tillsättning av tjänsten som generaldirektör för meteorologiska institutet var det framförallt fråga om bedömningen av de fem främsta sökandenas behörighet samt om jämförelsen mellan deras meriter, med beaktande av institutets nuvarande uppgifter och framtida utveckling. Eftersom båda könen var representerade bland de främsta sökandena aktualiserades också tillämpningen av jämställdhetslagen. Efter att ansökningstiden för tjänsten gått ut gavs de nämnda fem sökandena och dess-

utom den sökande som anfört klagomål tillfälle att i enlighet med justitiekanslerns anvisningar lägga fram ytterligare utredning om sina erfarenheter av ledarskap, som var ett behörighetsvillkor. I sina beslut 23.10.2002 med anledning av två kvinnliga sökandes klagomål, dnr 1115 och 1116/1/02, ansåg justitiekanslern att beslutet att utnämna en manlig sökande som var forskningsprofessor vid institutet var korrekt.

2.5 Skriftliga utlåtanden och framställningar

1) Straffprocessarbetsgruppens delbetänkande (JM)

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas utlåtande till justitieministeriet 1.8.2002, dnr 19/20/02

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet bad i en skrivelse 27.5.2002 justitiekanslern ge ett utlåtande om straffprocessarbetsgruppens delbetänkande samt om det i delbetänkandet ingående förslaget till ändring av rättegångsbalken. I delbetänkandet förslås ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om bevisning och extraordinärt ändringssökande. Dessutom föreslås bestämmelser om att ärenden skall kunna förklaras vara brådskande.

UTLÅTANDE

I mitt utlåtande tar jag framförallt ställning till bestämmelserna om skydd för personer som hörs i bevis syfte. Dessutom framför jag vissa kommentarer om förhör per telefon och om förklarande av ärenden som brådskande. Jag granskar förslagen närmast med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Skydd för personer som hörs i bevis syfte

Ett viktigt syfte med förslaget är att förbättra skyddet för personer som hörs i bevis syfte under en rättegång. Jag anser att denna målsättning kan understödas. Den omständigheten att vittnen fritt och utan att behöva vara rädda för

konsekvenserna kan berätta vad de vet är av en avgörande betydelse för rättegången och därmed en hörnsten för det rättsliga systemet.

Jag kan inte i alla avseenden förena mig om den i betänkandet framförda åsikten att de föreslagna tilläggsåtgärderna i kombination med de nuvarande rättsliga medlen ger ett vittne ett tillräckligt heltäckande skydd. De föreslagna ”tilläggsåtgärderna” förändrar enligt min åsikt inte den rådande situationen på något särskilt betydelsefullt sätt. De i och för sig motiverade ändringsförslagen är enligt min åsikt i stor utsträckning av teknisk natur och närmast avsedda att förtydliga den nuvarande situationen.

Rättegångsbalkens 17 kap. 34 § 2 mom. innebär att det redan nu är möjligt att höra ett vittne utan att part är närvarande, så som avses i förslaget. Ny är närmast den föreslagna bestämmelsen om att ett hotat vittne kan höras vid huvudförhandling utan att vara personligen närvarande. För ändamålet används videokonferensutrustning eller andra lämpliga tekniska anordningar. Enligt förslaget skall möjligheten att höra en frånvarande part med användning av tekniska anordningar utsträckas också till sådana situationer där någon annan part hörs i bevisningssyfte. Situationen har till denna del varit i någon mån oklar. Kretsen av personer som skyddas föreslås bli preciserad dessutom på så sätt att en part kan höras utan att vara närvarande vid sammanträdet också då hotet riktas mot en person som står i ett sådant förhållande till parten som avses i strafflagens 15 kap. 10 § 2 mom.

Att längre gående metoder för att skydda vittnen, närmast möjligheten att vittna anonymt, inte föreslås bli möjliga i något sammanhang motiveras i betänkandet närmast med konstaterandet att anonyma vittnesmål i varje fall, på grund av kraven på en rättvis rättegång, skulle komma i fråga endast under ytterst exceptionella förhållanden. En domstol får inte basera en fällande dom enbart på bevisning som fått genom anonyma vittnesmål. Ett anonymt vittnesmål får inte heller vara ett så kallat avgörande bevis. Dessutom hänvisas till principen om jämbördigt bemötande av parterna i en rättegång samt till att ett vittnes anonymitet inte har någon betydelse i sådana vanliga situationer där den åtalade redan vet vem vittnet är.

Arbetsgruppen gör bedömningen att problemet med hotade vittnen inte är så allmänt och allvarligt i Finland att det finns någon anledning att vidta extrema rättsliga åtgärder för att skydda vittnen.

Enligt min åsikt kan det inte förutsättas att (allvarliga) hot mot vittnen måste vara ett mycket ofta förekommande problem innan lagstiftningsåtgärder vidtas. Problemet aktualiseras naturligtvis inte i samband med s.k. rutinmål. Företelsen är allvarlig i sig.

Jag anser det vara motiverat att frågan om hotade vittnen utreds närmare innan lagstiftningsåtgärder vidtas. I betänkandet medges det att frågan inte har blivit tillräckligt utredd. Jag anser det vara problematiskt att man i ett så viktigt ärende som detta vidtar åtgärder utifrån en ”allmän bedömning”.

Vittnesförhör per telefon

Enligt förslaget kan ett vittne, en annan person som hörs i bevisningssyfte eller en målsägande under huvudförhandlingen höras också per telefon, bl.a. i situationer där ”trovärdigheten i den förhördes utsaga på ett tillförlitligt sätt kan bedömas utan att den förhörde är personligen närvarande vid huvudförhandlingen”. Det är emellertid ifrågasatt hur man kan bedöma vittnesmålets trovärdighet utan att se den förhörde. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 62) konstateras till denna del att man när det gäller telefonförhör inte längre i egentlig mening kan tala om vittnesmålets omedelbarhet och att det i praktiken är i det närmaste omöjligt att bedöma vittnets trovärdighet under ett telefonsamtal. Enligt motiveringen kan telefonförhör i praktiken användas endast i situationer där *vittnets trovärdighet inte ifrågasätts*.

Om bestämmelsen utformas på det föreslagna sättet finns det en risk för att telefonförhör i praktiken kommer att användas i en större utsträckning än det i motiveringen anses vara möjligt utan kränkning av omedelbarhetsprincipen. Enligt min åsikt är det skäl att överväga en justering av bestämmelsens ordalydelse till denna del.

Bråds kandeförklaring

Enligt förslaget kan en domstol på yrkande av en part besluta att ett ärende förklaras bråds kandande. Sådana bråds kandande ärenden skall enligt förslaget behandlas ”före andra ärenden, utan onödigt dröjsmål”. Enligt motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 68) innebär en bråds kandeförklaring att domstolen skall behandla ärendet lika bråds kandande som sådana enligt lag bråds kandande ärenden för vilka inte gäller någon

fastställd tidsfrist. I motiveringen konstateras emellertid å andra sidan att också ett ärende som enligt lagen kategoriseras som bråds kandande i specialfall kan vara mera bråds kandande än de övriga ärenden av samma typ som domstolen behandlar och sålunda kan förklaras bråds kandande.

För undvikande av oklarheter kan det vara på sin plats att i bestämmelsen noggrannare definiera vilken betydelse ett beslut om bråds kandeförklaring har för behandlingsordningen.

I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 69) anses dessutom att om ett ärende har förklarats bråds kandande i lägre rätt skall målet behandlas bråds kandande också i högre instans. Bestämmelsen kan anses vara i någon mån problematisk med beaktande av hierarkin mellan domstolarna. Det är i varje fall bra att detta framgår direkt av bestämmelsen. Jag konstaterar också att skyldigheten att behandla ett ärende utan onödigt dröjsmål direkt med stöd av grundlagen gäller samtliga ärenden som behandlas i domstol, oberoende om de har förklarats bråds kandande. Att denna omständighet understryks när det gäller ärenden som förklarats bråds kandande kan därför delvis ifrågasättas.

Övriga kommentarer

Slutligen uppmärksammar jag att det i flera av de föreslagna bestämmelserna ingående uttrycket ”om domstolen anser att detta är lämpligt” är tolkbart. Avsikten med uttrycket är enligt motiveringen att understryka domstolens möjlighet att göra en helhetsbedömning av situationen. Det kan i och för sig anses vara motiverat att domstolen ges en omfattande prövningsrätt när den beslutar t.ex. att höra en person som inte har fyllt 15 år eller om sättet för hörande av ett hotat vittne. Eftersom förslaget inte närmare anger gränserna för denna prövningsrätt och inte heller kriterierna för utövande av prövningsrätten nämns, finns det en risk för att domstolarnas praxis i dessa frågor kan variera rätt mycket. Denna odefinierade prövningsrätt försvårar också de högre domstolarnas kontroll av de lägre domstolarna. I sista hand är det till denna del fråga om att förverkliga jämlikhetsprincipen vid domstolarna.

2) Sametingets förslag till ny samisk språklag (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 3.4.2002, dnr 9/20/02

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om sametingets förslag till ny samisk språklag.

UTLÅTANDE

Allmänna synpunkter

I propositionen föreslås att en ny samisk språklag stiftas. Denna skall ersätta lagen 8.3.1991 om användning av samiska hos myndigheter. Genom den nya lagen tryggas, i enlighet med grundlagen samt internationella konventioner som är bindande för Finland, samernas rätt att upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur samt att vid domstolar och hos övriga myndigheter använda sitt eget språk, enaresamiska, skoltsamiska eller nordsamiska. Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft den 1 januari 2004.

Av motiveringen till lagförslaget framgår att riksdagens kulturutskott har förutsatt att sameerna skall kunna upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur på grundvalen av kulturautonomi, för att de också i framtiden skall ha möjlighet att leva i ett mångspråkigt och mångkulturellt samhälle utifrån sin egen identitet och sitt eget levnadssätt. Språklagen, som i första hand bygger på tolkning och översättning, kan inte främja användningen av samiska som ett levande bruksspråk inom alla livsområden.

Europarådets ministerkommitté har dessutom i sin rekommendation (RecChL (2001) 3) om tillämpningen av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk i Finland rekommenderat att Finland ordnar gynnsamma förhållanden för användningen av samiska hos rätts- och förvaltningsmyndigheterna inom samernas hembygdsområde, särskilt genom att vidta åtgärder i syfte att förbättra de vid domstolarna och förvaltningsmyndigheterna anställdas kunskaper i samiska.

Enligt grundlagens (731/1999) 17 § är rätten till ett eget språk en grundläggande rättighet som skall tillgodoses på vederbörligt sätt. Av förslaget framgår att det i olika sammanhang har framhållits om att den nuvarande situationen är tämligen otillfredsställande på grund av den rådande konflikten mellan lag och praxis. Situationen är inte tillfredsställande heller med tanke på en god förvaltning. Med beaktande av att justitiekanslern enligt grundlagens 108 § skall övervaka att de

grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses ställer jag mig positiv till förslaget att modernisera lagstiftningen om det samiska språket.

Lagens tillämpningsområde samt definitioner

Förslaget innebär inga ändringar i justitiekanslerns behörighet. Den föreslagna lagens tillämpningsområde stämmer överens med omfattningen av justitiekanslerns övervakningsbehörighet eftersom justitiekanslern enligt grundlagens 108 § skall övervaka dels domstolarnas, myndigheternas och tjänstemännens åtgärder, dels också offentligt anställda arbetstagare och andra när de sköter offentliga uppdrag. På grund av de tolkningsproblem som har förekommit är det motiverat att precisera definitionen av det samiska språket.

Övriga kommentarer

Enligt förslaget 6 § skall myndigheterna i sin verksamhet på eget initiativ dra försorg om att de språkliga rättigheter som tryggas i samiska språklagen tillgodoses i praktiken. Myndigheterna skall upplysa allmänheten om att de betjänar på finska och samiska. Med beaktande av de omständigheter som nämns i motiveringen, framförallt de svårigheter som i praktiken förekommit i fråga om barn och äldre samt andra eftersatta grupper, anser jag att bestämmelsen kan understödjas.

De största ändringarna förefaller vara de som avser språkraven enligt lagförslaget 18 § och rätten att enligt 19 § få avlönad tjänstledighet för att lära sig samiska. Såsom framgår ovan har situationen också under den nuvarande lagens giltighetstid varit otillfredsställande, framförallt av praktiska orsaker. När det gäller tjänstemännens språkkunskaper kommer det sannolikt att förekomma svårigheter vid tillämpningen av bestämmelsen i praktiken, eftersom det inte finns tillräckligt med tjänstemän som kan samiska. Trots de goda föresatserna kan det vara problematiskt att genomföra en god förvaltning. Av motiveringen till lagförslaget framgår emellertid att det finns möjligheter att införa en flexibel reglering. Den föreslagna bestämmelsen om avlönad tjänstledighet för att inhämta kunskaper i samiska kan visa sig vara ekonomiskt betungande. Frågor som gäller ekonomiska och andra resurser är emellertid ändamålsenlighetsfrågor som inte hör till justitiekanslerns behörighet.

De omständigheter som nämns i motiveringen talar för att lagförslaget behövs. Motiveringen ger också en god bild av målsättningarna. De utlåtanden som kommer in från olika myndigheter och intressegrupper ger sannolikt ytterligare argument för en bedömning av förslaget. Med tanke på en god förvaltning anser jag det vara skäl att under den fortsatta beredningen fästa särskild uppmärksamhet vid de remissinstansers ställningstaganden vilkas verksamhet de föreslagna bestämmelserna särskilt kommer att påverka och för vilka förslaget innebär utökade skyldigheter. Eftersom den föreslagna lagen har ett nära samband med förslaget till ny språklag anser jag det vara motiverat att propositionerna behandlas enligt samma tidtabell och att lagarna träder i kraft samtidigt.

3) Förslag till lag om delegationen för naturvårdsområdet inom samernas hembygdsområde mm. (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 26.8.2002, dnr 20/20/02

Efter att fått in utlåtandena om samekommisionens betänkande (KB 2001:14) har ministeriet berett ett 18.6.2002 daterat utkast till proposition med förslag till lag om delegationen för naturvårdsområdet inom samernas hembygdsområde samt med förslag till lag om ändring av lagen om Forststyrelsen. Betänkandets ursprungliga förslag om en direktion med beslutanderätt för naturvårdsområdet inom samernas hembygdsområde har i propositionen ändrats till en delegation som ger utlåtanden. Ministeriet har bett remissinstanserna ta ställning till två alternativa sammansättningar för delegationen. Ministeriet har meddelat att den i enlighet med det förslag som 8.8.2001 lades fram av juris doktor Juhani Wirlander, som fungerat som utredningsman, kommer att inleda en juridisk-historisk undersökning av hur markägandet utvecklats inom området.

Utgångspunkten för propositionen är att lagstiftningen skall utformas så att hindren för ratificering av ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder kan undanröjas. Särskilt avseende har därför fästs vid tolkningen av bestämmelserna om ägande- och besittningsrätt i konventionens artikel 14 samt vid vilka åtgärder som måste vidtas. I propositionen granskas också bl.a. de bestämmelser om samerna som ingår i grundlagens 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. samt bestämmelserna i lagen

om sametinget (974/1995). I ett annat sammanhang har det konstaterats att samerna är det enda ursprungsfolket inom Europeiska unionen. Förutom i Finland bor det samer i Sverige, Norge och Ryssland.

Ministeriet har bett bl.a. justitiekanslern ge ett utlåtande om lagförslaget. Med anledning av detta konstaterar jag vördsamt följande.

Propositionen utgår från den sedan länge gällande uppfattningen att staten har formell äganderätt till de områden inom samernas hembygdsområde vilka förvaltas som statens skogsmark (statsmark). Av propositionen framgår inte syftet med den ovan nämnda juridisk-historiska undersökningen och dess samband med propositionen. Av propositionen och dess motivering får man det intrycket att undersökningen inte har någon betydelse för detta ärende. Också behandlingsordningen för ärendena tyder på detta. Om propositionen godkänns kan detta indirekt anses betyda att statens äganderätt till statsmarken inom samernas hembygdsområde fastställs.

I fråga om sammansättningen av delegationen anförs i propositionen, med hänvisning till lagförslagets 4 §, att delegationen de facto skulle ha samemajoritet, oberoende av om den får 11 eller 12 medlemmar. Detta bygger på tankegången att sametinget väljer fem representanter samt att Utsjoki kommun och, enligt alternativ II, renbeteslagföreningen väljer en samerepresentant. Den största enskilda gruppen utgörs av de representanter som väljs av sametinget. Det senaste sametingsvalet ledde till flera besvär som gällde frågan om vem som har rösträtt vid detta val. De flesta besvären gällde frågan om när röstberättigades föräldrar eller far- eller morföräldrar senast skulle vara antecknade i de register som avses i sametingslagens 3 § 2 punkten. Enligt högsta förvaltningsdomstolens ståndpunkt kunde den tidpunkt som avses i lagens 3 § 2 punkten, i brist på noggrannare reglering, inte utsträckas längre än den språkliga grunden, som enligt 3 § 1 punkten är huvudkriteriet för samedefinitionen. På denna grund förkastades de besvär som var baserade på uppgifter om att en förälder eller far- eller morförälder hade antecknats i registren tidigare än denna tidpunkt. De flesta besvären förkastades i själva verket på denna grund. Detta innebar att förfäderna inte skulle sökas så långt bak i tiden som möjligt utan så nära i tiden som möjligt. Först vid följande sametingsval finns det sålunda exaktare siffror på hur många personer som är röstberättigade vid dessa val. Eftersom marginalerna är små kan en eventuell ökning av antalet röstberättigade påverka valresultatet och

sametingets sammansättning, samt vilka som väljs till medlemmar i delegationen. Förhållandena mellan de olika befolkningsgrupperna kan inverka på så sätt att det blir svårt att uppnå kvalificerad majoritet då delegationen skall besluta om sina utlåtanden. I propositionen behandlas inte den situationen att delegationen inte uppnår kvalificerad majoritet.

Maximiantalet medlemmar i delegationen torde enligt lagförslaget alternativ II vara 12.

Delegationens uppgifter definieras i lagförslaget 5 §. Delegationen skall enligt förslaget ge utlåtanden i ärenden som avgörs av Forststyrelsen. Utlåtandena är delvis principiella, vilket kan leda till oenighet om hur principerna i praktiken skall tillämpas. Den omständigheten att samernas rätt att delta i markanvändningsbeslut avgränsas till ärenden som hör till Forststyrelsens beslutanderätt kan leda till att vissa andra kategorier av markanvändningsavgöranden de facto inte kan påverkas av samerna. En sådan viktig ärendegrupp är gruvärendena (jfr sametingslagens 9 § 1 mom. 3 punkten).

Slutligen konstaterar jag att propositionsutkastet har beretts så att olika intressesynpunkter har sammanjämkats. Strävan har varit att på ett opartiskt sätt dela upp beslutanderätten och medbestämmanderätten mellan intressegrupperna. Med beaktande av samernas särställning är det svårt att hitta balansen i detta avseende. Propositionen kommer knappast att bli enhälligt godkänd. Före den fortsatta beredningen torde det vara skäl att utreda vilken politisk uppbackning propositionen kan få.

4) Utkast till en proposition med förslag till ny medborgarskapslag (IM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till inrikesministeriet 14.6.2002, dnr 18/20/02

Ministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till proposition med förslag till ny medborgarskapslag (ministeriets brev 20.5.2002 SM-2002—01179/Si-11). Som mitt utlåtande anför jag vördsamt följande.

Propositionen är på det hela taget lyckad. Jag kan inte inom ramen för min behörighet yttra mig om de ändamålsenlighetsfrågor som propositionen väcker.

Propositionen har beretts som tjänstearbete vid inrikesministeriet och utlänningsverket. Med beaktande av detta tillkomstsätt anser jag det

vara skäl att noggrant ta del av utlåtandena och att vid behov beakta de i dem framförda ställningstagandena under den fortsatta beredningen.

Med tanke på finska medborgares rättssäkerhet anser jag det vara motiverat att inta en positivare inställning till flerfaldigt medborgarskap. Enligt ömsesidighetsprincipen gäller samma förhållningssätt naturligtvis utläningar som får finskt medborgarskap. I propositionen görs ingen mera detaljerad bedömning av vad det kunde betyda för våra beskickningar i utlandet att finska medborgare har flerfaldigt medborgarskap. Detta torde framgå i samband med behandlingen av utlåtandena.

I den föreslagna propositionen konstateras enligt min åsikt med fog att den nya lagen kommer att innebära ökad arbetsbörda för myndigheterna. Redan nu är det ett svårt problem att myndigheternas otillräckliga resurser leder till att behandlingen av medborgarskapsärenden tar oskäligt lång tid i anspråk. I samband med revideringen av lagen borde detta problem ovillkorligen lösas. Jag anser det vara nödvändigt att myndigheterna får de ökade personalresurser som de i propositionens avsnitt om de personella verkningarna konstaterats behöva.

Propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen förefaller vara korrekt utformat. Den invändningen kan visserligen göras att konklusionen om lagstiftningsordningen borde flyttas från början av motiveringsavsnittet till slutet av detta. Med beaktande av denna frågas stora betydelse också med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna anser jag det vara nödvändigt att i motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen ta in ett omnämnande om att regeringen anser det vara önskvärt att också grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen.

5) Utkast till förordning enligt lagen om försvarsmakten (FSM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till försvarsministeriet 23.1.2002, dnr 3/20/02

I en skrivelse som inkom till justitiekanslersämbetet 16.1.2001 bad försvarsministeriet justitiekanslern ta ställning till försvarsministeriets utkast till en förordning som gällde ersättning för sådana utbildningskostnader som avses i 10 b § (452/2001) i lagen om försvarsmakten. Begäran om utlåtande gällde uttryckligen sådana fall där

en persons flygarstudier avbryts eller han eller hon själv vill avbryta sina studier av någon annan orsak än sjukdom eller avsaknad av flygaregenskaper.

I samband med de lagändringar som gällde utbildningsreformen fogade riksdagen till lagen om försvarsmakten en ny 10 b § om ett system med skriftliga förbindelser. Enligt paragrafens 2 mom. skall försvarsministeriet genom förordning bestämma om ersättande av utbildningskostnader, om personen i fråga säger upp sig eller blir uppsagd under den tid förbindelsen gäller, av någon orsak som är beroende av honom eller henne själv.

Detta system med skriftliga förbindelser föreslås nu bli så ändrat att begränsningen för samtliga berörda personer blir densamma i fråga om det huvudsakliga innehållet, ersättningsmekaniken och rättsmedlen. På detta sätt säkerställs det att förbindelsesystemet, till den del som det innebär undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna, är så enhetligt som möjligt och samtidigt ändamålsenligt med avseende på de utbildningskostnader som åsamkas staten.

Riksdagens grundlagsutskott har givit ett utlåtande med anledning av regeringens proposition (RP 18/2001 rd) och försvarsutskottet har gett ett betänkande (FsUB 1/2001 rd). Grundlagsutskottet konstaterar bl.a. att betraktad ur ett konstitutionellt perspektiv innebär den skriftliga förbindelsen en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet förutsätter därför att det skall bestämmas genom lag om kriterierna för ersättningsskyldighet vid överträdelse av förbindelsen. Försvarsutskottet föreslår i sitt betänkande att bestämmelserna ändras på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

Försvarsministeriets bemyndigande att utfärda förordning samt ersättningens maximibelopp har bestämts i lagen. Enligt 10 b § 2 mom. i lagen om försvarsmakten skall personen i fråga betala tillbaka ett belopp som beror på examens art eller utbildningens innehåll och som uppgår till högst hälften av de kostnader som utbildningen har åsamkat staten enligt vad som närmare bestäms genom förordning av försvarsministeriet. Av bemyndigandet eller lagberedningshandlingarna framgår inte att grunderna för ersättningsskyldigheten kan delas upp enligt olika kriterier. Också riksdagens grundlagsutskott förutsätter att det skall bestämmas genom lag om kriterierna för ersättningsskyldighet vid överträdelse av förbindelsen. Av denna anledning och med beaktande av bestämmelsens ordalydelse anser justitie-

kanslern att bestämmelsen genom vilken försvarsministeriet bemyndigas att utfärda förordning täcker ersättningsskyldighetens belopp men att grunderna för ersättningsskyldigheten inte kan preciseras på förordningsnivå.

Som ett allmänt konstaterade vill justitiekanslern som sin åsikt framhålla att förutsättningarna för att det ersättningsbelopp som avses i förordningsutskottet skall förfalla inte är tillräckligt exakta. För att ränta skall kunna räknas på ersättningsbeloppet förutsätts ett bemyndigande i lag.

6) Utredning av grunderna för en skadeståndsrättegång (FM)

Justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 30.7.2002, dnr 17/20/02

Finansministeriet har genom sitt brev 14.5.2002 VM 7/49/2002 med hänvisning till utredningarna om Egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Abp:s verksamhet åren 2000 och 2001 samt till de sakkunnigutlåtanden som givits om dem, till åtgärdsrekommendationerna i bolagets granskningsutskotts berättelser över sin verksamhet åren 2000 och 2001 samt till inofficiella diskussioner som fördes år 2001 bett mig ge ett utlåtande om huruvida ministeriet borde begära ytterligare utredningar om tidigare beslut om beviljande av ansvarsfrihet samt om förutsättningarna för att väcka eventuella skadeståndskrävmål.

Jag konstaterar att Arsenalns granskningsutskott i sin 19.4.2002 daterade berättelse för år 2001 föreslog att ministeriet överväger om det med beaktande av de nya sakkunnigutlåtandena fanns anledning att grundligare utreda Arsenalns styrelses, verkställande direktörs och datadirektörs beslut och verksamhet 1994—30.6.1999, i syfte att bedöma eventuella skadeståndsgrunder och nya iakttagelser som hade samband med ansvarsfriheten. En liknande rekommendation ingick i granskningsutskottets 30.5.2001 daterade berättelse för år 2000. Med anledning av den anförde ministeriet i sin skrivelse 20.6.2001 till Statens säkerhetsfonds fullmäktige och granskningsutskott som sin uppfattning att även om det eventuellt förekommit oskicklighet och t.o.m. klandervärda handlingar i Arsenalns dataförvaltning, kunde det inte påvisas att dataförvaltningsproblemen hade åsamkat Arsenal någon definitiv skada som kunde preciseras. Till denna del tillförde de nya sakkunnigutlåtandena enligt mi-

nisteriets åsikt ingen ny information om Arsenalns dataförvaltning. Det fanns sålunda inga förutsättningar för att på nytt ta upp frågan om styrelsens ansvarsfrihet till behandling eftersom detta skulle förutsätta ett orsakssamband mellan skadan och en uppsåtlig eller oaktsam handling.

Som mitt utlåtande anför jag följande.

Control Consulting Ab gav sin revisionsberättelse om Arsenal Ab 13.3.2000. Advokat Jukka Laitasalo gav 16.5.2000 en promemoria om ansvarsfriheten. Professorerna Mika Hemmo (26.4.2001) och Pertti Eilavaara (2.5.2001) samt doktor Askö Karila (30.4.2001) gav sakkunnigutlåtanden om eventuella skadeståndskäromål.

Under de tidigare samtal som ministeriet nämner ansåg jag att det var svårt att ifrågasätta ministeriets uppfattning att det inte fanns några förutsättningar för att med framgång driva skadeståndsrättegångar. Professorn i skadeståndsrätt Mika Hemmo anser i sitt utlåtande att det inte fanns någon grund för ett ersättningsyrkande. Professor Pertti Eilavaara är av samma åsikt även om han ställer sig mera kritisk än Hemmo. Verkställande direktör Arto Karila är av en annan åsikt, men inte heller av hans utlåtande framgår det hur stor han anser Arsenalns skada vara mått i pengar. Detta är emellertid den första frågan som måste utredas med tanke på en eventuell skadeståndsrättegång. Därefter är det skäl att utreda den verksamhet som har samband med ansvarsgrunden för skadeståndsyrkandets objekt samt verksamhetens eventuella orsakssamband med skadans uppkomst. Också i så fall måste det emellertid gå att bevisa att den omständigheten att ansvarsfrihet beviljats Arsenalns ledning inte utgör hinder för en skadeståndsrättegång.

Alla de omständigheter som anförs ovan förutsätter en grundlig utredning av bolagets verksamhet och dokumentationen av denna. Eventuella nya sakkunnigutlåtanden kan sålunda bli kostnadskrävande. Det är ändå svårt att förutse något annat slutresultat än det som de juridiska experterna tidigare kommit fram till. Också i det fall att vissa utlåtanden skulle vara positiva till att en rättegång inleds kan de inte garantera rättegångens slutresultat. Min egen uppfattning är att förutsättningarna för en framgångsrik rättegång inte är de bästa — redan med beaktande av utlåtandena.

Å andra sidan är jag införstådd med att Arsenalns granskningsutskott vill utreda ärendena i

grunden. Från denna synpunkt kunde det vara motiverat att be t.ex. en erfaren advokat ge ett utlåtande endast om vilka uppgifter det är skäl att inhämta och vilka frågor som måste utredas med tanke på en eventuell skadeståndsrättegång. Utlåtandet kunde läggas till grund för planeringen av rättegången. Man kunde också be den som ger utlåtandet lägga fram sin uppfattning om omfattningen av det material som måste gås igenom inför rättegången samt göra en bedömning av kändesidans kostnader, inklusive kostnaderna för de sakkunnigutlåtanden som redan inhämtats.

7) Förslag till ändring av matrikellagen (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 19.9.2002, dnr 31/20/02

Finansministeriet har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om Matrikelarbetsgruppen 2001:s betänkande (10/2002). Ministeriet har uttryckligen bitt justitiekanslern uttala sig om ändamålsenligheten i de data som enligt förslaget skall matrikelföras och om matrikelutdrag i samband med utnämningar och skötsel av övriga uppgifter samt om begränsning av rätten att ge matrikelutdrag.

Avsikten med den föreslagna propositionen är att vissa av matrikelförordningens (1322/1989) bestämmelser om matrikelföring skall lyftas upp till lagnivå. Avsikten är samtidigt att inskränka matrikelns datainnehåll, bestämma en tidsfrist för utplåning av uppgifter om avbrott i tjänsteutövning samt begränsa utlämnandet av matrikeluppgifter.

Matrikellagen (1010/1989), personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) kompletterar varandra. Justitiekanslern ställer sig positiv till promemorians förslag att i matrikellagen ta in de för närvarande i matrikelförordningen ingående bestämmelserna om uppgifter som skall matrikelföras.

För närvarande får matrikeluppgifter fritt lämnas ut, med undantag för uppgifter om straff och vissa andra omständigheter. Enligt förslaget skall utlämnandet av uppgifter begränsas beroende på matrikelutdragets användningsändamål. Uppgifter skall kunna lämnas ut i samband med tjänsteansökningar och förmånsärenden samt för skötsel av andra personalärenden. Enligt förslaget skall uppgifter kunna lämnas ut till

samma mottagare som uppgifter om straff får utlämnas till enligt matrikellagens 7 § 2 mom., dvs. till tjänstemannen eller arbetstagaren själv, till någon annan part på de grunder som anges i offentlighetslagens 11 § samt om uppgiften lämnas ut med stöd av någon annan lag än offentlighetslagen. Uppgifter får lämnas ut också till en statlig eller kommunal myndighet eller till en myndighet vid en samkommun eller till en självständig offentlighetsrättslig anstalt för skötseln av en uppgift som hör till myndigheten eller för tillsättning av en tjänst eller ett uppdrag eller för något annat godtagbart personaladministrativt uppdrag, eller för vetenskaplig forskning, statistikföring eller ett sådant planerings- och utredningsarbete som en myndighet utför. Justitiekanslern ser inget hinder för att utlämnandet av matrikeluppgifter begränsas på det föreslagna sättet.

Enligt förslaget skall i lagens 4 § föreskrivas om uppgifter som registreras. Utöver de bestämmelser som lyfts upp till lagnivå föreslås bestämmelser om att vissa uppgifter skall avlägnas. Justitiekanslern kommenterade endast några av förslagen.

På finansministeriets matrikelföreskrift baseerade anteckningar om personalutbildning skall enligt förslaget utplånas ur matrikeln. Även om vissa praktiska tolkningsproblem kan förekomma är det skäl att överväga möjligheten att helt slopa detta förfarande. T.ex. i samband med tjänsteansökan och andra situationer blir vederbörande tvungen att samlas in uppgifter om sin utbildning från olika källor (kartotek och motsvarande) samt att sätta upp en separat meritförteckning utöver sitt officiella matrikelutdrag.

Enligt matrikelförordningens 2 § 15 punkten (1239/1995) skall i matrikeln införas av republikens president eller utländsk makt förlånade utmärkelsetecken och titlar, övriga titlar som förlånats genom öppet brev eller genom någon annan med stämpelskatt belagd handling och som inte är förenade med verklig tjänst, vicehäradshövdingstitel och statens tjänsteutmärkelsetecken. Enligt förslaget skall i fortsättningen endast vicehäradshövdingstitel och statens tjänsteutmärkelsetecken införas i matrikeln. Detta förslag kan inte anses vara ändamålsenligt. Matrikeln är ofta den enda tillförlitliga källan för information av detta slag, t.ex. då framställningar om utmärkelsetecken och titlar görs. Efter slopandet av skyldigheten att be republikens president om tillstånd att bära utländska utmärkelsetecken har matrikeln varit den enda källan för uppgifter om utländska utmärkelsetecken. I förslaget framförs ingen godtagbar motivering till att statens tjäns-

teutmärkelsetecken och vicehäradshövdingstitel skall matrikelföras, däremot inte de offentliga riddarordnarnas utmärkelsetecken samt andra sådana offentliga belöningar som avses i lagen om offentlig belöning (1215/1999).

Justitiekanslern har inga kommentarer till arbetsgruppens övriga förslag.

8) Tillämpning av offentlighetslagen samt finanspolitiska ministerutskottets handlingar (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 15.12.2002, dnr 42/20/02

Finansministeriet har begärt justitiekanslerns utlåtande om hur lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall tillämpas på handlingar som har samband med ärenden som behandlas i finanspolitiska ministerutskottet.

Finanspolitiska ministerutskottet skall förbereda och behandla de ärenden som anges i 45 § i reglementet för statsrådet. Finanspolitiska ministerutskottet behandlar och diskuterar principiella och eventuella alternativa lösningsmodeller för sådana ekonomiskt och politiskt betydande ärenden som avses i den nämnda paragrafen. Avsikten är att informera dem som senare deltar i beslutsfattandet t.ex. om anhängiga lagstiftningsprojekt och dessas huvudsakliga innehåll, om verkningarna av ny lagstiftning samt om alternativa modeller för införande av nya lagar. Samtidigt kan det ministerium som svarar för beredningen av ett ärende samt ministeriets föredragande utgående från ministerutskottets diskussioner och ställningstaganden få sådan information om det för avgörandet av ärendet i statsrådet ansvariga politiska organets synpunkter som det är skäl att beakta vid den fortsatta beredningen av ärendet.

Statsrådets finanspolitiska ministerutskott är inte ett beslutande organ utan ett organ som förberedande behandlar de ärenden som nämns i 45 § i reglementet för statsrådet.

De handlingar som ligger till grund för finanspolitiska ministerutskottets handläggning, t.ex. propositionsutkast, lagberedares och sakkunnigas promemorior och annat skriftligt material som läggs till grund för utskottsbehandlingen och likaså handlingar som avfattas med anledning av ministerutskottets handläggning, såsom eventuella promemorior och liknande, är handlingar som har samband med beredningen av

beslut i ärenden som har behandlats i utskottet. På beredningshandlingar av detta slag tillämpas 6 § 1 mom. 8 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Detta interna beredningsmaterial blir offentligt först när ärendet har avgjorts. I ärenden som gäller avlåtande av en proposition betyder detta sålunda statsrådets sammanträde där republikens president beslutar att propositionen skall avlåtas till riksdagen.

Såsom konstateras ovan är finanspolitiska ministerutskottet ett beredningsorgan. Också dess protokoll betjänar sålunda den fortsatta beredningen av de ärenden som har behandlats i utskottet. Finanspolitiska ministerutskottets protokoll blir sålunda offentligt när ärendet har slutbehandlats i statsrådet.

Det material som skall överlämnas till finanspolitiska ministerutskottet innehåller eventuellt också beskrivningar av alternativa modeller för lagändringar. På material av detta slag kan tillämpas offentlighetslagens 6 § 1 mom. 5 punkten som gäller beskrivningar av alternativ som föreligger ”i allmänt betydelsefulla avgöranden eller planer samt grunderna för och verkningarna av dessa avgöranden eller planer”. Oftast är det fråga om lagberedningsmaterial i form av ett betänkande av den kommitté, kommission, arbetsgrupp eller motsvarande beredningsorgan som har utrett ett lagstiftningsärende. Enligt offentlighetslagens 6 § 2 mom. blir ett sådant betänkande offentligt när det innehas av myndigheten för att distribueras. I allmänhet strävar man efter att lagförslag sänds på remiss redan i kommittéskedet eller i motsvarande skede. En annan möjlighet är att de viktigaste referensgrupperna är representerade i beredningsorganet. I samband med att utlåtanden inhämtas om kommittébetänkanden o.dyl. handlingar kan också mera omfattande intressegrupper uttala sig om de alternativa förslag som har lagts fram under beredningen av lagstiftningsprojektet.

Ändringarna i den här aktuella skattelagstiftningen har undergått såtillvida speciella beredningsskeden att lagändringarna har beretts enligt en strikt tidtabell, på grund av EG-domstolens prejudikat om beskattning av begagnade importbilar. Revideringen av lagstiftningen om beskattning av begagnade importbilar har inte beretts av en sådan bredbasigare organisation som i allmänhet bereder lagstiftningsprojekt som är betydelsefulla från samhällets och medborgarnas synpunkt. I stället har beredningen skötts som tjänsteuppdrag och de skattemodeller som föreslås för att den nödvändiga lagstiftningsreformen skall kunna genomföras har tagits in direkt i

propositionsutkastet och i motiveringen. Enligt min åsikt är den översiktliga beskrivningen av skattemodellerna i propositionsförslaget som lades fram för statsrådet efter finanspolitiska ministerutskottets eller eventuellt andra förhandlingar inom regeringen, för beslut om de skulle tas in i propositionen samt de utkast till bestämmelser som utformades i enlighet därmed inte ”undersökningar och statistik samt med dem jämförbara utredningar som bildar självständiga helheter och beskriver de alternativ som föreligger i allmänt betydelsefulla avgöranden eller planer” som avses i offentlighetslagens 6 § 1 mom. och som på det sätt som avses i lagrummet blir offentliga ”när utredningen är färdig för det ändamål som den är avsedd för”. Finansministeriets propositionsutkast, som ligger till grund för en diskussion i finanspolitiska ministerutskottet, blir således offentligt samtidigt som de övriga beredningshandlingar som nämns ovan. Frågan om dessa beredningshandlingar är offentliga eller sekretessbelagda avgörs beroende på om de allmänna offentlighetsbestämmelserna är tillämpliga på dem.

2.6 Övriga utlåtanden och ställningstaganden

1) Riksdagsledamöters valfinansiering (RD)

Klaganden bad justitiekanslern undersöka om vissa riksdagsledamöter hade kopplingar till kärnkraftsindustrin. Det var fråga om huruvida de tagit emot valfinansiering, gåvor eller andra förmåner av kärnkraftsindustrin. Detta hade betydelse för bedömningen av om bestämmelserna om riksdagsledamöternas oberoende i grundlagens 29 § och bestämmelserna om jäv för riksdagsledamöter i grundlagens 32 § hade överträtts.

Justitiekanslern har granskat bestämmelserna om valfinansiering och mutande av riksdagsledamöter. Att ge och ta emot valfinansiering är i och för sig godtagbart i vårt samhälle. Lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000) ökar öppenheten kring valfinansieringen i syfte att klarlägga kandidaternas eventuella bindningar. När klagomålet avgjordes var det inte straffbart att muta en riksdagsledamot eller att i egenskap av riksdagsledamot ta emot en muta. Regeringen har emellertid med anledning av Europarådets straffrättsliga konvention före-

slagit att dessa mutbrott kriminaliseras (RP 77/2001 rd). Ärendet behandlas i riksdagen.

Justitiekanslern är inte behörig att ingripa i riksdagsledamöternas verksamhet eller i deras riksdagsarbete. Denna princip gäller också mottagande av valfinansiering och mutmisstankar. Riksdagsledamöterna har inte tjänsteansvar i sitt riksdagsvärv. En riksdagsledamot står under överinseende av andra myndigheter än riksdagen endast om detta klart kan härledas av grundlagsbestämmelser.

Till justitiekanslerns behörighet hör inte heller att undersöka hur bestämmelserna om riksdagsledamöternas oberoende i grundlagens 29 § och bestämmelserna om jäv för riksdagsledamöter i grundlagens 32 § tillämpas i riksdagen. I dessa avseenden har endast riksdagen tillsynsbehörighet.

2) Republikens president och offentlighetsbestämmelserna (RPK)

Republikens presidents kansli har begärt justitiekanslerns utlåtande om huruvida anteckningar från ett samtal under presidentens ledning är en offentlig handling.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att enligt 60 § i lagen om republikens presidents kansli tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet när det gäller tystnadsplikt i fråga om ärenden och handlingar som handläggs av republikens president och kansliet, om inte något annat besluts av republikens president för att värna om nödvändig sekretess med tanke på utövningen av presidentämbetet.

Den ifrågasvarande handlingen innehöll anteckningar från ett informellt rätts- och samhälls-politiskt samtal som förts under ledning av republikens president. Anteckningarna innehöll ingen information som i sig var sekretessbelagd. Enligt 5 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas denna lag inte på handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete, med undantag för förpliktelser som följer av sekretessbestämmelser. Lagen skall tillämpas på sådana handlingar endast om dessa innehåller sådana uppgifter att de enligt arkivlagstiftningen skall överföras till ett arkiv. Om en handling överförs till ett arkiv kan republikens president emellertid med stöd av de ovan nämnda bestämmelserna besluta att uppgifter inte får lämnas ur den (24/20/02).

3) Ändring av reglementet för statsrådet (SRK)

I sitt utlåtande till statsrådets kansli har justitiekanslern i enlighet med ett förslag till ändring av reglementet för statsrådet konstaterat att ärenden som gäller indelning i räddningsområden enligt 3 § och ärenden som gäller fastställande av villkoren för samarbetet inom räddningsväsendet enligt 4 § i lagen om bildande av räddningsområden (1214/2001) är sådana ärenden som ankommer på statsrådets allmänna sammanträde (2/20/02).

4) Ändring av arbetsordningen för statsrådets kansli (SRK)

Enligt ett förslag skulle den som förordning utfärdade arbetsordningen för statsrådets kansli ändras så att direkt under statssekreteraren i funktionellt hänseende, utöver sakkunnigtjänsterna för den politiska ledningen, ställs ekonomiska rådets sekretariat, statsrådets informationsenhets uppgifter, statsrådets EU-sekretariats uppgifter samt den säkerhetstjänst som avses i arbetsordningen. I egenskap underordnad till statssekreteraren leder understatssekreteraren kansliets allmänna förvaltning och verksamhet.

Dessa ändringar i arbetsordningen ansågs närmast vara ändamålsenlighetsfrågor. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid att det i enskilda fall kan vara svårt att fastställa behörighets- och ansvarsfördelningen mellan statssekreteraren och understatssekreteraren. Det samma gäller resursanskaffning och personalrekrytering samt inriktningen av dessa (15/20/02).

5) Utnyttjande av extraordinära rättsmedel (UM)

Ett referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas utlåtande ingår i avsnitt 3.4, s. 61—63 (11/20/02).

6) Betänkande av arbetsgruppen om överförande till fängelse (JM)

I sitt utlåtande 11.9.2002 till justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning om betänkandet av arbetsgruppen om överförande till fängelse (kommittébetänkande 2002:12) konstaterar justitiekanslern att de ändringar som föreslås i lagstiftningen är viktiga och kan understödjas.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid den omständigheten att i lagstiftningen inte föreslogs några ändringar som gällde återkallande av pass.

Enligt justitiekanslern är det skäl att överväga en sådan ändring av passlagen att den alltid får sitt pass återkallat som har dömts till ett fängelsestraff av en viss längd. Eftersom detta skulle förutsätta att i lagen tas in bestämmelser om att den som väntar på att hans eller hennes straff skall verkställas kan få rätt att resa utomlands enligt verkställighetsmyndighetens prövning, skulle lagändringen inte kränka den i grundlagen skyddade rörelsefriheten (28/20/02).

7) Utlåtande om en utredning gällande samernas rättigheter (JM)

Justitieministeriet hade, genom att tillsätta en samekommission och genom att inhämta en utredning av regeringsrådet Pekka Vihervuori samt en rättslig bedömning av juris doktor Juhani Wirilander, fått uppgifter och förslag gällande de centrala rättigheterna med avseende på samernas hembygdsområde. Det var också fråga om utövandet av dessa rättigheter i dagens läge och om den framtida regleringen av dem, samt om utvecklingen av markägandeförhållandena och om de rättsliga utredningar som föreligger om denna utveckling.

I sitt utlåtande till justitieministeriet om samekommissionens betänkande konstaterar justitiekanslern, utöver de iakttagelser som refereras ovan, för det första att det inte lagts fram någon utredning som på ett tillförlitligt och opartiskt sätt löst frågan om samernas äganderätt till mark- och vattenområdena. Kommissionens förslag när det gäller förutsättningarna för ratificering av Internationella arbetsorganisationens konvention nr 169 om ursprungs- och stamfolk ansåg justitiekanslern vara i sig beaktansvärda och vällovliga, även om granskningen eventuellt ytterligare kan fördjupas, i synnerhet när det gäller förändringar i innebörden av begreppet äganderätt under olika perioder samt begreppets varierande innebörd i olika närings- och bosättningsommanhang (52/20/01).

8) Utlåtande om brottslighets- och brottsförebyggande verkningar (JM)

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet hade utgående från statsrådets principbeslut om ett nationellt brottsbekämpningsprogram

4.3.1999 överlämnat ett betänkande (utlåtanden och utredningar 2002:9). I betänkandet ingick bl.a. ett förslag till statsrådets principbeslut genom vilket ministerierna, kommittéerna, kommissionerna, arbetsgrupperna samt övriga berednings- och utredningsorgan åläggs att beakta de verkningar som deras utredningar och förslag har på brottsligheten och brottsbekämpningen. Dessutom skall de beakta justitieministeriets anvisningar om bedömning av brottslighets- och brottsförebyggande verkningar.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande 24.9.2002 till justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning att det vid författningsberedning och annat planeringsarbete är viktigt — inte endast önskvärt — att projektets verkningar så långt som möjligt är analyserade och kända före det egentliga beslutsfattandet. Beroende på vilket område och vilket utredningsorgan det är frågan om kan det i praktiken vara besvärligt att utreda de projektrelaterade verkningarna på kortare eller längre sikt. Det är sålunda skäl att överväga anlitan av utomstående experthjälp, t.ex. genom att höra sakkunniga. När tidtabellen för ett projekt fastställs är det skäl att beakta den tid som effektanalysen tar i anspråk. Justitiekanslern förenar sig om arbetsgruppens konstaterande att ”bedömningen bör stå i rimlig proportion till analysuppgiftens karaktär och omfattning. Någon utvärdering av de brottslighets- och brottsförebyggande verkningarna skall inte göras om utredningsorganet anser att en sådan inte behövs. Det är emellertid skäl att konstatera och motivera detta i rapporten”.

I fråga om de anvisningar om effektanalys som arbetsgruppen skisserat upp anför justitiekanslern att det behövs allmänna anvisningar om utredningsarbetet, eftersom de kan bidra till beredningsorganets egen sakkunskap när det gäller att bedöma verkningarna av sina förslag. Under den fortsatta beredningen är det skäl att fästa särskilt avseende vid att öka anvisningarnas informationsinnehåll (29/20/02).

9) Offentliggörande av information som tillställts skyddspolisen (IM)

Inrikesministeriet hade kontaktats i ett ärende som gällde offentliggörande av information som hade samband med förra Östtysklands underrättelseverksamhet. Det var frågan om den s.k. Rosenholz-listan som polisen fått tillgång till åren 1999—2000 samt om en lista med 20 namn som den hade fått år 1990.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att polisens organisation enligt polisförvaltningslagens 1 § 1 och 2 mom. är uppbyggd i tre steg. Inrikesministeriet representerar den högsta ledningen. Skyddspolisen är enligt lagens 1 § 3 mom. en från polisens normala linjeorganisation fristående myndighet och en självständig riksomfattande enhet. Enligt den huvudregel som framgår av 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall beslut om att en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen. Eftersom det var fråga om handlingar som hade inkommit till och innehades av skyddspolisen ankom det på skyddspolisen, inte på inrikesministeriet som representerar den högsta polisledningen, att besluta om utlämnande av de i begäran om utlåtande avsedda handlingarna eller uppgifter ur dem (38/20/02).

10) Hörande av minoritetsombudsmannen (JM)

Utlänningsverket förnyade sina interna anvisningar om behandlingen av utlänningsärenden. För hörandet av minoritetsombudsmannen hade satts ut en kort tidsfrist varefter utlänningsverket skulle fatta sitt avgörande oberoende av om ombudsmannen hade hunnit ge något utlåtande. Minoritetsombudsmannen är en enligt speciallagstiftning tillsatt självständig tjänsteman som inte hör till utlänningsverket. Utgående från anvisningsutkastet ansåg justitiekanslern att det överlag var skäl att förhålla sig restriktivt till anvisningar om hur en annan myndighet skall förfara i ärenden som gäller utlåtanden samt andra ärenden som hör till myndighetens behörighet. Det är viktigt att utlänningsärenden behandlas utan oskäligt dröjsmål. Samtidigt måste emellertid grundläggande rättssäkerhetskrav respekteras. Till dessa krav hör bl.a. att en behörig specialmyndighet skall ges tillfälle att uttala sig. Ett förfarande av det slag som beskrivs i anvisningsutkastet kan i normalfall fungera väl och vara motiverat. Det finns emellertid svåra enskilda fall där ett utlåtande inte nödvändigtvis kan ges rutinmässigt inom en snäv tidtabell. I sådana fall accentueras rättssäkerhetskraven. En specialmyndighet som bevakar sökandenas rättigheter måste kunna ges realistiska möjligheter att sätta sig in i ett komplicerat enskilt ärende och uttala sin motiverade ståndpunkt i det. Av denna anledning hade det varit viktigt att den ifrågavarande punkten i anvisningarna bereddes i samförstånd med minoritetsombudsmannen. Dessutom skul-

le det ha varit skäl att i anvisningarna konstatera att minoritetsombudsmannen i enskilda fall, efter att uttryckligen ha meddelat om saken, får ge sitt utlåtande med avvikelser från den i anvisningarna angivna huvudsakliga tidsfristen, inom någon annan kort tidsfrist. Det förfarande som avses i anvisningsutkastets punkt 13.3. kan leda till äventyrande av rättssäkerheten eller till rättsförluster, uttryckligen i komplicerade och viktiga enskilda ärenden.

11) En ministers helikopterresa (FSM)

I ett ärende som gällde försvarsminister Jan-Erik Enestams helikopterresa var det fråga om de bestämmelser som gäller statsrådets medlemmar samt om ministerns förfarande. Justitiekanslerns avgörande 18.10.2002 i ärendena (14/50/02 och 791/1/02), som han prövat på eget initiativ samt med anledning av ett klagomål, ingår i berättelsens avsnitt 9, s. 143.

12) Fastställande av blockhandelsregler för viss tid (FM)

Finansministeriets finansmarknadsavdelning bad justitiekanslern ta ställning till en ansökan om att för viss tid fastställa regler för s.k. blockhandel enligt värdepappersmarknadslagen på så sätt att sökanden var skyldig att i en fortsatt ansökan utreda marknadsverkningarna av den självreglering som trätt i kraft genom det första beslutet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att frågan om eventuella villkor för att fastställa sådana regler för viss tid inte behandlats i lagberedningshandlingarna (RP 157/1998 rd, RP 7/1996 rd och RP 184/2001 rd).

Även om det inte är fråga om beviljande av ett verksamhetstillstånd är det möjligt att vid bedömningen analogt tillämpa de allmänna principerna för administrativa tillstånd. I den juridiska litteraturen anses det att beslut om att fastställa administrativa tillstånd för viss tid kan fattas endast med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i lag eller förordning. Tillståndsmyndigheten kan enligt denna generella tolkning inte utan vidare, enbart med stöd av ett bemyndigande att bevilja tillstånd, i sitt tillståndsbeslut ta in ett visstids- eller förfallovillkor. Det faller sig visserligen naturligt att i synnerhet i sådana fall då ett tillståndsvillkor, förutsättningarna för beviljande av tillstånd och

behörigheten att återkalla tillstånd har reglerats relativt detaljerat och tydligt genom allmänna normer, göra en snäv tolkning av förutsättningarna för att förena tillståndsbeslut med eventuella tidsvillkor. I andra situationer, som i praktiken är vanligare, är det motiverat att anpassa tilläggsvillkoren bl.a. efter tillståndsbeslutets karaktär och orsakssammanhanget samt efter tillståndsfunktionerna. Det kan vara nödvändigt att förena ett tillstånd med ett tidsvillkor eller med någon typ av förfallovillkor t.ex. när det i verksamheten kan ske sådana snabba förändringar i förhållandena som är relevanta från tillståndsregleringens synpunkt.

I en situation där reglerna för blockhandel fastställs för viss tid åläggs sökanden dessutom att utreda marknadsverkningarna av självregleringen. Värdepappersmarknadslagens bestämmelser om fastställelse av regler för blockhandel är detaljerade och innehåller inget uttryckligt bemyndigande att fastställa reglerna för viss tid. Av denna anledning är finansministeriets behörighet begränsad när det gäller att uppställa villkor i samband med regelfastställelse. Enligt justitiekanslerns åsikt kan behörigheten till denna del inte baseras enbart på tolkning, eftersom inte heller lagberedningshandlingarna ger något stöd i detta avseende. Av denna anledning och med beaktande av finansministeriets behörighet att ändra eller komplettera fastställda regler samt dess rätt att återkalla en fastställelse av reglerna för annan offentlig handling anser justitiekanslern att det inte var motiverat att fastställa blockhandelsreglerna för viss tid, på de grunder som ministeriet anfört i sammanhanget (1/20/02).

13) Jäv för en minister vid beviljande av statsunderstöd enligt idrottslagen (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut ingår i sin helhet i avsnitt 9, s. 135 (12/50/02).

14) Språkexamenssystemet och de språkliga rättigheterna (UVM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande 21.8.2002, dnr 26/20/02 till undervisningsministeriet om språkexamensarbetsgruppens förslag till statsrådsförordning om ådagaläggande av kunskap i finska och svenska språken inom statsför-

valtningen (UVM 25:2002) refereras i avsnitt 3.4, s. 67 (26/20/02).

15) Utomståendes medlemskap i Helsingfors universitets valkollegium (UVM)

Helsingfors universitet gjorde en framställning till undervisningsministeriet om ändring av bestämmelserna om sammansättningen av universitetets valkollegium. Det var fråga om möjligheten att i valkollegiet välja in andra än anställda och studerande vid universitetet. I sitt ställningstagande till undervisningsministeriet hänvisade justitiekanslern till att universitetets framställning inte innebar någon principiell förändring, eftersom det redan enligt universitetsförordningen var möjligt för utomstående att höra till valkollegiet. Detta berodde på att andra än anställda och studerande vid universitetet enligt universitetslagens 12 § 3 mom. och 15 § kunde väljas in i universitetets styrelse (konsistoriet) och i universitetsenheternas (bl.a. fakulteternas) kollegiala förvaltningsorgan. Enligt universitetsförordningens 22 § hörde konsistoriets medlemmar till valkollegiet. Eftersom det i universitetslagens 37 § inte uttryckligen nämdes att utomstående kunde höra till valkollegiet var det skäl att precisera lagstiftningen till denna del (46/20/02).

16) Fråga om jäv för en minister (JSM)

Jord- och skogsbruksministeriet skulle med stöd av lagen om finansiering av landsbygdsnäringar utfärda en förordning om programperiodernas 1995—1999 och 2000—2006 utbetalning av miljöstöd för jordbruket och kompensationsbidrag år 2002. Jord- och skogsbruksministern var i egenskap av jordbrukare en stödtagare. De i förordningsutkastets 4 och 5 § angivna maximibeloppen för kompensationsbidragen var enligt vad som utretts direkt baserade på program som godkänts av Europeiska kommissionen. Förordningens bestämmelser om stödens maximibelopp var sålunda inte baserade på någon nationell myndighets prövning. När ministeriet och ministern som dess chef utfärdade förordningen var det fråga om utövande av lagstiftningsbehörighet. På dessa grunder kunde jord- och skogsbruksministern inte anses vara jävig att utfärda förordningen (34/20/02).

17) Tillämpning av statsbolagslagen i samband med vissa företagsarrangemang (HIM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till handels- och industriministeriet 6.2.2002, dnr 6/20/02

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Handels- och industriministeriet bad i ett brev 25.1.2002 justitiekanslern ta ställning till frågan om tillämpning av statsbolagslagen (L om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet, 740/1991) i samband med vissa företagsarrangemang. Det var fråga om på vilket sätt den ifrågavarande lagen och riksdagens beslut med stöd av den reglerar statsrådets och det för ägarförvaltningen ansvariga ministeriets behörighet.

Ministeriet har bitt justitiekanslern ta ställning framförallt till frågan om lagens 4 och 5 § som kan tillämpas så att en avgörande betydelse läggs vid att statens ägarandel och andel av röstetalet ständigt hålls på den nivå som riksdagsbemyndigandet förutsätter och inte vid att staten kvarstår som ägare uttryckligen i det (med namn och samfundssignum) individualiserade bolag där staten var delägare då riksdagen fattade sitt beslut om bemyndigandet. Dessutom bad ministeriet justitiekanslern ta ställning till frågan om lagens 5 § kan tillämpas så att det bemyndigande-beslut som riksdagen en gång fattat förblir i kraft även om statens ägande och andel av röstetalet senare på nytt stiger till den nivå som enligt lagens 5 § förutsätts i riksdagens tillstånd.

UTLÅTANDE

Statsbolagslagen känner inte till något delningsförfarande. Då lagen stiftades kunde aktiebolag inte överhuvudtaget delas. I statsbolagslagen regleras inte heller den situationen att de i lagen angivna gränserna överskrids efter en överlåtelse som är baserad på riksdagsbemyndigandet. Justitiekanslern konstaterar för det första att det närmast är fråga om tolkning av den privaträttsliga bolagslagstiftningen i förhållande till myndighetsbehörigheten.

I den allmänna motiveringen till regeringens proposition (RP 300/1990 rd) med förslag till lag om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/1991) konstateras att syftet med lagen framförallt

är att reglera den principiella och praktiska dimensionen av riksdagens behörighet, dvs. frågan om i vilken mån regeringens åtgärder förutsätter riksdagens medverkan. En utgångspunkt för beredningen av reformen var att förtydliga gränserna mellan riksdagens respektive statsrådets behandling av statsbolagsrelaterade ärenden. Den föreslagna generella lagen ger regeringen flexibla fullmakter att genomföra nödvändiga ägararrangemang när det gäller statsbolagen. Det är däremot riksdagens sak att besluta om väsentliga förändringar i aktieägandet, dvs. om minskning av statens aktieäggande under vissa gränser som är relevanta för bestämmanderätten.

Statsutskottet konstaterade i sitt betänkande med anledning av regeringens proposition (StaUB 100/1990 rd) att behörighetsfördelningen enligt lagförslaget är klar. Statsutskottet ansåg det emellertid vara viktigt att riksdagen fortsättningsvis hålls informerad också om sådana statsbolagsärenden som är principiellt och ekonomiskt viktiga och av större betydelse, även om de skulle höra till statsrådets behörighet. Stora utskottet (StoUB 219/1990 rd) understödde förslaget i statsutskottets betänkande.

Av den promemoria som bifogats handels- och industriministeriets begäran om utlåtande framgår tydligt de för helhetsbedömningen av ärendet relevanta omständigheterna som har samband med delningen. Enligt promemorian ändrar delningen inte innebörden av riksdagsbemyndigandet utan endast föremålet för detta. Bemyndigandet att minska ägarandelen gäller i de båda nya bolagen på samma sätt som i det ursprungliga bolaget före delningen. Avgörande är statens ägarandel och bestämmanderätt, inte det formella objektet. Enligt en bedömning på formella grunder skulle delningen upphäva riksdagsbemyndigandet, eftersom det formella objektet för riksdagens beslut upphör att existera.

Med beaktande av att lagens syfte enligt lagberedningshandlingarna var att ge regeringen flexibla fullmakter att genomföra nödvändiga arrangemang när det gäller aktieägandet i statsbolagen, stannar jag för samma slutresultat som ministeriet. Detta emellertid under den förutsättningen att statens ägarandel i båda eller alla de nya bolagen håller sig inom ramen för det riksdagsbemyndigande som avses i statsbolagslagen. Enligt motiveringen till lagen är det riksdagens sak att besluta om väsentliga förändringar i aktieägandet, dvs. om minskning av statens ägarandel inom vissa gränser som är relevanta för bestämmanderätten. Med hänvisning till statsut-

skottets betänkande anser justitiekanslern det emellertid vara motiverat att alltid från fall till fall överväga om riksdagen skall informeras. Detta också av den anledningen att ministeriets behörighet är baserad på tolkning.

Statsbolagslagens 5 § gäller enligt sin ordalydelse minskning eller avyttring av statens ägarandel och bestämmanderätt och därav kan enligt justitiekanslerns åsikt inte härledas riksdagens viljeyttring om statens ägande i det ifrågasvarande bolaget överhuvudtaget. Om staten efter att riksdagsbemyndigandet utnyttjats senare blir ägare eller om dess ägarandel ökar så mycket att den når upp till gränsen för kvalificerad minoritet, kan statsbolagslagen tillämpas på bolaget. Såsom ministeriet har konstaterat är det då fråga om en ny beslutssituation som förutsätter att riksdagens bemyndigande utverkas på nytt.

När statsbolagslagen stiftades var avsikten att reglera behörighetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen så att den blev så tydlig som möjlig. Med beaktande av de ändringar i lagstiftningen som har skett efter lagens ikraftträdande, den förändrade ekonomiska miljön samt de ekonomiska faktorer som ansluter sig till vissa typer av företagsarrangemang, anser justitiekanslern det vara motiverat att minimera tolkningsproblemen genom en ändring av statsbolagslagen.

18) Nationell verkställighet av direktiv (MM)

Miljöministeriet har bitt justitiekanslersämbetet ta ställning till regeringens proposition med förslag till ändring av 49 § naturvårdslagen, som behandlas i statsrådet. Propositionen föranleds av att Europeiska kommissionen har inlett ett övervakningsförfarande mot Finland och förutsätter att den nämnda paragrafen ändras så att den nationella lagen motsvarar gemenskapslagstiftningen.

I sitt utlåtande konstaterar justitiekanslern att det inte framgår av handlingarna hur kommissionen har förhållit sig till det svar som Finlands regering givit kommissionen och om kommissionen fortfarande är beredd att invänta Finlands åtgärder eller om den ämnar vidta åtgärder enligt artikel 226 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Detta förfarande kan leda till att talan väcks i EG-domstolen. Kommissionen har i detta avseende prövningsrätt såväl när det gäller de förprocessuella åtgärderna som när det gäller väckandet av talan. Det materiella avgörandet i ärendet fattas av EG-domstolen, om ärendet förs till den.

Justitiekanslern har dessutom konstaterat att miljöministeriet i egenskap av behörigt ministerium har de bästa förutsättningarna att förutse kommissionens inställning och att göra den helhetsbedömning som krävs i ärendet, såväl tidsmässigt som när det gäller tolkningen av propositionen i förhållande till den nationella verkställigheten av direktivet. Om naturvårdslagen inte behandlas finns det en risk för att kommissionen inleder ett sådant förfarande som avses i artikel 226 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, till följd av att medlemsförpliktelserna försumrats. Förfarandet kan i sista hand leda till sådana sanktioner mot medlemsstaten som avses i fördragets artikel 228 (39/20/02).

2.7 Utfrågningar i riksdagens utskott

1) Berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad

Justitiekansler Paavo Nikula, biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka samt förre biträdande justitiekanslern Jukka Pasanen och förre kanslichefen Klaus Helminen, vilka avgått med pension, hördes 23.10.2002 av riksdagens grundlagsutskott med anledning av justitiekanslerns berättelse för år 2001 (B12/2002 rd). Justitiekanslern deltog också i plenardiskussionen om berättelsen.

2) Regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption och med förslag till ändring av vissa bestämmelser om tjänstebrott och brott som har samband med dem

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka hördes 19.3.2002 av riksdagens lagutskott med anledning av regeringens proposition (RP 77/2001 rd). De viktigaste ändringsförslagen i propositionen gällde definitionen av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet samt utsträckandet av mutbrottskriminaliseringen till att gälla riksdagsledamöter. Av betydelse var också den partiella omformuleringen av mutbrottsbestämmelserna.

I sin promemoria (19.3.2002, dnr 2/21/02) till lagutskottet konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. följande med anledning av propositionen.

Jag omfattar den föreslagna definitionen av tjänstemannabegreppet (40 kap. 11 §). Bestämmelsen är också tillräckligt exakt utformad. Paragrafens 5 punkt kan emellertid i praktiska tillämpningssituationer leda till gränsdragningsproblem i vissa fall. Detta kan emellertid knappast undvikas.

I bestämmelsen om tagande av muta föreslås en välkommen ändring: ordet ”kräver” ersätts med uttrycket ”begär eller på något annat sätt tar initiativ för att få en gåva eller någon annan orättmätig förmån”. Motsvarande ändring föreslås också i paragrafen om mutförseelse.

Såsom nämns i motiveringen har ordet ”kräver” i praktiken tolkats mera extensivt än vad en strikt språklig tolkning skulle förutsätta. Det förekommer antagligen ytterst sällan att en tjänsteman uttryckligen kräver en muta — sambandet mellan en tjänsteåtgärd och en förmån torde i allmänhet uttryckas försiktigare och ”diskretare”. I motiveringen beskrivs på ett träffande sätt sambandet mellan en tjänsteåtgärd och en förmån: ”en tjänsteman genom sitt ordval eller på annat sätt klart låter förstå att han väntar sig en gåva eller annan orättmätig förmån för sitt agerande”.

Jag anser att den föreslagna ändringen av bestämmelsen om mutförseelse är lyckad också när det gäller sättet att uttrycka att förtroendet för opartiskheten i myndighetsverksamheten försvagas. I den gällande lagen har detta med hjälp av konstruktionen ”är ägnat” sammankopplats med en gåva eller annan förmån. I förslaget sammankopplas risken för att förtroendet försvagas med tjänstemannens handlande — den nya formuleringen hänvisar också tydligare än för närvarande till omständigheterna kring själva händelsen. Denna formulering anger enligt min mening bättre själva skyddsobjektet för kriminaliseringen.

Den från samhällets synpunkt viktigaste reformen är att kriminaliseringen av mutbrott utsträcks till riksdagsledamöter (och riksdagskandidater).

Utgångspunkten för förslaget är artikel 4 i Europarådets korruptionskonvention, som kriminaliserar aktiv och passiv bestickning av riksdagsledamöter.

Argument kan anföras både för och emot en sådan kriminalisering. Det är i sista hand en politisk fråga hur man väger och beaktar dessa argument. Utan att i egentlig mening ta ställning till denna fråga skall jag i det följande granska vissa synpunkter som har samband med dessa argument samt bedöma den föreslagna bestäm-

melsen också utgående från den straffrättsliga legalitetsprincipen. Dessutom skall jag begrunda förslaget från processuell synpunkt — det är alltid skäl att anlägga en straffprocessuell infallsvinkel på brottsrekvisiten.

Ett viktigt argument som talar för förslaget är att en bestämmelse av detta slag kan förstärka förtroendet för det straffrättsliga systemets opartiskhet. Enligt min åsikt skulle kriminaliseringen också indirekt stödja riksdagens auktoritet och därmed underbygga det politiska systemets trovärdighet. En rättslig kontroll som uppfattas som öppen och fungerande har alltid denna funktion.

Grundlagsutskottet uttrycker i sitt utlåtande (GrUU 29/2002 rd) sitt bekymmer för att redan ett påstående om att en ledamot eller kandidat misstänks för brott kan vara avgörande för valresultatet.

Det är ett faktum att riksdagsuppdraget är känsligt för negativ publicitet. Min åsikt är emellertid den att ett påstående eller en misstanke om att en riksdagsledamot eller riksdagskandidat har gjort sig skyldig till tagande av muta har betydelse redan i sig — oberoende av om förfarandet är kriminaliserat eller inte. Den negativa publiciteten skulle sannolikt huvudsakligen vara sammankopplad med det påstådda förfarandets klandervärdhet i sig. I detta avseende skulle det knappast läggas någon ytterligare vikt vid om förfarandet är kriminaliserat uttryckligen för riksdagsledamöter. Snarare kan man tänka sig att möjligheten att underkasta misstanken normal processuell prövning vore ägnad att skingra ogrundade misstankar.

För kommunala förtroendevalda är mutbrott redan nu kriminaliserade. Även om proportionerna naturligtvis inte är desamma anser jag att man vid en bedömning av eventuella olägenheter av kriminaliseringen kan få en viss ledning av de erfarenheter som föreligger t.ex. i fråga om kommunfullmäktige. Det är tänkbart att olägenheter — om det finns grundade farhågor om sådana — t.ex. inför val skulle ha framkommit också på det lokala planet. Mig veterligen finns det inga omständigheter som på denna grund skulle tala mot en kriminalisering.

Det kanske viktigaste argumentet mot en kriminalisering gäller riksdagsuppdragets karaktär. Man kan med andra ord fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att utforma en straffbestämmelse som tillräckligt väl beaktar särdragen i riksdagsarbetet. Den internationella jämförelse som har tagits in i propositionsmotiveringen samt artikel fyra i Europarådets korruptionskon-

vention tyder på att det åtminstone inte finns några absoluta hinder för en sådan straffbestämelse. Det är i stor utsträckning fråga om hur begreppet straffbar gärning definieras i bestämmelsen.

I propositionsmotiveringen dryftas riksdagsledamöternas specialställning i förhållande till tjänstemännen samt görs den bedömningen att de allmänna mutbestämmelserna inte som sådana är tillämpliga. Av de skäl som anförs i motiveringen har man stannat för att i strafflagen ta in en särskild paragraf om aktiv och passiv bestickning.

Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande till att vissa uttryck i förslaget lämnar rum för tolkning. Utskottet kritiserar bl.a. konstruktionen ”är ägnat att minska” samtidigt som det påpekar att skyddsobjektet (”förtroendet för riksdagens beslutsfattande”) är svårt att konkretisera på objektiva grunder.

Grundlagsutskottets anmärkningar måste tas på allvar. Bestämmelsen lämnar rum för tolkning. Å andra sidan kan det konstateras att t.ex. i bestämmelsen om mutförseelse används samma ”är ägnat”-formulering och även i den bestämmelsen hänvisas till risken för att förtroendet försvagas. Enligt min erfarenhet är bestämmelsen om mutförseelse i praktiken relativt svår att tillämpa — särskilt från åklagarens synpunkt. En mutförseelse kan t.ex. vara svår att leda i bevis och i vissa fall kan det t.o.m. vara besvärligt att utforma bevisteman. Bestämmelsen om mutförseelse föreslås visserligen bli omformulerad. Motsvarande formulering föreslås för kriminaliseringen av tagande av muta som riksdagsledamot.

Grundlagsutskottet anser det också vara tolkbart när en ledamot i sitt riksdagsuppdrag skall anses ”verka för att ett ärende skall bli avgjort på ett visst sätt”. Vidare anser grundlagsutskottet att man kan anföra olika uppfattningar om när en ledamot har handlat ”på grund av förmånen”.

Av motiveringen kan den slutsatsen dras att avsikten med dessa uttryck, som avviker från de allmänna bestämmelserna om mutbrott, är att fastställa gränserna för det straffbara området så noggrant som möjligt med beaktande av riksdagsuppdragets speciella karaktär. Jag är inte helt övertygad om att man i alla avseenden har lyckats med detta — utformningen av rekvisitet förefaller vara tämligen invecklad i detta avseende. Det är givetvis omöjligt att med säkerhet förutsäga hur bestämmelsen till denna del kommer att tillämpas i praktiken men jag anser det vara sannolikt att den föreslagna utformningen

t.o.m. kan leda till en avsevärd inskränkning av bestämmelsens tillämplighet.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer på det hela taget knappast att utgöra något hinder för utformningen — vad gäller bestämmelsens exakthet anser jag att den knappast är mera problematisk än de övriga kriminaliseringarna av mutbrott. Här måste jag emellertid göra den reservationen att jag inte är tillräckligt väl insatt i riksdagsarbetet för att kunna beakta alla relevanta omständigheter i sammanhanget.

Bestämmelsen kommer knappast att leda till några olösliga problem heller från processuell synpunkt. Vissa detaljer i förslaget anser jag emellertid vara betänkliga. Detta gäller framförallt den följande detaljen.

I grundlagen föreskrivs om ett särskilt förfarande för väckande av åtal mot en riksdagsledamot för dennes agerande i riksdagen. ”En riksdagsledamot får inte åtalas — för åsikter som ledamoten yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden --”. Det finns en risk för att det uppkommer svåra tillämpningsproblem när det gäller att avgöra om en mutmisstanke kan hänföras till en sådan situation som avses i lagrummet. Frågan är viktig eftersom grundlagsbestämmelsen i praktiken innebär en avsevärd höjning av åtalströskeln: för åtal krävs fem sjättedels majoritet av de avgivna rösterna. En förutsättning för att grundlagsbestämmelsen skall kunna tillämpas på en riksdagsledamots mutbrott är uppenbarligen att situationerna specificeras. I vissa fall kan bestämmelsen leda till att åtalströskeln för en riksdagsledamot som kandiderar för omval är en annan än för en riksdagskandidat som inte är riksdagsledamot. Det hade varit skäl att i motiveringen behandla frågor av denna typ. Som det nu är har systemet för väckande av åtal förbigåtts med ett tämligen flyktigt omnämnande.

3—4) Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med dem

Biträdande justitiekansler Jonkka hördes 11.6.2002 av lagutskottet med anledning av regeringens proposition (RP 52/2002 rd). Propositionen gällde ändring av förundersökningslagen (FUL) och tvångsmedelslagen (TML). I sin promemoria till lagutskottet (11.6.2002, dnr 8/21/02)

anförde han följande med anledning av propositionen.

Lagarna har varit i kraft över tio år. I den sistnämnda lagen gjordes i mitten av nittiotalet en principiellt viktig ändring som gjorde det möjligt att använda teletvångsmedel. Sedermera har i lagen gjorts partiella ändringar som har utvidgat tillämpningsområdet för dessa tvångsmedel. I båda lagarna har under årenas lopp också gjorts vissa smärre ändringar. Jag anser det vara motiverat att i detta skede göra en grundligare översyn av FUL och TML.

Revideringsprojektet är viktigt och omfattande såväl med tanke på intresset för brottutredningen som med tanke på den enskilda individens rättssäkerhet. Min bedömning inriktas på några frågor i detta omfattande projekt. Jag granskar frågeställningarna främst ur laglighetsövervakningens synvinkel. Framförallt granskar jag hur de föreslagna ändringarna kommer att påverka möjligheterna till efterhandskontroll av polisens verksamhet.

Ändringar som föreslås i förundersökningslagen

I fråga om FUL ser jag inga principiella problem med reformen. Flertalet av de ändringar som föreslås i FUL är förtydligande. Jag skall här nämna några av dem.

Den ändring som föreslås i FUL 9 § är motiverad. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall förundersökningen avslutas för en sådan persons del som har förhört såsom misstänkt men som det inte längre finns anledning att misstänka för brott, även om förundersökningen i övrigt fortsätter. Den förhörde får sålunda beskedet att förundersökningen avslutas för hans vidkommande. Det är dels viktigt att den förhörde underrättas och dels att han inte längre är misstänkt för brott, vilket är en omständighet som kan ha en konkret betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. — I detta sammanhang konstaterar jag att det inte finns några uttryckliga bestämmelser i lag om avslutande av förundersökning, något som i praktiken förekommer relativt ofta. Jag anser att regleringen av denna institution är nödvändig bl.a. med tanke på parternas rättsskydd och rättssäkerhet. Det kan visserligen vara svårt att nu längre rätta till situationen.

Det förefaller också vara motiverat att precisera bestämmelserna om förhör med minderåriga (30 och 33 §). Likaså anser jag det vara motiverat att i lagen ta in bestämmelser om gruppkonfrontation som ordnas för att identifiera en gärnings-

man. Vidare anser jag det vara positivt att bestämmelsen om möjligheten att begränsa val av biträde preciseras (FUL 45 §). Det har funnits ett behov att genom tolkning utvidga tillämpningen av bestämmelsen i dess nuvarande utformning. Rätten att välja biträde har en fundamental betydelse för en rättvis rättegång. Det är sålunda viktigt att bestämmelsen om begränsning av denna rättighet är utformad dels så att den är tillräckligt exakt och dels så att den inskränker sig endast till det nödvändigaste. Enligt min åsikt uppfyller förslaget dessa krav.

Ändringar som föreslås i tvångsmedelslagen

De i TML föreslagna ändringarna väcker ett antal frågor som delvis är av allvarlig art. *Den bärande tankegången bakom reformen förefaller vara att intresset för att brott blir utredda skall tillmätas större betydelse på bekostnad av intresset för individens rättssäkerhet.* Detta är huvudsakligen en rättspolitisk fråga för vilken laglighetsgrunden inte har någon större betydelse. Det är emellertid viktigt att denna avvägning sker medvetet också när det gäller eventuella följdverkningar och att den också internt är konsekvent, särskilt när det gäller målsättningarna och valet av metoderna. Min granskning av de föreslagna ändringarna i TML utgår från denna synvinkel.

En viktig målsättning för propositionen är att grova, yrkesmässiga och organiserade brott skall kunna utredas effektivare och att också vinningen av sådana brott skall kunna spåras effektivare.

Målsättningen är i och för sig motiverad. I propositionen ingår emellertid ett flertal reformer som har betydelse för den enskilda individens rättssäkerhet och som knappast kan motiveras med propositionens centrala målsättning. Vad jag avser är framförallt sänkningen av tröskeln för användningen av tvångsmedel. T.ex. husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning kan användas vid utredning av yrkesmässig brottslighet och är då eventuellt effektiva metoder, men i de flesta fallen används dessa tvångsmedel vid utredning av vanlig brottslighet. Propositionens grundläggande målsättning — som eventuellt mycket väl motiverar de metoder som används i samband med vissa brottstyper — är då inte tillämplig i och för sig.

Från laglighetsövervakningens synpunkt vill jag sålunda uppmärksamma att *bevisströskeln för flera tvångsmedel föreslås bli sänkt.* I sådana fall då en förutsättning för en viss åtgärd har varit misstanke ”på sannolika grunder” nöjer man sig

nu med en lägre grad av misstanke, då man talar om ”den som är misstänkt för brott”.

Det är naturligtvis lagstiftarens sak att bestämma tröskeln för användningen av ett visst straffprocessuellt tvångsmedel. Jag vill emellertid framföra följande rättsliga synpunkter.

Tvångsmedlen riktas mot förmåner vilka är skyddade som grundläggande rättigheter, dvs. den personliga integriteten, hemfriden, friheten osv. De materiella förutsättningarna för denna typ av ingrepp har ställts i proportion till åtgärdens stränghet. En tvångsåtgärd är i allmänhet tillåten endast när det är fråga om att undersöka ett brott av en viss grovhet. Sådana materiella förutsättningar förutsätts vara exakt angivna. *Betydelsen av de materiella förutsättningarna för tvångsmedel urvattnas emellertid om inte också bevisröskeln (den bevismässiga förutsättningen) är tillräckligt exakt angiven och relativt hög.* Det är onödigt att som en materiell förutsättning uppställa ett brott av t.ex. en viss grovhet om tvångsmedlet ändå, på grund av en låg och/eller inexact angiven bevisröskel i praktiken kan riktas mot nästan vem som helst.

Av den nämnda orsaken anser jag att sänkningen av bevisröskeln från ”på sannolika skäl misstänkt” till ”den som är misstänkt för brott” är problematisk. ”Sannolika skäl” uppfattas vanligen i praktiken som en egentlig tröskel som förutsätter åtminstone någon konkret bevisning, medan begreppet ”den som är misstänkt för brott” redan är så pass obestämt att jag inte är helt övertygad om dess praktiska betydelse som tröskel eller spärr.

Begreppet ”den som är misstänkt för brott” har mig veterligen inte klart definierats i något sammanhang. I regeringens proposition med förslag till förundersökningslag och tvångsmedelslag (RP 14/1985 rd) gjordes ett försök att definiera de begrepp som användes i lagförslagen, bl.a. ”sannolika skäl” och ”skäl att misstänka brott”. Begreppet ”den som är misstänkt för brott” förefaller vara ett nytt sätt att uttrycka åtgärdströskeln. *Språkligt sett är begreppet snarare ett konstaterande eller fastställande av en processuell ställning än en uttrycklig tröskel för en tvångsåtgärd.*

Tröskeln för att inleda förundersökning anges med uttrycket ”skäl att misstänka brott”. Däremot finns det ingen bestämmelse om vem som i samband med en inledd förundersökning kan förhöras som misstänkt. Uppenbarligen kan i princip vem som helst höras. Någon egentlig tröskel fastställs åtminstone inte i lagstiftningen. Jag kan inte utesluta den möjligheten att förutsättningen för användning av tvångsmedel i

praktiken, i sådana fall som det här är frågan om, bestäms beroende på vilken ställning polisen anser att personen i fråga intar vid förundersökningen. Om polisen anser att vederbörande intar ställningen av en misstänkt blir detta konstaterade i sig en bevismässig förutsättning för tvångsmedlet i fråga. Utgående från min erfarenhet som laglighetsövervakare befarar jag med andra ord att det kan gå så att då polisen vid en förundersökning betraktar en person som misstänkt (t.ex. förhör honom i den ställningen) anser den samtidigt att den bevismässiga förutsättningen för tvångsmedlet är för handen i sådana fall där tröskeln inte är angiven på detta sätt. Enligt denna bedömning finns det inte längre någon *självständig bevismässig tröskel* för användningen av tvångsmedlet i fråga.

På dessa grunder är jag sålunda av den åsikten att om det anses nödvändigt att i sådana fall som avses i förslaget sänka bevisröskeln för tvångsåtgärder, vore det klarare att använda det i straffprocessuella sammanhang vedertagna begreppet för bevisröskeln, dvs. ”skäligen misstänkt” än det nya och skäligen vaga begreppet som enligt allmänt språkbruk inte torde kunna uppfattas som någon tröskel och som inte heller i juridiskt språkbruk har definierats som en sådan.

Det som anförs ovan har också samband med *möjligheterna till efterhandskontroll*. I efterhand är det ens med en viss noggrannhet möjligt att bedöma om sådana ”sannolika skäl” som förutsätts för en åtgärd har varit för handen. Vissa konkreta fakta kan man emellertid förutsättas till stöd för att så är fallet. Däremot finns det knappast några juridiska instrument för att i efterhand bedöma om den som har utsatts för en tvångsåtgärd har varit ”misstänkt för brott” i lagens bemärkelse. Också uttrycket ”skäligen misstänkt” hänvisar snarare till att det finns konkreta fakta (”skäl”) som talar för misstanken, dvs. grunder som kan konstateras också i efterhand och vilkas betydelse kan bedömas.

Efter dessa allmänna synpunkter skall jag i korthet granska vissa tvångsmedel för vilka åtgärdströskeln föreslås bli sänkt.

Skingringsförbud (TML 3 kap. 1 §). — Bland annat denna bestämmelse i lagförslaget innebär en sänkning av den nämnda tröskeln. I den allmänna motiveringen (s. 18—19) motiveras sänkningen med att tröskeln för skingringsförbud och väckande av åtal för närvarande uttrycks med samma begrepp ”sannolika skäl”. Detta anses i motiveringen vara ett missförhållande eftersom beslut om skingringsförbud fattas i förundersökningsskedet, före åtalsprövningsskedet, och ef-

tersom ”dessa tvångsmedel, om vilka domstolen beslutar, förutsätter samma sannolikhetsbevis som väckandet av åtal, finns det risk för att behandlingen av ett skingringsförbuds- eller kvarstadsärende i strid med sitt syfte blir ett slags förberedande behandling av skuldfrågan, utan att behandlingen kan baseras på allt det material som i sinom tid skall läggas fram för åklagaren för åtalsprövningen.”

Tankegången i motiveringen är uppenbarligen den att slutresultatet av ett skingringsförbudsärende de facto också är avgörande för hur åklagaren senare i sin åtalsprövning bedömer bevisningens tillräcklighet.

Tankegången bakom det som anförs i motiveringen är problematisk. Trots att samma begrepp används för den sannolikhetsgrad som krävs är det naturligt att i bedömningen beakta bevisituationen vid den aktuella tidpunkten samt syftet med den tilltänkta åtgärden. Eftersom en sannolikhetsbedömning baseras på det material som står till buds kan den sålunda också ändras då det material som ligger till grund ändras/kompletteras. Det är sålunda helt möjligt och teoretiskt också korrekt att tänka att samma uttryck ingalunda i alla skeden av en brottsundersökning och med avseende på olika typer av åtgärder behöver innebära exakt samma grad av sannolikhet. När det gäller den teoretiska bakgrunden till de sannolikhetsbedömningar som görs i olika skeden av brottsutredningar hänvisar jag till min avhandling *Syytekynnys*, s. 42—46, 122, 126 och 127.

Husrannsakan (TML 5 kap. 1—2 §). — Huvudregeln är numera den att husrannsakan kan göras endast hemma hos den som på sannolika skäl är misstänkt för brott. I vissa undantagssituationer och under kvalificerade förutsättningar kan husrannsakan också göras hemma hos någon annan person (som inte är misstänkt eller som är misstänkt på mindre sannolika skäl). Reformen innebär att husrannsakan skall kunna göras hemma hos den som är ”misstänkt för brott” och i undantagsfall också hos andra.

I den allmänna motiveringen hänvisas bl.a. till att det inte heller i de övriga nordiska länderna förutsätts ”sannolika skäl”. Jag konstaterar att tröskeln i Sverige i regel är ”skäligen misstänkt” (RB 28 kap. 1 §). Enligt min uppfattning är innebörden av detta uttryck en annan än innebörden av det uttryck som föreslås i Finland, dvs. ”den som är misstänkt för brott”. Jag uppmärksammar också den omständigheten att i den allmänna motiveringen (s. 20) sägs att ”uttrycket på sannolika skäl ändras till uttrycket det finns skäl att misstänka (5 kap. 1 §)”. Uttrycket som an-

vänds i lagtexten är emellertid ordagrant ”den som är misstänkt för brott”, vilket enligt vad jag ovan anför är problematiskt.

Kroppsvsitation och kroppsbesiktning (TML 5 kap. 10 och 11 §). — Avsikten är att sänka bevisröskeln för kroppsvsitation på det sätt som nämns ovan. Den kritik som jag framför ovan passar in också i detta sammanhang.

Kroppsbesiktning innebär ett allvarigare ingrepp i den personliga integriteten. Avsikten är att tröskeln i normalfall fortfarande skall vara ”sannolika skäl”. Som en nyhet föreslås emellertid att denna åtgärd under vissa förutsättningar skall kunna riktas också mot andra än personer som är misstänkta på sannolika skäl. En sådan bestämmelse kan vara motiverad från utredningssynpunkt, men det är skäl att inse att möjligheten att göra undantag från regeln skulle tillåta att denna åtgärd riktas också mot helt utomstående personer och dessutom på grunder (”för utredningen av brott”) som det är svårt att kontrollera i efterhand.

Teletvångsmedel (5 a kap.). — Jag har endast ett fåtal kommentarer med anledning av förslaget till förnyandet av bestämmelserna om teletvångsmedel.

Det är enligt min åsikt motiverat att ompröva grunderna för teleövervaknings- och teleavlyssningstillstånd. I praktiken har det redan kunnat konstateras att i sådana fall då den tekniska utvecklingen har passerat lagstiftningen utsätts lagtillämparen för kraftiga påtryckningar att tolka bestämmelserna extensivt, om det finns ett tillräckligt starkt intresse för en sådan tolkning. Som ett exempel kan nämnas att det i praktiken förekommit behov att (i strid med TML) bevilja tillstånd att använda teletvångsmedel mot teleterminalutrustning.

Enligt förslaget skall användningsområdet för *teknisk avlyssning* utvidgas på ett sätt som är principiellt betydelsefullt. Förslaget innebär att teknisk avlyssning tillåts mot ett utrymme som är avsett för stadigvarande boende, ”om det skulle vara väsentligt svårare att utreda brottet med hjälp av tvångsmedel som inte i lika hög grad ingriper i den misstänktes eller andra personers rättigheter”. Beslut om sådan avlyssning skulle fattas av en domstol på framställning av förundersökningsmyndigheten.

Som biträdande justitieombudsman har jag i flera sammanhang uppmärksammat att domstolen då den fattat beslut om teleövervakning och -avlyssning är helt beroende av den information som den får av polisen samt av polisens uppfattning om huruvida de uppgifter som fås

genom tvångsmedlet kan "antas vara av synnerligen vikt för utredningen av brottet". *Förutsättningarna för teknisk avlyssning i bostad är ännu friare formulerade.* Det är svårt att föreställa sig hur en domstol de facto kan ta ställning till en förundersökningsledares påstående att "det vore väsentligt svårare att utreda brottet" utan teknisk avlyssning. Det finns en uppenbar risk för att domstolen i ett sådant fall skulle fungera endast som en gummistämpel. Enligt min åsikt är det skäl att i lagstiftningen inte bestämma orealistiska förutsättningar för användningen av tvångsmedel eftersom resultatet lätt kan bli ett teoretiskt, skenbart rättsskydd. Förslaget att utse ett offentligt ombud innebär knappast någon väsentlig förbättring av situationen. Det offentliga ombudet kommer i värsta fall endast att fungera som en garant för verksamheten, utan några faktiska påverkningsmöjligheter. Det är svårt att tänka sig vad det offentliga ombudet kunde säga i en situation där undersökningsledaren påstår att det vore väsentligt svårare att utreda ett brott utan än med tekniskt avlyssning mot en bostad.

I den allmänna motiveringen dryftas möjligheterna att använda s.k. *överskottsinformation* som fåtts genom televlyssning och teknisk avlyssning. Jag kan hålla med om det som i motiveringen sägs om användningen av överskottsinformation vid förundersökningen. Frågan om användning av sådan information vid en rättegång är emellertid mera problematisk än vad som framgår av motiveringen. Propositionen ställer sig negativ till ett förbud mot användning av överskottsinformation på den grunden att ett sådant förbud vore främmande för vår rättsordning. Det stämmer att förbud mot utnyttjande av bevis är ett relativt okända i vår rättsordning. Också i detta fall finns ett argument som talar för att i lagen inte skall tas in något förbud mot utnyttjande av överskottsinformation. Det finns emellertid också argument som talar i motsatt riktning. Detta är rätt långt en bedömningsfråga och jag har inte från laglighets synpunkt någonting att anmärka mot den grundtanken i förslaget. Däremot vill jag uppmärksamma följande omständigheter.

I motiveringen konstateras att även om något förbud mot utnyttjande av överskottsinformation inte tas in i lagen betyder detta inte att det alltid vore tillåtet att utnyttja överskottsinformation som bevis vid en rättegång. I motiveringen anføres att domstolen "också utan en uttrycklig bestämmelse i lagen kan bestämma om förbud i ett enskilt fall". Enligt motiveringen

kan detta ske genom en intresseavvägning. Motiveringen är enligt min åsikt inte helt övertygande i detta avseende. De HD-fall som nämns i motiveringen räcker enligt min åsikt inte för att visa att domstolarna kommer att förfara på det sätt som antas i motiveringen. Om det är önskvärt att med tanke på vissa situationer ha ett förbud mot utnyttjandet av överskottsinformation skulle jag av dessa orsaker inte låta detta bli beroende av domstolspraxis. För att förtydliga situationen kunde det vara motiverat att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om utnyttjande (eller förbud mot utnyttjande) av överskottsinformation.

Biträdande justitiekanslern hördes dessutom 27.9.2002 av riksdagens förvaltningsutskott i samma ärende (promemoria 27.9.2002, dnr 14/21/02).

5) Regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror

Biträdande justitiekansler Jonkka hördes 10.9.2002 av riksdagens lagutskott med anledning av regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror (RP 44/2002 rd).

Han konstaterade att lagstiftningsprojektet var omfattande och på grund av sin svårighetsgrad också krävande. Biträdande justitiekanslern ansåg att projektet på det hela taget hade utfallit väl och att revideringen skulle leda till en avsevärd förbättring jämfört med nuläget.

Biträdande justitiekanslern anförde att han på grund av den knappa tid som stod till buds hade haft möjlighet att mera grundligt bekanta sig med endast vissa delar av förslaget. Han granskade propositionen i egenskap av laglighetsövervakare och forskare i straffprocessrätt. Från denna infallsvinkel finns det knappast några konkreta anmärkningar mot förslaget. I sitt utlåtande till lagutskottet (10.9.2002, dnr 13/21/02) anförde biträdande justitiekanslern följande:

1. Vid utformningen av strafflagstiftning fästs inte alltid tillräckligt avseende vid processuella frågor, dvs. hur bestämmelserna i praktiken skall fås att "leva". Också kriminalpolitiskt välmotiverade kriminaliseringar blir endast bokstäver på ett papper om de t.ex. på grund av bevisproblem inte kan tillämpas som avsett. Detta gäller också — kanske framförallt — straffrättens allmänna läror: dessa eleganta teoretiska konstruktioner

måste också i praktiken fungera som det var tänkt. — På vissa ställen i propositionen inställer sig osökt denna fråga. Många av bestämmelserna förefaller vara rätt så invecklade och svårbegripliga med tanke på praktiska tillämpningssituationer. Teoretiska resonemang har eventuellt inte på bästa möjliga sätt kunnat omsättas i begripliga författningstexter. I flera fall är bestämmelserna verkligen svåra att förstå, om man inte läser motiveringen.

Propositionen innehåller en utförlig motivering av syftet med *villfarelsebestämmelserna*. Själva bestämmelserna är inte i alla avseenden helt lyckade. Utformningen av 4 kap. 1 § om rekvisitvillfarelse förefaller vara tillfredsställande tydlig. Däremot väcker 2 § vissa frågor (man undrar om benämningen ”förbudsvillfarelse” har något större informativt värde för den vanliga läsaren). En omständighet som föreslås befria gärningsmannen från straffansvar är att dennes villfarelse beror på att *innehållet i lagen är speciellt svårbegripligt*. Denna ordalydelse i bestämmelsen kan öppna portarna för oförutsedda tolkningssvårigheter. Inte heller i motiveringen ges någon övertygande beskrivning av de tillämpningssituationer som kommer i fråga. Det kan ifrågasättas om denna grund för ansvarsbefrielse behövs. I uppenbara fall kan ansvaret eventuellt elimineras/lindras på annat sätt än genom att i lagen ta in en sådan i strafflagsmanhang märklig hänvisning till en lags svårbegriplighet. Också uttrycket ”*någon annan jämförbar omständighet*” i lagförslagets 2 § 4 punkten förefaller vara en diffus avgränsning av straffbarheten. Samma kapitel 3 § låter snarare som en text ur en lärobok än som en strafflagsbestämmelse (detta gäller också vissa andra bestämmelser).

Syftet med *nödvärnsbestämmelsen* (4 kap. 4 §) kan i och för sig understödjas. Bestämmelsen gör det otvivelaktigt möjligt för en domstol att komma fram till ett rättvist slutresultat när den i efterhand bedömer en gärning. Om det emellertid är tänkt att denna strafflagsbestämmelse skall ha en sådan betydelse att den på förhand styr gärningsmannens beteende, kan dess utformning anses vara problematisk: man undrar om en person i en nödvärnssituation utgående från bestämmelsen kan bilda sig en uppfattning om vad han eller hon kan göra för att försvara sig, utan risk för att bli bestraffad — bestämmelsen förutsätter nämligen att man bildar sig en ”helhetsuppfattning” av situationen.

Det teoretiska resonemanget bakom bestämmelserna i 6 kap. om *bestämmande av straff* håller en hög teoretisk nivå. Bestämmelserna är emel-

lertid i många avseenden svårbegripliga och delvis överlappande. Jag skall här ta upp ett par detaljer.

Uttrycket *motiven till gärningen*, som i kapitel 3 § nämns som en allmän straffmättningsprincip, ger anledning till vissa frågor. Detta uttryckliga omnämmande kan föranleda lagtillämparen att fästa avseende vid motivet också i sådana fall då det inte nödvändigtvis finns någon grund för detta. Det är kanske onödigt att på detta sätt lyfta fram en aspekt som är svår att utreda och som sannolikt ger upphov till oenhetlig praxis. Vid behov kan motivet sannolikt tillräckligt väl beaktas också i samband med den allmänna bedömningen av skuldfrågan.

Som en lindringsgrund nämns bl.a. *en grov kränkning riktad mot gärningsmannen* (6 § 2 punkten). Det vore eventuellt naturligtast att beakta en lindringsgrund som denna på något annat sätt än genom att uttryckligen nämna den i lagen. Man kan fråga sig om det är motiverat att i lagen ge en signal som denna. Bestämmelsen kan i praktiska situationer också ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, t.ex. när det gäller att avgöra om det är fråga om en sådan strafflindrande kränkningssituation som avses i lagen eller om en hämnd som knappast kan godkännas som en lindringsgrund.

2. I propositionen föreslås en definition av begreppet *uppsåt*. Detta är ett ambitiöst företag, vilket också den utförliga motiveringstexten tyder på. Definitionen av begreppet uppsåt har i praktiken en viktig betydelse, särskilt när det gäller att ange den nedre gränsen för uppsåt.

Enligt propositionen dras den nedre gränsen för uppsåt beroende på hur sannolikt gärningsmannen har ansett det vara att brottsrekvisitet uppfylls. Argumenteringen är väl genomförd och motsvarar också rättspraxis.

I motiveringen anförts: ”På goda kriminalpolitiska grunder kan anföras att avsiktssuppsåtet börjar redan i den situation där det att följden inträffar är ett för gärningsmannen mer sannolikt alternativ än att följden inte gör det.” (s. 84). Den formulering som föreslås i själva författningstexten motsvarar emellertid inte det som enligt motiveringen är avsikten. I bestämmelsen anges den nedre gränsen med begreppsparet ”*övervägande sannolikt*”. Motiveringens nedre tröskel för uppsåt är således lägre än lagtextens.

I propositionen på sätt och vis medges motstridigheten mellan lagtexten och motiveringen (s. 84) men det har gjorts ett försök att stryka över den med en märklig, definitionsmässig metod (s. 85): ”den grad av sannolikhet — kan uttryckas

med termen 'varsin todennäköinen'. Då är följden X 'varsin todennäköinen', när gärningsmannen av två alternativ (X och icke-X) anser denna mera trolig, dvs. utgår ifrån att snarare X än icke-X."

I talspråket torde "sannolikt" betyda att ett alternativ är sannolikare än dess negation. Numeriskt uttryckt är sannolikheten större än 50 %. Genom ytterligare bestämmningar ökas uttryckligen sannolikhetsgraden. Begreppsparet "övervägande sannolikt" innebär sålunda att det inte räcker att 50 % överskrids — det krävs klart mera.

Det juridiska språkbruket motsvarar i detta avseende talspråket, även om någon enhetlig sannolikhetskala med exakta procental inte kan läggas fram. Det kan anses klart att syftet med *ytterligare bestämmningar också i juridiska sammanhang alltid är att signalera att en sannolikhet som överskrider 50 % inte räcker*.

Den i motiveringen intagna definitionen av den undre gränsen för uppsåt strider sålunda mot det sätt på vilket begreppet "sannolikt" används såväl i talspråket som i juridiska sammanhang (se även propositionens jämförande avsnitt, s. 74—76). Lagtextens uttryck "övervägande sannolikt" betyder enligt dagens språkbruk att det uttryckligen förutsätts en klart högre sannolikhetsgrad än 50 %. *Tröskeln för uppsåt är sålunda i lagförslaget högre än motiveringen låter förstå*. Om man ordagrant vill följa motiveringsmålsättning måste lagtexten enligt min åsikt ändras. Den nedre gränsen för uppsåt kan i så fall enkelt uttryckas t.ex. så att en gärning är uppsåtlig om gärningsmannen vid tidpunkten för gärningen anser det sannolikt att rekvisitet uppfylls.

Ett problem när det gäller utformningen av bestämmelsen är visserligen att högsta domstolen i flera av sina avgöranden där det varit fråga om uppsåt använt begreppsparet "varsin todennäköinen", dvs. "övervägande sannolikt". I propositionen konstateras att en avvikande formulering kunde uppfattas som en vilja att ändra rättspraxis. Det lyser igenom motiveringen att lagberedaren i detta avseende anser sig vara bunden av de uttryck som högsta domstolen använder (s. 84). Frågan om att genom lagstiftning fastställa en tröskel för uppsåt är emellertid av den storleksklassen att den nämnda omständigheten inte kan vara något avgörande argument om den hindrar att syftet med lagen uttrycks så exakt som möjligt i lagtexten. Enligt min åsikt är det skäl att ytterligare överväga formuleringen av den nedre gränsen för uppsåt.

6) Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utsökningslagen och vissa lagar som har samband med den

Biträdande justitiekanslern hördes 21.3.2002 av riksdagens lagutskott med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av utsökningslagen (RP 216/2001 rd). Här följer ett referat av biträdande justitiekanslerns promemoria till utskottet (21.3.2002, dnr 3/21/02).

Biträdande justitiekanslern granskade propositionen i första hand ur laglighetsövervakningens synvinkel. De högsta laglighetsövervakarna får varje år över hundra klagomål som gäller utsökningsförfarande. Utsökningen, som är en form av tvångsverkställighet, är en från rättssäkerhetssynpunkt känslig institution och har delvis av denna orsak också många viktiga kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I samband med laglighetsövervakningen aktualiseras ofta frågan om den bristfälliga regleringen av utsökningsförfarandet, vilket har lett till att det diffusa begreppet "god utsökningssed" har använts i bedömningsituationer. Det är därför positivt att de allmänna principerna för utsökningsförfarandet skrivs in i lagen. Från rättssäkerhetens synpunkt är det viktigt att bestämmelser som gör det möjligt att genom utsökningsåtgärder ingripa i medborgarnas rättigheter (i synnerhet de grundläggande rättigheterna) är tillräckligt exakt utformade. — På det hela taget uppfyller reformen dessa krav relativt väl.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara bra att i lagen föreslås uttryckliga bestämmelser om de allmänna utsökningsprinciperna.

Lagförslagens 1 kap. 11 § om kravet på saklighet och opartiskhet samt om proportionalitetsprincipen är viktiga principer när det gäller att avgränsa och styra prövningrätten. Betydelsen av dessa principer accentueras på grund av att många av de föreslagna bestämmelserna fortfarande ger utsökningstjänstemännen relativt omfattande prövningrätt. Även om det är fråga om allmänna rättsprinciper som också i övrigt gäller myndigheternas verksamhet är det bra att de uttryckligen skrivs in i lagen. Paragraferna 20 och 21 i kapitlet kompletterar de nämnda principerna. Också de sist nämnda paragraferna är viktiga för utvecklingen av en god utsökningssed.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar att vissa av de föreslagna bestämmelserna eventuellt kan medföra problem närmast på grund av deras ordalydelse inte är tillräckligt exakt.

I fråga om de föreslagna bestämmelserna om sökande efter egendom anförde biträdande justitiekanslern bl.a. den omständigheten att det i vissa fall på tämligen obetydliga misstankar kan bli nödvändigt att relativt kraftigt ingripa också i andra än gäldenärens, dvs. i utomståendes rättigheter. Enligt förslaget har utmätningsmannen rätt att söka efter egendom hos gäldenären (och under vissa förutsättningar också hos utomstående).

Eftersökning som avser plats

I detta avseende anser jag att framförallt utomståendes ställning är problematisk.

Om det ”finns skäl att anta” att det i en utomståendes utrymmen finns egendom som tillhör gäldenären (3 kap. 49 §) eller utredningsmaterial som behövs i ett utsokningsärende (3 kap. 51) får sådan egendom och sådant material eftersökas i dessa utrymmen — vid behov också med användning av maktmedel (3 kap. 82 §). Härvid tangeras — och eventuellt passeras redan gränsen för hemfridsfären, även om det i motiveringen anføres att hemfriden per definition utesluts i dessa situationer. Förslaget innebär att t.ex. en utomstående persons bil, sommarstuga och uthus får granskas. Man kan fråga sig om en så låg och diffus misstankeströskel är motiverad.

Det är i och för sig godtagbart att man inte skall kunna hindra utsokning genom att gömma undan egendom hos en utomstående, men en låg bevisströskel i syfte att effektivisera verksamheten innebär de facto att risken för att ”oskyldiga” utomstående skall drabbas av åtgärderna blir tämligen stor. Tillämpningen av bestämmelsen kan i praktiken leda till en generaliserande slutsats som innebär att en avgörande betydelse tillmäts t.ex. en viss formell relation (släktskap el.dyl.) mellan gäldenären och en utomstående person, i stället för att det uttryckligen uppmärksammas om det finns några konkreta omständigheter som talar för en eftersökning.

Enligt 3 kap. 49 § 2 mom. får eftersökning ske också i en utomståendes bostad om det finns ”grundad anledning att anta” att det där finns egendom eller utredningsmaterial av det slag som avses ovan. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den omständigheten att enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 1 § 2 mom. får intrång i hemfridsfären hos en person som är utomstående i förhållande till brottsutredningsintresset ske endast om det ”på synnerligen giltiga skäl kan antas att ett föremål som skall tas i beslag kan

påträffas eller annan utredning om brottet vinnas därigenom”. Det är dessutom skäl att komma ihåg att brottet t.o.m. måste överstiga en viss grovhetsgrad innan det överhuvudtaget är tillåtet att göra husrannsakan med stöd av denna bestämmelse.

I propositionen motiveras inte varför det ligger i utsokningens intresse att under klart enklare och lindrigare förutsättningar tränga in i en utomståendes hemfridsfär än vad som är möjligt av orsaker som har samband med brottsutredning — och att sålunda acceptera en större risk för ”feltillslag”. Av rättssäkerhetsskäl och med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna anser jag det vara ett bättre alternativ att kriterierna för söka efter egendom i en utomstående persons bostad lyfts upp till tvångsmedelslagens nivå, åtminstone i fråga om bevisströskeln. Eftersom husrannsakan är en åtgärd som kraftigt griper in i individens rättigheter är det motiverat att förfarandet regleras — ens med samma noggrannhet som i tvångsmedelslagen.

Eftersökning som avser person

Avsikten är att i lagen skall tas in en uttrycklig bestämmelse om eftersökning som avser person. För närvarande är denna form av eftersökning beroende av den juridiska litteraturen och utsokningspraxis. Problemet aktualiseras då och då inom laglighetsövervakningen. Det allmänna intrycket av klagomålen som gällt sådana fall är att problemen med att komma åt utsokningsgäldenärer är av mångahanda slag.

Jag anser att den föreslagna bestämmelsen är betänkligt diffus. Redan dess utgångspunkt och uppbyggnad väcker vissa frågor: om gäldenären inte på uppmaning överlämnar egendom av mer än obetydligt värde som han eller hon bär på sig eller i sina kläder, får utmätningsmannen ta egendomen om hand om han vet eller det finns grundad anledning att anta att gäldenären bär sådan egendom på sig eller i sina kläder. Ett ytterligare kriterium är att omhändertagandet kan ske ”utan kränkande av gäldenärens personliga integritet”.

Det förefaller som om det här skett en sammanblandning av å ena sidan förutsättningarna för åtgärden och å andra sidan genomförandet av åtgärden. Bestämmelsen gör ett ostrukturerat intryck. I den föreslagna utformningen framgår det inte ens på vilket sätt och i vilken utsträckning utmätningsmannen kan ingripa i vederbörandes integritet, t.ex. hur djupt inne i kläderna utmät-

ningsmannen får söka efter egendom. Proportionalitetsprincipen eller någon annan motsvarande allmän princip ("utan kränkande av gäldenärens personliga integritet") torde som avgränsning eller normering vara alltför diffus med beaktande av att det är fråga om ingrepp i en grundläggande rättighet.

En annan sak är hur långt det är motiverat att ge utmätningsmannen rätt att själv göra eftersökning som avser person. I motiveringen dryftas denna fråga i någon mån och försiktighet rekommenderas i detta avseende. Bestämmelserna i 50 och 83 § ger i varje fall utmätningsmannen möjlighet att använda maktmedel för att söka efter och frånta en person föremål som han eller hon bär på sig eller i sina kläder. Bl.a. av den orsaken att utmätningsmännen inte torde ha utbildning i användning av maktmedel anser jag det snarare vara motiverat att begränsa användningen av maktmedel eller åtminstone avgränsa användningen noggrannare än vad som föreslås i propositionen.

Ett sätt att förbättra flexibiliteten i bestämmelsen om eftersökning som avser person och att avgränsa den så som är nödvändigt vore att dela upp dessa fall i två kategorier.

Detta kunde ske t.ex. så att utmätningsmannen ges rätt att omhänderta synlig egendom och att av grundad anledning undersöka gäldenärens väska el.dyl. samt ytterkläder (givetvis med de begränsningar som följer av proportionalitets- och diskretionsprincipen). Om utmätningsmannen då möter fysiskt motstånd är det bättre att han inte själv får bryta detta utan att han måste

vända sig till polisen med en begäran om handräckning. På detta sätt skulle utmätningsmannens befogenheter bli noggrannare fastställda än enligt den föreslagna bestämmelsen. Det vore viktigt att detta framgår uttryckligen av lagtexten och inte t.ex. enbart av motiveringen.

Om det av rättspolitiska orsaker anses motiverat att möjliggöra också grundligare eftersökning än vad som nämns ovan, är det skäl att låta endast polisen vidta sådana åtgärder samt att noggrannare reglera förutsättningarna för eftersökningen. I så fall skulle eftersökningen nämligen gripa djupare in i gäldenärens personliga integritet. T.ex. följande kriterier kunde uppställas: eftersökningen får utsträckas till annat än en väska (el.dyl.) eller ytterkläder endast om det på synnerligen giltiga skäl kan antas att gäldenären bär på sig egendom som det i utsökningens intresse vore synnerligen viktigt att omhänderta. Denna åtgärd skulle motsvara kroppsvisitation enligt definitionen i tvångsmedelslagens 5 kap. 9 § (undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig). När det är fråga om ingrepp i den personliga integriteten är det nödvändigt att åtgärden är definierad och gärna också har en vedertagen innebörd. — En så grundlig eftersökning kommer sannolikt ytterst sällan i fråga i utsökningssyfte och dess exceptionella karaktär borde sålunda tydligt framgå av lagen.

Tvångsmedelslagens bestämmelser om förfarandet vid kroppsvisitation kan ge en fingervisning om vilken typ av rättsskyddsgarantier det är skäl att sammankoppla med själva förfarandet.

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 samt de mänskliga rättigheterna, dels se till att de tillgodoses. I överensstämmelse med denna målsättning ingår också i grundlagens 108 § 1 mom. en bestämmelse om att justitiekanslern skall övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslerns uppgifter som övervakare av medborgarnas rättssäkerhet har sedan gammalt innefattat de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och 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 grundlagens 80 § 1 mom. föreskrivs att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. De kan följaktligen inte regleras genom förordningar eller andra författningar på lägre nivå.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som utfärdades vid Europeiska rådets möte i Nice 7.12.2000, sammanställs 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.

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 grundlagens 21 §, dvs. bestämmelsen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Statsrådet skall inom sin egen verksamhet iakttä de principiella krav på laglighet och opartiskhet samt objektiv behandling inom sin ämbetsutövning som sammanhänger med de rättigheter som tryggas genom bestämmelsen. Därutöver skall statsrådet dra försorg om att dessa beslut, t.ex. om sammansättningen av olika organ, inte leder till att ämbetsutövningens opartiskhet kan ifrågasättas.

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 samt 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 rättighe-

terna samt de mänskliga rättigheterna har justitiekanslern 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 handlar om övervakningen av statsrådet.

Vid övervakningen av statsrådet har justitiekanslern också under verksamhetsåret tagit ställning till de krav som den i grundlagens 8 § inskrivna legalitetsprincipen ställer. Dessutom har det förekommit vissa problem i anslutning till besvärsförbud och eventuell retroaktiv tillämpning av bestämmelser. I samband med besvärsförbud har det varit fråga om enskilda människors rätt att få rättskipningsavgöranden också i ärenden av offentligrättslig natur. Frågan om författningsnivån kräver ständigt ställningstaganden och även bedömning av 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 de krav som Finlands grundlag ställer. Vid övervakningen uppmärksammas dels förpliktelser som följer av EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och individens rättssäkerhet. När EG-lagstiftning 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 privatli-

vet, 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 åberopas numera som subjektiva rättigheter. I förarbetena till grundrättighetsreformen förutsätts det uttryckligen att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna motiverar sina avgöranden med hänvisningar till grundrättighetsbestämmelserna, om dessa är tillämpliga i det enskilda fallet.

De fall där bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt 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 budgetavgöranden, som faller utanför laglighetsövervakningen.

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

Jämlikhet inför lagen

1) Handikapparrangemang på en hälsovårdscentral

I ett klagomål nämndes bl.a. att det var svårt för handikappade personer att ta sig till hälsovårdscentralen i en kommunägd fastighet. Biträ-

dande justitiekanslern hänvisade till att kommunerna enligt folkhälsolagen är skyldiga att ordna sjukvård för kommuninvånarna. Han konstaterade att detta bl.a. innebär att också handikappade personer skall kunna anlita hälsovårdscentralens tjänster eller att de skall ha tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster under samma förutsättningar som kommunens övriga invånare. Se även punkt 7.2.2.1.2 (1096/1/02)

2) Forststyrelsen som beviljare av terrängtrafik-tillstånd

Forsstyrelsen hade inte beviljat en lokal invånare terrängtrafikstillstånd som skulle ha gett honom rätt att under den snötäckta perioden avvika från snöskoterleder. Tidigare hade sådant tillstånd beviljats. Enligt Forsstyrelsens interna anvisningar kunde tillstånd att avvika från snöskoterleder beviljas bl.a. för småviltsjakt och pilkfiske.

Justitiekanslern anförde i sitt avgörande att med beaktande av 2 § 3 mom. i lagen om Forststyrelsen (1169/1993) och motiveringen till regeringens proposition 257/1993 rd som ledde till att lagen stiftades kan det inte uteslutas att Forststyrelsen när den behandlade och avgjorde tillståndsansökan hade handlat i egenskap av myndighet och att en besväransvisning sålunda borde ha fogats till det negativa beslutet. Det är emellertid i sista hand besvärsmyndigheten som skall avgöra frågan om beslutets överklagbarhet och om besväransvisningen.

Behandlingen av tillståndsansökningar är en samhällelig uppgift. Med beaktande av att med samhälleliga uppgifter, i avsaknad av bestämmelser om saken, i allmänt språkbruk avses offentliga uppgifter uppmärksammas i avgörandet de synpunkter som framgår av svaret.

Det finns inga specialbestämmelser om beviljande av terrängtrafikstillstånd. Forststyrelsen beviljar tillstånd enligt prövning. Detta betyder inte att tillstånd alltid kan beviljas eller förvägras utan att fästa avseende bl.a. vid det som ansökan gäller, det behov att röra sig i terrängen som avses i ansökan och andra allmänna bedömningsaspekter samt det slitage på naturen som trafiken innebär. Den tillståndspraxis som Forststyrelsen tillämpar har sålunda samband med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. Den praxis som utvecklats innebär att tillståndsansökningar kan avgöras på ett förutsägbart sätt och att liknande ansökningar avgörs på samma sätt. Jämlikheten sträcker sig emellertid inte så

långt att om en sökande beviljas terrängtrafikstillstånd på en viss grund så måste en annan sökande beviljas tillstånd på någon annan grund. Varje grund måste kunna bedömas utgående från de ovannämnda synpunkterna samt med beaktande av de opartiskhets- och jämlikhetsprinciper som skall iakttas vid skötsel av offentliga uppgifter. Dessutom måste förbudet mot godtycke beaktas. Forststyrelsen har beviljat terrängtrafikstillstånd för körning utanför snöskoterleder bl.a. på arbets-, turism-, semester- och fritidsrelaterade grunder.

Forststyrelsen förvaltar 5 600 av de 6 470 kvadratkilometer som Savukoski kommun omfattar. Tillståndspraxisen har sålunda en reell betydelse. Klaganden hade tidigare beviljats tillstånd för terrängtrafik. Det finns ingen nämnvärd skillnad mellan naturutflykter med snöskoter och andra typer av naturutflykter. Det slitage på naturen som uppkommer genom att man avviker från snöskoterleder kan mycket väl jämföras med det slitage som uppkommer genom snöskoterkörning med tillstånd som beviljats på de nuvarande grunderna, inklusive kommersiella snöskotersafarier. Det negativa beslutet motiverades inte med olägenheter för naturen. Eventuella olägenheter kan förebyggas och begränsas genom att specialvillkor fogas till tillståndet, med beaktande också av att sådana tillstånd söks och beviljas i allt större antal.

I avgörandet konstateras till slut att justitiekanslern inte är behörig att bestämma hur myndigheterna skall avgöra ärenden. Inte heller är justitiekanslern behörig att bestämma vilken tillståndspraxis som skall iakttas. Forststyrelsen har fortfarande, med beaktande av de synpunkter som anförts ovan, prövningsrätt när det gäller att bestämma på vilka villkor terrängtrafikstillstånd beviljas i enskilda fall. Dessa synpunkter har meddelats Forststyrelsen för kännedom. Se även punkt 6.6.3.2 (523/1/01).

Rätten till personlig frihet och integritet

3) Brottsrelaterat gripande och omhändertagande av ett barn

Klaganden kritiserade häradets polisinsättning och kommunens socialmyndigheter, i synnerhet en socialarbetare vid en polisstation, för deras förfarande i ett ärende som gällde gripande och brådskande omhändertagande av hans tioårige son.

Polisen misstänkte att pojken tillsammans med en annan pojke hade antänt sopcontainer. Pojken fördes till polisstationen "för närmare utredning av ärendet". Han erkände sig emellertid inte skyldig till den gärning som han misstänktes för, varför polisen beslöt fortsätta förhören följande dag.

Pojkens mor underrättades om gripandet och uppmanades komma till polisstationen. Polisen tillkallade också kommunens socialarbetare som efter att ha förhandlat med polisen om saken fattade ett beslut om brådskande omhändertagande av pojken med motiveringen att förundersökningen måste tryggas. Modern och sonen motsatte sig omhändertagandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att vid bedömningen av ärendet utöver förundersökningslagen och barnskyddslagen måste beaktas framförallt artikel 8 i Europarådets människorättskonvention (skydd för familjeliv) samt grundlagens 7 § (personlig frihet) och 10 § (skydd för privatlivet och familjelivet). Vidare måste de principer beaktas som framgår av konventionen om barnets rättigheter.

I fråga om gripandet konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. följande.

Enligt lagen får barn under 15 år inte anhållas eller häktas som misstänkta för brott. Enligt 14 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel får ett barn som inte har fyllt femton år emellertid förhöras med anledning av en "brottslig gärning". Enligt förundersökningslagens 18 och 19 § kan en misstänkt person gripas och hämtas till förhör endast under de förutsättningar som nämns i lagen. I detta avseende gör lagen inga undantag i fråga om barn under 15 år.

Det kunde inte utredas att polisen direkt hade handlat lagstridigt då den förde pojken till polisstationen för förhör. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid den omständigheten att gripande enligt förundersökningslagens 19 § kommer i fråga i sista hand, endast i sådana fall då den misstänkte vägrar att hörsamma polisens uppmaning på det sätt som avses i lagrummet. Den personliga friheten skyddas enligt grundlagens 7 §, vilket innebär att ingrepp i den alltid noga skall övervägas i det enskilda fallet och separat i fråga om varje person. När det gäller barn förutsätts prövningen vara särskilt noggrann.

I fråga om det brådskande omhändertagandet konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. följande.

Enligt barnskyddslagens 16 § skall socialnämnden omhänderta ett barn och ordna bar-

nets vård utom hemmet om det finns brister i omsorgen om barnet eller andra förhållanden i hemmet allvarligt hotar att äventyra barnets hälsa eller utveckling eller om barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom brottslig gärning som ej kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämställbart beteende, såvida i 4 kap. stadgade åtgärder (dvs. stödåtgärder inom den öppna vården) inte är ändamålsenliga eller möjliga eller såvida de har visat sig otillräckliga, och såvida vården utom hemmet bedöms motsvara barnets bästa.

I barnskyddslagens 18 § föreskrivs om brådskande omhändertagande. I paragrafens 1 mom. föreskrivs att om ett barn av skäl som nämns i 16 § befinner sig i omedelbar fara eller eljest är i behov av brådskande omhändertagande och vård utom hemmet, kan barnet omhändertas av socialnämnden utan att beslutet underställs förvaltningsdomstolen för fastställelse.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den grund för brådskande omhändertagande som socialarbetaren nämnde i sitt beslut, dvs. att trygga förundersökningen, inte enligt lagen är en grund för omhändertagande. Socialarbetaren hade sålunda från första början en felaktig uppfattning om grunderna för omhändertagande och handlade lagstridigt när han motiverade beslutet om omhändertagande på det nämnda sättet.

Biträdande justitiekanslern framhöll dessutom att enbart en brottsmisstanke inte kan vara en tillräcklig grund för omhändertagande enligt barnskyddslagens 16 §. Lagens ordalydelse "genom brottslig gärning som ej kan anses obetydlig" avser enligt allmänna tolkningsprinciper att brottet bör vara relativt tillförlitligt utrett för att ett omhändertagande skall kunna motiveras med detta. Också de rättsliga följderna av omhändertagandet talar för denna tolkning. Ett omhändertagande utgör ett kraftigt ingrepp i skyddet för familjelivet och ofta de facto också i den personliga friheten.

Biträdande justitiekanslern ansåg att fallet gav anledning till en generell bedömning av socialarbetarens och polisens roller i denna typ av samarbete, eftersom det finns en uppenbar risk för sammanblandning av rollerna. Biträdande justitiekanslern sände därför sitt beslut för kännedom till inrikesministeriet samt till social- och hälsovårdsministeriet, för utredning av om det fanns skäl att justera lagstiftningen eller åtminstone att utfärda enhetliga rikstäckande anvisningar för ärenden av detta slag. Se även avsnitt 9.5, s. 149,

där biträdande justitiekanslerns avgörande refereras utförligare (313/1/02).

4) Lagligheten i reglerna för beviljande av stödbostäder på barnskyddsgrunder

Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagligheten i reglerna för beviljande av stödbostäder på barnskyddsgrunder. Stödbostäderna disponerades av socialsektorn inom den kommunala social- och hälsovårdsförvaltningen. Klaganden hade varit tvungen att underteckna ett samarbetsavtal vilket innebar att han som ett villkor för inflyttningen i en stödbostad godkände vissa regler. Vid tidpunkten för undertecknandet var klaganden 17 år. Han hade inte omhändertagits av socialnämnden. En socialarbetare hade med egen nyckel öppnat stödbostadens dörr och krävt att få komma in, i strid med klagandens förbud.

Enligt de stödbostadsregler som social- och hälsovårdsförvaltningen tillämpade hade socialarbetaren rätt att vid behov utreda misstankar om narkotikabrott i bostaden, att med egen nyckel gå in i stödbostaden och att göra husrannsakan.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att stödbostadsreglerna ingrep i barnskyddsklientens rättigheter i större utsträckning än grundrättighetsbestämmelserna och barnskyddslagen tillät. Biträdande justitiekanslern hänvisade till vad som i grundlagens 7 § föreskrivs om rätten till personlig frihet och integritet. I grundlagens 10 § föreskrivs om skydd för privatlivet. Se även punkt 6.9.1.2 (174/1/00).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

5) Bestämmande av påföljd utan stöd i lag

Av handlingarna framgick att klaganden hade parkerat sin bil på ett område där det enligt trafikmärken rådde parkeringsförbud. I hans bil fanns emellertid ett synligt parkeringstillstånd för handikappade, av det slag som avses i vägtrafiklagen. Parkeringsövervakaren avlyfte den parkeringsbot som polisen förelagt men gav klaganden en anmärkning för felparkeringen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden inte kunde anses ha gjort sig skyldig till en felparkering, för vilken enligt lagen kan föreläggas parkeringsbot eller ges en anmärkning. Parkeringsövervakarens förfarande hade

inte stöd i lag. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför parkeringsövervakaren på att dennes tolkning av bestämmelserna om handikappades parkeringstillstånd varit felaktig. Se även punkt 7.2.4.1.2 (175/1/01).

Yttrandefrihet

6) Eventuellt upphörande med analoga televisionsutsändningar

Justitiekanslern har med anledning av de skrivelser som inkommit till justitiekanslersämbetet i fråga om upphörandet med analoga televisionsutsändningar konstaterat att det ännu är för tidigt att säga någonting slutgiltigt i ärendet. Av statsrådets beslut framgår att det är fråga om ett övergångsskede och att tidtabellen för övergången till digitala utsändningar fortfarande är öppen. Kommunikationsministeriet följer utvecklingen av situationen i dess helhet. Utgångspunkten är den att medborgarna i tid skall få klart besked om när de analoga utsändningarna kommer att upphöra.

I fråga om grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet har justitiekanslern konstaterat att rätten att ta emot information inte har behandlats i någon större utsträckning. Det kan i allmänhet anses vara accepterat att denna rättighet orsakar kostnader. Vid bedömningen måste man emellertid beakta att kostnadernas storlek kan ha betydelse för utövandet av rättigheten i praktiken. Det är problematiskt att bedöma hur omfattande den rättighet som bestämmelsen avser är i förhållande till dagens informationsutbud och vilka minimikrav som kan ställas på denna information. En omständighet som är relevant för bedömningen av det allmännas roll i sammanhanget är också Rundradion Ab:s lagstadgade skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (13/50/02).

Rättvis rättegång och garantierna för en god förvaltning

7) Extraordinära rättsmedel

När Rovaniemi hovrätt behandlade besvär över en tingsrättsdom beaktade den en skrivelse som sökanden hade lämnat in efter besvärstiden, utan att be motparten bemöta skrivelsen.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna konstaterade 24.10.2001, med anledning av över-

klagandet (nr 779/1997) av Rovaniemi hovrätts förfarande, som sin ståndpunkt att de finländska myndigheterna hade brutit mot FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter då de inte ”kommunicerat” med motparterna om tilläggskrivelsen.

Utrikesministeriet sände handlingarna i ärendet till justitiekanslern för att denne skulle överväga om det fanns skäl att tillämpa bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade sitt utlåtande att det föreföll som om i första hand rättegångsbalkens 31 kap. 1 § om klagan på grund av domvilla kunde tillämpas i ärendet, dvs. närmast paragrafens 4 punkt enligt vilken en laga kraft vunnit dom kan undanröjas på grund av domvilla om vid rättegången har inträffat annat rättegångsfel, som befinnas eller kan antas väsentligt ha inverkat på målets utgång. Å andra sidan kan inte heller tillämpning av 7 § i samma kapitel uteslutas. Enligt 4 punkten i den sist nämnda paragrafen kan en laga kraft vunnit dom återbrytas om domen grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag. Det är tänkbart att denna bestämmelse åtminstone i vissa fall kan tillämpas när principen om en rättvis rättegång inte har följts. Också den grund för återbrytande som avses i paragrafens 3 punkt kan eventuellt tillämpas. Enligt denna kan en dom återbrytas om en sådan omständighet eller ett sådant bevis åberopas, som inte tidigare har framlagts och om dess framläggande sannolikt hade medfört annat slut i saken. Vid bedömningen av förutsättningarna för tillämpning av detta lagrum måste man ta ställning till frågan om FN:s människorättskommittés avgörande i besvärärendet kunde vara en sådan i lagrummet avsedd ”omständighet” som inte tidigare lagts fram och vars framläggande sannolikt hade medfört ett annat slutresultat i saken.

Enligt rättegångsbalkens 31 kap. 1 § 4 punkten skall en sådan klagan på grund av domvilla som avses i 2 § 2 punkten anföras inom sex månader från den dag då domen vann laga kraft. Enligt rättegångsbalkens 31 kap. 10 § 1 mom. skall ansökan om återbrytande enligt 7 § 1 mom. 4 punkten göras inom ett år från den dag då domen vann laga kraft.

Högsta domstolen har givit sitt avgörande i ärendet 29.10.1997, då beslutet vann laga kraft. Sålunda har tidsfristen för extraordinärt ändringssökande gått ut enligt båda lagrummen. Den enda återstående möjligheten är därför extraordinärt ändringssökande enligt rättegångsbalkens 31 kap. 7 § 1 mom. 3 punkten.

I lagberedningshandlingarna om extraordinärt ändringssökande konstateras i fråga om återbrytningsgrunden i 7 § 1 mom. 3 punkten (dvs. en ny ”omständighet”) att det uttryckligen är fråga om faktamaterialet i målet. Också i den juridiska litteraturen anses ordet ”omständighet” i detta sammanhang avse uttryckligen ”rättsfakta”. Å andra sidan har i den juridiska litteraturen framförts också åsikten att som en omständighet som avses i 3 punkten kan anses också en tidigare dom som vunnit laga kraft, om framläggande av denna dom i ett senare mål som resulterat i en laga kraft vunnit dom skulle ha lett till ett annat slutresultat och att också ett nytt domstolsavgörande efter en laga kraft vunnit dom i vissa fall kunde anses vara en ny omständighet. Som exempel har nämnts en återbrytandedom som innebär att en dom som legat till grund för en annan laga kraft vunnit dom har undanröjts. Situationer där en dom som givits efter en laga kraft vunnit dom har kunnat anses vara en ny omständighet har emellertid ansetts vara exceptionella.

Även om man godtar att ett nytt domstolsavgörande efter en laga kraft vunnit dom i vissa fall kan vara en sådan ny omständighet som avses i rättegångsbalkens 31 kap. 7 § 1 mom. 3 punkten, kan FN:s människorättskommittés avgörande i ett annat ärende knappast anses vara en sådan i bestämmelsen avsedd omständighet ”som ej tidigare framlagts” och vars ”framläggande sannolikt hade medfört annat slut i saken”.

På ett allmänt plan kan man också dra den slutsatsen att FN:s människorättskommittés konstaterande att Finland brutit mot konventionen inte automatiskt betyder att domen som givits i den klandrade rättegången måste undanröjas eller återbrytas, trots att tidsfristen för extraordinärt ändringssökande inte ännu gått ut. Möjligheten till extraordinärt ändringssökande måste prövas från fall till fall.

På ett allmännare plan konstaterade biträdande justitiekanslern att de i rättegångsbalken föreskrivna tidsfristerna för extraordinärt ändringssökande i tvistemål är tämligen korta, särskilt i sådana fall då Europadomstolen eller FN:s människorättskommitté senare anser att Finland i någon rättegång har brutit mot konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande till justitieministeriet för kännedom.

Justitieministeriet meddelade skriftligen 7.1.2003 att kommissionen för revidering av bestämmelserna om ändringssökande i sitt betänkande 20.11.2002 (KB 2002:8) har föreslagit att i

rättegångsbalkens 31 kap. 19 § 3 mom. tas in en bestämmelse om att klagan på grund av domvilla i sådana situationer som avses här skall kunna anföras inom sex månader från det att ett internationellt tillsynsorgan givit sitt avgörande, om synnerligen vägande skäl anförs till stöd för ansökan (11/20/02).

8) Motivering av ett avgörande som gällde grundlagens företrädare

I ett ärende var det fråga om tillämpning av grundlagens 106 § och om motivering av ett avgörande i en situation där tillämpningen av en bestämmelse i ett ärende som en domstol behandlade ansågs stå i uppenbar konflikt med grundlagen.

Hovrätten hade förordnat om temporärt avbrytande av verkställigheten i ett ärende som avsåg legorätt i byggnader och en tomt samt att en kungjord exekutiv auktion skulle inställas, trots att de gäldenärer som yrkat att verkställigheten skulle avbrytas inte hade ställt sådan säkerhet för ersättande av auktionskostnaderna som avses i utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. Den häradsfogde som hade kungjort den exekutiva auktionen bad justitiekanslern pröva hovrättens förfarande.

Hovrätten hade motiverat sitt avgörande bl.a. med att avbrytandet av verkställigheten var det enda sättet att för sökandena trygga en faktisk möjlighet att överklaga beslutet samt att verkställigheten av den exekutiva auktionen skulle göra ändringssökandet överflödigt. Hovrätten hade också konstaterat att möjligheten att söka ändring var viktig med tanke på sökandenas rättsäkerhet. Båda sökandena hade beviljats skuldsanering. Av denna anledning och eftersom det var möjligt att besvären godkändes hade hovrätten inte ålagt sökandena att ställa säkerhet för ersättandet av auktionskostnaderna.

I sin utredning till biträdande justitiekanslern motiverade hovrätten sitt förfarande med grundlagens 106 §. Biträdande justitiekanslern konstaterade att hovrätten emellertid inte hade hänvisat till denna bestämmelse i sitt avgörande och inte heller till den grundlagsbestämmelse som utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. ansågs strida mot. I anslutning härtil hade inte heller frågan om konflikten var uppenbar blivit behandlad och motiverad, vilket är en förutsättning för tillämpning av grundlagens 106 §. Denna omständighet borde ha beaktats bl.a. av den anledningen att den nämnda bestämmelsen

i utsökningslagen har tillkommit efter grundrättighetsreformen.

I sitt avgörande anförde hovrätten sålunda inte den rättsliga grunden för sitt beslut att inte tillämpa det krav på säkerhet som ställs i utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. Hänvisningen till att skyldigheten att ställa säkerhet skulle ha gjort "ändringssökande överflödigt" angav enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte tillräckligt tydligt och exakt den rättsliga grunden för avgörandet.

Då en domstol motiverar sitt avgörande med att tillämpningen av en viss lagbestämmelse i ett ärende uppenbart skulle strida mot grundlagen, ställs det särskilda krav på motiveringen. Det finns ytterst sällan något behov att tillämpa grundlagens 106 §, som i själva verket är avsedd att tillämpas i sista hand. I regeringen proposition med förslag till grundrättighetsreformen (RP 1/1998 rd s.164) konstateras bl.a. att bestämmelsen skall tillämpas först om en konflikt mellan grundlagen och en vanlig lag inte kan elimineras genom en grundlagsenlig eller i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna positiv tolkning. Grundlagsutskottet (GrUB 10/1998 rd s.31) understryker att en förutsättning för tillämpning av 106 § är att konflikten är klar och obestridlig och sålunda lätt att konstatera. — Också i dessa ställningstaganden understryks kravet på motivering. På dessa grunder ansåg biträdande justitiekanslern att hovrättens avgörande var bristfälligt.

I fråga om avgörandets innehåll konstaterade biträdande justitiekanslern att det ankom på domstolen att bedöma om det fanns förutsättningar för tillämpning av grundlagens 106 §. På basis av den tillgängliga utredningen har biträdande justitiekanslern ansett att hovrätten inte kunde påvisas ha överskridit gränserna för sin grundlagsenliga prövningsrätt.

Ärendet har inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade de ledamöter och den föredragande vid hovrätten som behandlat ärendet på vikten av att motivera avgöranden.

Avgörandet ingår i sin helhet i avsnitt 9.4 s. 146 (29/21/00).

9) Dröjsmål med ett skuldsaneringsärende

En ansökan om att ett betalningsprogram som uppgjorts för en skuldsanering skulle förfalla hade varit anhängig hos tingsrätten i över två år, utan att någon som helst information givits om

ärendets behandlingsskeden. En så lång behandlingstid kunde inte anses vara skälig, i synnerhet med beaktande av att skuldsaneringsärenden är av en sådan natur att de måste behandlas utan dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att behandla skuldsaneringsärenden utan dröjsmål samt på att sökanden utan dröjsmål borde ha underrättats också om beslutet att avvisa ärendet utan prövning (874/1/00).

10) Dröjsmål med behandlingen av ett skadeståndsärende

Ett skadeståndsärende hade flera gånger varit uppe till behandling i rådstuvurätten, sedermera i tingsrätten. Tingsrätten avgjorde ärendet ca sju år efter att det blivit anhängigt. Tingsrättens utslag överklagades till hovrätten där ärendet fortfarande var anhängigt när klagomålet gjordes.

Av protokollet framgick att behandlingen av ärendet hade framskridit enligt karendens och svarandens önskemål. Käranden hade bl.a. begärt uppskov tre gånger för att lägga fram utredning och bemötanden med anledning av svarandens bevisning och svaranden tre gånger för att lägga fram tilläggsutredning.

Av tingsdomarens utredning samt av de till denna bifogade handlingarna framgick att ärendet hade behandlats vid sammanlagt nitton sammanträden.

Vid behandlingen av ärendet hade bl.a. beaktats vilken betydelse en i USA given dom hade för tvistemålet i Finland. I bevissyfte hade hörts flera vittnen och lagts fram handlingar som hade samband med en rättegång som genomförts i USA samt genom handräckning hörts vittnen också i USA. Vissa vittnesförhör i USA hade det varit nödvändigt att ta om, på grund av att de formkrav som förutsattes i domstolens begäran om handräckning inte hade iakttagits. Ännu vid den sjätte behandlingen hade ärendet skjutits upp för inhämtande av ett utlåtande från Rättsskyddscentralen för hälsovården. Enbart handräckningen och det nämnda utlåtandet hade tagit sammanlagt nästan fyra år i anspråk.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att behandlingen av tvistemål före revideringen av rättegångsförfarandet, särskilt i omfattande och komplicerade ärenden, kunde fördelas på flera sammanträden. En av de största olägenheterna var att ärendena drog ut på tiden till följd av flera uppskov. I enlighet med rättegångsbalkens 14 kap. 4 § och 16 kap. 4 § var

domstolen emellertid redan då skyldig att grundligt utreda ärendet samt att kontrollera orsakerna till att uppskov begärdes. Enligt det sistnämnda lagrummet skulle i sådana fall då en part begär uppskov för att lägga fram ytterligare bevisning eller av någon annan orsak, målet skjutas upp, om domstolen ansåg att det fanns skäl till det.

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som trädde i kraft i Finland genom en förordning 18.5.1990 (439/1990), förutsätter att domstolen behandlar ärenden inom en skälig tid. Behandlingstiden på närmare sju år i det aktuella fallet kan inte anses skälig enligt vad som anförs ovan. Å andra sidan är det skäl att vid bedömningen beakta att det i detta fall var fråga om ett exceptionellt ärende som förutsatte att bevisning och skriftliga utredningar inhämtades bl.a. utomlands. Parterna bidrog också i många fall till att behandlingen sköts upp.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tingsdomaren sin uppfattning om uppskov och behandlingstider under det s.k. gamla rättegångsförfarandet (295 och 296/1/01).

11) Screeningundersökningar inom mödravården

I ett klagomål till justitiekanslern anfördes att det av social- och hälsovårdsministeriet upprättade systemet med screeningundersökningar inom mödravården strider mot bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och kränker i synnerhet sådana personers grundläggande rättigheter som har Down's syndrom.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern att det är frivilligt att delta i screeningundersökningar inom mödravården och att avsikten med dessa undersökningar är att ta reda på det väntade barnets hälsotillstånd, dvs. eventuella handikapp och sjukdomar samt även att klarlägga barnets eventuella behov av specialvård i framtiden. Ett undersökningsresultat som visar att barnet är avvikande i något avseende leder inte till att graviditeten avbryts, om inte modern eller båda föräldrarna ber om abort. Justitiekanslern anser — i likhet med Riksomfattande etiska delegationen inom hälso- och sjukvården — att de screeningundersökningar som används inom mödravården inte är kränkande eller selektiva på det sätt som avses i klagomålet.

Justitiekanslern anser det emellertid vara viktigt att tydligare understryka att screeningunder-

sökningarna och eventuella abortbeslut är frivilliga. I beslutet konstateras dessutom att i sådana fall där man efter en screeningundersökning beslutar om abort är det skäl att inte utgå från screeningundersökningen utan att bedöma frågan utifrån bestämmelserna om abort. Justitiekanslern anser sålunda — med hänvisning till riksdagens social- och hälsovårdsutskotts betänkande (ShUB 4/2001 rd) — att social- och hälsovårdsministeriet i enlighet med det som utskottet anför i sitt betänkande bör granska förutsättningarna för avbrytande av havandeskap och utgående från grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma eventuella behov att ändra lagstiftningen. Justitiekanslern har underrättat social- och hälsovårdsministeriet om sin syn på saken (1230/1/00).

12) Besvarande av ett brev som riktats till en minister

Klaganden hade i ett brev till en minister bett att hans ärende, som behandlats av statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd, skulle omprövas. Ärendet hörde inte till ministeriets behörighet. I sitt utlåtande till justitiekanslern med anledning av klagomålet meddelade ministern att han hade hänskjutit ärendet till statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd.

Enligt justitiekanslerns beslut förutsätter serviceprincipen, som hör till en god förvaltning, att brev och förfrågningar som ställs till myndigheter besvaras inom en skälig tid. Om det är uppenbart att ett brev som riktats till en minister gäller ett tjänsteärende som ankommer på statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet, skall det överföras till det behöriga ministeriet eller till någon annan förvaltningsmyndighet för behandling. God förvaltningssed förutsätter att brev som har samband med myndigheters verksamhetsområde och uppgifter besvaras, i synnerhet om de gäller avsändarens eget ärende.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att principerna för en god förvaltning hade förutsatt att klagandens brev utan dröjsmål överfördes till det behöriga organet, dvs. till anvisningsnämnden för behandling och att klaganden underrättades om överföringen. Se även avsnitt 6.4.1.1 (744/1/00).

13) Rundradion Ab:s besvarande av brev

Justitiekanslern meddelade förvaltningsrådet för Rundradion Ab som sin uppfattning att det

hör till principerna för en god förvaltning att besvara brev. I det offentliga uppdrag som avses i rundradiolagens 7 § ingår att besvara brev som gäller programutbudet. Bolaget borde ha besvarat klagandens brev eftersom dessa inte var osakliga.

Justitiekanslerns avgörande refereras närmare i avsnitt 6.7.1 (1253/1/00).

14) Civiltjänstgörares boende

I ett klagomål ombads justitiekanslern ingripa i ett missförhållande som gällde civiltjänstgörares boende.

I sitt beslut med anledning av klagomålet ansåg justitiekanslern det vara nödvändigt och motiverat att grundligare utreda boendefrågan för att utreda vilka konkreta och genomförbara alternativ det finns att bemöta civiltjänstgörare och värnpliktiga jämbördigt i inkvarteringsfrågan. I beslutet konstateras att ärendet i sista hand måste behandlas utgående från eventuella behov att ändra lagstiftningen, om något annat alternativ inte kan hittas (795/1/01).

15) Meddelande om dröjsmål med behandlingen av besvär

Med anledning av ett klagomål som gällde behandlingen av bilskattebesvär konstaterade biträdande justitiekanslern att ärendet inte kunde anses ha behandlats i sådan brådskanie ordning som avses i bilskattelagens 70 § 4 mom. Tulldistriktet och tullombudet avsågs vara ansvariga för att behandlingen hade dragit ut på tiden. Med beaktande av de omständigheter som framfördes i utredningarna fanns det emellertid ingen anledning att tillräkna tulldistriktet och tullombudet den långa behandlingstiden som klandervärt förfarande.

Både tulldistriktet och tullombudet borde emellertid i enlighet med de principer för en god förvaltning som avses i grundlagens 21 § ha underrättat sökanden om att behandlingen av hans besvär dröjde. Se även punkt 6.4.1.4 (554/1/00).

16) Dröjsmål med behandlingen av ett bostadsbidragsärende

I ett klagomål var det bl.a. fråga om försäkringsdomstolens dröjsmål med att behandla ett bostadsbidragsärende. Ärendet hade blivit an-

hängigt vid försäkringsdomstolen i augusti 1999 och avgjorts i oktober 2000. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande är det skäl att behandla bostadsbidragsärenden, liksom i regel alla andra socialförsäkringsärenden som gäller mindrebemedlades förmåner, betydligt snabbare. I sitt avgörande hänvisade biträdande justitiekanslern till grundlagens 21 § som understryker vikten av att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål (1229/1/00).

17) Dröjsmål med behandlingen av en ansökan om stöd för anhörigvård

I ett klagomål kritiserades den oskäligt långa behandlingstiden för en ansökan om stöd för anhörigvård. Behandlingen hade tagit närmare åtta månader i anspråk.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ärendet inte hade behandlats tillräckligt snabbt. Vid bedömningen av fallet beaktade han emellertid de i en utredning nämnda orsakerna till dröjsmålet, som delvis inte var beroende av myndigheten.

Social- och hälsovårdsförvaltningen meddelade att den vidtar åtgärder för att effektivera behandlingen och avgörandet av ansökningar samt för att förbättra också kommunikationen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsförvaltningen på grundlagens 21 § då den förnyar beslutsprocessen för ansökningar om stöd för anhörigvård. Se även punkt 7.2.2.1.3 (615/1/01).

18) Dröjsmål med behandlingen av ett ärende i en miljöcentral

Klaganden kritiserade en miljöcentral för att behandlingen av hans ärende hade tagit flera år i anspråk.

Enligt vad som utretts berodde dröjsmålet på flera orsaker. De orsaker som nämndes kunde inte i och för sig anses vara lagstridiga. Med hänvisning till det krav på snabb behandling som framgår av grundlagens 21 § uppmärksammade biträdande justitiekanslern miljöcentralen på att behandlingen av ärenden skall ordnas på ett sådant sätt att dröjsmål kan undvikas. Dröjsmål med behandlingen av ett ärende kan äventyra en parts rättssäkerhet. Om en föredragande är frånvarande under en längre tid är det skäl att fästa särskilt avseende vid att ärendena blir behandlade. Se även punkt 6.6.2.2 (589/1/00).

19) Ett sakligt språkbruk

I ett klagomål var det bl.a. fråga om e-postkommunikationen mellan pensionsanstaltens tjänstemän. Av ett utskrivet e-postmeddelande som hos ett försäkringsbolag hade fogats till handlingarna om en pensionssökande framgick det att en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten hade uttryckt sig osakligt om sökanden. Biträdande justitiekanslern ansåg det höra till god förvaltningssed att tjänstemän använder ett sakligt språk i tjänsten (1075/1/00).

20) Kundrådgivning

Av ett klagomål framgick att en person som ställt frågor till Rättsskyddscentralen för hälsovården och Södra Finlands länsrätt hade fått motstridig information. Han hade inte fått något entydigt besked om vilken myndighet han skulle vända sig till med ett klagomål över en läkares förfarande.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet ansåg biträdande justitiekanslern att det inte är förenligt med en god förvaltning att på det sätt som nämndes i klagomålet låta en kund själv ta reda på vilken myndighet han skall vända sig till. Om detta inte är möjligt och om ärendet eventuellt ankommer på den myndighet som frågan riktas till men avgörandet av behörighetsfrågan förutsätter noggrannare utredning, vore det korrekta förfarandet att utreda ärendet hos myndigheten och att därefter med stöd av lagen om förvaltningsförfarande överföra det till den myndighet som är behörig i det aktuella fallet. Se även punkt 6.9.1.4 (611/1/01).

21) Skriftligt beslut i ett utkomststödsärende

I ett klagomål kritiserades en socialcentralns förfarande för att en sökande som beviljats utkomststöd inte hade givits något skriftligt beslut.

Biträdande justitiekanslern anförde att med anledning av ansökan om utkomststöd borde ha givits ett sådant skriftligt beslut jämte besväransvisning som avses i 23 och 24 § lagen om förvaltningsförfarande. På detta sätt borde myndigheten ha handlat trots att behandlingen av ansökan om utkomststöd samt avgörandet muntligen hade förklarats för sökanden och trots att denne inte uttryckligen hade bett om ett skriftligt beslut. Ett skriftligt beslut är det bästa sättet att informera sökanden om vad han eller hon är berättigad

till, om motiveringarna till beslutet samt om de bestämmelser som beslutet är baserat på. En väsentlig del av beslutet är också besvärсанvisningen samt beslutets delgivningstidpunkt, från vilken besvärstiden börjar löpa (943/1/01).

22) Motivering av ett beslut om sjukdagpenning

Klaganden bad justitiekanslern pröva ett ärende där han hade fått avslag på en ansökan om sjukdagpenning. Ansökan hade avslagits av Folkpensionsanstalten. Socialförsäkringsnämnden och prövningsnämnden hade förkastat klagandens besvär över beslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sjukförsäkringslagen innehåller flera viktiga bestämmelser som reglerar utkomstskyddet. Bestämmelserna kan emellertid i praktiken vara svårbegripliga. Biträdande justitiekanslern framhöll att motiveringen till denna typ av beslut är viktig inte bara för den enskilda individen utan också för utkomstskyddssystemet. Tillräckligt utförliga motiveringar förbättrar beslutens tydlighet och begriplighet. Motiveringarna skall vara så utformade att sökanden utgående från dem kan komplettera sin ansökan eller överklaga beslutet. De minskar också behovet av överklagande. Med hänvisning till grundlagen, lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocesslagen uppmärksammade biträdande justitiekanslern de myndigheter som behandlar utkomstskyddsärenden på vikten av att motivera beslut. Se även punkt 6.9.1.6 (454/1/01).

23) Behandlingen av ett ärende

I ett skriftligt klagomål kritiserades en miljönämnds förfarande vid tillsättningen av en ledande hälsoinspektörstjänst samt miljönämndens meddelande att ansökningshandlingarna hade förstörts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förfarandet vid tillsättningen av den ledande hälsoinspektörstjänsten vid miljöcentralens miljöhälsöenhet hade varit bristfälligt. Förfarandet hade varit felaktigt också såtillvida att ansökningshandlingarna hade förstörts innan besvaren över miljönämndens beslut hade behandlats.

Till följd av besvaren hade ärendet emellertid behandlats på nytt i miljönämnden och det kunde inte påvisas att de fel som begicks vid handläggningen av ärendet hade påverkat slutresultatet. Dessutom hade miljönämnden medan klagomå-

let behandlades uppmanat miljöcentralen att särskilt dra försorg om beredningen av alla tillsättningsärenden, om föredragningslistorna för de tillsättningsärenden som skulle behandlas i nämnden, om sammanställningarna av ansökningshandlingarna samt om arkiveringen av dem.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljönämnden och miljöcentralen på grundlagens 21 § om behandlingen av ärenden samt på medborgarnas rätt att få beslut som gäller deras rättigheter och skyldigheter behandlade av ett rättskipningsorgan. Detta förutsätter i praktiken att handlingarna förvaras med tanke på eventuellt ändringsökande (855/1/01).

Språkliga rättigheter

24) Språkexamenssystemet och de språkliga rättigheterna

Justitiekanslern har givit undervisningsministeriet ett utlåtande om den av ministeriet tillsatta språkexamensarbetsgruppens förslag till statsrådsförordning om ådagaläggande av kunskap i finska och svenska språken inom statsförvaltningen (UVM 25:2002). Arbetsgruppens förslag har samband med regeringens proposition med förslag till ny språklag och lagstiftning i samband med den (RP 92/2002 rd). Målsättningen med revideringen av språklagstiftningen konstateras vara att modernisera språklagen och göra den klarare samt att i praktiken förverkliga de rättigheter som avses i grundlagen. Samtidigt syftar reformen till att stärka den språkliga jämlikheten och skapa förutsättningar för att rätta till missförhållanden som förekommer i praktiken. I propositionen konstateras också att ett viktigt syfte med reformen är att främja landets tvåspråkighet.

Utän att i detta skede göra någon detaljerad bedömning av förordningsförslaget konstaterar justitiekanslern att förslaget förefaller stämma väl överens med målsättningarna för revideringen av språklagstiftningen.

Justitiekanslern har vidare konstaterat att språkexamenssystemet är en viktig faktor när det gäller att förverkliga de språkliga rättigheter som avses i grundlagen. Det bör anses vara viktigt att systemet fungerar enligt de principer som framgår av förordningsförslaget på så sätt att språkkunskaper också i framtiden baseras på tillförlitliga bedömningar av examinandernas språkkunskaper. Det är sålunda i praktiken en krävande

uppgift att ordna examina. Frågan om hur kraven på språkkunskaper i praktiken skall kunna uppfyllas på det sätt som den reviderade lagstiftningen förutsätter aktualiserar också frågan om huruvida det nuvarande systemet med språktillägg är tillräckligt effektivt. De ekonomiska incitamenten för att lära sig det andra inhemska språket måste vara tillräckligt lockande. Allt detta förutsätter bl.a. tillräckliga ekonomiska resurser (26/20/02).

25) De språkliga rättigheterna vid kundbetjäning

En personalsekreterare i en svenskspråkig kommuns anställning klagade över att Statskon-

toret inte gav samma service på svenska som på finska. Statskontoret medgav bristerna men ansåg att de tjänster där brister förekom inte var lagstadgade utan extra tjänster. Kunderna kunde sålunda inte ha någon rätt att kräva att dessa tjänster tillhandahölls på svenska. I sitt avgörande erinrade justitiekanslern Statskontoret om grundlagens 17 § enligt vilken det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. När det gäller informationen om individuella förmåner, i det aktuella fallet rätten till pension, får enligt grundlagen inte göras någon skillnad mellan den obligatoriska respektive den frivilliga informationen på nationalspråken. Se även punkt 6.4.1.2 (1144/1/00).

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 2002 inkom till justitiekanslern 183 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 61 klagomål och över specialdomstolarnas förfarande 19 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande har ökat något jämfört med föregående år.

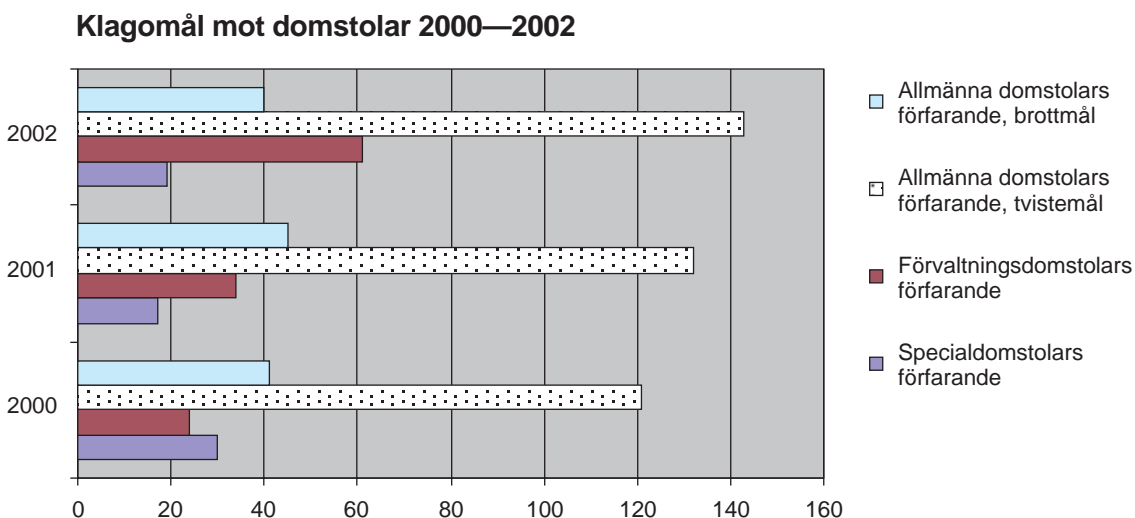
Enligt grundlagen handhas domarmakten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättsskipningen är därför i praktiken snävare än övervakningen av den övriga förvaltningen. Vid övervakningen av domstolarnas rättsskipning kan justitiekanslern i allmänhet ingripa endast i proce-

durfel samt i förfaranden som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Om allmänna missförhållanden uppdagas i rättsskipningen görs framställningar om ändringar i lagstiftningen för att avhjälpa dessa.

Justitiekanslern ingriper i sådana processuella problem inom domstolsväsendet som kan leda till att enskilda personers rättssäkerhet kränks. I typfallet drar behandlingen ut på tiden. Också andra omständigheter som gäller förfarandet, t.ex. motiveringen av avgöranden och jävsfrågor, har föranlett åtgärder. I de klagomål som hänförs till detta avsnitt har det varit fråga om ärenden av varierande slag, men huvudsakligen om innehållet i domstolarnas avgöranden samt om rättegångsförfarandet.

Av figur 4 framgår hur antalen klagomål gällande domstolarna har utvecklats åren 2000—2002.

Figur 4



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. Genom en skrivelse 9.1.2002 gav biträdande justitiekanslern rättsregistercentralen anvisningar om i vilken ordning beslutsmeddelanden skall sändas in för år 2002.

År 2002 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 6 704 meddelanden om fängelsedomar. De fel som uppdragats i meddelandena har föranlett justitiekanslern att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare av avsnitt 4.3.

Enligt hovrättsförordningens 23 § 2 mom. 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. Hovrätterna har tillställt justitiekanslern berättelserna över de granskningar av tingsrätterna som de verkställt år 2001.

Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att det fortsättningsvis är skäl att vid granskningarna uppmärksamma domstolarnas tillämpning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, deras tillämpning av ny lagstiftning samt deras behandlingstider. Det är också skäl att följa iakttagandet av den två veckors tidsfrist för huvudförhandlingen i brottmål där svaranden inte har fyllt 18 år samt tillämpningen av bestämmelsen om ersättning för rättegångskostnaderna av statens medel då en oskyldig person har blivit åtalad på begäran av svaranden.

Biträdande justitiekanslern har besökt och inspekterat Rovaniemi hovrätt, tre tingsrätter samt en förvaltningsdomstol.

4.1.3 Tjänsteåtal mot domare

Enligt grundlagens 110 § 1 mom. 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 ett åtalsförordnande av justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

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 iakttas samma förfarande som vid behandlingen av klagomål som gäller tjänstemän i allmänhet. Efter en första genomläsning av klagomålet avgörs om utredning skall inhämtas och beslut fattas om interimistiska åtgärder. Om det efter en preliminär utredning inte kan uteslutas att en myndighet/tjänsteman har handlat felaktigt avkrävs myndigheten/tjänstemannen en förklaring. Om uppgifterna visar sig vara bristfälliga kan ytterligare utredning eller komplettering inhämtas. Därefter bereds klaganden ännu tillfälle att komma 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 Anmärkning

Dröjsmål med att ge domar

En tingsdomare hade i flera fall dröjt oskäligt länge med att ge slutgiltiga, överklagbara domar. Trots att han avtalat om tidsfristerna med hovrättens granskningsfiskal hade han inte fått domarna klara inom utsatt tid eller ens efter de avtalade förlängda tidsfristerna.

Justitiekanslern har efter bedömning av tingsdomarens förfarande konstaterat att förfarandet var felaktigt. Med beaktande av det läkarintyg som lagts fram i ärendet samt de övriga omständigheter som framgår av handlingarna föranledde tingsdomarens förfarande emellertid inte andra åtgärder än att han för framtiden gavs en anmärkning för det felaktiga förfarandet (23/31/00).

4.2.2 Meddelanden

1) Motivering av ett avgörande

En häradsfogde bad justitiekanslern pröva ett ärende där det var fråga om tillämpning av grundlagens 106 § och om motivering av ett avgörande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att då domstolen baserar sitt avgörande på att tillämpning av en lagbestämmelse i ett visst ärende skulle leda till en uppenbar konflikt med grundlagen, är det skäl att ställa särskilda krav på motiveringen av avgörandet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de medlemmar och den föredragande i hovrätten som behandlat ärendet på sin uppfattning om motivering av avgöranden.

Biträdande justitiekanslerns avgörande refereras utförligare i avsnitt 3.4.8. Avgörandet kan i sin helhet läsas i avsnitt 9.4, s. 146 (29/21/00).

2) En tingsrätts tillämpning av språklagstiftningen

Justitiekanslern uppmärksammade en tingsrätt på vikten av att iaktta språklagstiftningen. Tingsrätten var belägen på ett tvåspråkigt område och skulle sålunda i enlighet med språklagens

3 § kunna betjäna allmänheten på svenska. Klaganden hade rätt att i sin egen sak eller i en sak vari han hördes använda sitt språk, dvs. svenska. Detta kunde också anses innebära att klaganden hade rätt att på sitt eget språk få skriftlig kallelse till rätten och att bli betjänad av stämningmännen.

Tingsrätten meddelade justitiekanslern att den skulle låta översätta alla sina enspråkiga blanketter, som inte används endast internt inom domstolen, till svenska. Tingsrätten meddelade också att den i framtiden skulle fästa avseende vid sina anställdas språkkunskaper och fördela arbetsuppgifterna utgående från dessa (309/1/01).

3) En tingsdomares utredningsskyldighet

Klaganden i ett tvistemål bad i en skrivelse tingsrätten ”avbryta behandlingen av stämningsansökan”. Den tingsdomare som var ordförande i ärendet tolkade begäran som ett återkallande av stämningen. Senare framfick det att begäran endast avsåg ”en vilopaus”.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut innebär den materiella processledningen bl.a. att domaren är skyldig att ingripa i eventuella oklarheter och brister i parternas utredningar. Det primära syftet med processledningen är uttryckligen att klarlägga parternas avsikter under rättegången.

Kärandens begäran om avbrytande av behandlingen hade varit oklar eftersom rättegångsbalken känner till ett sådant förfarande endast i särskilda fall. Även om begäran i sig, såsom tingsdomaren tolkade den, kunde avse att behandlingen ställdes in helt och hållet, hade tingsrättens ordförande inte fått dra så långt gåenden slutsatser om kärandens avsikt, åtminstone inte utan att bereda käranden tillfälle att förtydliga sig.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade tingsdomaren inte heller handlat med den skyndsamhet som avses i grundlagen, då det hade tagit över ett år i anspråk att avgöra ärendet efter ”återkallandet”. Den enda oklara frågan i det skedet gällde rättegångskostnaderna. I fråga om dem hade inte överhuvudtaget hållits några sammanträden innan beslutet gavs.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på den för domare gällande utredningsskyldigheten samt på vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål (491/1/01).

4) En tingsdomares uppträdande

Biträdande justitiekanslern upptog på eget initiativ till prövning en tingsdomares uppträdande och förfarande i övrigt vid behandlingen av brottmål.

Vissa åklagare som deltagit i tingsdomarens sammanträden berättade att de upplevde att denne ”tråkade” dem. De ansåg att tingsdomaren framförallt var ute efter att bevisa åklagarnas okunnighet. Också vittnen och målsägande hade ibland upplevt situationen som problematisk. Utgående från det material som stod till buds ansåg biträdande justitiekanslern att tingsdomarens uppträdande enligt en objektiv bedömning uppvisade drag som med fog kunde anses vara kränkande. Det kunde emellertid inte bevisas att tingsdomaren haft någon egentlig avsikt att kränka.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt statstjänstemannalagens 4 kap. 14 § 2 mom. skall en tjänsteman — sålunda också en domare — uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Ett osakligt och kränkande uppträdande strider mot bestämmelsen oberoende av om tjänstemannen har haft för avsikt att kränka någon eller inte. Särskilt stränga krav måste ställas på ordförandens uppträdande. Domaren företräder domarmakten såväl i förhållande till parterna och vittnena som utåt. Domaren måste uppträda taktfullt och på ett sådant sätt att han inte ger anledning att ifrågasätta domstolens opartiskhet. Domaren måste fästa avseende vid kommunikationen mellan parterna samt beakta att okonventionella uttryck under en rättegång lätt kan missförstås. Också om det beror på missförstånd att uppträdandet uppfattas som osakligt kan detta leda till att rättskipningens opartiskhet och behörighet ifrågasätts.

Eftersom domaren emellertid inte hade något egentligt syfte att kränka föränledde ärendet inga andra åtgärder än att tingsdomaren för framtiden uppmärksammades på vikten av att i enlighet med statstjänstemannalagens 4 kap. 14 § 2 mom. uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter då han är ordförande för tingsrättens sammanträde (17/50/02).

5) En tingsrätts behandling av ett återförvisat ärende

Hovrätten beslöt 11.9.2001 återförvisa ett tvistemål till tingsrätten. Ärendet hade blivit an-

hängigt vid tingsrätten genom en stämningsansökan som lämnades in 14.4.1997. Tingsrätten hade givit sin dom 21.1.2000. Efter att ärendet återförvisats hade tingsrättens lagman genom en skrivelse 12.12.2001 till kändens ombud bl.a. frågat om kändens hade några preciserade yrkanden. Kändens ombud svarade 17.1.2002, men lagmannen ansåg inte svaret vara uttömmande. Därefter gjorde lagmannen ingenting för att påskynda ärendet förrän justitiekanslersämbetets föredragande per telefon 5.6.2002 frågade hur ärendet framskred. Lagmannen uppgav då att han snart skulle kontakta kändens ombud för att komma överens om den fortsatta behandlingen av ärendet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt ställningstagande till biträdande justitiekanslerns tidigare ställningstagande i ett liknande ärende (1/50/00), där det konstaterades att ett ärende som återförvisats av hovrätten inte när det gäller handläggningsordningen kan jämföras med ett ärende för vilket en stämningsansökan i normal ordning kommer in till tingsrätten. I det aktuella fallet hade lagmannen inte enligt vad ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg vidtagit tillräckliga åtgärder för att utan dröjsmål behandla det återförvisade ärendet (271/1/01).

6) En tingsrätts misslyckade bandupptagning

En tingsrätts bandupptagning av vittnesutsagor i ett brottmål hade misslyckats. Enligt vad som utretts hade misslyckandet inte försvårat avgörandet av ärendet i tingsrätten, eftersom domen avkunnades omedelbart efter huvudförhandlingen. Vid hovrättens huvudförhandling hördes också de vittnen som redan hade hörts i tingsrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt rättegångsbalkens 22 kap. 6 § skall vittnesförhör i regel tas upp på band. Fullföljdsdomstolen skall utnyttja bandupptagningen om detta är nödvändigt för behandlingen av ett besvärärende. Det kan vara nödvändigt att fullföljdsdomstolen lyssnar på bandupptagningen t.ex. om det i en ändringsansökan påstås att muntlig bevisning har felbedömts.

Det centrala syftet med bandupptagningen är att garantera en så tillförlitlig bevisupptagning som möjligt bl.a. med tanke på fullföljdsdomstolen. En bandupptagning kan ge en fullständigare bild av den utredning som har lagts fram i ärendet än en skriftlig utsaga, eftersom

också betoningar och nyanser framgår av en bandupptagning.

Orsaken till att tingsrättens bandupptagning hade misslyckats var ett tekniskt fel som inte tidigare hade observerats. Enligt vad som utretts har tingsrätten vidtagit åtgärder för att förebygga liknande situationer samt för att framtida bandupptagningar skall lyckas. Ärendet har därför inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammat tingsrätten på vikten av bandupptagningarna samt på att tingsrätten skall förvissa sig om att de lyckas (1202/1/01).

7) Sändande av beslutskopior

En tingsrätt hade till en person som anmält missnöje i ett ansökningsärende sänt en beslutskopia närmare tre veckor efter att beslutet avkunnats. På grund av vissa helgdagar hade sökanden haft fyra vardagar på sig att avfatta och till tingsrätten lämna in sina besvär. Tiden kunde anses vara alltför kort i synnerhet med beaktande av att varken sökanden eller hans ombud bodde på tingsrättsorten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamade tingsdomaren på att en part som har anmält missnöje skall tillställas en beslutskopia i så god tid att han inom en skälig tid kan avfatta och lämna in en besvärsskrivelse till tingsrätten (429/1/01).

8) Tidsfrist för komplettering av en stämningansökan

Vid behandlingen av ett klagomålsärende framgick det att tingsdomaren under den muntliga förberedelsen av ett brottmål hade uppmanat åklagaren att komplettera sin stämningansökan utan att sätta ut någon tidsfrist för kompletteringen.

Enligt 5 kap. 5 § i lagen om rättegång i brottmål skall en tidsfrist sättas ut.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamade tingsdomaren på tillämpningen av lagrummet (352/1/01).

9) Behandlingstiden för ett beslagsärende

En tingsrätts beslut i ett beslagsärende hade dröjt så länge att ett tillfälligt beslag hade varit i kraft nästan tre år och fem månader.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt regeringsformens 16 § (969/1995) har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Enligt samma paragrafs 2 mom. är rätten att söka ändring en grundläggande rättighet. Motsvarande bestämmelser finns numera i grundlagens (731/1999) 21 § 1 och 2 mom. som trädde i kraft 1.3.2000. Enligt samma lags 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt artikel 6.1 i människorättskonventionen skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott.

Enligt rättegångsbalkens 7 kap. 2 § räcker det i samband med beslut om säkringsåtgärder att sökanden visar sannolika skäl för att han har bättre rätt till föremålet eller egendomen och om det är fara för att motparten behandlar föremålet eller egendomen på så sätt som nämns i paragrafen och sålunda äventyrar sökandens rätt. Enligt samma kapitel 5 § 1 mom. skall ansökan om en säkringsåtgärd behandlas i brådskanke ordning.

Enligt rättegångsbalkens 7 kap. 5 § 2 mom. får domstolen meddela ett interimistiskt beslut om en säkringsåtgärd om det finns risk för att avsikten med säkringsåtgärden annars äventyras. Beslutet kan fattas utgående från den utredning som sökanden lägger fram och utan att motparten i detta skede ges tillfälle att bli hörd. Om ett ärende är brådskanke berättigar detta till avvikelser från den normala processuella rättssäkerhetsgarantin, som förutsätter att båda parterna hörs. Denna omständighet samt den omständigheten att ändring inte får sökas i ett beslut om en interimistisk säkringsåtgärd, förutsätter att ett ordinarie beslut om säkringsåtgärden fattas så snart som möjligt efter att parterna har hörts. Syftet med det interimistiska beslutet är nämligen att trygga sökandens rätt under det mellanskede då motparten ännu inte har hunnit höras.

Betydelsen av det egentliga beslutet om en säkerhetsåtgärd accentueras i situationer där det kan dröja innan ett slutgiltigt avgörande fås i huvudsaken.

I det aktuella fallet hade tingsrätten gett beslutet om den slutliga säkringsåtgärden över tre år

och fyra månader efter det interimistiska beslutet. Behandlingstiden uppfyllde inte kravet på att ärenden som gäller säkringsåtgärder skall behandlas i brådskande ordning. Det slutgiltiga beslutet om säkringsåtgärden borde ha fattats betydligt snabbare, omedelbart efter att svarandens inlägga anlände eller senast efter att korrespondensen om interventionsansökan hade avslutats.

Ärendet som gällde säkringsåtgärden hade behandlats av tre olika domare. Beslutet om den slutgiltiga säkringsåtgärden hade givits av tingsdomaren ca två år och fyra månader efter att ärendet hade tilldelats honom. Dröjsmålet hade sålunda huvudsakligen skett medan ärendet behandlades av den sistnämnde tingsdomaren. Denne hade inte lagt fram några godtagbara grunder för att han inte hade avgjort ärendet tidigare.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut tingsrätten på vikten av att ärenden som gäller säkringsåtgärder behandlas utan oskäligt dröjsmål. Också då tingsdomare byts ut är det skäl att ordna förfarandet på så sätt att behandlingen av brådskande ärenden inte fördröjs.

Samtidigt uppmärksammade biträdande justitiekanslern tingsdomaren på att ansökningar som gäller säkringsåtgärder skall behandlas i brådskande ordning samt att behandlingen från den interimistiska säkringsåtgärden till den slutliga säkringsåtgärden borde ha skett avsevärt snabbare. Vid bedömningen av tingsdomares förfarande beaktade biträdande justitiekanslern att det obefogade dröjsmålet med det slutgiltiga beslutet om säkringsåtgärden emellertid inte enbart berodde på den ifrågavarande tingsdomarens förfarande (1/1/01).

10) Dröjsmål med behandlingen av tvistemål

I samband med uppföljningen av behandlingstiderna för tvistemål ombads en tingsrätt utreda orsakerna till en tingsdomares långa behandlingstider och vidta åtgärder för att avgöra de ifrågavarande ärendena.

I vissa ärenden var orsaken till dröjsmålet att behandlingen inte kunde fortsättas förrän ett annat relaterat ärende hade avgjorts. I andra ärenden berodde dröjsmålet uppenbarligen på att ärendena inte hade drivits aktivt, till följd av anhopning av ärenden eller av någon annan orsak.

Behandlingen av de ärenden som följdes upp framskred sedermera antingen till följd av åtgärder från arbetsledningens sida eller till följd av tingsdomarens egna åtgärder. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att anhopningar av ärenden inte kan förebyggas enbart genom åtgärder från arbetsledningens sida, varför det är viktigt att domarna själva underrättar domstolens ledning om omfattande och komplicerade ärenden samt om andra problem som kan leda till dröjsmål med behandlingen.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att tingsdomaren uppmärksammades på att parternas rättssäkerhet förutsätter att tvistemål behandlas utan oskäligt dröjsmål (13/50/01).

11) Delgivningsförfarandet och dröjsmål med behandlingen av tvistemål

En vicehäradshövding hade utan skriftlig fullmakt uppträtt som ombud för svarandena i ett tvistemål som behandlades i tingsrätten. Svaranden uppgav att tingsrätten inte hade delgivit honom någon stämningsansökan i ärendet.

Enligt vad som utretts hade svarandena först företrätts av en advokat och därefter av en vicehäradshövding vars byrå regelbundet skötte ombudsuppdrag inom tingsrättsdistriktet. Tingsdomaren ansåg att det inte fanns någon anledning att misstänka att vicehäradshövdingen saknade fullmakt i fråga om svaranden. Enligt tingsrättens diarium hade stämningen delgivits med motagningsbevis samma dag som svaret anlät. Eftersom först advokaten och sedan vicehäradshövdingen hade anmält sig som ombud för svaranden var det enligt tingsdomarens åsikt också möjligt att delgivningen då svaret anlände i varje fall tolkades ha skett, trots att mottagningsbeviset inte hade returnerats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt rättegångsbalkens 15 kap. 4 § skall ett rättegångsombud, om inte huvudmannen muntligen inför domstolen har befullmäktigat honom, visa upp en fullmakt som huvudmannen egenhändigt har undertecknat. I samband med underrättsreformen ändrades skyldigheten att visa upp fullmakt så att advokater och allmänna rättsbiträden behöver visa upp fullmakt endast om domstolen bestämmer det. Andra rättegångsombud måste fortfarande visa upp fullmakt om de inte muntligen befullmäktigas inför domstolen.

Vicehäradshövdingen, som uppträdde som ombud för svarandena, var varken advokat eller

allmänt rättsbiträde. Tingsrätten borde därför med beaktande av rättegångsbalkens 15 kap. 4 § ha krävt att vicehäradshövdingen visade upp fullmakt på att han var svarandens ombud.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande också att frågan om huruvida delgivning hade skett var viktig med tanke på den persons rättssäkerhet som delgivningen var riktad till. Då en handling som skall delges innehåller en uppmaning att vidta en processuell åtgärd, som om den inte hörsammas i allmänhet leder till en negativ påföljd för den försumlige, har mottagaren också rätt att kräva att delgivningen sker uttryckligen på det sätt som lagen förutsätter i det aktuella fallet.

Frågan om delgivningsförfarandets lagenlighet kan emellertid i normalfall inte kontrolleras på tjänstens vägnar, utan endast om den som mottagit delgivningen påtalar att den gjorts på fel sätt. Bestämmelserna om förfarandet i detta avseende betjänar mottagarens rättssäkerhet och är därför dispositiva med avseende på denne. Om mottagaren utan att göra någon anmärkning hörsammar den delgivna uppmaningen lämnas felet utan avseende. Delgivningens lagenlighet kontrolleras på tjänstens vägnar om mottagaren inte hörsammar uppmaningen.

I det aktuella fallet hade vicehäradshövdingen som anmält sig som svarandens ombud besvarat stämningsansökan också på svarandens vägnar. I svaret påstods inte att delgivningen varit felaktig. Tingsrätten kan sålunda inte efter att svaret inkommit anses ha haft någon anledning att börja utreda om delgivningen varit korrekt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren, numera häradsåklagaren, på att stämningar skall delges i enlighet med rättegångsbalkens 11 kap. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också den omständighet att andra rättegångsombud än advokater och allmänna rättsbiträden i regel skall visa upp en fullmakt som är egenhändigt undertecknad av huvudmannen (28/31/01).

12) Dröjsmål med ett skuldsaneringsärende

Klaganden hade i en ansökan till tingsrätten krävt att ett skuldsaneringsprogram skulle förfalla. Betalningsprogrammet hade fastställts för ett äkta par som var borgensmän tillsammans med klaganden. Som grund för ansökan anfördes bl.a. att sökanden inte av domstolen eller av den boutredningsman som denne förordnat hade underrättats om medborgensmännens ansökan

om skuldsanering eller betalningsprogram, så som förutsätts i lagen.

Tingsdomaren hade över två år efter att klagandens ansökan blivit anhängig beslutat avskri-va den, eftersom han ansåg att ansökan om att medborgensmännens skuldsanering skulle förfalla hade förlorat sin betydelse efter att klagandens egen ansökan om skuldsanering blivit fastställd med ett beslut som vunnit laga kraft. Till denna del konstaterade biträdande justitiekanslern att förfarandet att avvisa ett ärende i allmänhet kommer i fråga till följd av en viljeyttring från en part, t.ex. då parten har uteblivit från behandlingen eller ärendet har återkallats. I sådana situationer är parten också medveten om att behandlingen av ärendet avslutas till följd av hans meddelande. I det aktuella fallet hade avgörandet inte baserats på sökandens viljeyttring utan på domarens egen prövning.

Ansökan om att betalningsprogrammet skulle förfalla hade varit anhängig vid tingsrätten i över två år utan något meddelande om behandlings-skedet. En så lång behandlingstid kan inte anses vara skäligen, i synnerhet med beaktande av att skuldsaneringsärenden redan på grund av sin natur skall behandlas utan dröjsmål. Meddelandet om att ansökan avskrivits hade sänts till sökanden först över fyra månader efter beslutet. Enligt biträdande justitiekanslern borde beslutet om att avskri-va ansökan ha tillställts sökanden för kännedom omedelbart och inte först efter justitiekanslerns begäran om utlåtande. Situationen kan anses vara otillfredsställande då sökanden inte fick besked om hur hans ansökan avgjorts, efter att den varit anhängig i flera år.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på att skuldsaneringsärenden skall behandlas utan dröjsmål samt på att det hade varit motiverat att omedelbart efter avgörandet underrätta sökanden också om beslutet att avskri-va ansökan (874/1/00).

4.2.3 Övriga ställningstaganden

1) Jäv för en domare

Ett justitieråd vid högsta domstolen hade deltagit i behandlingen och avgörandet av ett ärende som gällde ansvar för rättegångskostnader. Enligt klagandenas åsikt var justitierådet jävigt att vara domare i ärendet. Klagandena hade i målet upprätt som biträden/ombud för målsägandena. Det var fråga om att förplikta dem att solidariskt med sina huvudmän, som förlorat målet, ersätta

den åtalades rättegångskostnader. Enligt högsta domstolens omröstningsbeslut (3—2) var de inte skyldiga att ersätta svarandens rättegångskostnader. Det justitieråd som klagomålet riktades mot var av en annan åsikt.

Påståendet om jäv var grundat på att det rådde uppenbar ovänskap mellan en klagande och justitierådet. Klaganden hade flera gånger i offentligheten kritiserat justitierådet i ett ärende som gällde misstanke om s.k. svart köpeskilling och skattebedrägeri. Klagandena ansåg att jäv uppkommit också på den grunden att justitierådet tidigare varit delägare i en advokatbyrå. Advokatbyrån hade företrätt klagandenas motpart i det aktuella ärendet som gällde ansvar för rättegångskostnader.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att påståendet om jäv måste granskas också med beaktande av de individuella omständigheter som justitierådet framfört. Det är fullt möjligt att justitierådet, som hon uppgav, inte kände till eller kom ihåg att klaganden kritiserat henne. På de omständigheter som justitierådet framhöll måste tillämpas de allmänna jävsgrunderna. Påståendet om jäv kunde inte bedömas enbart utgående från rättegångsbalkens 13 kap. 1 § som redan vid den aktuella tidpunkten ansågs vara tämligen föråldrad, utan det var skäl att i detta ärende beakta också Europarådets människorättskonvention.

Enligt en helhetsbedömning av ärendet hade justitierådet — inte ens i det fall att hon mot sitt nekande hade känt till att klaganden kritiserat henne men avhållit sig från en motsvarande åsiktsyttring för egen del — inte haft någon rättslig förpliktelse att betrakta sig som klagandens uppenbara ovän i den bemärkelse som avses i rättegångsbalkens 13 kap. 1 § och inte heller som jävig i något annat avseende, till följd av den kritik som klaganden framfört i offentligheten och som han ensidigt misstänkte vara orsak till ovänskap. Jäv uppkommer inte enbart genom att en part framför kritik. Det hade inte visats att justitierådet varit partiskt i subjektivt hänseende och det fanns inte heller några objektiva grunder för att partiskhet uppkommit.

Inte heller delägarskapet i advokatbyrån utgjorde någon jävsgrund. Advokater (och advokatbyråer) sköter uppdrag för och företräder sina huvudmän med en professionell utgångspunkt. En domares relation till rättegångsombuden skall i allmänhet inte bedömas på samma sätt som domarens relationer till parterna i målet.

En annan fråga är att justitierådet — om hon hade känt till klagandens kritik mot henne — inom ramen för sin prövningsrätt hade haft möjlighet att utgående från en objektiv bedömning av sin opartiskhet avhålla sig från att behandla och avgöra ärendet (710 och 742/1/01).

2) Försäkringsdomstolens beslutsmotivering

Lagen ger försäkringsdomstolen möjlighet att undanröja ett lagakraftvunnet beslut på framställning av Folkpensionsanstalten eller studiestödsnämnden. Försäkringsdomstolen hade undanröjt ett beslut på framställning av studiestödsnämnden.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att då en part till försäkringsdomstolen hade framfört relativt detaljerade motiveringar för sitt yrkande skulle det ha varit på sin plats att mera utförligt behandla yrkandet i försäkringsdomstolens beslutsmotivering (1017/1/02).

4.3 Granskning av straffdomar

4.3.1 Allmänt

År 2002 avgjordes sammanlagt 99 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskning av straffdomar. Ett av fallen hade blivit anhängigt år 2001 och de återstående 98 år 2002. Sju av fallen ledde till anmärkningar och 28 fall till meddelanden eller andra ställningstaganden. De förklaringar 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				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
Domare	—	—	—	—	—	9	8	4	7	4	23	31	17	18	28

4.3.2 Anmärkningar

1) Åtalsrättens preskription

En tingsrätt hade dömt svaranden för fyra olika brott till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff. Åtalsrätten för de gärningar som tillräknades en svarande hade hunnit preskriberas innan stämningen delgavs honom. Svaranden dömdes sålunda för en preskriberad gärning.

Utgående från en helhetsbedömning ansågs fallet inte föranleda andra åtgärder än en anmärkning enligt 6 § i lagen om justitiekanslern. Se även avsnitt 4.4.1 (8/30/01).

Det kan överhuvudtaget konstateras att det principiellt är ett allvarligt fel att ådöma straff för en gärning som enligt lag inte får bestraffas. Be- roende på särdragen i det enskilda fallet kan ett sådant fel bedömas t.o.m. i enlighet med rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet. Å andra sidan tyder ett fel av denna typ, i en situation där t.ex. flera brott bedöms utgående från ett omfattande material, inte nödvändigtvis på någon särskilt allvarlig oaksamhet. Från fall till fall kan det finnas stora gradskillnader när det gäller följderna av felet och sålunda också när det gäller äventyrandet eller kränkningen av en enskild individs rättssäkerhet.

2 och 3) Avräkning av tiden för frihetsberövande

Den avräkning av frihetsberövande som gjordes från ett tidsbestämt fängelsestraff med stöd av strafflagens 3 kap. 11 § var tre dagar alltför kort (55/30/02).

Till följd av ett skrivfel hade som avräkning enligt strafflagens 3 kap. 11 § i stället för 1 månad 13 dagar i domslutet antecknats 12 dagar. Enligt vad som utretts hade felet begåtts då domslutet skrevs ut och det hade i enlighet med strafflagens 9 kap. 11 § korrigerats efter att begäran om utredning avsänts. Då hade den dömda redan blivit villkorligt frigiven. Felet, som domstolen inte själv hade upptäckt, var sådant att det kunde påverka verkställigheten av ett eventuellt senare straff till nackdel för den dömda. Någon egentlig skada hade emellertid inte skett eftersom endast 10 dagar beaktades av avräkningen till följd av ett annat straff. Av denna anledning och eftersom felet närmast kunde klassificeras som ett skrivfel gavs den ansvarige ordföranden en anmärkning, trots att felet i princip var allvarligt. Några andra åtgärder vidtogs inte (90/30/02).

4) Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff hade bestämts så att den blev avsevärt mycket kortare än den minimitid som föreskrivs i strafflagens 2b kap. 3 § (35/30/02).

4.3.3 Meddelanden

Tillämpning av strafflagens 2 kap. 2 §

En ordförande uppmärksammades på tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 2 mom. i tre fall.

I ett fall hade ett tre månaders fängelsestraff i strid med nämnda 2 mom. dömts ut i hela dagar (45/30/02) och i två andra fall ledde jämkning enligt strafflagens 7 kap. 6 § felaktigt till att svaranden ådömdes ett fängelsestraff som underskred den i lagrummet angivna minimitiden 14 dagar (32 och 49/30/02).

Prövotid för villkorligt fängelsestraff

Fyra ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmande av villkorligt straff. I tre fall hade prövotiden bestämts vara kortare än den i strafflagens 2b kap. 3 § stadgade minimitiden ett år (34, 57 och 82/30/02). I ett fall hade den i samma lagrum stadgade längsta prövotiden överskridits med en dag (99/30/02).

Tillämpning av strafflagens 3 kap. 2 §

På två svarande som dömts till villkorliga fängelsestraff för flera olika gärningar hade tillämpats strafflagens 3 kap. 2 § om personer som fyllt 15 men inte 18 år, trots att den ene vid gärningstidpunkten hade fyllt 23 och den andre 21 år. Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av lagrummet (95/30/02).

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

En ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § i två fall där straffen felaktigt hade jämkats så att en dom som hade

ådomts före de gärningar som tillräknats svaranden hade beaktats (9 och 69/30/02).

Bestämmande av straff

En ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av straffskalorna för ett brott. Det straff som hade ådomts svaranden underskred det i strafflagen fastställda minimistraffet (37/30/02).

I två andra fall uppmärksammades ordföranden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmandet av samhällstjänst. Den dömde hade i dessa fall dömts till samhällstjänst som underskred den i 1 § i lagen om samhällstjänst fastställda minimitiden (19 och 25/30/02).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

En ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av vägtrafiklagens 75 §. En person som dömts för rattfylleri hade inte meddelats körförbud och frågan om körförbud hade inte överhuvudtaget behandlats i domstolen (84/30/02).

Domslut och domskäl

I två fall uppmärksammades vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet när domslut skrivs ut. I det ena fallet ledde ett fel i domslutet till att såsom straff som ådomts svaranden hade antecknats både ett tidigare ådömt fängelsestraff som ansetts vara ett tillräckligt straff och det bötesstraff som svaranden skulle ha ådomts om det tidigare ådömda fängelsestraffet inte hade existerat. Eftersom rättsregistercentralen underrättats om felet och bötesstraffet inte hade verkställts föranledde felet inga andra åtgärder (60/30/02). I ett annat fall saknades i domslutet det förordnande om verkställighet av ett villkorligt straff som domstolen haft för avsikt att ta in i domslutet (81/30/02).

I två fall uppmärksammades vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid angivandet av domskälen. I det ena fallet som gällde rattfylleri (53/30/02) och i det andra fallet som gällde grovt rattfylleri (80/30/02) hade svarandena inte meddelats körförbud och i domskälen hade inte i enlighet med justitieministeriets anvisningar om domslut och indrivningssystemet nämnts att

temporärt körförbud ansågs vara ett tillräckligt straff.

Skrivfel

Den ordförande som ansvarade för domen uppmärksammades i nio fall på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid utformningen av domslut, till följd av att det förekommit skrivfel i dem. Ett klart skrivfel leder i allmänhet inte till att justiekanslern meddelar vederbörande sin uppfattning. I de fall som det här var frågan om var skrivfelen emellertid av den arten att de kunde påverka verkställigheten av ett eventuellt straff. Domstolen hade inte heller själv upptäckt och korrigerat felen.

I sex fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats upphöra ett år tidigare än avsett, och den i domslutet angivna prövotiden var sålunda ett år kortare än den i strafflagens 2b kap. 3 § fastställda minimitiden (46, 51, 65, 72, 89 och 103/30/02). I två fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av att fel årtal angivits i domslutet löpt ut redan innan domen gavs (6 och 10/30/02).

I ett fall hade ett fängelsestraff på 70 dagar till följd av ett skrivfel angivits som 7 dagar i domslutet (75/30/02).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet när skrivfel rättas i en dom. Ett fel i ett domslut hade vid domstolen korrigerats som ett skrivfel, men av rättelseanteckningen framgick inte av vem och när den var gjord och inte heller enligt vilket lagrum. Rättelseanteckningen hade sedermera korrigerats så att det framgick av vem och när den var gjord samt att den var gjord enligt rättegångsbalkens 24 kap. 10 §.

Rättelsen borde i själva verket ha gjorts med stöd av 11 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål, som i sak motsvarar rättegångsbalkens 24 kap. 10 §. Enligt vedertagen praxis skall av en rättelseanteckning framgå när och enligt vilket lagrum den är gjord och anteckningen skall undertecknas (73/30/02).

4.3.4 Vissa allmänna synpunkter

För granskningen av straffdomar skall justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande anvisningar tillstålla justiekanslersämbetet 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 sållas emellertid effektivt fram.

Ett 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 kan anses obetydligt med beaktande av dess menlighet och skadlighet samt övriga omständigheter i samband med felet. Lindrigare formfel leder till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla brottsrekvisitet i 40 kap. 10 § i strafflagen, dvs. i bestämmelsen om brott mot tjänsteplikt. 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 Högsta domstolens svar

Högsta domstolen har på framställning av justitiekanslern 18.2.2002 återbrutit den i berättelsen för år 2001 i avsnitt 4.4.1 nämnda domen i fråga om den preskriberade åtalspunkten och det gemensamma fängelsestraffet samt dömt svaranden till ett nytt gemensamt fängelsestraff för de återstående gärningar som tillräknats honom (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 är 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 överförs 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 göra en ny åtalsprövning endast i ärenden som hör till hans övervakningsbehörighet.

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

Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet 67 klagomål (60 år 2001) som gällde *åklagarnas* verksamhet. År 2002 överfördes 15 ärenden till riksåklagaren (17 år 2001).

En stor grupp klagomål mot de rättsvårdande myndigheterna utgjordes liksom tidigare år av klagomål som gällde *polisens* förfarande. Under verksamhetsåret inkom 179 (180 år 2001) klagomål mot polisen. I de flesta fallen var det fråga om polisens förfarande som förundersökningsmyndighet i samband med brottsmisstankar. I flera klagomål var det också fråga om polisens förfarande som tillståndsmyndighet.

Enligt förundersökningslagens 14 § 2 mom. skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått från 1.12.1997 ledas av en åklagare. Riksåklagaren har för ändamålet utfärdat förordnanden om åklagare och deras verksamhetsområden. Riksåklagaren kan också i enskilda fall förordna att en annan åklagare skall leda undersökningen av s.k. polisbrott.

Mot *utökningsmyndigheterna* väcktes under verksamhetsåret 56 klagomål (46 år 2001). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utökning.

Figur 5 visar hur antalet klagomål mot åklagar-, polis- och utökningsmyndigheterna har utvecklats 2000—2002.

5.1.2 Inspektioner

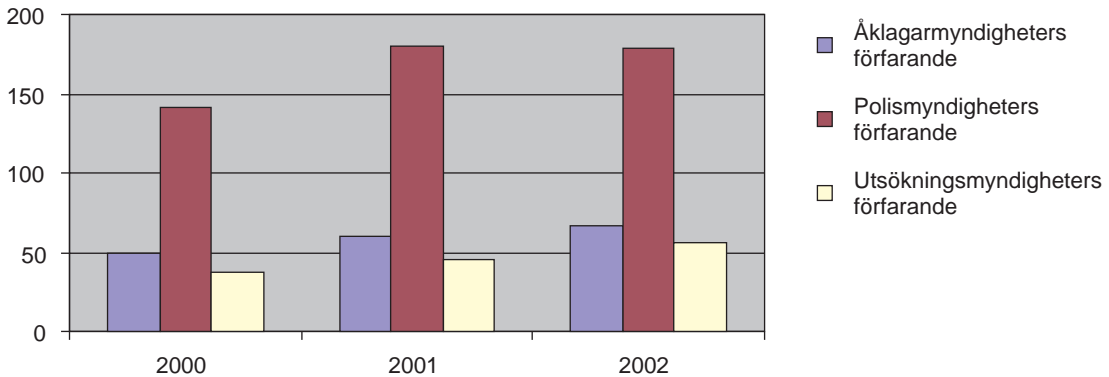
Biträdande justitiekanslern har under året inspekterat tre polisdistrikt och fyra åklagarenheter. I samband med inspektionen av Lapplands länsstyrelse bekantade han sig dessutom med länspolisledningens verksamhet och med de iakttagelser som länspolisledningen gjort vid sin egen laglighetsövervakning. Biträdande justitiekanslern bekantade sig också med polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets s.k. PTR-samarbete.

Avsikten med polisinspektionerna har framförallt varit att utreda tillgången på polisens säkerhetstjänster samt förundersökningstiderna. Vid inspektionerna har det framgått att långa förundersökningstider förefaller vara ett allmänt problem i olika delar av landet och också i polisdistrikten.

Åklagarinspektionerna har inriktats framförallt på uppföljningen av straffprocessen, praxis i fråga om åtalseftergift av s.k. påföljdsnatur samt på åtalsprövningstiderna. De iakttagelser som gjorts i samband med inspektionerna tyder på att praxis i fråga om åtalseftergift av påföljdsnatur i någon mån är oenhetlig och att åklagarna ibland inte väcker åtal i misshandelsfall som åtminstone vad beträffar gärningsbeskrivningen förefaller innefatta relativt grovt våld (t.ex. sparkar). Biträdande justitiekanslern har till riksåklagaren för

Figur 5

Klagomål mot åklagar-, polis- och utställningsmyndigheter 2000—2002



kännedom och eventuellt för ny åtalsprövning sänt ett par beslut om åtalseftergift i misshandelsfall.

Riksåklagarämbetet meddelade att biträdande riksåklagarens ställföreträdare 29.7.2003 har gjort en ny åtalsprövning i båda ärendena. I det ena fallet bedömde han efter från polisen införskaffad tillägsutredning bevismaterialet på annat sätt än häradsåklagaren och ändrade gärningsbeskrivningen i beslutet om åtalseftergift. I det andra fallet förordnade han om väckande av åtal för försök till grov misshandel och alternativt för misshandel.

5.2 Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

5.2.1 Övrigt ställningstagande

En åklagares jäv i samband med åtalsprövning

I ett klagomål kritiserades en häradsåklagare vid ett häradsämbetes åklagaravdelning för att han hade utfört åtalsprövning och beslutat att inte väcka åtal i ett brottsärende som gällde en biträdande polischef vid samma häradsämbetes polisinsättning. Enligt klagomålet hade häradsåklagaren varit jävig att göra åtalsprövning i ärendet eftersom han med anledning av en tidigare förundersökning hade gjort åtalsprövning i fråga om några andra misstänkta personer och därvid beslutat att inte väcka åtal. Som en andra

jävsgrund nämndes att den biträdande polischefen var i förmansställning i förhållande till häradsåklagaren och likaså till de övriga åklagarna vid häradsämbetes åklagaravdelning.

Enligt sin utredning hade häradsåklagaren inom det tidigare länsmanssystemet under 1980-talet i flera år arbetat som biträdande länsman i samma länsmansdistrikt som den biträdande polischefen, som då var länsman i distriktet. Enligt utredningen var häradsåklagaren och den biträdande polischefen inte familjebekanta och umgicks inte heller annars i samma kretsar.

I sitt beslut med anledning av klagomålet konstaterade biträdande justitiekanslern att enbart den omständigheten att åklagaren till följd av en tidigare förundersökning gjort åtalsprövning i fråga om de personer som förhörts såsom misstänkta, inte i sig innebär att åklagaren är jävig att göra åtalsprövning också i fråga om de personer som hörts så som misstänkta vid den senare förundersökningen.

Biträdande justitiekanslern anförde följande med anledning av påståendet om den andra jävsgrunden.

Det är klart att en biträdande polischef vid ett häradsämbetes polisinsättning inte inom det nuvarande lokala förvaltningssystemet har någon som helst förmansställning i förhållande till åklagarna vid samma häradsämbetes åklagaravdelning. I viss mån problematisk är emellertid frågan om tidigare tjänstgöring som förman respektive underlydande vid samma polisenhet utgör en relevant jävsgrund. Av utredningen i ärendet

framgår att den biträdande polischefens och häradsåklagarens tidigare tjänstgöring som förman respektive underlydande vid samma polisenhet hade upphört för över tio år sedan. Det kunde inte påvisas att den tidigare tjänstgöringen vid samma polisenhet hade påverkat häradsåklagarens åtalsprövning i det aktuella fallet.

Påståendena om att häradsåklagaren var jävig på grund av den tidigare relationen som förman respektive underlydande har egentligen förts fram först efter att åklagaren beslutat att inte väcka åtal. Det är sålunda tolkbart om de först efteråt framförda påståendena kan betraktas som en omständighet som enligt 12 § 1 mom. 6 punkten i lagen om allmänna åklagare kan ha motiverat ett ifrågasättande av häradsåklagarens opartiskhet i ärendet och som också åklagaren borde ha betraktat som en relevant jävsgrund (187/1/00).

5.3 Laglighetsövervakningen av polisväsendet

5.3.1 Meddelanden

1) En polismans osakliga uppträdande

Målsäganden i ett brottmål hade per telefon frågat en polisinsättnings brottsutredare hur undersökningarna i hans ärende framskred. Den överkonstapel som var brottsutredare i ärendet berättade att han var överbelastad i sitt arbete och att det kunde dröja upp till fem år innan undersökningarna blev klara. Överkonstapeln uppmanade målsäganden att klaga till riksdagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt ställningstagande att överkonstapeln inte hade uppträtt så som hans ställning och uppgifter förutsatte då han klagade över sin arbetsbörda för målsäganden. En tjänsteman skall i första hand vända sig till sina egna förmän med klagomål över en eventuellt alltför stor arbetsbörda samt vid behov anlita de tjänster som arbetarskyddet erbjuder. Det är skäl att inte låta denna typ av problem gå ut över klienterna också för undvikande av att dessa får en skev bild av organisationens funktionsduglighet som helhet (1221/1/00).

2) Dröjsmål med registrering av en brottsanmälan

Klaganden hade gjort en skriftlig brottsanmälan till häradets polisinsättning. Anmälan hade

registrerats i polisens databas dryga fyra veckor senare, dvs. först efter att justitiekanslersämbetet hade kontaktat polisinsättningen i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie på 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel, enligt vilken en brottsanmälan skall registreras utan dröjsmål (473/1/01).

3) Jäv för en undersökningsledare

En kriminalkommissarie hade då han i egenkap av undersökningsledare till tingsrätten lämnade in ett häktningsyrkande som gällde klaganden inte iakttagit den begränsning som Schweiz rättsmyndigheter uppställt för användningen av vissa delar av rättegångsmaterialet. Klaganden gjorde en brottsanmälan om undersökningsledarens förfarande varefter förundersökning inleddes.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till den s.k. generalklausulen i förundersökningslagens jävsbestämmelser. Enligt den är en undersökningsledare eller utredare jävig ”om tilltron till hans opartiskhet av andra särskilda skäl äventyras”. Detta innebär bl.a. att det vid bedömningen av om en polis är jävig är skäl att fästa avseende också vid hur utomstående uppfattar hans handlande. Förundersökarens ojävighet skall sålunda vara trovärdig från objektiv synpunkt.

Vid denna jävsbedömning skall det framförallt beaktas att undersökningsledaren har en tämligen vid behörighet. Undersökningsledaren beslutar bl.a. om förundersökning skall göras och i vilken omfattning samt avgör frågan om utredaren är jävig. Med beaktande av undersökningsledarens omfattande befogenheter intar han en känslig ställning när det gäller förtroendet för tjänsteverksamhetens opartiskhet.

Enbart en brottsanmälan mot en undersökningsledare leder emellertid inte automatiskt till att undersökningsledaren blir jävig. Det kan t.ex. hända att brottsanmälan har gjorts enbart i det syftet att undersökningsledaren skall konstateras vara jävig. I sådana fall överskrids i allmänhet inte den undersökningströskel som avses i förundersökningslagen och någon förundersökning inleds sålunda inte. Polisen skall göra förundersökning endast när det ”finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts”.

Den ståndpunkten kan försvaras att uttryckligen inledandet av förundersökning har betydelse för bedömningen av utredarens eller undersökningsledarens eventuella jäv. Det finns i så fall

skäl att misstänka brott. Vid bedömningen av undersökningsledarens jäv är det å andra sidan skäl att fästa avseende också vid hur nära det förfarande som avses i brottsanmälan mot undersökningsledaren sammanhänger med den pågående förundersökningen.

I det aktuella fallet hade brottsanmälan mot undersökningsledaren riktats mot dennes förfarande i samband med en pågående förundersökning. I brottsanmälan påstods att förundersökningsledaren hade handlat på ett sätt som åsamkade klaganden ”synnerligen kännbar olägenhet eller skada, t.ex. frihetsberövande”. Det kunde inte anses att brottsanmälan hade gjorts enbart för att undersökningsledaren med anledning av den skulle konstateras vara jävig och bli utbytt, eftersom undersökningströskeln hade överskridits då polisen inlett förundersökning.

Förtroendet för kriminalkommissariens förmåga att i egenskap av undersökningsledare handla opartiskt kan i detta fall enligt en objektiv bedömning anses ha äventyrats senast efter att förundersökningen inletts med anledning av brottsanmälan mot kriminalkommissarien. Enligt en efterhandsbedömning skulle det sålunda ha varit rättsligt motiverat att kriminalkommissarien i det skedet ansåg sig vara jävig att fortsätta som undersökningsledare i ärendet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom kriminalkommissarien sin uppfattning om tillämpningen av jävsbestämmelserna (574/1/01).

4) Dröjsmål med undersökning av ett polisbrott

Enligt förundersökningslagens 14 § 2 mom. skall åklagaren leda förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått.

Klaganden kritiserade polisrättningen för att den behöriga åklagarenheten hade underrättats om ärendet för förordnande av en undersökningsledare först ca ett år efter undersökningsbegäran.

Polisinrättningen motiverade sitt förfarande med att man hade inväntat tingsrättens beslut i ett ärende som hade samband med samma helhet av händelser och där den som begärt undersökningen var misstänkt. Polisinrättningen hänvisade också till att det ”uppkommit ovisshet om vad den som begärt undersökningen sist och slutligen ville”.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att de argument som polisrättningen framförde

för sitt handlade inte höll för en kritisk granskning.

Bakgrunden till bestämmelserna om undersökning av polisbrott är tanken att förtroendet för förundersökningens opartiskhet lätt äventyras om den misstänkte hör till den organisation som gör undersökningen. Därför har det bestämts att förundersökningen i sådana ärenden skall ledas av en åklagare. Med tanke på systemets funktion har det en grundläggande betydelse att polisbrotsärenden faktiskt överförs till det för ändamålet uppbyggda systemet. Polisen har ingen prövningsrätt i detta avseende.

Enligt förarbetena till förundersökningslagens 14 § 2 mom. skall åklagaren som undersökningsledare framförallt se till att förundersökningen framskrider. Åklagaren skall bl.a. bedöma om det t.ex. före beslutet om att göra förundersökning är skäl att invänta domstolsbehandlingen av ett ärende som hör till samma helhet av händelser. När det gäller polisbrott skall denna bedömning inte göras av polisen själv, vilket skulle innebära att hela det system som har skapats för denna typ av brott skulle falla ihop. Särskilt problematiskt med tanke på den allmänna trovärdigheten är ett sådant förfarande i situationer där begäran om undersökning avser polismän vid den polisrättning som har tagit emot begäran.

Den omständigheten att en undersökningsbegäran i något avseende anses vara tolkbar är inte en godtagbar grund för att lämna meddelandet till åklagaren liggande under en obestämd tid. Den som har lämnat in undersökningsbegäran skall vid behov beredas tillfälle att komplettera den.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den förundersökningen av brotsärenden ansvarige kommissarien vid polisrättningen sin uppfattning att dröjsmålet med att underrätta åklagaren om polisbrottet stred mot förundersökningslagen (988/1/01).

5.3.2 Övrigt ställningstagande

Polisens agerande vid en demonstration på självständighetsdagen

Klaganden bad justitiekanslern undersöka om polisen hade använt överdimensionerade kraftmedel i samband med en demonstration på självständighetsdagen 6.12.2001. Klaganden baserade sin undersökningsbegäran på nyhetsbilder i en televisionsutsändning. Eftersom det under de

monstrationen i närheten av presidentens slott hade förekommit vissa incidenter ansåg biträdande justitiekanslern det vara skäl att grundligare utreda vilka anvisningar polisen hade utfärdat och vilka åtgärder den hade vidtagit med tanke på demonstrationen och dennas eventuella utveckling samt vilken typ av kraftmedel polisen hade använt. Biträdande justitiekanslern bad därför inrikesministeriets polisavdelning inhämta utredning från polisinspektionen i Helsingfors härad samt ge sitt eget utlåtande i ärendet.

Med beaktande av utredningen ansåg biträdande justitiekanslern att polisen utgående från den förhandsinformation som den hade tillgång till hade gjort den korrekta situationsbedömningen att en del av demonstranterna och personer som anslutit sig till dem eventuellt skulle försöka störa trafiken på gatorna kring presidentens slott, t.o.m. med aggressiva metoder. Det visade sig att så också skedde. Biträdande justitiekanslern hade i egenskap av laglighetsövervakare ingen anledning att kritisera polisens beredskap utgående från denna bedömning.

Enligt vad som utretts kunde det inte påvisas att polisen under demonstrationen hade använt andra kraftmedel än knuffar med händer och kroppar. Enligt vad biträdande justitiekanslern kunde konstatera hade polisen inte använt dessa kraftmedel på ett lagstridigt sätt eller begränsat demonstrationsrätten i strid med lagen (1225/1/01).

5.4 Laglighetsövervakningen av utsökningsväsendet

5.4.1 Meddelanden

1) En utsökningsmyndighets förfarande vid granskning av bokföringsmaterial

Biträdande justitiekanslern ansåg att en sådan uppmaning att överlämna bokföringsböcker och bokföringsmaterial för granskning, som avses i utsökningslagens 3 kap. 34 a §, inte borde ha riktats till konkursboets förvaltare eftersom konkursen hade förfallit. Uppmaningen borde ha riktats till bolaget, trots att bokföringsböckerna och bokföringsmaterialet fortfarande var i boförvaltarens besittning.

Enligt utsökningslagens 1 kap. 5 § 3 punkten och 3 kap. 34 a § skall utmätningssmannen själv uppmana gäldenären att överlämna bokföringsböckerna och -materialet för granskning. Den

biträdande utmätningssmannen hade förhandlat med häradsfogden om förfarandet, men enligt vad som utretts hade häradsfogden inte själv givit den ifrågasvarande uppmaningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att varken häradsfogdens eller den biträdande utmätningssmannens förfarande kunde anses vara förenligt med utsökningslagen eller med god utsökningssed. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden häradsfogden och den biträdande utmätningssmannen på vikten av att iaktta utsökningslagen (124/1/01).

2) Felaktig indrivning av en fordran

En fordran hade varit föremål för utsökning redan på 1980-talet då den delvis hade kunnat drivas in. Följande indrivning av fordran gjordes år 1990. Utredning om denna hade fåtts först med anledning av gäldenärens klagomål till justitiekanslern. En bidragande orsak till att ett alltför stort belopp drevs in var att exekutionsavdelningen inte hade beaktat länsstyrelsens beslut från år 1997 med anledning av ett klagomål över en utmätning. I beslutet uppmanade länsstyrelsen utsökningsmyndigheten att beakta en betalning.

Enligt vad som utretts var en orsak till att exekutionsverket inte hade beaktat länsstyrelsens beslut att de manuella utsökningskorterna vid samma tidpunkt hade överförts till ett adb-system. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det snarare var fråga om ett mänskligt misstag än om ett uppsåtligt förfarande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid exekutionsavdelningen på vikten av omsorgsfullhet vid överföringen av ärenden till adb-systemet (61/1/01).

5.5 Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

5.5.1 Meddelanden

1) Utredning om lämplighet för samhällstjänst

Under en vid Kriminalvårdsförningens distriktsbyrå anställd socialarbetares intervju med en brottsmisstänkt, vars lämplighet för samhällstjänst socialarbetaren utredde på begäran av allmänna åklagaren, framgick att den intervjuade

skulle börja avtjäna ett ovillkorligt fängelsestraff för ett tidigare bott, vilket innebar att han kunde frigges tidigast efter ett halvt år. På basis av denna information meddelade Kriminalvårdsförningens distriktsbyrå åklagaren att något utlåtande om den intervjuades lämplighet för samhällstjänst inte kunde ges eftersom det i detta skede var alltför tidigt att göra en bedömning med avseende på framtiden.

Biträdande justitiekanslern ansåg att distriktsbyråns förfarande inte var baserat på lag. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Kriminalvårdsförningens efterföljare, Kriminalvårdsväsendet, på distriktsbyråns skyldighet att på begäran av allmänna åklagaren göra lämplighetsutredningar.

Om distriktsbyrån anser det vara ändamålsenligt att uppmärksamma omständigheter som försvårar en lämplighetsbedömning, såsom att ett straff verkställs i framtiden, kan den yttra sig om saken i sin utredning (254/1/01).

2) Klagomål över avslagsgrunder

Biträdande justitiekanslern ansåg att det från klagandens synpunkt var vilseledande att i motiveringen till arbetslöshetsnämndens avgörande nämna en omständighet som inte hade någon betydelse för avgörandets slutresultat.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden nämnden på vikten av noggrannhet vid utformningen av beslutsmotiveringar (819/1/02).

5.5.2 Övriga ställningstaganden

1) Jäv för en föredragande

I ett klagomål över en domstols förfarande anfördes att en person som vid justitiekanslersämbetet hade förordnats till föredragande i ett ärende var jävig att handlägga och föredra klagomålet, eftersom klaganden uppgav att han inte litade på föredragandens opartiskhet. Samtidigt hänvisade klaganden till vissa tidigare klagomålsärenden som hade föredragits av samma person.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern vad gäller påståendena om föredragandens jävighet att enligt de principer som vår rättsordning omfattar får ett ärende inte behandlas av en tjänsteman som är jävig i förhållande till ärendet. I detta avseende finns det inga specialbestämmelser uttryckligen för justitiekanslersämbetets föredragande. I princip skall föredragandena och övriga tjänstemän i första hand själva bedöma sin eventuella jävighet.

Justitiekanslern avgör jävsfrågor som gäller justitiekanslersämbetets föredragande. I det aktuella ärendet ansåg justitiekanslern att föredraganden inte på den grund som klaganden anförde var jävig att handlägga och föredra klagomålsärendet. Enbart den omständigheten att samma person tidigare hade varit föredragande i klagomålsärenden som klaganden eventuellt uppfattade som obehagliga för egen del, är inte ett sådant i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande avsett särskilt skäl som kan äventyra tilltron till föredragandens opartiskhet i ett annat klagomålsärende (903/1/00).

2) Överlämnande av personuppgifter för vetenskaplig forskning

I ett klagomål var det frågan om att Befolkningsregistercentralen trots ett uttryckligt förbud hade lämnat ut personuppgifter för vetenskaplig forskning. Uppgifterna hade därefter överlämnats till ett aktiebolag trots att de var avsedda för ett universitet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den gällande lagstiftningen inte ställer hinder för utlämnande av uppgifter för vetenskaplig forskning. Justitiekanslern framställde emellertid att dataombudsmannen och Befolkningsregistercentralen när de utarbetar anvisningar om hur bestämmelserna om utlämnande av uppgifter skall tolkas också utreder privata samman slutningars ställning som användare av uppgifter som utlämnats för vetenskapliga ändamål. Justitiekanslern ansåg det vara viktigt att undanröja misstankar om att uppgifter som lämnats ut för vetenskapliga ändamål kan komma till användning också i kommersiella sammanhang (1210/1/01).

6 Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen

6.1 Allmän översikt

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten i statliga myndigheters, organs och tjänstemäns förfarande. Gränserna för den högsta laglighetsövervakningens behörighet är inte alltid helt entydiga. Det blir då fråga om prövning i det enskilda fallet. T.ex. statsbolagen är vanligen privaträttsliga sammanslutningar som står utanför laglighetsövervakningen, om inte deras verksamhet i undantagsfall innebär skötsel av offentliga uppgifter. 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. I avsnitt 7.2 redogörs för laglighetsövervakningen av dessa sektorer.

Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen sker huvudsakligen genom prövning av klagomål. En del av klagomålen gäller myndighetsverksamhet inom flera än ett förvaltningsområde. Information som behövs för justitiekanslerns laglighetsövervakning inhämtas också genom massmedierna samt genom inspektions- och andra resor.

Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen inriktas också på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Dessa åtgärdsavgöranden refereras i ett särskilt avsnitt. I avgörandena tas ofta på ett eller annat sätt upp frågan om den grundläggande rätten till en god förvaltning. I de ärenden som gäller rätten till en god förvaltning konstateras det vanligen vara ett missförhållande att behandlingen och avgörandet drar ut på tiden. Det har ofta varit nödvändigt att påtala bristfälliga beslutsmotiveringar. Också myndigheternas sätt att besvara

förfrågningar och uppfylla sin rådgivningsskyldighet har kritiserats.

De klagomål som hänför sig till laglighetsövervakningen av statsförvaltningen täcker liksom tidigare år nästan alla centrala områden av statsförvaltningen, såsom framgår av statistiken i berättelsens avsnitt 10.1. Klagomålen till justitiekanslern har fördelat sig mellan de olika förvaltningsområdena på ungefär samma sätt som tidigare år. De största grupperna av klagomål gäller socialmyndigheterna samt hälso- och sjukvårdsmyndigheterna. Flera klagomål har också anförts mot arbetskraftsmyndigheterna, undervisningsmyndigheterna och skattemyndigheterna.

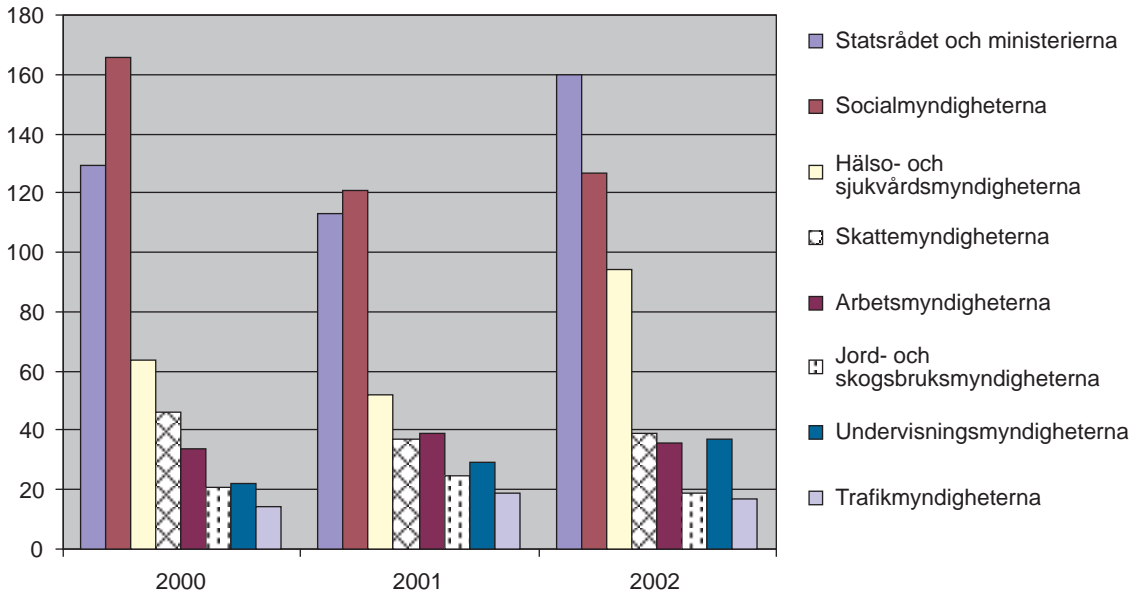
Av verksamhetsårets avgöranden som hänför sig till laglighetsövervakningen av statsförvaltningen är det skäl att notera fallet Sonera. Utredningen av statsrådets andel i Sonera Ab:s UMTS-beslutsprocess samt justitiekanslerns avgörande i ärendet har krävt en betydande arbetsinsats (beslutet i avsnitt 9). De legislativa och övriga problemen i samband med beskattningen av begagnade importbilar har också väckt stor uppmärksamhet i offentligheten. I ett klagomål-savgörande görs en laglighetsbedömning av de långa behandlingstiderna för enskilda skattebesvär.

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

Av figur 6 framgår antalet mot statsförvaltningen riktade klagomål åren 2000—2002 samt fördelningen mellan de olika förvaltningsområdena. Staplarna för klagomål mot myndigheter avser antalet klagomål som har anförts mot andra myndigheter än ministerierna.

Figur 6

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 2000—2002



6.2 Utrikesförvaltningen

6.2.1 Meddelanden

1) En förmans skriftliga anmärkning

En enhetschef vid utrikesministeriet hade givit en visstidsanställd arbetstagare en skriftlig varning. I den hänvisades till tidigare utvecklings- och målsamtal samt till den negativa återkoppling som fåtts om den anställdas arbete. Den skriftliga varningen antydde dessutom möjligheten att inte förnya det tidsbestämda tjänsteförhållandet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det hör till en administrativ förmans allmänna arbetslednings- och arbetsövervakningsbefogenheter att ge skriftlig varning. Det finns inga lagbestämmelser om förfarandet. Det är inte heller förenligt med förmannens övervakningsbefogenhet att förutsätta formella procedurbestämmelser om saken. Med beaktande av tjänsten och de uppgifter som hör till den är det skäl att från fall till fall överväga förfarandet och den anställdas situation utifrån principen om en god förvalt-

ning. Det borde tydligare ha framgått av den skriftliga anmärkningen att det var fråga om en åtgärd som förmannen vidtog i arbetslednings-syfte och inte om en lagstadgad disciplinär påföljd. Med beaktande av att den tidsbestämda anställningen sedermera inte förlängdes hade det varit förenligt med en god förvaltning att höra arbetstagaren.

Justitiekanslern ansåg att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han framhöll att det är förenligt med en god förvaltning att höra alla parter samt att det tydligare borde ha framgått att förmannen hade givit den skriftliga varningen inom ramen för sin arbetsledningsbefogenhet (206/1/00).

2) Behandlingen av en begäran om utlämnande av en handling

Klaganden hade 26.7.2001 per e-post bett utrikesministeriet sända honom en uppdaterad förteckning över prefixen på utländska beskickningars cd-registreringsskyltar. Efter att per e-post 30.7.2001 ha fått ett svar med konstaterandet att

”enligt våra regler får vi inte ge ut förteckningen över CD-skyltar till utomstående” bad klaganden samma dag ministeriet sända honom en vederbörlig besväransvisning. Klaganden hade emellertid först 21.9.2001 per e-post fått ett kompletterat svar vari som grund för vägran hänvisades till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. I meddelandet 21.9.2001 informerades klaganden också om möjligheten att få ärendet avgjort av utrikesministeriet samt om de gällande procedurbestämmelserna. Utrikesministeriet gav 25.9.2001 klaganden ett negativt beslut på hans begäran.

I justitiekanslerns beslut konstateras att utrikesministeriet 30.7.2001 vägrade lämna ut de uppgifter som klaganden bett om. I enlighet med 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet borde beslutet om att inte lämna ut handlingen ha motiverats och dessutom borde klaganden ha upplysts om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Klaganden borde enligt de ovan nämnda bestämmelserna också ha tillfrågats om han önskade att ärendet överförs till myndigheten för avgörande.

I ett senare skede, dvs. efter 21.9.2001, hade utrikesministeriet behandlat klagandens begäran på nytt enligt lagens procedurbestämmelser. Enligt justitiekanslerns beslut är det tolkbart om klagandens begäran var av en sådan natur att på den hade kunnat tillämpas den i lagen angivna längre behandlingstiden. Utrikesministeriet borde sålunda ha behandlat klagandens begäran i enlighet med huvudregeln i lagens 14 § 4 mom., dvs. utan dröjsmål och i varje fall inom den i lagen angivna tidsfristen på en månad. Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriets protokollavdelning på vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (797/1/01).

6.3 Inrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen

6.3.1 Anmärkning

En passkontrollants uppträdande

Enligt klagomålet hade en passkontrollant som var anställd av gränsbevakningsväsendet uppträtt högljutt och ohövligen när han granskade en i Frankrike bosatt familjs pass. Familjen hade med ett fartyg anlänt till Helsingfors från Estland. Familjefadern var medborgare i USA och

varaktigt bosatt i Frankrike. Passkontrollanten upplyste mannen om att denne stod i fel kö, dvs. i kön för EU-medborgare. Mannen och hans hustru, som reste med franskt pass, förklarade för passkontrollanten varför de hade valt linjen för EU-medborgare. Passkontrollanten hade då uppträtt aggressivt och inte svarat på de synpunkter som familjen framförde.

Med anledning av klagomålet ombads staben för gränsbevakningsväsendet ge en utredning. Med stabens utredning följde utlåtanden av staben för Finska vikens sjöbevakningssektion och Helsingfors gränskontrollavdelning samt passkontrollantens utredning.

I justitiekanslerns beslut konstaterades att passkontrollanten hade uppträtt högljutt och ohövligen i stället för att besvara eller ta ställning till de synpunkter som familjen framförde. Familjen hade enligt vad som framgick av utredningarna också grundad anledning att uppfatta passkontrollantens uppträdande som aggressivt. Passkontrollanten uppfattade själv saken så att hans arbete var brådskande och stökigt. Detta gjorde emellertid inte hans uppträdande mindre klandervärd, eftersom arrangemanget med två passkontrolllinjer redan i sig innebär att passkontrollanterna kan ta ställning till resenärernas sakliga argument till varför de valt en viss kö.

Justitiekanslerns slutsats var den att passkontrollanten inte hade uppträtt så som hans ställning och uppgifter förutsatte då han högljutt och ohövligen hade granskat familjemedlemmarnas pass. Också lagen om gränsbevakningsväsendet understryker att gränsbevakningsväsendet i sin verksamhet skall främja försonlighet och likvärdigt bemötande. Enligt statstjänstemannalagen och lagen om gränsbevakningsväsendet skall en passkontrollant bemöta resenärerna lugnt och sakligt också i besvärliga situationer. Enligt beslutet framgick det av utredningen i ärendet att det i första hand var passkontrollantens eget uppträdande som hade gjort situationen besvärlig.

I justitiekanslerns beslut uppmärksammades också den omständigheten att passkontrollantens rubricering av sin utredning, dvs. ”Utredning med anledning av Vatanens och Södermans förfrågan”, var märklig och att myndigheterna lämpligen i sina utlåtanden hade kunnat klarlägga orsaken till en sådan rubricering. Utredningarna och utlåtandena gav dessutom inte överhuvudtaget något svar på de synpunkter som framfördes i klagomålet, bl.a. frågan om familjefaderns varaktiga boningsorts betydelse för valet av passkontrolllinjen för EU-medborgare. Däre-

mot citerades passkontrollantens version av händelseförloppet, som enligt vad som utretts inte hade underkastats någon närmare granskning. Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att sjöbevakningssektionen och staben för gränsbevakningsväsendet hade förhållit sig vårdslöst och på ett för myndighetsverksamheten ovärdigt sätt när det gällde att inhämta och själva ge utredningar.

Justitiekanslern gav passkontrollanten en anmärkning för det osakliga uppträdandet vid granskningen av familjens pass. Dessutom uppmärksammade justitiekanslern för framtiden staben för gränsbevakningsväsendet samt staben för Finska vikens sjöbevakningssektion och Helsingfors gränskontrollavdelning på att utredningar som begärs med anledning av klagomål skall göras på ett sådant sätt att påståenden besvaras eller orsaken till att de lämnas obesvarade nämns (943/1/00).

6.4 Finansförvaltningen

6.4.1 Meddelanden

1) Besvarande av brev som adresserats till en minister

Klaganden hade till en minister sänt ett brev där han bad att hans ärende, som behandlats i statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd, skulle omprövas. Enligt lagen om statens säkerhetsfond hörde ärendet inte till ministeriets behörighet. Enligt det utlåtande som ministern gav justitiekanslern med anledning av klagomålet hade ärendet sänts till statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd för behandling.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att serviceprincipen, som hör till en god förvaltning, förutsätter att till myndigheter adresserade brev och förfrågningar besvaras inom en skälig tid. Klagandens brev till ministern gällde ett ärende som ankom på statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd. Det hade varit förenligt med principerna för en god förvaltning att utan dröjsmål överföra klagandens brev till det behöriga organet, dvs. till anvisningsnämnden för behandling och underrätta klaganden om överföringen. Se även punkt 3.4.12 (744/1/00).

2) Statskontorets betjäning på svenska

En svenskspråkig kommuns personalsekretärare klagade till justitiekanslern dels över att de

broschyrer över statens pensionsförmåner som kan beställas via Statskontorets webbsidor inte finns på svenska, dels över att Statskontoret brukar sända kommunen finskspråkiga besked om de kommunanställdas pensionsförmåner trots att kommunen är svenskspråkig.

Statskontoret anförde i sin utredning bl.a. att webbtjänsterna och beskedet om beviljade pensionsförmåner inte var lagstadgade serviceformer utan specialtjänster, som enligt Statskontorets åsikt inte behövde uppfylla alla de krav som språklagstiftningen ställer.

Justitiekanslern uppmärksammade Statskontoret på de förpliktelser som grundlagen och språklagstiftningen ställer när det gäller att betjäna de båda språkgrupperna på likvärdiga grunder. Enligt justitiekanslerns åsikt är det i fråga om information om individuella förmåner, såsom i detta fall pensionsrätten, inte enligt grundlagen möjligt att göra skillnad mellan obligatorisk respektive frivillig samhällelig information på nationalspråken.

I fråga om det informationsmaterial som sänts till kommunen konstaterade justitiekanslern att statskontoret handlat i strid med språklagen då den sänt finskspråkig information till en svenskspråkig kommun. Enligt språklagen borde materialet ha sänts på svenska. Se även punkt 3.4.25 (1144/1/00).

3) En skattebyrås förfarande i ett ärende som gällde adressuppgifter

Klaganden hade bött på flera adresser i huvudstadsregionen. Av misstag hade en adressförändring felregistrerats. Skattebyrån medgav att det var fråga om ett mänskligt misstag. Kundens skattepost hade trots upprepade adressändringar sänts till den felaktiga adressen. Felet och orsaken hade konstaterats och adressuppgifterna korrigerats först efter att kunden kontaktat skattebyrån.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att skattebyråns förfarande inte var godtagbart och meddelade skattebyrån sin kritik för kännedom (1201/1/01).

4) Behandlingstiden för skattebesvär

Besvär över bilskatt hade inkommit till tulldistriktet 14.1.2000. Besvärsskrivelsen och de handlingar som uppkommit under behandlingen av ärendet hade tillställts Helsingfors förvalt-

ningsdomstol i juli 2001. Det i bilskattelagens 70 § 4 mom. angivna kravet att sådana ärenden skall behandlas utan dröjsmål kunde sålunda inte anses ha blivit uppfyllt.

Tulldistriktet och tullombudet var ansvariga för dröjsmålet. Dröjsmålet kunde emellertid inte tillräknas tulldistriktet eller tullombudet som klandervärdt förfarande, med beaktande av Tullstyrelsens 28.3.2000 daterade cirkulär till tulldistriktet. I cirkuläret gav Tullstyrelsen tulldistriktet anvisningar om förfarandet med anledning av att högsta förvaltningsdomstolen genom sitt beslut 15.3.2000 hade beslutat be Europeiska gemenskapernas domstol ge ett prejudikat om beskattningen av begagnade bilar samt om mervärdesskatten på bilskatten.

Både tulldistriktet och tullombudet var enligt principen om en god förvaltning, som framgår av grundlagens 21 §, skyldiga att informera sökanden om dröjsmålet med behandlingen av hans besvär. Tulldistriktet och tullombudet var informationskyldiga redan på grund av Tullstyrelsens cirkulär 28.3.2000.

Biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden tulldistriktet och tullombudet sin uppfattning om dessas felaktiga förfarande då de underlät att informera sökanden om dröjsmålet med behandlingen av besvären (554/1/00).

6.4.2 Övriga ställningstaganden

1) Anvisningsnämndens beslut

Klaganden bad justitiekanslern undersöka statens säkerhetsfonds anvisningsnämnds förfarande. Klagande kritiserade nämndens beslut för att motiveringarna var otillräckliga samt för att nämndens beslut inte kunde överklagas.

Justitiekanslern ansåg att lagen inte förutsätter att anvisningsnämnden på samma sätt som ett sedvanligt förvaltningsbeslut motiverar sin anvisning om jämkning av en gäldenärs ersättningskyldighet till ett egendomsförvaltningsbolag. Det var inte fråga om ett sådant i förvaltningsförfarande givet beslut om tillämpning av rättsnormer som direkt och omedelbart hade påverkat svarandens förmån, rätt eller skyldighet. Anvisningen baserades på en prövning av frågan om egendomsförvaltningsbolaget till någon del skulle avstå från en ersättning som tilldömts det. Ett sådan avgörande behöver inte direkt uppfylla de i 24 § i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivna kraven på motivering av beslut, åtminstone

inte då nämndens vedertagna linjedragningar följs.

Enligt förarbetena till lagen om statens säkerhetsfond är avsikten med anvisningarna enligt lagens 5 § att de skall ha bindande verkan i förhållande till egendomsförvaltningsbolag. Av denna anledning och eftersom det är fråga om en administrativ åtgärd är beslutet eventuellt överklagbart. Från laglighetsövervakningens synpunkt kan inte heller en annan ståndpunkt anses vara felaktig, eftersom ärendet är tolkbart. Frågan om beslutets överklagbarhet kan på ett bindande sätt avgöras endast av en behörig domstol.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat Statens säkerhetsfonds anvisningsnämnd sin uppfattning om tolkningen av anvisningsbeslutens överklagbarhet (961/1/01).

2) Jäv för en tullbrottsutredare

Finlands Advokatförbund har bett justitiekanslern utreda om det är förenligt med förundersökningslagens jävsbestämmelser att tullväsendets brottsutredare utreder smugglings- och skattebrott där målsäganden, enligt Advokatförbundets uppfattning, är tullväsendet själv.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att lagstiftaren uttryckligen har avsett att tullärenden skall utredas av tullens egna utredare. Med anledning av att Advokatförbundet hänvisat till ett förundersökningsprotokoll från år 1998, där en överinspektör som var befullmäktigad av Tullstyrelsen ansåg sig representera Tullstyrelsen vid en rättegång som gällde skattebedrägeri, hänvisade biträdande justitiekanslern till ett senare avgörande (2001:66) där högsta domstolen ansåg att målsägande inte är Tullstyrelsen utan finska staten. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att Tullstyrelsen informerade sina anställda om den princip som framgår av avgörandet. I detta syfte sände biträdande justitiekanslern en kopia av sitt beslut till Tullstyrelsen för kännedom (16/21/01).

6.5 Undervisningsförvaltningen

6.5.1 Anmärkning

En tjänstemans agerande som privatperson

Rektorn för en högskolas övningsskola hade i maj 2000 till medlemmarna av högskolans styrel-

se och andra bemärkta personer vid högskolan sändt ett brev varav framgick att en namngiven elev vid övnings skolans lågstadium i mitten av 1980-talet hade gripits för snatteri och att elevens vid namn nämnda mors beteende hade sin bakgrund i en sjukdom.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att rektorn då han skrev brevet inte handlade på tjänstens vägnar utan i egen skap av privatperson. Det måste emellertid anses klart att rektorn för en högskolas övnings skola måste åtnjuta särskilt förtroende och respekt. Statstjänstemannalagens 14 § 2 mom., enligt vilket en tjänsteman skall uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter, måste sålunda anses ha förpliktat rektorn då han skrev det nämnda brevet. Rektorn gavs en anmärkning för att han bröt mot bestämmelsen då han skrev brevet (677/1/01).

6.6 Jord- och skogsbruksförvaltningen

6.6.1 Framställningar

1) Bemyndigande att periodisera miljö stöd för skogsbruket

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
25.2.2002, dnr 26/50/00 och 675/1/01

Ärendets anhängighet

När justitiekanslern 4.12.2000 besökte Skogsbrukets Utvecklingscentral Tapio väcktes frågan om tillämpningen av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996, nedan finansieringslagen). Sista meningen i lagens 26 §, enligt vilken stöd som beviljats för andra åtgärder betalas i en enda post, gäller utbetalning av miljö stöd. Vid Tapio var man av den åsikten att 6 och 10 § i jord- och skogsbruksministeriets beslut om miljö stöd för skogsbruket (144/2000, nedan miljö stödsbeslutet) som gäller periodisering och betalning av miljö stödet, inte stämmer överens med lagens 26 §.

Skogsägaren RL som utrett ärendet bad 25.5.2001 justitiekanslern utreda om jord- och skogsbruksministeriet hade förfarit lagligt då det utfärdade bestämmelserna om periodisering av miljö stöd. Enligt RL:s åsikt innehåller ministeriets beslut inkonsekvenser som är menliga för honom.

Jord- och skogsbruksministeriets motivering

I den utredning och det utlåtande som jord- och skogsbruksministeriet sände in 6.2.2001 anför ministeriet bl.a. att miljö stödet är en finansieringsform som är speciell för skogsbruket. Miljö stöd betalas under förutsättning att markägaren avhåller sig från att nyttja och vårda skogen med åtgärder som i och för sig är lagliga. Miljö stödet ersätter huvudsakligen det inkomstbortfall som uppkommer genom att den biologiska mångfalden eller särskilt viktiga livsmiljöer bevaras. Ett miljö stödsavtal innebär i praktiken att det område som avtalet avser skyddas under en viss tid. Problemen med miljö stödet ansluter sig till den traditionella skogsförbättrings verksamhetens behov samt till utgångspunkterna för finansieringslagen och miljö stödet.

Enligt miljö stödsbeslutet baserades betalningen av stödet på ett mellan skogscentralen och markägaren ingånget avtal som är i kraft 30 år. Enligt 10 § i miljö stödsbeslutet beräknas stödet för varje tioårsperiod på det aritmetiska medelvärdet av det genomsnittliga rotpriset per kubikmeter virke under tre år före betalningstidpunkten, inom skogscentralens verksamhetsområde. Stödbeloppet för varje period baseras på aktuella uppgifter om virkespriser. Syftet med förfarandet är att markägarna skall behandlas rättvist och likvärdigt. Ministeriet uppgår att beviljandet och betalningen av stödet i tioårsperioder också möjliggör en ändamålsenlig övervakning av stödet, eftersom skogscentralen skall förvissa sig om att avtalsvillkoren har iakttagits innan stöd för den följande tioårsperioden beviljas och betalas.

Ministeriet har konstaterat att frivillig fredning av skogsbruksmark i syfte att trygga naturens mångfald och uppnå syftet med miljö stödet är en process som måste granskas på lång sikt. Ett miljö stödsavtal är i kraft 30 år. Enligt finansieringslagens 28 § kan det i regel inte bestämmas att finansiering skall återkrävas efter att tio år har förflutit sedan finansieringen beviljades. Stödet måste kunna återkrävas om villkoren för beviljandet av stödet inte iakttas. Ministeriet anser att det inte genom sitt beslut har kunnat avvika från lagens återkravsbestämmelse och utsträcka återkravs förfarandet längre än tio år.

När stöd beviljas och betalas för tio år i sänder, i stället för 30 år, är det möjligt att ingå flera avtal. Vid beredningen av bestämmelserna om beviljandet och betalning av stöd var avsikten framförallt att trygga riksdagens budgetmakt. Om riksdagen inte anvisar tillräckliga anslag för miljö stöd för-

faller avtalet enligt miljöstödsbeslutets 9 § 2 mom., utan övriga påföljder.

Bemötanden

I Tapios bemötande 30.3.2001 konstateras att det i praktiken framförallt är frågan om huruvida det är rättvist att periodisera betalningen av miljöstöd till en markägare över sammanlagt 20 år. Från rättslig synpunkt är det fråga om huruvida periodiseringen av miljöstödet, dvs. miljöstödsbeslutet, stämmer överens med finansieringslagen.

I bemötandet framhålls det att ministeriet enligt finansieringslagens 19 § 3 mom. bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om miljöstödet samt om andra omständigheter som nämns i lagrummet, men inte att avvika från bestämmelserna. Enligt finansieringslagens 26 § skall miljöstödet betalas ut i en post efter att finansieringen beviljats. En avvikelse från denna regel på så sätt att betalningen sker under en 20 års period i tre poster är större än lagens ordalydelse ”meddela närmare föreskrifter” avser.

RL framhöll 7.11.2001 att de knappa miljöstödsanslagen och möjligheten till en ändamålsenlig övervakning inte kan anföras som motivering för att en skogsägare måste vänta över 20 år på det slutliga stödet (ersättningen för inkomstbortfall). De nuvarande anvisningarna orsakar onödigt extraarbete för skogscentralerna.

Avgörande

Justitiekanslern anför i sitt beslut att bestämmelserna i 6 kap. i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk gäller hela lagen, om inte annat bestäms i fråga om någon typ av ärenden. Eftersom något annat inte bestäms om utbetalningen av miljöstöd förefaller det som om en ordagrann tolkning av finansieringslagens 26 § förutsätter att miljöstödet skall betalas ut på en gång.

Den omständigheten att finansieringslagen inte i sig innehåller några andra bestämmelser om utbetalningen betyder inte nödvändigtvis att utbetalningen av miljöstöd inte kan regleras på något annat sätt. Härvid bör det observeras att 3 kap. som har rubriken ”Stöd för upprätthållande av skogarnas biologiska mångfald” och bemyndigandet i 19 § 3 mom. utgör en rättslig grund för och ger möjlighet att betala ut miljöstödet med avvikelse från huvudregeln i finansieringslagens 26 §.

I sin ursprungliga utformning (1094/1996) gav bemyndigandet som då ingick i 19 § 2 mom., rätt

att meddela närmare föreskrifter om miljöstödet. Bemyndigandet utvidgades genom en lagändring som gavs 19.12.1997 och trädde i kraft 1.1.1998 (1286/1997) så att det omfattade också miljöstödsavtal, återkrav av miljöstödet och räntan på stöd som återkrävs. Samtidigt flyttades bemyndigandet till 19 § 3 mom. I den ursprungliga propositionen om revidering av skogslagstiftningen (RP 63/1996 rd) och i propositionen med förslag till ändring av finansieringslagen (RP 212/1997 rd) framgår inte vilka närmare bestämmelser om miljöstöd eller miljöstödsavtal som var tänkta att ges.

Lagens bemyndigande att meddela närmare föreskrifter/bestämmelser genom författningar på en lägre hierarkisk nivå innebär delegering av lagstiftande makt. Sådana föreskrifter och bestämmelser kan utfärdas i fråga om ärenden som inte förutsätter reglering på lagnivå. I de flesta fallen är det fråga om bestämmelser som har samband med verkställigheten av en lag. Vid tidpunkten för miljöstödsbeslutet var det när lagstiftande makt överfördes till ministeriets beslutsnivå fråga om möjligheten att meddela föreskrifter som var av teknisk natur och/eller av mindre betydelse.

Finansieringslagens 3 kap. innehåller endast 19 §. Miljöstödsbeslutet som har meddelats med stöd av paragrafen reglerar miljöstöd och miljöstödsavtal. Från markägarens synpunkt är miljöstödsbeslutet avgörande för vilken typ av miljöstödsavtal som kan ingås samt för tidpunkten då markägaren har rätt att få miljöstödsersättning. I detta avseende är den centrala bestämmelsen miljöstödsbeslutets 10 §.

Det är fråga om vilken typ av föreskrifter om miljöstöd och miljöstödsavtal som kan meddelas med stöd av bemyndigandet i finansieringslagens 19 § 3 mom. Bestämmelsen är av en allmän karaktär. Detta betyder emellertid inte att det vid utnyttjandet av bemyndigandet att meddela föreskrifter inte är skäl att beakta begränsningar som avser reglering på en lägre hierarkisk nivå än lag. Med beaktande av utformningen och betydelsen av miljöstödsbeslutets 10 § när det gäller skogsägarens rättsliga ställning kan det ifrågasättas om periodiseringen av miljöstödet i samband med att miljöstödsavtalet ingås faktiskt kan betraktas som en teknisk och/eller mindre betydande bestämmelse.

En granskning av ärendet utifrån grundlagens 80 § som trädde ikraft 1.3.2000 ger vid handen att republikens president, statsrådet och ministerierna kan utfärda förordningar med stöd av 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. Ett ministerium kan sålunda genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om mindre detaljer som har samband med individens rättigheter och skyldigheter, förutsatt att de grundläggande lagbestämmelserna är tillräckligt exakta.

De övervakningstekniska och ekonomiska motiveringar som anförts för periodiseringen är i och för sig förståeliga. Rättsligt stöd för periodiseringen ger dels den nämnda specialbestämmelsen i finansieringslagens 19 § 3 mom., dels den allmänna tio års preskriptionstiden. I skenet av de gällande bestämmelserna förefaller den rättsliga grunden för periodiseringen vara något oklar. Justitiekanslern har därför framställt att jord- och skogsbruksministeriet överväger att justera och förtydliga finansieringslagens 19 § 3 mom. så att i lagrummet nämns möjligheten att periodisera miljöstödet i samband med att miljöstödsavtalet ingås och de avtalsenliga ersättningarna betalas ut.

Enligt en uppgift från jord- och skogsbruksministeriet har ärendet behandlats i den arbetsgrupp för revidering av finansieringslagen som tillsattes 22.1.2003. Arbetsgruppen har getts i uppdrag att i form av en proposition föreslå ändringar i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (finansieringslagen). Arbetsgruppens mandattid går ut 31.12.2003.

2) Forststyrelsen som tillståndsmyndighet och affärsidkare på ett ödemarksområde

Justitiekanslern har behandlat ett klagomål som gällde Forststyrelsens tillståndspraxis i fråga om ett ödemarksområde som den har i sin besittning med stöd av ödemarkslagen. Det var fråga om en konkurrenssituation där Forststyrelsens egen företagsenhet Villi Pohjola också bedrev naturturism.

Enligt justitiekanslerns avgörande framgick av de skriftliga utredningarna inga klara bevis för att Forststyrelsen genom tillstånds- och övriga åtgärder gynnat Villi Pohjola. Man fick emellertid det intrycket att Villi Pohjola hade de bästa förutsättningarna att utnyttja t.ex. nätet av ödemarksstugor. Detta berodde uppenbarligen på valet av snöskoterrutter. I avgörandet konstaterades att ärendet kan granskas också utifrån lagstiftningen om konkurrensbegränsningar, vilket innebär att Konkurrensverket är behörig myn-

dighet. I avgörandet konstaterades vidare att situationen var temporär eftersom vård- och dispositionsplanen för Lapska armens ödemarksområde har inlämnats till miljöministeriet för fastställelse. Med beaktande av att ödemarkslagen trädde i kraft 1.2.1991 och att lag- och ekonomiskottet i sitt betänkande 22/1990 rd förutsatte att planen skulle uppgöras så omsorgsfullt och skyndsamt som möjligt, har justitiekanslern samtidigt framställt att miljöministeriet i mån av möjlighet påskyndar behandlingen av ärendet.

Enligt en uppgift från miljöministeriet har högsta förvaltningsdomstolen behandlat en annan vård- och dispositionsplan för Enontekis ödemarksområde. Enligt ministeriets åsikt var det skäl att invänta högsta förvaltningsdomstolens ståndpunkt i ärendet före den fortsatta behandlingen (70/1/01).

6.6.2 Meddelanden

1) Beviljande av jaktlicens för lodjur

Landsbygdsnäringsnämnden hade beviljat två jaktlicenser för lodjur inom Norra Tavastlands jaktvårdsdistrikt. Klaganden ansåg att det inte fanns sådana förutsättningar för beviljande av licenserna som avses i Finlands lagstiftning eller i det naturvårdsdirektiv som utfärdats av Europeiska Gemenskapernas Råd.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att lodjuret är strikt skyddat och får dödas i naturen endast i undantagsfall. I de fall som avsågs i klagomålet kunde det inte dokumenteras att förutsättningarna för att bevilja undantag från förbudet mot lodjursjakt var uppfyllda. Justitiekanslern uppmärksammade landsbygdsnäringsnämndens besvärskammade landsbygdsdirektivet, enligt vilket lodjuret klassas som strikt skyddat, måste iaktas. Om jaktlicens för lodjur beviljas måste tillståndsmyndigheten i praktiken förvissa sig om att alla förutsättningar för att avvika från det strikta skyddet är uppfyllda. Undantaget får bl.a. inte göra det svårt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (229/1/01).

2) Dröjsmål med behandlingen av ett ärende hos en miljöcentral

Klaganden hade 20.2.1996 till en miljöcentral lämnat in besvär över en strandplan och samti-

digt också ett klagomål över ett bygglov som år 1993 beviljats på området. Miljöcentralen hade i underställningsförfarande prövat besvären och fastställt strandplanen 28.8.1996. Högsta förvaltningsdomstolen beslöt 7.3.1997 fastställa miljöcentralens beslut. Miljöcentralen besvarade 14.7.2000 det klagomål som klaganden ställt till den.

Enligt vad som utretts hade behandlingen av ärendet hos miljöcentralen dragit ut på tiden till följd av en planundersökning av området och vissa perifera konstruktioner som skulle uppföras på området. En bidragande orsak var att man inväntade att besvär förfarandet med anledning av planen skulle slutföras. En orsak var också att ärendets föredragande haft långa sjukledigheter efter högsta förvaltningsdomstolens avgörande. Sommaren 1999 hade föredraganden bytts ut. Hösten 1999 utreddes viljan att fullfölja klagomålet samt ombads kommunen ge en utredning i ärendet. Enligt vad som utretts var en orsak till den långa behandlingstiden också ärendets natur samt miljöcentralens stora arbetsbörda och prioritering av ärenden.

Av utredningen framgick sålunda att orsakerna till den långa behandlingstiden var många. De enskilda orsakerna till dröjsmålet kunde i och för sig anses vara godtagbara. Med hänvisning till grundlagens 21 § enligt vilken ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål uppmärksammade biträdande justitiekanslern miljöcentralen på att behandling av ärenden skall ordnas på ett sådant sätt att dröjsmål kan undvikas. Långa behandlingstider kan äventyra parternas rättssäkerhet. Om en föredragande har långa sjukledigheter är det skäl att fästa särskilt avseende vid att ärendena blir skötta (589/1/00).

3) Motivering av beslut och protokollföring vid en styckningsförrättning

Vid en styckningsförrättning hade ett outbrutet område överförts till en existerande fastighet. Samtidigt hade en vägrätt som inrättats för den fastigheten på moderfastighetens område upphävts och för den mottagande fastigheten hade vid styckningsförrättningen inrättats en vägrätt som avsåg en befintlig väg på den fastighet som klaganden ägde. Klaganden har inte sökt ändring i förrättningen.

Varken av förrättningsmännens vägbeslut eller av förrättningsprotokollet framgick vilka fak-

ta vägbeslutet hade baserats på, när det gällde jämförelsen mellan den berättigade fastighetens vägbehov och den olägenhet som orsakades den belastade fastigheten.

Enligt fastighetsbildningslagens 187 § skall i förrättningsprotokollet antecknas bl.a. förrättningsmännens avgöranden jämte motivering till dessa. Förrättningsingenjören svarar för protokollföringens lagenlighet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att motiveringarna till avgöranden har en särskild betydelse för parternas rättssäkerhet, bl.a. för bedömningen av eventuellt ändringssökande samt när det gäller besvärsgrunderna. Eftersom det inte framförts i klagomålet att orsaken till att den i samband med styckningsförrättningen beviljade vägrätten inte hade överklagats var vägbeslutets bristfälliga motivering, föranledde förrättningsingenjören förfarande inte annat än att han uppmärksammades på vikten av att beslutsmotiveringar protokollförs i enlighet med fastighetsbildningslagens 187 § (287/1/00).

4) Dröjsmål med inledande av förrättning

En styckningsförrättning hade blivit anhängig vid en lantmäteribyrå genom ett förordnande 22.8.1997 men förrättningens första sammanträde hade hållits först 15.6.1999. Orsaken till dröjsmålet var att de förrättningar som var anhängiga hos en ingenjör, som från fältarbete hade övergått till andra uppgifter, inte snabbt hade tilldelats andra förrättningsingenjörer. Förrättningen överfördes 25.5.1999 på en ingenjör som slutförde den 5.8.1999.

Enligt II kap. 16 § (969/1995) i regeringsformen för Finland och enligt 21 § i Finlands grundlag som trädde i kraft 1.3.2000 har var och en rätt att få sin sak behandlad bl.a. utan ogrundat dröjsmål av en myndighet som är behörig enligt lag. Enligt vad som utretts hade slutförandet av styckningsförrättningarna åren 1997-1999 tagit sammanlagt 7,3 månader i anspråk. År 1999 hade som mål uppställts en sammanlagd behandlingstid på 6 månader.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade lantmäteribyran på den grundläggande rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Efter att förrättningen inletts kunde det inte konstateras något dröjsmål i förrättningsingenjörens förfarande (287/1/00).

6.6.3 Övriga ställningstaganden

1) Behandling av ansökningar och skötsel av ett rehabiliteringsärende

Ett avtal som vid en TE-centrals landsbygd-savdelning hade ingåtts med en odlare hade med avvikelser från det begynnelsedatum som angavs i ansökan, dvs. 15.5.1998, antecknats träda i kraft 1.10.1998. Framflyttningen av begynnelsestartpunkten var felaktig eftersom sökanden, som för egen del hade vidtagit vederbörliga åtgärder, inte kunde tillräknas överskridningen av en i jord- och skogsbruksministeriets cirkulär angiven ansökningstid, då övervakningen berodde på myndigheternas eget handlande. TE-centralens beslut och landsbygdsnäringsnämndens beslut, varmed besvären förkastades, hade upphävts till följd av fortsatta besvär.

Det har inte visats att den överinspektör som fattade TE-centralens beslut uppsåtligt handlat felaktigt i ärendet. Snarare föreföll det som om han noggrant försökt följa anvisningarna och därvid inte fäst tillräckligt avseende vid de synpunkter på sökandens ställning och rättssäkerhet som skall beaktas vid ansökningsförfarandet. Med beaktande av att landsbygdsnäringsnämnden i egenskap av besvärmyndighet hade fastställt TE-centralens överklagade beslut, ansåg biträdande justitiekanslern att överinspektörens förfarande inte föranledde andra åtgärder än att han uppmärksammades på att förfarandet konstaterats vara felaktigt.

Överinspektören hade sedermera i ärendet berett två nya beslut som landsbygdsnäringsnämnden hade upphävt bl.a. på den grunden att lagen om förfarandeförfarande inte hade iakttagits. Också till denna del uppmärksammade biträdande justitiekanslern överinspektören på de felaktigheter som konstaterats i hans förfarande.

Den ovan nämnde odlaren hade 1.7.1993—1.2.2000 varit avdelningschef först vid lantbruksnäringsdistriktet och sedan vid TE-centralens landsbygdsavdelning. Jord- och skogsbruksministeriet hade varit hans arbetsgivare 1.7—31.12.1997 och 1.8.1998—31.1.1999, likväl så att han under båda perioderna varit sjukledig, först 28.8.1999 och därefter på nytt 19.10.1998. Rehabiliteringsperioderna inföll 1.3.1997—31.7.1998 och 1.3—31.12.1999.

Enligt vad som utretts i ärendet hade rehabiliteringen ordnats i samråd mellan tjänstemannen,

jord- och skogsbruksministeriet samt Statskontoret. Ett regeringsråd som vid en förhandling i ministeriet 15.10.1997 fungerat som personalchef hade utnämnts till kontaktperson. Vid ministeriet hade emellertid inte vidtagits några åtgärder i rehabiliteringsärendet. Som motivering för sitt handlande anförde ministeriet att det inte var tjänstemannens arbetsgivare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ministeriets motivering visade att man vid ministeriet inte hade insett rehabiliteringsärendets betydelse och värdesatt de övriga parternas agerande. Om man vid ministeriet faktiskt ansett att ministeriet inte var tjänstemannens arbetsgivare borde ministeriet omedelbart ha underrättat de övriga parterna om saken och även meddelat vilken myndighet som var tjänstemannens arbetsgivare i rehabiliteringsärendet. Regeringsrådet och ministeriet uppmärksammades på vikten av en korrekt skötsel av rehabiliteringsärenden (1070/1/99).

2) Forststyrelsen som beviljare av terrängtrafiktillstånd

Forststyrelsen hade inte beviljat en lokal invånare terrängtrafiktillstånd som skulle ha gett honom rätt att under den snötäckta perioden avvika från snöskoterleder. Tidigare hade sådant tillstånd beviljats. Enligt Forststyrelsens interna anvisningar kunde tillstånd att avvika från snöskoterleder beviljas bl.a. för småviltsjakt och pilkfiske.

Justitiekanslern anförde i sitt avgörande att med beaktande av 2 § 3 mom. i lagen om Forststyrelsen (1169/1993) och motiveringen till regeringens proposition 257/1993 rd som ledde till att lagen stiftades kan det inte uteslutas att Forststyrelsen när den behandlade och avgjorde tillståndsansökan hade handlat i egenskap av myndighet och att en besväransvisning sålunda borde ha fogats till det negativa beslutet. Det är emellertid i sista hand besvärmyndigheten som skall avgöra frågan om beslutets överklagbarhet och om besväransvisningen.

Behandlingen av tillståndsansökningar är en samhällelig uppgift. Med beaktande av att med samhällliga uppgifter, i avsaknad av bestämmelser om saken, i allmänt språkbruk avses offentliga uppgifter uppmärksammas i avgörandet de synpunkter som framgår av svaret.

Det finns inga specialbestämmelser om bevil-

jande av terrängtrafikstillstånd. Forststyrelsen beviljar tillstånd enligt prövning. Detta betyder inte att tillstånd alltid kan beviljas eller förvägras utan att fästa avseende bl.a. vid det som ansökan gäller, det behov att röra sig i terrängen som avses i ansökan och andra allmänna bedömningsaspekter samt det slitage på naturen som trafiken innebär. Den tillståndspraxis som Forststyrelsen tillämpar har sålunda samband med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. Den praxis som utvecklats innebär att tillståndsansökningar kan avgöras på ett förutsägbart sätt och att liknande ansökningar avgörs på samma sätt. Jämlikheten sträcker sig emellertid inte så långt att om en sökande beviljas terrängtrafikstillstånd på en viss grund så måste en annan sökande beviljas tillstånd på någon annan grund. Varje grund måste kunna bedömas utgående från de ovannämnda synpunkterna samt med beaktande av de opartiskhets- och jämlikhetsprinciper som skall iaktas vid skötsel av offentliga uppgifter. Dessutom måste förbudet mot godtycke beaktas. Forststyrelsen har beviljat terrängtrafikstillstånd för körning utanför snöskoterleder bl.a. på arbets-, turism-, semester- och fritidsrelaterade grunder.

Forststyrelsen förvaltar 5 600 av de 6 470 kvadratkilometer som Savukoski kommun omfattar. Tillståndspraxisen har sålunda en reell betydelse. Klaganden hade tidigare beviljats tillstånd för terrängtrafik. Det finns ingen nämnvärd skillnad mellan naturutflykter med snöskoter och andra typer av naturutflykter. Det slitage på naturen som uppkommer genom att man avviker från snöskoterleder kan mycket väl jämföras med det slitage som uppkommer genom snöskoterkörning med tillstånd som beviljats på de nuvarande grunderna, inklusive kommersiella snöskotersafarier. Det negativa beslutet motiverades inte med olägenheter för naturen. Eventuella olägenheter kan förebyggas och begränsas genom att specialvillkor fogas till tillståndet, med beaktande också av att sådana tillstånd söks och beviljas i allt större antal.

I avgörandet konstateras till slut att justitiekanslern inte är behörig att bestämma hur myndigheterna skall avgöra ärenden. Inte heller är justitiekanslern behörig att bestämma vilken tillståndspraxis som skall iaktas. Forststyrelsen har fortfarande, med beaktande av de synpunkter som anförs ovan, prövningsrätt när det gäller att bestämma på vilka villkor terrängtrafikstillstånd beviljas i enskilda fall. Dessa synpunkter har meddelats Forststyrelsen för kännedom (523/1/01).

6.7 Trafikförvaltningen

6.7.1 Meddelande

Rundradion Ab och justitiekanslerns övervakningsskyldighet

I ett klagomål framfördes att det i Rundradion Ab:s televisions- och radioprogram saknas regelbundna finskspråkiga specialutsändningar om orientering och skidororientering. Klaganden berättade dessutom att han skrivit om saken till bolaget men inte fått något svar.

Med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern för det första att han är behörig att övervaka hur bolaget uppfyller de krav som rundradiolagens 7 § ställer på programutbudet och framförallt hur bolagets förvaltningsråd ser till att i synnerhet uppgifter som hör till den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte blir fullgjorda. För det andra ansåg justitiekanslern att program om orientering och skidororientering omfattas av rundradiolagens 7 § och att begreppet ”den allmännyttiga verksamheten” innefattar också besvarande av brev som gäller det programutbud som avses i rundradiolagens 7 §.

Justitiekanslern meddelade för kännedom Rundradion Ab som sin uppfattning att principerna för en god förvaltning förutsätter att brev besvaras. Den allmännyttiga uppgiften enligt rundradiolagens 7 § innefattar sålunda besvarande av brev om det programutbud som avses i paragrafen. Eftersom klagandens brev inte hade varit osakliga borde bolaget ha besvarat dem (1253/1/00).

6.7.2 Övriga ställningstaganden

1) Utredning av statsrådets andel i Sonera Ab:s UMTS-beslut

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut ingår i sin helhet i avsnitt 9.1 s. 121 (15/50/02).

2) Besvarande av en riksdagsmans skriftliga fråga

Enligt grundlagens 4 kap. har riksdagsledamöterna rätt att ställa skriftliga frågor till den behöriga ministern för att få uppgifter som de behöver för skötseln av uppdraget som riksdagsledamot. Enligt beredningshandlingarna (RP 361/1992 rd) för riksdagsordningens bestämmel-

ser om skriftliga spörsmål skall rätten att ställa spörsmål vara individuell och förutsättningarna för utnyttjandet av denna rätt skall vara så fria som möjligt. Att talmannen överlämnar ett spörsmål för att besvaras av en statsrådsmedlem innebär att talmannen anser spörsmålet uppfylla de krav som ställs på skriftliga spörsmål. Det är inte motiverat att lämna besvarandet beroende av statsrådsmedlemmens prövning.

Eftersom riksdagen nyligen hade behandlat de i en riksdagsledamots skriftliga spörsmål nämnda ärenden som gällde utbyte av Sonera Abp:s högsta ledning, kunde kommunikationsministern som besvarade spörsmålet i riksdagen i stället för ett kort konstaterade svar på en rad ha kunnat hänvisa till ett tidigare spörsmål som gällde samma ärende samt till det utlående som ekonomiutskottet gav strax därefter (274/1/01).

6.8 Handels- och industriförvaltningen

6.8.1 Meddelande

En handling offentlighet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en TE-central på offentlighetslagens 14 § 3 mom. 2 punkten enligt vilken en tjänsteman om han vägrar att lämna ut begärda uppgifter skall ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande (894/1/01).

6.9 Social- och hälsovårdsförvaltningen

6.9.1 Meddelanden

1) Ansvaret för ordnande av specialiserad sjukvård

I ett klagomål kritiserades en länsstyrelses tolkning av bestämmelserna om ansvaret för ordnande av specialiserad sjukvård. I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade justitiekanslern att de gällande bestämmelserna om saken kan tolkas på olika sätt. Fördelningen av vårdansvaret mellan kommunerna och sjukvårdsdistriktet är inte så klart och tydligt reglerad att det i enskilda fall är lätt att fastställa vilken tolkning som är den rätta. Enligt vad som konstaterats i avgörandet är frågan om ansvaret för ordnandet av specialiserad sjukvård viktig

från grundrättighetssynpunkt. Det är sålunda skäl att genom lagstiftning förtydliga gränserna för och innebörden av kommunernas och sjukvårdsdistriktens ansvar. Justitiekanslern meddelade för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken (1142/1/02).

2) Lagligheten i reglerna för beviljande av stödbostäder på barnskyddsgrunder

Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagligheten i reglerna för beviljande av stödbostäder på barnskyddsgrunder. Stödbostäderna disponerades av socialsektorn inom den kommunala social- och hälsovårdsförvaltningen. Klaganden hade varit tvungen att 3.6.1999 underteckna ett samarbetsavtal vilket innebar att han som ett villkor för inflyttningen i en stödbostad godkände vissa regler. Vid tidpunkten för undertecknandet var klaganden 17 år. Han hade inte omhändertagits av socialnämnden. En socialarbetare hade med egen nyckel öppnat stödbostadens dörr och krävt att få komma in, i strid med klagandens förbud.

Enligt 3 punkten i de stödbostadsregler som social- och hälsovårdsförvaltningen tillämpade har en ledare eller socialarbetare rätt att vid behov göra husrannsakan för att utreda misstankar om narkotikabrott. Enligt 4 punkten skall klienten samtycka till drogtest om det finns tydliga tecken på att han eller hon har gjort sig skyldig till narkotikabrott. Enligt 7 punkten kan egendom tas i beslag. Enligt 11 punkten har en ledare eller socialarbetare rätt att med egen nyckel gå in i en stödbostad.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till att enligt grundlagens 7 § har alla rätt till personlig frihet och integritet. I grundlagens 10 § finns bestämmelser om skydd för privatlivet och i grundlagens 15 § om egendomsskydd.

Enligt beslutet skall på stödboendet i det aktuella fallet tillämpas barnskyddslagens 4 kap. vari föreskrivs om stödåtgärder inom den öppna vården. Det är inte frågan om anstaltsvård. Stödbostadsreglerna skall stämma överens med de krav som ställs inom den öppna vården. De får sålunda inte tillåta tvångsmedel. Avsikten med de lagstadgade stödåtgärderna inom den öppna vården varken är eller kan vara att ingripa i de ovan nämnda grundlagsenliga rättigheterna.

Stödbostadsreglerna kan inte ens i det fall att barnskyddsklienten godkänner dem gå längre än barnskyddslagen tillåter. De ovan nämnda punkterna i stödbostadsreglerna måste utformas och

tillämpas på ett sådant sätt att de endast kompletterar barnskyddslagens bestämmelser.

Stödbostadsreglerna bör också vara förenliga med den rättsregel som framgår av barnskyddslagens 9 § 3 mom. Enligt denna skall familje- och individinriktat barnskydd genomföras så hänsynsfullt som möjligt och så att åtgärderna inte skadar barnets gynnsamma utveckling.

I fråga om stödbostadsreglernas 4 punkt om drogtester hänvisade biträdande justitiekanslern till tidigare ställningstaganden av biträdande justitieombudsmannen samt av ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern. I dessa påtalades brister i lagstiftningen om drogtest.

I fråga om myndigheternas rätt att ingripa i stödboende hänvisade biträdande justitiekanslern till socialvårdslagens 41 § samt till 22 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att de i klagomålet nämnda stödbostadsreglerna delvis innebar större ingrepp i barnskyddsklientens rättigheter än grundrättighetsbestämmelserna och barnskyddslagen tillåter. Social- och hälsovårdsförvaltningen har meddelat att den förnyar reglerna för stödbostäder. Biträdande justitiekanslern konstaterade att detta var nödvändigt. Han uppmärksammade social- och hälsovårdsförvaltningen på det som anförs i beslutet (174/1/00).

3) Folkpensionsanstaltens rådgivningsskyldighet

I ett klagomål kritiserades Folkpensionsanstaltens rådgivningsverksamhet. Klaganden stod i begrepp att flytta till ett annat EU-land. Han hade flera gånger vänt sig till Folkpensionsanstalten för att ta reda på hur han skulle gå till väga för att få sin socialförsäkring överförd till sitt nya hemland.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att besvarande av skriftliga förfrågningar i enskilda fall — såsom i det fall som avsågs i klagomålet — kan dröja oskäligt länge och hålla klienten i ovisshet om rätten till boende-relaterade socialförsäkringsförmåner. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Folkpensionsanstalten som sin uppfattning att den bör ge utförligare svar än den gett i det aktuella fallet samt att svaret bör innehålla tillräckligt tydliga anvisningar om hur klienten skall gå vidare med sitt ärende och vilka myndigheter han skall vända sig till (1178/1/01).

4) Klientrådgivning

Rättsskyddscentralen för hälsovården och Södra Finlands länsstyrelse hade gett klaganden motstridig och delvis oklar information om vilken myndighet ett klagomål över en läkares förfarande skulle riktas till.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet ansåg biträdande justitiekanslern att det inte är förenligt med en god förvaltning att på det sätt som framgår av klagomålet låta en klient själv ta reda på vilken myndighet han skall vända sig till, i synnerhet som både länsstyrelsen och rättsskyddscentralen enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården var behöriga att behandla det ärende som avsågs i klagomålet. Rådgivningen bör gå ut på enkla och tydliga anvisningar som inte väger mellan olika alternativ. Om detta inte är möjligt och det ärende som frågan gäller hör eller eventuellt kan höra till myndigheternas behörighet, men avgörandet av behörighetsfrågan kräver närmare utredning, skall myndigheten utreda ärendet och därefter med stöd av lagen om förvaltningsförfarande, till de delar som ärendet inte hör till dess behörighet, överföra ärendet till en behörig myndighet. Biträdande justitiekanslern har uppmärksammat Rättsskyddscentralen för hälsovården och Södra Finlands länsstyrelse på det korrekta förfarandet i fall som detta samt på vikten av en entydig klientrådgivning (611/1/01).

5) Behandlingstiden för ansökningar enligt folkpensionslagen

Enligt folkpensionslagens bestämmelser skall förmånsansökningar i regel behandlas inom tre kalendermånader efter att ansökan jämte utredningar har lämnats in till en lokalbyrå. Behandlingstiderna för en ansökan om invaliditetspension och för en pensionstagares ansökan om bostadsbidrag hade överskridit den nämnda tiden. I sitt beslut uppmärksammade biträdande justitiekanslern Folkpensionsanstalten på vikten av att ansökningar behandlas utan oskäligt dröjsmål (675/1/00).

6) Beslut om sjukdagpenning

Klaganden bad justitiekanslern undersöka ett ärende som gällde avslag på en ansökan om sjukdagpenning. Folkpensionsanstalten hade avslagit ansökan för tiden 25.11.1999—25.2.2000.

Klagandens senaste sjukdagpenningsperiod hade upphört 31.8.1999. Klagandens besvär till socialförsäkringsnämnden och prövningsnämnden hade förkastats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att sjukförsäkringslagen innehåller flera centrala bestämmelser om utkomstskydd. Bestämmelserna kan emellertid i praktiken vara svårbegripliga. Sjukförsäkringslagens 19 §, som tillämpades på det aktuella fallet, utgör inget undantag i detta avseende. Utkomstskyddsbeslut jämte motiveringar är viktiga inte bara från individens utan också från hela systemets synpunkt. Tillräckligt utförliga motiveringar förbättrar beslutens tydlighet och begriplighet. Välskrivna motiveringar hjälper också sökanden att komplettera sin ansökan eller att överklaga beslutet. Dessutom minskar de behovet att överklaga beslut. Med hänvisning till grundlagen, lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocesslagen uppmärksammade biträdande justitiekanslern de myndigheter som behandlar utkomstskyddsärenden på vikten av att motivera beslut (454/1/01).

7) Tillsättning av en tjänst

Biträdande justitiekanslern ansåg att en myndighet handlade felaktigt då den inte tillsatte en tjänst som förklarats ledig. Enligt utredningen var orsaken till att tjänsten inte tillsatts i sista hand att myndigheten hade omorganiserats. Tjänstens benämning och de formella behörighetskraven hade ändrats i samband med organisationsreformen.

Myndigheten hade på klagandens begäran meddelat att tjänsten inte tillsatts. På grund av ett mänskligt misstag hade klaganden inte fått meddelandet. Benämningen på klagandens tjänst hade antecknats felaktigt i ett arbetsintyg, men myndigheten hade korrigerat arbetsintyget i detta avseende. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på vikten av omsorgsfullhet vid meddelande om tjänstetillsättning och utfärdande av arbetsintyg (694/1/00).

6.9.2 Övrigt ställningstagande

Meddelande om indraget bostadsbidrag

Av ett klagomål framgick att klagandens bostadsbidrag hade dragits in utan att han underrettats om saken. Eftersom bidraget hade beta-

lats direkt till hyresvärden uppgav klaganden att han hade fått veta att bidraget upphört först då hyresvärden hade sänt honom en betalningsuppsmaning. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut var det i ärendet fråga om myndighetsverksamhetens förutsägbarhet, som hör till en god förvaltning. (563/1/00).

6.10 Arbetsförvaltningen

6.10.1 Meddelanden

1) Regionala skillnader i arbetslösheten och fördelning av sysselsättningsanslag

I ett klagomål var det frågan om huruvida statsrådet och arbetsministeriet hade brutit mot sysselsättningslagens (275/1987) 19 § då skillnaderna i arbetslöshetssiffrorna hade ökat, framförallt mellan Lappland och landets övriga delar. I klagomålet kritiserades också det faktum att ett betydande belopp sysselsättningsanslag som redan beviljats hade blivit outnyttjade år 2000.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet underströk justitiekanslern riksdagens beslutanderätt i fråga om statsbudgeten och därmed i fråga om sysselsättningsanslagen samt ansåg — med beaktande av målsättningarna som nämndes i de utlåtanden som inhämtats med anledning av klagomålet och strävandena att utjämna de regionala skillnaderna i arbetslösheten — att klagomålet inte förutsatte andra åtgärder från hans sida än att han för kännedom meddelade arbetsministeriet och finansministeriet som sin uppfattning att det är skäl att i ett tillräckligt tidigt skede varje år utreda behovet av sysselsättningsanslag, så att beviljade anslag kan användas eller användningsändamålet för anslagen slås fast före utgången av respektive år (122/1/01).

2) Nivån på regleringen av arbetsförvaltningens uthyrning av arbetskraft

Förbundet för Arbetskraftsuthyrningsföretag rf uppgav att arbetsförvaltningens arbetskraftsuthyrning och utvidgningen av denna baserats enbart på beslut av arbetsministeriets tjänstemän. Verksamheten skedde utanför statens interna övervakning och uppfyllde inte de krav som konkurrenslagstiftningen ställer.

Justitiekanslern är behörig att övervaka arbetsministeriet. I fråga om ministeriebeslutets normnivå konstaterar justitiekanslern att förfä-

randet är baserat på 3 § 2 mom. i lagen om arbetskraftsservice som enligt lagens förarbeten kodifierar den rådande situationen, dvs. att arbetskraftsservice kan ordnas enligt bemyndigande i budgetmotiveringen, utan några egentliga lagstiftningsåtgärder. Av förarbetena till lagen om arbetskraftsservice framgår emellertid att det inte är fråga om att skapa någon ny permanent form av arbetskraftsservice utan snarare om att komplettera det existerande servicesystemet. Även om 3 § 2 mom. i lagen om arbetskraftsservice samt förarbetena till bestämmelsen lämnar rum för tolkning anser justitiekanslern att det med beaktande av de konkurrens- och arbetskraftspolitiska samt konkurrensrättsliga faktorer som sammanhänger med ärendet är motiverat att överväga författningsändringar i syfte att undanröja tolkningsproblemen (37/1/2).

6.11 Miljöförvaltningen

6.11.1 Övriga ställningstaganden

1) Dröjsmål med behandlingen av ett klagomål

Ett referat av biträdande justitiekansler Jaako Jonkkas skrivelse 28.2.2002 ingår i avsnitt 9.7, s. 158 (1131/1/00).

2) Behandlingstiden för undantagslov

Klaganden bad i en skrivelse justitiekanslern verka för en förkortning av behandlingstiden för undantagslov.

Nylands miljöcentral har medgett att behandlingstiden för ansökningar om undantagslov år 1999 och i början av år 2000 i medeltal översteg 5 månader efter att tidigare varit i medeltal 3—4 månader. Förlängningen berodde enligt vad som utretts i första hand på relationen personalresurser/ansökningarnas antal och svårighetsgrad samt på den omfattande uppföljningen av kommunernas bygglov.

Biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut att från sökandens synpunkt är en behandlingstid på närmare ett halvt år i längsta laget och skjuter upp inledandet av byggnadsarbetena, i synnerhet i sådana fall då beslutet om undantagslov överklagas. De långa behandlingstiderna kunde emellertid i de fall som avsågs i klagomålet inte tillräknas miljöcentralen, kommunens bygg-

nadsnämnd eller någon enskild tjänsteman. Det var uppenbarligen fråga om att personalresurserna var begränsade.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom meddelade miljöministeriet sitt avgörande (831/1/00).

3) Natura-handlingar på svenska

Enligt ett klagomål innehöll den uppgiftsblankett som lades fram i samband med förslaget till komplettering av Natura 2000 -nätverket också finskspråkig text utöver den svenskspråkiga texten. Handlingarna ”Natura 2000 -verkosten Suomen ehdotus” och ”Natura 2000 -luontotyypipiipas” var framlagda endast på finska. Den svenskspråkiga klaganden hade inte fått något svar på sin begäran om att få handlingarna på svenska. Klaganden hade också flera gånger förgäves i samband med beredningen av Natura 2000 -förslaget bett miljömyndigheterna att få också fyra andra handlingar på svenska. Klagandens sistnämnda yrkande avgjordes genom att högsta förvaltningsdomstolen 14.6.2000 avgjorde klagandens besvär över statsrådets godkännande 20.8.1998 av Finlands förslag till Natura 2000 -nätverket. I de handlingar som hållits framlagda till påseende var dessutom uppgifterna om olika arters förekomst och antal samt övriga uppgifter obegripliga, eftersom de angavs med koder. Någon kodnyckel följde inte med handlingarna och även om en sådan hade funnits skulle en oinvid person inte haft någon möjlighet att förstå sig på den.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att frågan om att få de fyra handlingar på svenska som anslöt sig redan till beredningen av Natura 2000 -förslaget hade avgjorts genom högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda beslut. Av den anledningen och med hänvisning också till justitiekanslerns svar 5.10.1998 dnr 417/1/98 och beslutet 16.3.2001 dnr 924/1/99 samt till den där anförda kritiken med anledning av att begäran om handlingarna inte besvarats, ansåg justitiekanslern att han inte hade något att tillägga i ärendet.

I fråga om de två handlingar som nämndes i samband med framläggandet av handlingarna i samband med beredningen av förslaget till komplettering av Natura 2000 -nätverket hänvisade justitiekanslern till miljöministeriets utredning enligt vilken ”Finlands förslag till Natura 2000 -nätverket” hade funnits till påseende också på svenska. I fråga om ”Natura 2000 -luontotyypipi-

opas” hänvisade justitiekanslern till högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande enligt vilket det från parternas synpunkt var tillräckligt att av informationsblanketten framgick de relevanta faktauppgifter som inhämtats från olika källor.

Med anledning av miljöministeriets meddelande om att begäran om komplettering av förslagsmaterialet hade behandlats som en anmärkning, som besvarats i bemötandet, påpekade justitiekanslern att i bemötandet inte hade besvarats begäran om komplettering av de handlingar som var framlagda till påseende och att bemötandet inte heller var avsett för något sådant. Med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande i ärendet, som hade samband med motsvarande handlingar, kan det anses att ministeriets åtgärd var tillräcklig.

Av uppgiftsblanketten framgick varför ett område hade föreslagits bli ett Naturaobjekt eller, vilket var fallet med kompletteringsförslaget, varför urvalsgrunderna hade ändrats. Den omständigheten att en del av texten var avfattad på det andra inhemska språket, som en part hade svårt att förstå eller inte alls förstod, var ägnad att försämra partens möjligheter att få information om ärendet samt att väcka misstankar. Det

hade ingen betydelse att den text som var avfattad på det andra inhemska språket inte ansågs innehålla någon relevant information. Enligt justitiekanslerns åsikt kan det inte heller annars anses vara korrekt att det på samma blankett finns texter på båda de inhemska språken. Frågan om vilken betydelse som skall tillmätas uppgiftsblankettens uppgifter med avseende på hörandets lagenlighet skall i sista hand avgöras i ett eventuellt besvär förfarande.

I fråga om anmälningsblankettens kodade text konstaterade justitiekanslern att det kan uppkomma en sådan situation att en part inte överhuvudtaget kan ta del av handlingens innehåll. Parten borde sålunda vederbörligen få handledning i att uttyda materialet och ta del av det. Av utredningen framgick inte om sådan handledning kunde fås medan handlingarna var framlagda till påseende.

Enligt justitiekanslerns åsikt var de ovan nämnda iakttagelserna inte av en sådan art att de hade givit anledning att framställa om komplettering av det material som varit framlagt till påseende och ordna ett nytt hörande. Justitiekanslern har informerat miljöministeriet om sina ställningstaganden i ärendet genom att sända det en kopia av sitt beslut (1251/1/00).

7 Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

7.1 Allmän översikt

Utöver statsförvaltningen övervakar justiekanslern också självstyrelsesamfundens verksamhet. Det är fråga om den kommunala självstyrelsen och de religiösa samfundens självstyrelse samt om Ålands landskapsförvaltning. Justiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas förfarande, däremot inte ändamålsenligheten.

Klagomål som hänförde sig till olika sektorer av kommunalförvaltningens funktioner och beslutsfattande utgjorde under verksamhetsåret merparten av den laglighetsövervakning som gällde självstyrelsesamfunden. Antalet klagomål över kommunala myndigheters förfarande har ökat avsevärt jämfört med föregående år. Under verksamhetsåret inkom 111 sådana klagomål (80 år 2001).

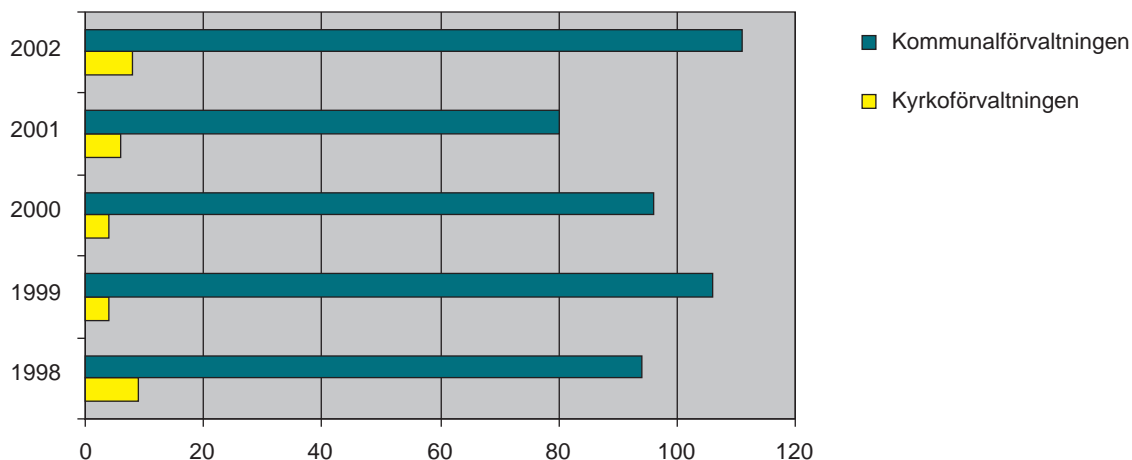
7.1.1 Övervakningen av kommunerna

Det numerärt största antalet klagomål över kommunalförvaltningens delområden har årligen gällt socialväsendet. Under verksamhetsåret ökade antalet sådana klagomål i någon mån jämfört med föregående år. Inklusiva klagomålen som gällde såväl kommunalförvaltningens som statsförvaltningens socialväsende, inkom sammanlagt 127 (121 år 2001) klagomål. En bidragande orsak till att antalet klagomål som gällde socialväsendet åter började öka kan vara att systemet med socialombudsmän, som inrättades genom lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) i början av år 2001, inte ännu hade börjat fungera effektivt i alla kommuner.

De klagomålsavgöranden som gäller kommunala ärenden kan leda till åtal, anmärkning,

Figur 7

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1998—2002



framställning, meddelande av uppfattning eller anvisning eller till något annat ställningstagande. Inget av klagomålen över kommunalförvaltningen under verksamhetsåret föranledde åtgärder eller anmärkning. Under verksamhetsåret gjordes inte heller några egentliga framställningar utgående från klagomålen. Biträdande justitiekanslern beslöt emellertid – eftersom han ansåg ärendet vara av en mera allmän betydelse – att för kännedom underrätta inrikesministeriet om sitt avgörande med anledning av ett klagomål som gällde ersättningsskyldighet för falskt brandalarm. Samtidigt bad han ministeriet utreda om det finns kommuner som eventuellt tillämpar en särskild ersättningspraxis för brandalarm som bedöms vara falskt eller annars obefogat.

Av klagomålen ledde under verksamhetsåret 21 till att vederbörande meddelades justitiekanslerns uppfattning eller uppmärksammades på ett förfarande medan två klagomål föranledde något annat ställningstagande. Vid laglighetsövervakningen uppmärksammades dessutom bl.a. handikappades rättigheter samt övervakningen av daghemsbarn och deras trygghet. I flera avgöranden uppmärksammades också vikten av att lagen om förvaltningsförfarande iakttas.

Merparten av de klagomål i samband med miljöförvaltningen som under verksamhetsåret kom in till justitiekanslern gällde bygglovsmyndigheternas förfarande och samhällsplanering. De åtgärder som vidtogs med anledning av laglighetsövervakningen gällde huvudsakligen kommunernas byggnadstillsyn.

I de senaste Natura-klagomålen ombads justitiekanslern undersöka lagligheten i statsrådets Natura-beslut i augusti 1998 samt beredningen av beslutet. En del av klagomålen gällde tiden efter Natura-beslutet. I klagomålen framfördes antaganden om att nya uppgifter skulle fogats till de handlingar som beslutet baserats på, efter att beslutet fattades. Det har inte framkommit att myndigheterna handlat i strid med sina skyldigheter. Klagomål har också anförts över högsta förvaltningsdomstolens beslut med anledning av markägares Natura-besvär. Utifrån det material som har kommit in i ärendet har justitiekanslern inte funnit någon anledning att framställa om återbrytande av beslutet.

7.1.2 Övriga självstyrelsesamfund

Under verksamhetsåret inkom 8 (6 år 2001) klagomål som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrel-

se. Samtliga klagomål som avgjordes under året (9) gällde den evangelisk-lutherska kyrkan. I fyra klagomål var det enbart eller huvudsakligen fråga om en församlings förfarande medan det i två klagomål var fråga om kyrkostyrelsens förfarande. Dessa klagomål ledde inte till åtgärder. I två klagomål var det fråga om ett domkapitels förfarande. Det ena av dessa klagomål gav biträdande justitiekanslern anledning att meddela domkapitlet sin uppfattning om vikten av att iakttas matrikelförordningens bestämmelser inom kyrkan.

Under verksamhetsåret behandlades också klagomålsärenden som hade samband med landskapet Åland. Under året inkom två sådana klagomål. I vardera var det fråga om landskapsstyrelsens förfarande. I ett klagomål som avgjordes under verksamhetsåret var det fråga om ordnande av älgjakt på Åland. Klagomålet har föranlett justitiekanslern att meddela sin uppfattning. De synpunkter och uppfattningar som ingår i justitiekanslerns beslut har för kännedom meddelats vederbörande jaktvårdsförening och Ålands landskapsstyrelse.

7.2 Kommunförvaltningen

7.2.1 Allmän förvaltning

7.2.1.1 Meddelanden

1) Fastställande av avgifter för kommunala handlingar

En kommunstyrelse hade i sitt beslut, som gällde godkännande av serviceavgifter för handlingar, fastställt samtliga serviceavgifter inklusive mervärdesskatt. Beslutet var såtillvida felaktigt att kommunen inte var skyldig att betala mervärdesskatt för sina egna handlingar. I praktiken hade mervärdesskatt emellertid uppburits endast av kunder.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom kommunstyrelsen sin uppfattning att denna när den fattade beslutet inte tillräckligt omsorgsfullt hade utrett skyldigheten att betala mervärdesskatt för kommunens egna handlingar (466/1/01).

2) Dröjsmål med att inhämta och översända utredning

En kommunstyrelse hade inte på begäran av biträdande justitiekanslern inhämtat och över-

sänt tjänsteinnehavares utredningar inom utsatt tid, utan först efter att ha påskyndats och en ny tidsfrist utsatts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ärendet inte förefaller ha behandlats i kommunstyrelsen utan i praktiken skötts av kommundirektören. Kommunstyrelsen eller kommundirektören hade inte dragit försorg om att begäran om utredning hade besvarats inom utsatt tid. Att ge tjänsteinnehavarnas gemensamma utredning på en dryg sida hade dröjt ca fem och en halv månad, vilket måste anses vara en alltför lång tid för att inhämta och översända en utredning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden kommunstyrelsen och kommundirektören på vikten av att iaktta utsatta tidsfrister. Om detta inte är möjligt är det skäl att innan tidsfristen går ut underrätta den som har krävt eller begärt utredningen om att denna inte kan översändas inom utsatt tid samt uppskatta en tid inom vilken detta kan ske (569/1/00).

3) Räddningsväsendets servicenivå och arbetarskyddet för brandmän

Enligt ett klagomål hade brandchefen under stadsfullmäktiges sammanträde lämnat felaktiga uppgifter om räddningsväsendets servicenivå och om arbetarskyddet för brandmännen. I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade biträdande justitiekanslern att brandchefens påståenden inte kunde bevisas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att länsstyrelsen och arbetarskyddsdistriktet hade utrett räddningsväsendets servicenivå och arbetarskyddet för brandmännen samt att de konstaterade bristerna hade blivit vederbörligen avhjälpna. Ärendet föranledde sålunda inga åtgärder från justitiekanslerns sida. I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern emellertid länsstyrelsen på bestämmelserna om vite och hot om tvångsutförande i 81 § i lagen om räddningsväsendet (627 och 743/1/01).

4) Behandlingstiden för ett ersättningsyrkande samt besvarande av en skriftlig förfrågan

Klagandena krävde kommunen på ersättning för extra kostnader som orsakats av att grunden för deras egnahemshus måste pålas. Kommunstyrelsen medgav i sitt beslut kommunens ersätt-

ningsskyldighet men bestred ersättningsbeloppet. Följande dag hade parterna förhandlat om saken men inte nått någon överenskommelse. Klagandena hade ca fyra månader senare frågat kommunstyrelsen hur ärendet framskred. Först då hade ett utomstående sakkunnigutlåtande inhämtats och av byggnadsinspektören sänts till klagandena för kännedom. Kommunen hade med anledning av utlåtandet inte lagt fram något förslag till ersättningsbelopp för klagandena. I ärendet hade lämnats motstridiga uppgifter om huruvida parterna därefter varit i förhandlingsskontakt. Byggnadsinspektören som berett ersättningsärendet hade antagit att klagandena hade avstått från ytterligare yrkanden. Kommunstyrelsen hade för egen del avgjort ärendet först efter att klagandena meddelat att de vänder sig till justitiekanslern.

I ärendet hade också framkommit att klagandena i ett brev som de adresserat till kommunstyrelsen och sänt till kommundirektören hade frågat om den fortsatta behandlingen av ärendet. Brevet hade inte diarieförts och inte heller besvarats trots att klagandena uttryckligen hade bitt om ett skriftligt svar senast ett angivet datum.

Ärendet hade föredragits för kommunstyrelsen av kommundirektören, som under beredningen av ärendet biträdades av byggnadsinspektören.

1) Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att utformningen av kommunens ståndpunkt i dess egenskap av avtalspart i ersättningstvisten var en åtgärd som förutsatte att tjänsteinnehavarna iakttog kommunens tjänstestadga och kommunallagens 44 a § som trädde i kraft senare. Enligt tjänstestadgan och lagrummet skall tjänsteinnehavare utföra sina uppgifter utan dröjsmål.

I beslutet konstaterades att enbart översändandet av sakkunnigutlåtandet till klagandena för kännedom inte kunde anses vara ett sådant erbjudande från kommunens sida varav på grund av att det inte besvarades kunde dras den slutsatsen att klagandena hade avstått från ytterligare anspråk. Kommunstyrelsens beslut kunde däremot anses vara ett för kommunen bindande anbud som motparten kunde anta eller förkasta eller utgående från vilket motparten kunde överväga att eventuellt inleda en rättegång för att få tvisten slutgiltigt avgjord. Från det att kommunen medgav ersättningsskyldigheten till dess att den gav sitt beslut inklusive ställningstagandet till ersättningsfrågan hade förflutit ca tio månader. Ersättningstvisten avgjordes sedermera i tingsrätten.

Kommundirektören som var föredragande i ärendet ansvarade för beredningen av kommunstyrelsens beslut. Han ansvarade också för övervakningen av de tjänstemäns åtgärder som biträdde honom under beredningen av ärendet. Kommundirektören uppmärksammades på vikten av att iaktta kommunallagens 44 a §.

2) Kommundirektören meddelades också för kännedom biträdande justitiekanslerns uppfattning om besvarandet av brevet som innehöll klagandenas förfrågan. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut, med hänvisning till rådgivningsskyldigheten enligt 4 § i lagen om förvaltningsförfarande, att enligt vedertagen förvaltningspraxis skall till en myndighet riktade skriftliga förfrågningar om myndighetens behörighet besvaras skriftligen, förutsatt att de inte är osakliga. Eftersom klagandens förfrågan till kommunstyrelsen inte gällde kommunens slutgiltiga ståndpunkt i ärendet förutsatte den inte kommunstyrelsens svar. Biträdande justitiekanslern ansåg att kommundirektören i egenskap av den tjänsteman som ansvarade för beredningen av ärendet skriftligen borde ha besvarat klagandenas förfrågan om den fortsatta behandlingen av ärendet efter att förhandlingarna strandat (912/1/00).

5) Hundrastning på en motionsbana

Klaganden ansåg att stadens myndigheter hade handlat felaktigt då de i strid med gällande bestämmelser begränsade rastning av hundar på motionsbanor och andra friluftsleder. I ordningsstadgan fanns inga direkta bestämmelser om saken. Det kunde inte heller konstateras att idrottsnämnden hade fattat något beslut om saken. Förbudet hade utfärdats av idrottsverket och utmärkts med skyltar.

Justitiekanslern ansåg att godtagbara grunder hade anförts till stöd för beslutet. Det hade emellertid varit skäl att ta in en bestämmelse om saken i den av fullmäktige godkända ordningsstadgan. Alternativt kunde en kommunal nämnd ha tolkat ordningsstadgan och beslutat om saken, som i så fall inte skulle ha avgjorts enbart på tjänstemannanivå (genom idrottsverkets försorg).

Justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen för kännedom sin uppfattning om vikten av att iaktta proportionalitetsprincipen när grundläggande rättigheter begränsas genom en kommunal ordningsstadga, samt om den kommunala beslutsnivån när ärenden av denna typ avgörs.

Avsikten är att ett sådant ärende avgörs med stöd av ordningslagen som skall ersätta kommunernas ordningsstadgor och i vilken skall sammanställas andra lagars bestämmelser som gäller allmän ordning och säkerhet. Kommunallagens 7 § enligt vilken kommunerna kan meddela föreskrifter för främjande av allmän ordning och säkerhet, föreslås samtidigt bli upphävd (1087/1/00).

7.2.1.2 Övriga ställningstaganden

1) Prissättning av handlingskopior inom kommunalförvaltningen

En kommunstyrelse meddelades för kännedom justitiekanslerns uppfattning om prissättning av handlingskopior inom kommunförvaltningen. Kommunerna har i enlighet med sin självstyrelse, som är baserad på grundlagen och reglerad i kommunallagen, rätt att enligt gällande lagar och inom ramen för de gränser som lagarna ställer självständigt besluta om de allmänna grunderna för och beloppet av kommunala avgifter. En begränsning är emellertid att avgiften högst får vara så stor att den i genomsnitt täcker produktionskostnaderna för handlingen. Enligt justitiekanslerns åsikt måste kommunerna kunna lägga fram kostnadskalkyler som visar att deras taxebeslut inte är baserade på ett självkostnadspris som överstiger de genomsnittliga kostnaderna. Överstora avgifter äventyrar den på grundlagen baserade offentlighetsprincipen. När en kopia lämnas ut enligt offentlighetslagen är det fråga om en offentlighetsrättslig prestation för vilken avgiften skall bestämmas högst på basis av självkostnadsvärdet (1207/1/01).

2) Genomförande av ett fiskeprojekt

För genomförandet av ett fiskeprojekt svarade ett aktiebolag som hörde till en stadskoncern. Till aktiebolagets styrelse hörde också medlemmar av stadsstyrelsen. I ett klagomål uppmärksammades den omständigheten att de medlemmar i bolagets styrelse som representerade staden var jäviga att i stadsstyrelsen ta del i behandlingen av ärenden som hade samband med projektet. Utöver beslutsfattandet förutsatte projektet ett antal praktiska åtgärder såsom planering, istandsättnings-, byggnads- och planeringsarbeten

samt upphandlingar som borde ha konkurrensutsatts. Detta gällde t.ex. planeringsarbetet som utfördes av en konsultbyrå.

Efter att ha inhämtat utredning för prövning av ärendet anförde biträdande justitiekanslern i sitt beslut att projektarbetet hade inletts utan att tillräckligt avseende hade fästas vid de åtgärder som projektet förutsatte samt vid de laglighetsfrågor besluten aktualiserade. Detta ledde för sin del till att jävs- och upphandlingsbestämmelserna i vissa skeden av projektet hade tillämpats på ett sätt som gav anledning till motiverade misstankar om huruvida gällande lagar och regler hade följts. Vartefter projektet framskred hade jävs- och upphandlingsfrågorna blivit bättre beaktade. Jäv kunde inte längre konstateras i entreprenadskedet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på de bestämmelser och synpunkter gällande jäv och konkurrensutövning som skall beaktas vid planeringen och genomförandet av projekt som detta (587/1/00).

7.2.2 Social- och hälsovårdsförvaltningen

7.2.2.1 Meddelanden

1) Övervakning av daghemsbarn samt barnens trygghet

I offentligheten har behandlats två fall där barn i åldern 2—3 år lyckats rymma från ett kommunalt daghems gård utan att personalen märkte det. I båda fallen hade förbipasserande personer fört tillbaka barnen till daghemmet.

Biträdande justitiekanslern upptog fallen till prövning på eget initiativ och behandlade på ett allmänt plan de kommunala daghemmens anvisningar för rymningsfall av detta slag. I de ifrågasvarande fallen framkom ingenting som skulle ha föranlett honom att vidta åtgärder i egenskap av laglighetsövervakare. Biträdande justitiekanslern ansåg det emellertid vara skäl att — med hänvisning till 33 § i lagen om barndagvård — framställa att social- och hälsovårdsministeriet överväger om de fall som det här är fråga om ger anledning att utfärda något slags allmänna anvisningar eller rekommendationer.

I sitt svar till biträdande justitiekanslern 18.12.2002 meddelade social- och hälsovårdsministeriet att det ansåg det vara viktigt att i alla avseenden garantera barnens säkerhet under hela den tid som de får dagvård. Ministeriet hänvisade till de anvisningar som det gett kommunerna om

säkerhetsfrågor samt till statsrådets principbeslut om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten. I principbeslutet understryks vikten av en trygg uppväxtmiljö. Ministeriet meddelade att Stakes bereder en riksomfattande plan för förskoleverksamheten. I denna kommer avseende också att fästas vid betydelsen av en trygg daghemsmiljö (7 och 9/50/02).

2) Handikapparrangemang på en hälsovårdscentral

I ett klagomål nämndes bl.a. att det var svårt för handikappade personer att ta sig till hälsovårdscentralen i en kommunägd fastighet. Biträdande justitiekanslern hänvisade till att kommunerna enligt folkhälsolagen är skyldiga att ordna sjukvård för kommuninvånarna. Han konstaterade att detta bl.a. innebär att också handikappade personer skall kunna anlita hälsovårdscentralens tjänster eller att de skall ha tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster under samma förutsättningar som kommunens övriga invånare (1096/1/02).

3) Behandlingstiden för en ansökan om stöd för anhörigvård

I ett skriftligt klagomål kritiserades den långa behandlingstiden för en ansökan om stöd för anhörigvård. Behandlingen av ärendet hade tagit närmare åtta månader i anspråk.

Ärendet hade inte behandlats tillräckligt snabbt. Vid sin prövning beaktade biträdande justitiekanslern att den långa behandlingstiden framförallt berodde på svårigheterna med att utreda den till anhörigvårdare föreslagna personens hälsotillstånd. Andra orsaker var att en socialarbetare varit på semester och därefter bytts ut mot en annan socialarbetare. Dessutom hade det förekommit brister i informationen mellan socialmyndigheterna samt i kontaktuppgifterna om myndigheterna. Social- och hälsovårdsförvaltningen uppgav emellertid att den vidtog åtgärder för att effektivisera behandlingen och avgörandet av ansökningar samt för att förbättra också förutsättningarna för kontakter myndigheterna emellan. Social- och hälsovårdsförvaltningen uppmärksammades på vikten av att iaktta grundlagens 21 § när den förnyade beslutsprocessen med avseende på stöd för anhörigvård (615/1/01).

7.2.3 Miljöförvaltningen

7.2.3.1 Meddelanden

1) Ett byggnadstillsynsverks förfarande i ett bygglovsärende

Ett byggnadstillsynswerk hade efter anslag beviljat bygglov och fastställt de ritningar som anslöt sig till bygglovet. Bygglovet vann laga kraft utan att klaganden hade sökt ändring i det. Högsta förvaltningsdomstolen hade efter att klaganden ansökt om återbrytande av byggnadstillsynsverkets beslut förkastat ansökan och konstaterat att det procedurfel som bestod i att syn på byggnadsplatsen inte hade förrättats i enlighet med byggnadsförordningens 52 § 1 mom. inte hade haft någon väsentlig betydelse för beslutet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade med hänvisning till procedurfelet byggnadstillsynsverket på vikten av noggrann tillämpning av lagstiftningen i bygglovsärenden (1195/1/00).

2) En kommunal byggnadsinspektörs förfarande

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut om byggnadsinspektörens förfarande refereras i avsnitt 9.6, s. 156 (53/1/02).

3) Fällande av en granhäck på ett stadsplaneområde

I byggnadslagen som gällde år 1997 föreskrevs att på stadsplaneområde inte fick fällas träd eller vidtas motsvarande åtgärder utan kommunstyrelsens tillstånd. Kommunstyrelsens beslutanderätt kunde genom en instruktion överföras på en nämnd eller en tjänsteinnehavare.

I sin utredning med anledning av ett klagomål som gällde fällande av en granhäck på stadsplaneområde utan stadens tillstånd hänvisade stadsstyrelsen till att det var fråga om arbeten som utfördes i enlighet med ett byggnadslov som beviljats för genomförande av stadsplanen. Något sådant lagrum fanns inte i byggnadslagen (370/1958) som gällde vid händelsetidpunkten år 1997.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den tidigare gällande byggnadslagen förutsatte stadens tillstånd för trädfallning på stadsplaneområde. Stadsstyrelsen uppmärksammades på vikten av ett noggrant iakttagande av byggnadslagstiftningen (404/1/01).

4) Hörande i ett bygglovsärende

En byggnadsinspektör beviljade 1.8.2000 bygglov för ett fritidshus och en bastu. Grannarna hördes inte i bygglovsärendet. Som motivering anfördes att grannarna hade hörts i ett undantagsförfarande som gällde samma byggprojekt. Med beaktande av markanvändnings- och bygglagens 133 § 1 mom. ansåg justitiekanslern att hörandet i samband med undantagsförfarandet var otillräckligt vid avgörandet av bygglovsärendet och uppmärksammade bygglovsmyndigheterna på lagens bestämmelser om hörande (951/1/00).

5) Offentliggörande av kungörelse

En 10.10.2000 daterad kungörelse som upprättats i en samkommuns styrelses namn och en kopia av förvaltningsdomstolens beslut i ett miljötillståndsärende hade från 11.10.2000 hållits framlagda på kommunkansliet i den kommun där hälsocentralen var belägen. Förvaltningsdomstolens beslut kunde överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.

Med beaktande av att förvaltningsdomstolens beslut 27.9.2000 med tillhörande handlingar hade inkommit till samkommunens övervakningsavdelning 29.9.2000 kunde det inte anses att kungörelsen hade offentliggjorts utan dröjsmål, så som förutsätts i kommunallagens 97 § 1 mom. Kungörelsens innehåll var också såtillvida inexact att enligt den var de handlingar som anslöt sig till beslutet framlagda på kommunkansliet trots att så inte var fallet. Akten som anslöt sig till förvaltningsdomstolens beslut var framlagd på tillsynsavdelningen vid samkommunens centralhälsostation.

Den hälsoinspektör som skött offentliggörandet av kungörelsen uppmärksammades genom biträdande justitiekanslerns försorg på att kungörelseärenden skall skötas utan dröjsmål och på vederbörligt sätt (1179/1/00).

6) En byggnadsnämnds förfarande

Ett energiverk hade utan en privat markägares tillstånd byggt en biogasledning på dennes mark. Byggnadsnämnden hade i efterhand fattat sitt beslut på basis av energiverkets ensidiga ansökan och beviljat tillstånd för placeringen av ledningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att bestämmelsen om placering av led-

ningar är en undantagsbestämmelse som begränsar markägarens rätt. I det nämnda fallet hade med markägaren inte avtalats om placering av gasledningen. Byggnadsnämnden hade inte heller, så som lagen förutsätter, avkrävt energiverket någon utredning om alternativa placeringar för gasledningar och om kostnaderna för olika alternativ. Byggnadsnämnden hade inte heller berett fastighetsägaren tillfälle att framföra sin ståndpunkt med anledning av energiverkets tilläggsutredning.

Byggnadsnämnden uppmärksammades på de skyldigheter som följer av markanvändnings- och bygglagens 161 § samt av 15 § i lagen om förvaltningsförfarande (703/1/01).

7) Jäv för en nämnds ordförande

Klagomålet gällde en hälsovårdsnämnds förfarande när den beviljade en lantbrukssammanslutning miljötillstånd och en byggnadsinspektörs förfarande då han beviljade sammanslutningen bygglov. Byggnadsinspektören hade sedermera gjort en framställning till kommunens tekniska nämnd om en utredning till justitiekanslern. Tekniska nämnden, som inte var föremål för klagomålet, tog i sin utredning in dels några för avgörandet relevanta fakta, dels en bedömning av byggnadsinspektörens förfarande. Tekniska nämndens ordförande var styvfar till den ena delägaren i lantbrukssammanslutningen.

Biträdande justitiekanslern beaktade i sitt avgörande kommunallagens (365/1995) 52 § 2 mom. samt 10 och 11 § i lagen om förvaltningsförfarande. Biträdande justitiekanslern konstaterade att även om tekniska nämndens utredning inte hade någon juridiskt bindande verkan kunde den ha betydelse för laglighetsövervakarens bedömning av de myndigheters förfarande som klagomålet riktades mot. Utredningen kunde sålunda påverka ärendets avgörande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande gäller kommunala nämnders förtroendevalda då dessa behandlar förvaltningsärenden. Behandlingsförbudet gäller alla skeden i avgörandet och alla åtgärder som på något sätt kan påverka beslutets innehåll. Avsikten med jävsbestämmelserna är att trygga behandlingens opartiskhet i enskilda fall samt att upprätthålla medborgarnas förtroende för förvaltningen och för opartiskheten i behandlingen av ärenden.

Vid prövningen av om en kommunal förtroendevald är jävig skall det beaktas om den förtroendevalde med beaktande av kommunens fördel kan ta objektiv ställning till ärendet. Vid bedömningen skall beaktas dels om en nära anhörig till tjänstemannen har varit part i ärendet, dels om förtroendet för tjänstemannen förtroende äventyras av någon annan särskild orsak.

Tekniska nämndens ordförande hade kunnat påverka utredningens innehåll i synnerhet till den del som den gällde bedömning av byggnadsinspektörens förfarande.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det hade varit i rättsligt hänseende motiverat att tekniska nämndens ordförande avhöll sig från att delta i behandlingen av ärendet i nämnden när den beslöt om utredningen till justitiekanslersämbetet. Detta hade varit motiverat i synnerhet med tanke på förfarandets trovärdighet i utomstående personers ögon, även om ordföranden inte var jävig direkt med avseende på det ärende som prövades med anledning av klagomålet, dvs. hälsovårdsnämndens och byggnadsinspektörens förfarande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tekniska nämndens ordförande på sina ovanstående synpunkter (513/1/00).

8) Överskridning av en vägnämnds behörighet och tillämpning av fel lag

En teknisk nämnd hade i egenskap av vägnämnd med stöd av 82 § i lagen om enskilda vägar beviljat ägaren till en lägenhet och ett outbrutet område temporär rätt att färdas över klagandens område trots att en styckningsförrättning samtidigt var anhängig, vid vilken behandlades frågan om inrättande av färdselrätten som ett servitut.

Lantmäterimyndigheternas och vägnämndens behörighet i ärendet bestämdes enligt den vid tidpunkten gällande 52 § i lagen om enskilda vägar. Enligt paragrafens 1 mom. 11 punkten är vägnämnden behörig i ärenden som nämns i lagens 10 kap., med undantag av ärenden som nämns bl.a. i lagens 82 a §.

Beviljandet av temporär färdselrätt skulle enligt det sist nämnda lagrummet ha behandlats vid den anhängiga styckningsförrättningen. Nämnden hade sålunda överskridit sin behörighet.

Till följd av tekniska nämndens förfarande hade någon ersättning för den temporära färdselrätten, som enligt 83 § i lagen om enskilda vägar borde ha behandlats på tjänstens vägnar vid vägförrättningen, inte fastställts för klaganden i

egenskap av ägare till den lägenhet på vars område den temporära färdselrätten inrättats.

Tekniska nämnden hade också tillämpat fel lag då den baserade sin behörighet på 82 § i lagen om enskilda vägar.

Bestämmelsen gäller inrättande av temporär färdselrätt, dvs. färdselrätt under besittningstiden för en person som besitter ett område utan att äga det eller temporär färdselrätt för innehavaren av rätten att avskilja ett outbrutet område på en väg där moderfastigheten har vägrätt. Tekniska nämnden hade inte behandlat ärendet utgående från den situation som avses i 82 § i lagen om enskilda vägar.

Vägnämndens behörighet hade sedermera utvidgats genom en ändring av lagen om enskilda vägar som trädde i kraft 1.1.2001 (1079/2000). Ändringen gäller nämndens behörighet bl.a. med avseende på sådana ärenden som nämns i 82 a och 83 §.

Av denna anledning hade tekniska nämndens felaktiga förfarande inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade nämnden på vikten av ett noggrant iakttagande av behörighetsbestämmelserna. Vid prövningen beaktades som en förmildrande omständighet att klaganden hade nöjt sig med tekniska nämndens beslut och med den styckningsförrättning vid vilken vägrätten hade inrättats på samma plats där också den temporära färdselrätten hade beviljats. Nämndens felaktiga förfarande hade sålunda inte någon betydelse för klagandens rättsliga ställning, med undantag för att någon ersättning för den temporära användningen av vägen inte hade fastställts (287/1/00).

9) En kommunal miljöförvaltningsmyndighets förfarande vid beviljandet av miljöförvaltningsmyndighets förfarande vid utvidgning av en servicestation

På den östra delen av en fastighet för en servicestation hade i ett undantagslov och ett byggnadslov som beviljats i början av 1980-talet avsatts en skyddszon bestående av träd mot klagandens lägenhet. År 1997 hade byggnadsinspektören beviljat byggnadslov för ett parkeringsområde för 11 tunga motorfordon i denna skyddszon. Parkeringsområdet byggdes hösten 2000 och började uppenbarligen användas så snart det blivit klart i början av år 2001. Byggnadslovet föregicks av ett beslut om miljöförvaltningsmyndighets förfarande vid utvidgning av servicestationen. Klaganden uppgav att han inte hade hörts i sam-

band med någotdera beslutet. Besluten gällde enligt myndigheternas uppfattning med laga kraft ännu till hösten 2001, då en misstanke om miljöförvaltningsmyndighets laga kraft väcktes och klaganden gavs besväransvisning.

Medan klagomålsärendet var anhängigt upphävde förvaltningsdomstolen miljöförvaltningsmyndighets beslutet och återförvisade ärendet till kommunens miljöförvaltningsmyndighet på grund av att grannen inte hade hörts. Ärendet upptogs till prövning drygt tre år efter att beslutet fattats, eftersom beslutet inte hade delgivits på lagstadgat sätt och sålunda inte hade vunnit laga kraft. Eftersom vid prövningen av klagomålet dessutom framgick att det rådde oklarhet om innehållet i miljöförvaltningsmyndighets beslutet och myndigheterna hade divergerande tolkningar till följd av att miljöförvaltningsmyndighets beslutet och -ansökan var oklara och tolkbara, uppmärksammade biträdande justitiekanslern miljöförvaltningsmyndigheterna på de fel som begåtts i förvaltningsförfarandet (1070/1/00).

7.2.4. Annan särskild förvaltning

7.2.4.1 Meddelanden

1) Ersättningskyldighet till följd av falskt brandalarm

En stads tekniska nämnd hade beslutat att avgiften för falskt brandalarm var 4 000 mark per gång och avgiften för onödigt larm av en brandalarmanläggning 2 000 mark per gång.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att avgifterna innebar att man på förhand bestämde storleken av ersättningsyrkandet i dessa fall. Såsom framgår av högsta domstolens avgörande 1999:121 har sådana på förhand fastställda "taxor" emellertid ingen bindande verkan vid en skadeståndsrättegång. Såväl uppkomsten av ersättningsansvaret som de faktiskt orsakade kostnaderna skall bedömas från fall till fall.

I stadens förfarande framkom i sig ingenting som föranledde ett ingripande från justitiekanslerns sida. Biträdande justitiekanslern underströk emellertid att staden inte genom t.ex. avgiftsförteckningar eller på annat sätt bör ge utomstående den bilden att staden ensidigt kan bestämma kostnaden för ett brandalarm som enligt dess bedömning är falskt. Avgifter kan naturligtvis inte bestämmas ensidigt heller i avtalsförhållanden. Användningen av ordet "avgift" kan ge t.ex. den som avkrävs en ersättning och även andra den felaktiga uppfattningen att

staden har rätt att bestämma ersättningskyldigheten och ersättningens belopp.

Eftersom ärendet utöver klagomålet har också en mera allmän betydelse sände biträdande justitiekanslern sitt svar med anledning av klagomålet till inrikesministeriet för kännedom. Han bad inrikesministeriet senast 1.8.2003 meddela om det känner till att vissa städer använder sig av taxor (eller motsvarande), som inte är baserade på lag, för brandalarm som bedöms vara falska. Biträdande justitiekanslern bad ministeriet meddela om eventuella åtgärder (1062/1/00).

Inrikesministeriet har 21.7.2003 tillställt justitiekanslern från länstyrelserna införskaffade utredningar om den rådande situationen i kommunerna. Enligt utredningarna används i kommunerna i beslutet avsedda taxor. Ministeriet har till kommunernas kännedom sänt biträdande justitiekanslerns beslut i ärendet för att bringa i kommunerna rådande praxis i överensstämmelse med gällande stadganden.

2) En parkeringsövervakares förfarande

Av handlingarna framgick att klaganden hade parkerat sin bil på ett område där det enligt trafikmärken rådde parkeringsförbud. I klagandens bil fanns emellertid ett synligt parkeringstillstånd för handikappade, av det slag som avses i vägtrafiklagens 28 b § 1 mom. Parkeringsövervakaren avlyfte den parkeringsbot som polisen påfört men gav klaganden en anmärkning för fel-parkeringen.

Enligt vägtrafiklagens 28 b § och vägtrafikförordningens 53 § 3 mom. har innehavaren av parkeringstillstånd för handikappade rätt att parkera sin bil på ett förbudsområde. Biträdande justitiekanslern konstaterade att av bestämmelserna inte framgår andra reservationer än att parkeringen inte får orsaka uppenbar olägenhet. Om sådan olägenhet konstateras kan polisen uppmana den handikappade att flytta bilen till ett annat ställe. Av handlingarna framgår inte att klagandens parkering skulle ha orsakat uppenbar olägenhet. Av handlingarna framgår inte heller att klaganden uppmanats att flytta sin bil.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden inte kunde anses ha gjort sig skyldig till en felparkering, för vilken enligt lagen kan föreläggas parkeringsbot eller ges en anmärkning. Parkeringsövervakarens förfarande hade inte stöd lag. Biträdande justitiekanslern upp-

märksammade därför parkeringsövervakaren på att dennes tolkning av bestämmelserna om parkeringstillstånd för handikappade var felaktig (175/1/01).

7.3 Kyrkoförvaltningen

7.3.1 Meddelande

Tillämpningen av matrikelförordningen inom kyrkan

I samband med prövningen av ett klagomål som gällde anteckningar om straff i ett matrikelutdrag som givits att ett domkapitel gav domkapitlet en utredning där konstaterandet ”matrikelförordningen tillämpas inte inom kyrkan” ingick.

I sitt klagomålsavgörande hänvisade biträdande justitiekanslern till kyrkolagens 6 kap. 1 § 5 mom. Enligt lagrummet förs matrikel över tjänsteinnehavare och arbetstagare i kyrkan, domkapitlet, församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna samt även över de präster som inte innehar någon prästtjänst. Om uppehåll, användning och avlägsnande av uppgifter i matrikeln skall iaktas matrikellagen (1010/1989).

Biträdande justitiekanslern har för kännedom meddelat domkapitlet att skyldigheten att enligt kyrkolagens 6 § 1 mom. 5 punkten iaktta matrikellagen också utan något uttryckligt omnämnande gäller förordningen om verkställighet av matrikellagen (966/1/01).

7.4 Ålands självstyrelse

7.4.1 Meddelande

Ordnande av älgjakt på Åland

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 31.1.2002, dnr 964/1/99

KLAGOSKRIFT

Jaktledaren för Flaka Viltvård, Järsö & Nåtö älgjaktlag (nedan Flaka Viltvård m.fl.) har den 15 oktober 1999 i ett brev till justitiekanslern ansett att styrelseledamöterna i Lemlands jaktvårdsförening, med undantag av en, har brutit mot sin tjänsteplikt i samband med bildandet av ett jakträttsområde inom Lemlands älgvårdsområde och då styrelsen till Ålands landskapsstyre-

se givit ett utlåtande enligt vilket tillstånd att fälla en (1) älg var tillräckligt för Flaka Viltvård m.fl.:s marker. Vid behandlingen av ärendena i jaktvårdsföreningens styrelse hade därutöver jäv förelegat.

I skriften framförs och av de bifogade handlingarna framgår till dessa delar följande.

Ordnandet av älgjakt på Åland

Bestämmelser om älgjakt finns i jaktlagen för landskapet Åland (ÅFS 31/85, nedan jaktlagen) som ändrats genom landskapslag (ÅFS 41/97) och i landskapsförordningen om jakt på älg (ÅFS 42/97, nedan förordningen om jakt på älg). Lagändringen och förändringen trädde i kraft den 15 maj 1997.

Jaktvårdsföreningarna bildar ett älgvårdsområde som kan vara indelat i ett eller flera jakträttsområden (33 § 1 mom. i lagen) inom vilka jaktlagen bedriver jakt. Jaktvårdsföreningens styrelse skall för älgvårdsområdets räkning hos landskapsstyrelsen ansöka om tillståndskvot för tre år åt gången och fördela kvoten mellan jakträttsområdena på basis av ansökningar från dessa (33 a § 1 och 2 mom. samt 33 b 1 mom. i lagen). Över styrelsens beslut kan anföras besvär hos landskapsstyrelsen (33 c § 1 mom.) och över landskapsstyrelsens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen.

Ett jakträttsområde skall vara minst 2 000 hektar (33 § 1 mom. i lagen). Då ett jakträttsområde bildas skall den som har jakträtt och vars marker är belägna inom eller i anslutning till jakträttsområdet beredas tillfälle att ansluta sin mark till jakträttsområdet, förutsatt att markerna lämpar sig för älgjakt (3 § förordningen om jakt på älg).

Bildandet av jakträttsområdet

Norra Lemland, Flaka Stora och Vessingboda är det enda jakträttsområdet i Lemland. I området ingår tre jaktlag, Norra Laget, Flaka Stora och Vessingboda, med en sammanlagd areal om till 7 000 hektar. Flaka Viltvård m.fl. har trots ett flertal ansökningar vägrats rätt att ansluta sina marker, 1 600 hektar, till jakträttsområdet.

Enligt utredningen som bifogats skriften hade den ansökan om att få ansluta sina marker till Norra Lemland m.fl.:s jakträttsområde som Flaka Viltvård m.fl. inlämnat den 3 mars 1999 avslagits vid markägarnas möte den 24 maj 1999. Som

orsak till vägran angav jaktledaren för jakträttsområdet den 25 maj 1999 att Flaka Stora jaktlag då skulle förlora jakträtten på ett ca 200—300 hektar stort område. Enligt skriften är den verkliga orsaken en tvist mellan markägarna. Enligt skriften finns det inga orsaker som hänför sig till markernas lämplighet eller bedrivandet av jakt i övrigt.

Jaktvårdsföreningen hade meddelat att den inte hade någon möjlighet att påverka bildandet av jakträttsområdet eftersom markägarna har oinskränkt rätt att besluta om jakträtten på sina marker.

Av denna orsak påpekas det i skriften att bl.a. de uppgifter som hänför sig till ansökan om och beviljande av älgjaktlicenser är myndighetsuppgifter som genom lagstiftning delegerats till föreningens styrelse, vilket innebär att denna handlar under myndighets- och straffansvar enligt 2 kap. 12 § och 40 § strafflagen och är underkastad justitiekanslerns tillsyn.

Enligt 59 § jaktlagen skall en förening främja efterlevnaden av jaktlagstiftningen. I skriften är man av den åsikten att föreningens styrelse borde ha vidtagit åtgärder och uppmärksamgjort jaktledaren på åliggandena enligt 3 § förordningen om jakt på älg och, om denna åtgärd inte skulle ha hjälpt, vägrat tilldela jakträttsområdet tillstånd för jakt på älg tills det följde bestämmelserna i det nämnda lagrummet. Genom att underlåta att vidta åtgärder hade ledamöterna av styrelsen för jaktvårdsföreningen försummat sin tjänsteplikt.

Yrkanden

Jaktledaren har anhållit om att justitiekanslern uppmanar styrelsen för Lemlands jaktvårdsförening att vidta sådana åtgärder som leder till att rätten för markägarna inom Flaka Viltvård m.fl. att ansluta sig till jakträttsområdet i fråga tryggas, varvid styrelsen bör uppmanas överväga möjligheten att vägra bevilja tillstånd till älgjakt om inte diskrimineringen av markägarna upphör.

AVGÖRANDE

Lemlands jaktvårdsförenings förfarande

Jaktvårdsföreningens tillståndsförfarande

Efter det att ändringen av lagstiftningen gällande jakt på älg i landskapet Åland (ÅFS 41/97

och 42/97) trätt i kraft har älgjakt inom Lemlands älgvårdsområde bedrivits inom ramen för den tillståndskvot som styrelsen för Lemlands jaktvårdsförening ansökt om och Ålands landskapsstyrelse beviljat. Enligt 4 § 1 mom. skall jaktvårdsföreningens styrelses ansökan grunda sig på jakträttsområdenas ansökningar och vad som är lämpligt med tanke på älgstammens vård och utveckling. Den senaste ansökan om kvot gjordes 2000 för åren 2000-2002. Kvoten har med stöd av 33 b § 1 mom. jaktlagen och 6 § 1 mom. förordningen om jakt på älg tilldelats det enda Norra Lemlands m.fl.s jakträttsområde som bildats inom det älgvårdsområde som svarar mot föreningens verksamhetsområde. I jakträttsområdet ingår förutom Flaka Viltvård m.fl. de jaktlag som är verksamma i kommunen.

Då jaktvårdsföreningens styrelse behandlade tillståndsärendena var den medveten om att även några andra föreningsmedlemmar som innehade jakträtt flera gånger med stöd av 3 § förordningen om jakt på älg förgäves erbjudit sina marker att anslutas till jakträttsområdet i fråga. Situationen hade utvecklats så, att de medlemmar i jaktlaget som blivit utanför jakträttsområdet åsidosatts vid det tillståndsförfarande gällande älgjakt som beskrivits ovan och att tillståndskvoten för älgvårdsområdet gagnat de tre jaktlag (Norra laget, Flaka Stora och Vessingboda) jämte medlemmar som bildar ett jakträttsområde inom området.

I fråga om 3 § förordningen om jakt på älg, som gäller bildandet av jakträttsområde, konstaterar justitiekanslern att dess innehåll är förpliktande. Enligt den i hans mening riktiga tolkningen har de innehavare av jakträtt som avses i paragrafen rätt att ansluta sina marker till jakträttsområdet om de så önskar. I Ålands landskapsstyrelses förslag till ändring av jaktlagen (nr 24, 1995—1996) konstateras (s. 3) i anslutning till detta: "Varje jaktområde måste dock vara minst 2 000 hektar stort. I dag måste ett jaktområde vara minst 500 hektar stort, varför förslaget innebär att en del älgjaktslag blir tvungna att gå samman." Enligt den utredning som avgetts i ärendet var det inte markernas olämplighet som var den egentliga orsaken till att de inte anslöts, utan huvudsakligen markägarnas inbördes tvister. I jaktlagstiftningen ingår dock inga bestämmelser om hur meningsskiljaktigheter i fråga om tillämpningen av bestämmelser skall lösas och hur beslut om anslutningen av marker skall fattas då det råder delade åsikter om saken.

Oberoende av vad som sagts ovan kan jaktvårdsföreningens styrelse dock inte enligt justitie-

kanslerns uppfattning ha ignorerat frågan om hur man förfarit vid bildandet av jakträttsområdet. Att så är följer av den offentliga uppgift som föreningen har i tillståndsförfarandet. I sin egenkap av sökande har föreningen varit skyldig att bereda sin ansökan till landskapsstyrelsen på tillbörligt sätt. Eftersom föreningens ansökan enligt 4 § 1 mom. förordningen om jakt på älg skall grunda sig på bl.a. jakträttsområdets ansökan skall föreningen granska och bedöma en ansökan som tillställts den. Enligt justitiekanslerns uppfattning är kravet att området skall omfatta minst 2000 hektar inte en omständighet som styr och begränsar styrelsens prövningsrätt på så sätt att en ansökan om tillstånd skall göras hos landskapsstyrelsen om jakträttsområdet är tillräckligt stort. Även andra omständigheter som är väsentliga för ansökan bör beaktas. En sådan väsentlig omständighet som gäller jakträttsområdet kan anses vara att jakträttsområdet bildats lagenligt, i synnerhet om det finns endast ett jakträttsområde inom älgvårdsområdet.

Med beaktande av det förpliktande innehållet i 3 § förordningen om jakt på älg och även av principen om lika behandling av föreningsmedlemmarna i 7 § förordningen om jakt på älg har justitiekanslern kommit fram till att Lemlands jaktvårdsföreningens styrelse åtminstone då den behandlade tillståndsansökan för 2000 borde ha berett jakträttsområdet (ett möte med markägarna som bildat området) tillfälle att som stöd för sin ansökan inkomma med en utredning därom, att alla de personer som avses i 3 § förordningen om jakt på älg beretts tillfälle att ansluta sina marker till jakträttsområdet.

Justitiekanslern konstaterar att det är fråga om tillämpning av en relativt ny lagstiftning. Då beslut om ändringarna fattats har inte klara rättsliga grunder skapats för bestämmande av hur rätten enligt 3 § förordningen om jakt på älg att ansluta markerna till andras skall realiseras om det råder meningsskiljaktigheter. Denna omständighet kan ha gett Lemlands jaktvårdsföreningens styrelse anledning att anta att den fritt kan överväga en begäran om att få ansluta markerna till jakträttsområdet. Detta i all synnerhet som det är fråga om en fritidssysselsättning som i övrigt sköts fritt och där människor som trivs tillsammans är verksamma. Justitiekanslern anser att det i ärendet inte har framgått någon grundad anledning att misstänka att de ledamöter i jaktvårdsföreningens styrelse som saken gäller med avsikt eller av vårdslöshet har brutit mot sin tjänsteplikt. Justitiekanslern meddelar dock

Leblings jaktvårdsföreningens styrelse de synpunkter och den uppfattning som framgår ovan.

Landskapsstyrelsen som tillstånds- och tillsynsmyndighet

Vid ändringen av jaktlagstiftningen bibehöll Ålands landskapsstyrelse sin ställning som tillstånds- och tillsynsmyndighet. Älgjakten inom Leblings älgvårdsområde har således grundat sig på de licenser som landskapsstyrelsen beviljat. Med hänvisning till vad som sagts ovan om jaktvårdsföreningens roll i tillstånds-förfarandet kan det konstateras, att landskapsstyrelsen för fullgörande av sin prövningsskyldighet i sin egen-skap av tillståndsmyndighet tillräckligt noga skall kontrollera att inlämnade ansökningar har handlagts korrekt och lagenligt. I detta syfte skall landskapsstyrelsen klarlägga de omständigheter som framlagts som grund för ansökan samt bedöma dem. Den omständigheten att sökanden var en jaktvårdsförening utesluter inte helt att tillsynsmyndigheten även bör klarlägga de omständigheter som hänför sig till jakträttsområdets ansökan.

Enligt utredningen hade landskapsstyrelsen då den behandlade den ansökan som lämnats in 2000 klarlagt hur bestämmelsen i 3 § förordningen om jakt på älg beaktats vid bildandet av jakträttsområdet (Norra Lebling, Flaka Stora och Vessingboda). Oaktat utredningen, enligt vilken bestämmelsen i 3 § förordningen om jakt på älg

ignorerats då jakträttsområdet bildades, hade landskapsstyrelsen den 22 september 2000 godkänt Leblings jaktvårdsföreningens ansökan. Landskapsstyrelsen hade sedan den 19 oktober 2000 avgjort även Flaka Viltvård m.fl.:s ansökan som var uppgjord i enlighet med 39 § jaktlagen (redogörelse i avsnitt 5). Landskapsstyrelsens förfarande tillgodosåg i sig de intressen som de olika innehavarna av jakträtt hade i frågan. Justitiekanslern omfattar landskapsstyrelsens uppfattning att 39 § jaktlagen skall tolkas snävt och anser att en tillämpning av bestämmelsen i avsikt att ersätta anslutningsrätten enligt 3 § förordningen om jakt på älg inte torde motsvara lagens syfte, åtminstone inte om det sker upprepade gånger.

Landskapsstyrelsen har vid behandlingen av klagomålet observerat hur den nya jaktlagstiftningen fungerar. Sådållvida som situationen i fråga, såsom anförts, ansetts bero på att bestämmelserna inte ger myndigheterna tillräckliga befogenheter har landskapsstyrelsen möjlighet att överväga om det finns anledning att vidta åtgärder för komplettering av nämnda bestämmelser, som faller inom ramen för Ålands självstyrelse, så att de bättre garanterar att syftet med revideringen av landskapets jaktlagstiftning uppnås.

Justitiekanslern sänder kopior av detta beslut till Ålands landskapsstyrelse och Leblings jaktvårdsförening för att vidarebefordras till dem som saken gäller. Ärendet har inte gett anledning till andra åtgärder från justitiekanslerns sida.

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 offentliga rättsbiträdena. Enligt lag får benämningen ”advokat” användas endast av den som är medlem i Finlands Advokatförbund. För offentliga rättsbiträden gäller en särskild lag. Avsikten med behörighetsfördelningen mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är dels att 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 eller hon 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 det allmännas 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, om 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 Advokatförbundet 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 advokatkåren, innan de väljs in i nämnden.

8.2.2 Övervaknings- och disciplinära ärenden

Disciplinära ärenden och övriga övervakningsärenden har särskilt 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 miss-tankar och förmodanden om att någon har åsidosatt sin förpliktelse eller handlat i strid med god advokatsed upptas till behandling i förbundsstyrelsen som övervakningsärenden. Som övervakningsärenden behandlas således även klagomål mot motparters biträden. Styrelsen kan antingen besluta att ett övervakningsärende inte föranleder åtgärder eller att det är fråga om ett disciplinärt ärende som skall behandlas av disciplinnämnden.

Det disciplinära förfarandet slutförs också om advokaten utträder ur Advokatförbundet. Om advokaten befinner sig åsidosatt sina plikter ges ett utlåtande om vilken påföljd han skulle ha fått.

8.2.3 Det disciplinära systemet

Om en advokat konstateras ha åsidosatt sina plikter skall han dömas till disciplinstraff. Dessa är enligt 7 § 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 försummelser 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

Utveckling av behandlingen av disciplinära ärenden och arvodestvister

Justitieministeriet tillsatte 5.2.2002 en arbetsgrupp som under ledning av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka skulle färdigställa Advokatförbundets utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om advokater. Syftet med utkastet är att förnya behandlingen av disciplinära ärenden och arvodestvister.

Arbetsgruppen strävade efter att öka offentligheten och trovärdigheten i tillsynen över advokaternas yrkesutövning och i behandlingen av ärenden som gäller arvodestvister. Avsikten är att förbättra rättssäkerheten, inrikta tillsynsresurserna på ett ändamålsenligt sätt samt modernisera påföljdssystemet. I fråga om behandlingen av arvodestvister var strävan att förbättra klienternas rättsskydd och konsumentskydd.

Arbetsgruppen föreslog att behandlingen av disciplinära ärenden koncentreras till Advokatförbundets etiska nämnd, som indelas i sektioner. Jämfört med den nuvarande disciplinnämnden ökas antalet medlemmar som inte hör till advokat kåren och dessa medlemmar ges också ett större inflytande. De utomstående medlemmarna skall enligt förslaget väljas av domarförslagsnämnden. Enligt förslaget skall i lagen tas in procedurbestämmelser som innebär att advokatens rätt att söka ändring utökas. Påföljden offentlig varning föreslås bli slopad. I stället inför en ekonomisk påföljd på högst 15 000 euro.

Det nuvarande skiljeförfarandet i arvodestvister föreslås bli ersatt med ett system som innebär att en klient som är missnöjd med en advokaträkning kan föra ärendet till en sektion av etiska nämnden. Sektionen, vars ordförande enligt förslaget inte skall höra till advokat kåren och till vilken hör två advokater, skall ge en rekommendation om ett skäligt arvode. Rekommendationen är inte juridiskt bindande. Klienten kan oberoende av rekommendationen hänskjuta sitt yrkande på sänkt arvode till en domstol för prövning. Detta innebär en förbättring från klientens synpunkt, eftersom klienten för närvarande inte har denna möjlighet efter skiljeförfarandet. Liksom för närvarande kan klienten visserligen föra en arvodestvist också direkt till domstol.

Arbetsgruppen föreslog att den etiska nämnden skall föra ett offentligt diarium över de ärenden som den behandlar och göra en offentlig sammanställning av sina avgöranden. Av denna sammanställning, som vem som helst kan ta del av, skall enligt förslaget bl.a. framgå namnet på den advokat som ärendet gäller, ett referat av ärendet samt slutresultatet. Arbetsgruppen har strävat efter att avväga de krav som advokatsekretessen ställer mot behovet att öka offentlige-

ten i övervakningen av advokaternas yrkesutövning och i ärenden som gäller arvodesvister.

Arbetsgruppen överlämnade sitt enhälliga betänkande till justitieministern 18.6.2002.

Justitieministeriets lagberedningsavdelning har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om arbetsgruppens betänkande. Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande 21.8.2002 (dnr 22/20/02) att han under arbetsgruppens arbete följt beredningen av propositionen samt bedömningen av förslagen och deras verkningar. Av denna anledning och med beaktande av sitt tidigare utlåtande till Finlands Advokatförbund har justitiekanslern inga ytterligare kommentarer till arbetsgruppens betänkande. Arbetsgruppens förslag är välmotiverade.

8.2.4 Uppgifter från de allmänna åklagarna

I enlighet med riksåklagarens anvisning (RÅ:2000:6) underrättar de allmänna åklagarna justitiekanslersämbetet om sådana fall där en advokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på hans behörighet som advokat eller att sänka aktningen för advokatkåren. Underrättelsen skall ske med kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal.

År 2002 sände åklagarna till justitiekanslern sex meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller beslut om att inte väcka åtal. År 2001 var motsvarande siffra 16.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att disciplinärt förfarande inleds.

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 tillsynen över advokaternas yrkesutövning i första hand ankommer på Advo-

kätförbundets egna organ, dvs. på 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 likväl 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.

Tillsyns- och disciplinsystemet har utvecklats till ett slags undersökningsförfarande, som innebär att endast justitiekanslern har obegränsad rätt att söka ändring. En advokat som har varit föremål för disciplinärt förfarande har rätt att söka ändring endast i beslut som innebär att han tilldelats offentlig varning eller utslutits 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 har 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 beslutet. För övervakningen och ett eventuellt överklagande rekviderar justitiekanslersämbetet vid behov handlingarna från disciplinnämndens behandling av ärendet.

Justitiekanslern får även kännedom om alla tillsynsärenden som har avgjorts genom beslut av Advokatförbundets styrelse. Utöver besluten rekvideras vid behov handlingarna i tillsynsärendena. I tillsynsärenden 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.

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 tillsynsärenden som Advokatförbundet tillställer justitiekanslersämbetet samt av de klagomål som medborgarna sänder till justitiekanslern är det möjligt att bilda sig en uppfattning om innebörden av begreppet god advokatsed och hur denna förverkligas.

I praktiken kommer Advokatförbundets primära tillsynsansvar till uttryck så att sådana klagomål mot advokater för vilka det har anförts sannolika skäl och som justitiekanslern inte avgör direkt, i enlighet med 6 § i lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. Justitiekanslern kan således ta initiativ till inledande av disciplinärt förfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. De ärenden som anhängiggörs hos Advokatförbundet på yrkande av justitiekanslern överförs till förbundets disciplinnämnd för avgörande. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av disciplinnämnden. I detta sammanhang kan det påpekas att ett disciplinärende som Advokatförbundet har avgjort, inte med framgång kan anhängiggöras på nytt om inte nya och för avgörandet relevanta omständigheter framförs till stöd för yrkandet.

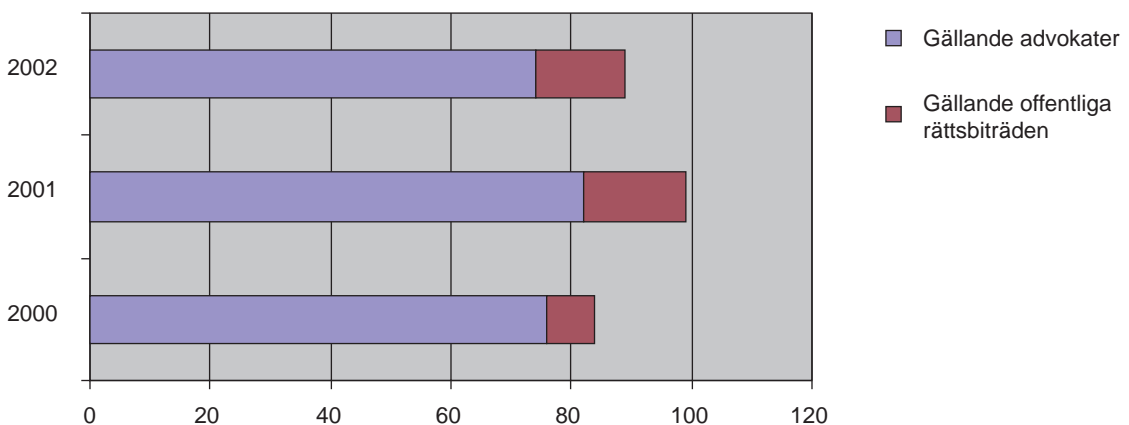
På basis av medborgares skriftliga klagomål

till justitiekanslern är det möjligt att avgränsa vissa områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan nämnas bl.a. klagomål från konkursgäldenärer om dröjsmål i konkursärenden samt andra klagomål över konkursbofunktionärens förfarande. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med utredning av dödsbon samt arvskiften. Bakom de klagomålen ligger ofta stridigheter mellan bodelägarna om förvaltningen av boet och realiseringen av egendomen. Dessa problem förefaller vara lika aktuella från år till år.

Det förekommer i allt större utsträckning påståenden om att advokater är jäviga. En ny grupp av ärenden är de klagomål advokater emellan som riktas till Advokatförbundet. Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottnar ofta i klientens besvikelse över domstolens avgörande. Dessa klagomål har i allmänhet samband med civilmål. I de klagomål mot advokater som anföras i samband med rättegångar är det ofta fråga om att klienten anser att den egna advokaten har underlåtit att lägga fram väsentlig bevisning eller att advokaten har varit ineffektiv i något annat avseende. 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.

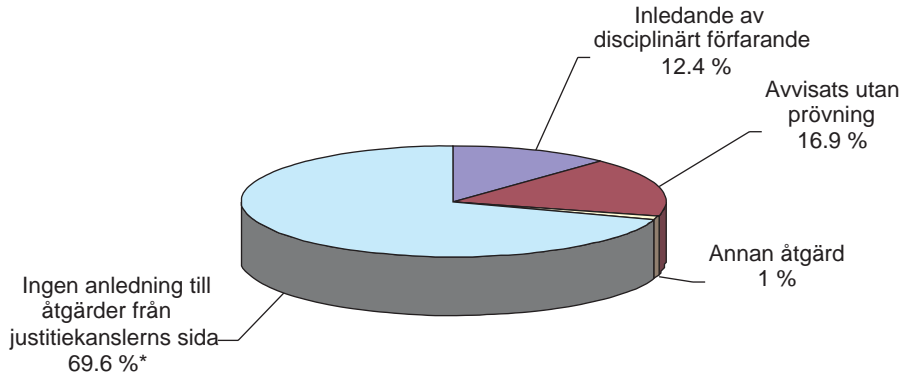
Figur 8

Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2000—2002



Figur 9

Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot advokater och offentliga rättsbiträden 2002



*Av dessa ärenden har en del behandlats av Advokatförbundet

8.3.3 Inledande av disciplinärt förfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 11 klagomål som inkommit till justitiekanslern.

8.3.4 Övriga åtgärder

Utövande av besvärsmätt

Advokatförbundets disciplinnämnd har i två disciplinära ärenden som gäller samma fall konstaterat bl.a. att en advokat hade försökt förmå sin huvudmans motpart att vidta åtgärder genom att uppge att i ärendet eventuellt skulle yrkas på skadestånd. Den rättsliga grunden för skadeståndet var emellertid oklar. Disciplinnämnden ansåg att advokaten hade handlat i strid med god advokatsed genom att utöva påtryckning mot sin huvudmans motpart och ge denne felaktig information om innebörden av vissa rättsregler. Disciplinnämnden gav i enlighet med 7 § 2 mom. i lagen om advokater samt 3 och 37 § i de vägledan-

de reglerna om god advokatsed en anmärkning i båda ärendena.

I ett klagomål till justitiekanslern anfördes att grunden för disciplinnämndens avgörande var oriktig såtillvida att den innehöll en bristfällig beskrivning av förfarandet. Klaganden ansåg med hänvisning till grundlagens 21 § att det i hans ärende varit fråga om utövande av laglig besvärsmätt och att syftet med advokatens otillbörliga hot om väckande av talan varit att förmå klaganden att återkalla besvären till förvaltningsdomstolen. Den klart hotfulla tonen i de brev som advokaten sände till sökandena kränkte deras grundlagsenliga rätt att söka ändring.

Justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till grundlagens 21 § och konstaterade att rätten att söka ändring har en central betydelse för den enskilda individens rättssäkerhet. Med beaktande av grundlagens 21 § 1 mom. samt 33 § i de vägledande reglerna om god advokatsed beslöt justitiekanslern i samband med granskningen av de disciplinära besluten att återförvisa ärendena till Advokatförbundets styrelse för behandling i disciplinärt förfarande (720/1/02).

8.4 Offentliga rättsbiträden

Lagen om statliga rättshjälpsbyråer (258/2002) trädde i kraft 1.6.2002. Eftersom rättshjälp har karaktär av advokatverksamhet är målet att verksamheten skall uppfylla de krav som ställs på advokatverksamhet. De offentliga rättsbiträdena skall iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag och står i detta avseende under Advokatförbundets och justitiekanslerns tillsyn (L om statliga rättshjälpsbyråer 6 §). Eftersom de offentliga rättsbiträdena är statstjänstemän omfattas de av justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning. Klagomål som hänför sig till denna övervakning avgörs i sedvanlig ordning vid justitiekanslersämbetet.

Ett allmänt rättsbiträdes och en skuldrådgivares förfarande

Klaganden hade ställt proprieborgen för en företagskredit. Två andra personer som ställt borgen för krediten hade beviljats skuldsanering, men klaganden hade inte underrättats om denna eftersom han inte hade antecknats som medborgensman i den ansökan om skuldsanering som skuldrådgivaren hade upprättat. Av tekniska orsaker hade det allmänna rättsbiträdet antecknats

som upprättare av ansökningarna om skuldsanering. Efter att senare ha fått vetskap om skuldsaneringen hade klaganden sänt en skriftlig förfrågan om saken till det allmänna rättsbiträdet. Han hade inte fått något svar. Efter att klaganden närmare två år senare hade frågat om samma sak hade han anvisats att vända sig till en skuldrådgivare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ansökningarna om skuldsanering var såtillvida bristfälligt ifyllda att i dem saknades ett omnämnande om klagandens andel i skulden. Enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner och riksdagens lagutskotts ställningstagande borde klaganden i egenskap av medgäldenär till dem som ansökte om skuldsanering ha antecknats på dessas ansökningar om skuldsanering.

Enligt beslutet hade klagandens första förfrågan till det allmänna rättsbiträdet varit saklig och den borde ha besvarats av det allmänna rättsbiträdet, som hade antecknats som upprättare av ansökningarna om skuldsanering. Rättsbiträdet borde i enlighet med serviceprincipen, som hör till en god förvaltning, ha besvarat klagandens förfrågan inom en skälig tid.

I beslutet uppmärksammades skuldrådgivaren på vikten av omsorgsfullhet vid upprättande av ansökningar om skuldsanering samt det allmänna rättsbiträdet på vikten av att besvara brev och förfrågningar (1202/1/00).

8.5 Statistik

Disciplinärärenden som Finlands Advokatförbund behandlade år 2002

Klagomål och initiativ				Påföljder					
behandlade	avvisade utan prövning	förkastade	åtgärder	uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av		
							uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning
195	2	112	81	2	20	48*)	5	4	2

*) av vilka i två en tidigare given anmärkning har bibehållits

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 2002

Klagomål	Överförts till disciplinnämnden	Ej anledning till ytterligare åtgärder
182	59	123

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2002

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	offentliga rättsbitr.	offentliga rättsbiträde	advokater	offentliga rättsbitr.
89	74	15	11	13	2	1	50	12

9 Ärenden som behandlats vid justitiekanslersämbetet

9.1 Utredning av statsrådets andel i Sonera Ab:s UMTS-beslut

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
18.10.2002, dnr 15/50/02

1 ÄRENDETS ANHÄNGIGHET

Europeiska unionen fastställde i december 1998 standarden för tredje generationens mobiltelefoner. Standarden är känd under namnet Universal Mobile Telecommunications System (nedan UMTS). UMTS är baserat på snabb bredbandskommunikation som gör det möjligt att använda Internet med mobiltelefon. Dataöverföringen är 200 gånger snabbare än med GSM. Över UMTS-nätet kan man sända bl.a. rörliga bilder. UMTS är en uppföljare till de nuvarande andra generationens Europeiska GSM- och GPRS-näten samt till den andra generationens system som används i andra delar av världen.

Tillkomsten av statsbolaget Sonera Ab:s UMTS-beslut har fått stor uppmärksamhet i offentligheten. Särskilt Soneras agerande i samband med auktionen om UMTS-licensen i Tyskland har kritiserats som en felinvestering, som i förhållande till bolagets bärkraft innebar en synnerligen stor ekonomisk risk. Denna risk har sedermera fallit ut. I offentligheten har bl.a. från riksdagens och regeringens sida krävts att saken reds ut. Det har också framställts krav om att justitiekanslern utreder ärendet. Justitiekanslern har fått ta emot ett antal klagomål med anledning av ärendet.

Av denna anledning har jag inom ramen för min behörighet utrett statsrådets andel i ärendet, för att på ett tillfredsställande och uttömmande sätt besvara kraven på utredning av händelseförloppet för regeringens vidkommande. Min avsikt har varit att ta reda på om statsrådets medlemmar tagit ställning till Soneras UMTS-äffärer eller understött dem.

2 KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS UTREDNING PÅ EGET INITIATIV

Kommunikationsministeriet gjorde 4.8.2002 på eget initiativ en utredning i samma ärende (Valtio, Sonera ja UMTS-päätökset). I utredningen granskas behandlingen av Sonera-ärendena i riksdagen, i statsrådet åren 1999-2001, i kommunikationsministeriet samt i Soneras styrelse och förvaltningsråd. Ministeriet sammanfattar sina utredningar på följande sätt.

”Det finanspolitiska ministerutskottet har behandlat de ärenden som tagits upp vid Soneras bolagsstämmor och konstaterat att bolagets styrelse känt till riktlinjerna. Dessutom har det finanspolitiska ministerutskottet samt statsrådets finansutskott och allmänna sammanträde behandlat försäljningarna av Sonera-aktier samt ärendena som gällt försäljningsfullmakter och ägarstrategier.

De uppgifter som framförs ovan visar att statsrådet (det allmänna sammanträdet, finansutskottet, det finanspolitiska ministerutskottet eller kommunikationsministeriet) inte har behandlat ärenden som har samband med Soneras utländska UMTS-licenser, gett anvisningar i dessa ärenden till bolagets operativa ledning eller styrelse, fört förhandlingar i anslutning till dessa ärenden eller i något annat avseende befattat sig med bolagsstyrelsens behörighet i ärenden som gäller bolagets operativa affärsverksamhet.”

3 UTREDNING

För att utreda vad som hände inom statsrådet har jag inhämtat skriftliga utlåtanden från de personer som eventuellt har haft något att göra med UMTS-affärerna eller förberedelserna av dem. Tre av dessa har jag dessutom hört personligen. Till de skriftliga svaren har i vissa fall fogats annat skriftligt material (bl.a. promemorior, meddelanden och kopior av tidningsartiklar). Vidare har jag inhämtat de av finanspolitiska ministerutskottet behandlade promemoriorna

om Soneras strategi samt om aktieförsäljningarna i slutet av sommaren 1999 och i början av våren 2000. Dessa promemorior är sekretessbelagda. Slutligen har jag skaffat riksdagshandlingarna om regeringens proposition 47/2000 rd om att riksdagen skall ge sitt samtycke till att aktierna i Sonera Abp kan överlåtas (också utskotts-handlingarna jämte bilagor).

3.1 Skriftliga svar

För att undersöka ärendet har jag genom brev daterade 6-12.8.2002 bett 25 nuvarande och före detta ministrar och åtta tjänstemän vid kommunikationsministeriet samt berett 12 företrädare för Sonera tillfälle att senast 9.9.2002 uttala sig i ärendet.

Ministrar

- 1) Statsminister Paavo Lipponen
- 2) Utrikesminister Erkki Tuomioja
- 3) Justitieminister Johannes Koskinen
- 4) Inrikesminister (f.d.) Kari Häkämies
- 5) Inrikesminister Ville Itälä
- 6) Region- och kommunminister Martti Korhonen
- 7) Försvarsminister Jan-Erik Enestam
- 8) Finansminister Sauli Niinistö
- 9) Minister Suvi-Anne Siimes
- 10) Undervisningsminister Maija Rask
- 11) Kulturminister (f.d.) Suvi Lindén
- 12) Jord- och skogsbruksminister (f.d.) Kalevi Hemilä
- 13) Kommunikationsminister (f.d.) Olli-Pekka Heinonen
- 14) Handels- och industriminister Sinikka Mönkäre
- 15) Social- och hälsovårdsminister Maija Perho
- 16) Grundtrygghetsminister Eva Biaudet
- 17) Grundtrygghetsminister (f.d.) Osmo Soitinvaara
- 18) Arbetsminister Tarja Filatov
- 19) Miljöminister (f.d.) Satu Hassi
- 20) Utrikeshandelsminister Jari Vilén
- 21) Jord- och skogsbruksminister (f.d.) Raimo Tammilehto
- 22) Kommunikationsminister Kimmo Sasi
- 23) Kulturminister Kaarina Dromberg
- 24) Jord- och skogsbruksminister Jari Koskinen
- 25) Miljöminister Jouni Backman

Tjänstemän vid kommunikationsministeriet

- 1) Kanslichef Juhani Korpela
- 2) Avdelningschef, överdirektör Samuli Haapasalo
- 3) Finansrådet Kalevi Alestalo
- 4) Avdelningschef (f.d.) Vesa Palonen
- 5) Avdelningschef Harri Pursiainen
- 6) Regeringsrådet Pekka Hurtola
- 7) Konsultativa tjänstemannen Leena Kostiaander
- 8) Konsultative tjänstemannen Esko Pyykkönen

Soneras organ

- 1) Sonera Abp:s förvaltningsråds förre ordförande Pauli Saapunki
 - 2) Sonera Abp:s förvaltningsråds förre vice ordförande Pirjo-Riitta Antvuori
 - 3) Sonera Abp:s styrelseordförande Tapio Hintikka
 - 4) Sonera Abp:s förre styrelseordförande Markku Talonen
 - 5) Sonera Abp:s förra styrelsemedlem Liisa Joronen
 - 6) Sonera Abp:s styrelsemedlem Jussi Länsiö
 - 7) Sonera Abp:s förre styrelsemedlem Reijo Sulonen
 - 8) Sonera Abp:s förre styrelsemedlem Tapio Vaahtokivi
 - 9) Sonera Abp:s förre styrelsemedlem Kari Vilkmán
 - 10) Sonera Abp:s förre verkställande direktör Aulis Salin
 - 11) Sonera Abp:s förre verkställande direktör Kaj-Erik Relander
 - 12) Sonera Abp:s direktör Pirjo Kekäläinen-Torvinen
- Jag bad ministrarna skriftligen uppge om de i anslutning till regeringen närvarit vid ett eller flera möten där Soneras UMTS-affärer behandlats eller om de på något annat sätt hade tagit ställning i sådana ärenden eller om de annars kände till att statsrådsmedlemmar deltagit i sådana möten. De ombads uppge vilket slags tillställning eller möte (sammanträffande, telefonsamtal, korrespondens, e-post, textmeddelande eller annat) det varit fråga om, när och var sammanträffandet eller mötet ägt rum vilka som deltagit och vad som i det sammanhanget hade beslutats, avtalats eller förutsatts i fråga om Soneras UMTS-affärer. De ombads uppge också eventuella möten mellan företrädare för Sonera och

respektive ministrar eller någon annan statsrådsmedlem.

Tjänstemännen skulle utöver det som frågades ministrarna uppge hur, när och på vilket sätt och hur detaljerat de hade informerat kommunikationsministern och eventuellt andra ministrar om frågor som hade att göra med Soneras UMTS-licenser.

I min förfrågan till representanterna för Sonera gav jag dem tillfälle att skriftligt redogöra för sin syn på händelserna. Det var fråga om huruvida de i Soneras UMTS-affärer hade varit i kontakt med statsrådsmedlemmar eller kommunikationsministeriets tjänstemän och vilken typ av information de hade fått av dem, eller om de fått reda på att ministrarna eller kommunikationsministeriets tjänstemän på något annat sätt fått sådan information från Sonera.

Alla de ovan nämnda personerna har inkommit med skriftliga svar. Svarens längd varierar från några rader till flera sidor. Det längsta svaret är 26 sidor långt. Svaren refereras närmare i avsnitt 5.

3.2 Hörande

Jag hörde 16.9.2000 muntligen förre kommunikationsministern Olli-Pekka Heinonen, avdelningschef Samuli Haapasalo och finansrådet Kalevi Alestalo. Det som yttrades blev antecknat. I avsnitt 5 redogörs för vad som framkom då de nämnda personerna hördes.

4 STATSRÅDETS MEDDELANDE

Statsrådet gav 3.9.2002 med stöd av 44 § i Finlands grundlag ett meddelande till riksdagen om statens ägarpolitik och Sonera.

I meddelandet konstateras att regeringsprogrammets mål att skapa enhetliga principer för ägararrangemangen inte har uppnåtts och att det är uppenbart att den statliga ägarförvaltningen måste omorganiseras för att målet skall kunna uppnås. Ett särskilt problem utgör enligt meddelandet börsbolagen, för vilkas del divergerande ställningstaganden som olika representanter för en och samma ägare för fram leder till ovisshet.

I meddelandet beskrivs bl.a. UMTS-besluten för Soneras vidkommande. Till denna del konstateras följande (meddelandets avsnitt 4.4.).

”I UMTS-besluten måste särskiljas två nivåer: bolagets beslutsfattande och ägarnas beslutsfattande. Bolaget ansåg sig ha statens-ägarens stöd för sin internationaliseringsstrategi, eftersom

strategin hade godkänts av statsrådet och riksdagen. I denna strategi spelade tillträdet till den tredje generationens mobiltelemarknad en väsentlig roll.

Bolagets styrelse fattade besluten om affärsverksamheten självständigt och utan att fråga staten-ägaren om lov, eftersom bolagets tolkning var att den strategi som statsrådet och riksdagen godkänt innehöll ett sådant godkännande. Detta har också i offentligheten bekräftats av bolagets styrelseordförande Markku Talonen.

Staten hade konsekvent understrukit att corporate governance -principerna som lämpar sig för börsbolag, skall iakttas i kommunikationen om Sonera med investerarna och statsrådet. Riksdagen hade godkänt bolagets internationaliseringsstrategi, och ministeriet måste se till att undvika insidersituationer i samband med de försäljningar och omorganiseringar inom branschen som var under beredning. Detta var grunden till att ministeriet inte längre ansåg att UMTS-investeringen krävde någon behandling enligt punkt 2.6. i statsrådets principbeslut, utan att huvudägaren hade gett sitt samtycke enligt principbeslutet när statsrådet och riksdagen godkände bolagets internationaliseringsstrategi. När det gäller börsbolag skall kravet i statsrådets principbeslut på huvudägarens godkännande samt begränsningarna i aktiebolags- och värdepappersmarknadslagstiftningen samordnas på så sätt att huvudägarens godkännande inriktas på större strategiska linjeringar och regeringen å sin sida svarar för de operativa besluten.

I kommunikationsministeriets utredning till riksdagen 23.10.2001 konstaterades att deltagandet i UMTS-auktionerna och anbudsgivningen var ett operativt ärende som ankom på styrelsen som representerade bolagets samtliga aktieägare. En enskild aktieägare hade ingen rätt att ingripa i ärendet. Ärendet hade inte behandlats i kommunikationsministeriet och inte heller i det finanspolitiska ministerutskottet eller i något annat statligt organ. Staten skall rätta sig efter lagstiftningen och statsrådets ägarpolitiska principbeslut och kan inte i egenskap av en ägare ingripa i bolagets operativa beslutsfattande.”

5 UTREDNINGENS INNEHÅLL

5.1 Ministrarna

Alla de nuvarande och före detta ministrar som jag frågat, inklusive förre kommunikations-

ministern Olli-Pekka Heinonen och statsministern Paavo Lipponen, har skriftligen meddelat att de inte visste någonting om det som min förfrågan gällde. De uppger att de inte i regeringssammanhang varit närvarande vid något möte där man behandlat eller på annat sätt tagit ställning till Soneras UMTS-äffärer. De uppger också att andra statsrådsmedlemmar dem veterligen inte deltagit i sådana möten. Enligt vad de uppger har de inte heller på något annat sätt behandlat dessa frågor inom regeringen. De uppger vidare att de inte diskuterat dessa frågor med representanter för Sonera eller med andra statsrådsmedlemmar.

Förre kommunikationsministern Olli-Pekka Heinonen anför att utgångspunkten för statens ägarpolitik i fråga om Sonera varit att statens egenskap av ägare till en stor andel av aktierna i börsbolaget Sonera skulle följa de regler som gäller för börsbolag. Dessa spelregler hade offentliggjorts och på ett juridiskt bindande sätt tagits in i Soneras till investerarna riktade emissionsprospekt 24.9.1999. Lagen om aktiebolag, värdepappersmarknadslagen och de förpliktelser som följer av dessa ligger till grund för ägarpolitiken. Enligt lagen om aktiebolag svarar aktiebolagets styrelse för den operativa affärsverksamheten. En styrelsemedlem representerar inte en aktieägare utan samtliga aktieägare, även om styrelsemedlemmen valts inom någon av ägarnas närmaste krets. Styrelsemedlemmen är på samma sätt ansvarig för sina åtgärder inför samtliga aktieägare. Inte ens en stor aktieägare kan i strid med lagen om aktiebolag ingripa i behandlingen av ett ärende som hör till bolagsstyrelsens eller den operativa ledningens beslutanderätt eller behandla ett sådant ärende inom sin egen organisation.

Den viktigaste delen av statens beslutsfattande i anslutning till UMTS-processen har varit godkännandet av statens ägarstrategi för Sonera och godkännandet av bolagets strategi i samband därmed. Det finanspolitiska ministerutskottet behandlade ärendet tre gånger och gav sitt stöd åt den internationella strategin. Också bolagets styrelse informerades om stödet åt strategin. Riksdagen informerades om bolagets strategi i regeringens proposition (RP 47/2000 rd, Regeringens proposition till riksdagen om att riksdagen skall ge sitt samtycke till att aktierna i Sonera Abp kan överlätas, 12.5.2000) och riksdagen gav efter diskussion sitt stöd åt strategin. Utgående från denna strategi vidtog bolagets styrelse åtgärder i enlighet med lagen om aktiebolag. Deltagandet i UMTS-auktionerna utgjorde en del av strategin

och var ett sådant enskilt affärsekonomiskt beslut av bolagets styrelse som ägaren inte bör ingripa i. Så uppfattade också kommunikationsministeriet och Heinonen saken, och inte heller någon annan statsrådsmedlem eller överhuvudtaget någon annan som deltagit i den offentliga diskussionen bedömde saken annorlunda. Som en aktiv ägare följde kommunikationsministeriet noga med hur auktionerna framskred, men utgående från de klara ägarpolitiska principerna var det otänkbart att ingripa i beslutsfattandet. Ingen från bolagets sida hade frågat Heinonen om något sådant och han hade inte genom någon representant för bolaget givit anvisningar eller sin välsignelse. Inte heller hade han givit sitt tillstånd eller vidtagit någon annan åtgärd som hade samband med beslutet. Detsamma gällde auktionsprocessen i Storbritannien som bolaget dragit sig tillbaka från. Inte heller i det fallet hade Heinonen ”diskuterat saken eller överhuvudtaget gett bolagets styrelsemedlemmar eller operativa ledning några som helst anvisningar”.

Under den tid som UMTS-beslutsprocessen pågick hade staten varit aktiv på marknaden och genomfört två aktieförsäljningar. Fullmaktsbeslutet gav vid handen att staten var redo att avyttra hela sitt ägande i bolaget. Staten kunde inte försätta sig i ”insiderställning” då den sålde aktierna, vilket hade varit fallet om den kände till bolagets interna affärsekonomiska beslutsfattande: ”I så fall skulle vi inte bara ha förlorat marknaden förtroende utan också ådragit staten ersättningskrav från övriga investerare.” Heinonen skriver vidare att staten-ägaren från internationell synpunkt föreföll ha en särskild bevisbörda när det gällde att övertyga omvärlden om att den i egenskap av börsbolagets ägare handlade i enlighet med sina förpliktelser och sålunda åtnjöt det förtroende som är nödvändigt för bolagets anseende. ”Det är inte möjligt att uppnå båda samtidigt, dvs. dels ett starkt förtroende för statsmakten på den offentliga aktiemarknaden och för statsmaktens maktutövning som ägare, dels att inom bolaget delta i det operativa beslutsfattandet.”

När Heinonen hördes personligen berättade han att han och chefen för avdelningen för telekommunikation Harri Pursiainen varit emot hela auktionsförfarandet. Eftersom vissa centrala europeiska länder emellertid hade beslutat auktionera ut licenserna var man tvungen att leva med detta beslut. Sonera måste kunna operera också på de marknaderna. Inom ministeriet hade inte förts diskussioner om prisnivån vid UMTS-auktionerna i Storbritannien. Man hade noga följt

prisutvecklingen genom offentliga medier, men inte ingripit i Soneras beslutsfattande. Vid ministeriet hade man inriktat sig på en bedömning av konsolideringsmöjligheterna, inte på UMTS-auktionerna.

Heinonen uppgav att han aldrig i regerings-sammanhang varit närvarande i situationer där man behandlat eller tagit ställning till Soneras UMTS-affärer. Han kände inte heller till att andra statsrådsmedlemmar varit med om sådana situationer. Mellan honom och representanter för Sonera hade inte förts diskussioner om UMTS-besluten och inte heller hade Heinonen direkt eller via någon tjänsteman förmedlat några som helst anvisningar, tillstånd, välsignelser eller andra budskap till någon representant för Sonera.

5.2 Kommunikationsministeriets tjänstemän

Kommunikationsministeriets tjänstemän, dvs. före avdelningschefen Vesa Palonen, avdelningschefen Harri Pursiainen, konsultativa tjänstemannen Leena Kostander och konsultative tjänstemannen Esko Pyykkönen meddelade att de inte visste någonting om det som jag frågat om.

Kanslichef Juhani Korpelas, avdelningschef Samuli Haapasalo, regeringsrådet Pekka Hurltos och finansrådet Kalevi Alestalos utredningar refereras nedan.

Kanslichef Juhani Korpela har i fråga om de allmänna bristerna i Soneras UMTS-beslut för kommunikationsministeriets vidkommande berättat att frågor som gällde ägarstyrningen, med hänvisning till affärshemligheten, börslagstiftningen och den synnerligen känsliga förberedelsen av marknadsoperationerna, hållits strikt isär från ministeriets övriga ärenden. I fråga om den högst ledningen och Sonera har ministeriets olika roller sammanträffat först på ministernivån.

Med tanke på ägarstyrningen inrättades vid ministeriet år 1999 en särskild enhet för affärsverksamhet och ägarstyrning. Enheten lyder under chefen för ministeriets allmänna avdelning, överdirektör Samuli Haapasalo. Haapasalo och enheten för ägarstyrning har självständigt och i direkt samråd med ministern skött de ägarstyrningsfrågor som gällt Sonera. Vid de bolagsstämmor som hör till kommunikationsministeriets ansvarsområde har ministeriet representerats av ministern, överdirektör Haapasalo och enheten för ägarstyrning, i mindre bolag enbart av tjänstemän. Haapasalo har också deltagit i det finans-

politiska ministerutskottets behandling av ärenden tillsammans med tjänstemän vid enheten för ägarstyrning. Under Olli-Pekka Heinonens tid som minister skötte han, överdirektör Haapasalo och enheten för ägarstyrning synnerligen strikt ägarstyrningen av Sonera.

Avdelningschefen, överdirektör Samuli Haapasalo har berättat att kommunikationsministeriets utredning 4.8.2002 innehöll en noggrann förteckning över fakta som hänförde sig till statsrådets beslutsfattande. Minister Olli-Pekka Heinonen och Soneras styrelseordförande Markku Talonen hade vid tiden för UMTS-auktionerna inte träffats i ministeriet.

I strategi- och ägarärenden hade Haapasalo i enlighet med corporate governance – principerna, lagstiftningen och de ingångna förbindelserna haft kontakter med bolaget genom styrelseordförande Markku Talonen, sedermera Tapio Hintikka samt med verkställande direktör Aulis Salin och verkställande direktör Kaj-Erik Relander, numera verkställande direktör Harri Koponen. Kontakterna hade skötts på en nivå som på basis av börsinformationen och den offentliga informationen möjliggjorde kommunikation med en ägare. Vid ministeriet hade UMTS-ärendena följts upp som en del av den allmänna uppföljningen av verksamhetsområdet, inte med sikte på det operativa beslutsfattandet. Soneras internationella UMTS-ärenden var efter strategibehandlingen inte föremål för någon särskild kommunikation i ministeriet eller statsrådet. Haapasalo kände inte till att det från någon statsrådsmedlems sida förekommit strävanden, anvisningar eller beslut om att ingripa i Sonera-styrelsens operativa beslutsfattande.

Om staten hade fått insiderinformation om bolaget skulle den inte ha kunnat sälja aktierna. Både riksdagen och regeringen hade emellertid ställt upp målet att aktierna skulle säljas utan dröjsmål. Haapasalo anför vidare att också i ett sådant teoretiskt fall att lagen om aktiebolag i strid med noninterventionsprincipen skulle tillåta att majoritetsägaren ingrep i beslutsfattandet, borde denna ha förmåga att i detalj bedöma förutsättningarna för affärsverksamheten, göra riskanalyser och planera affärsverksamheten. För arbetsuppgifter av detta slag måste det i bolaget finnas tiotals väl insatta nyckelpersoner i roller som ger möjlighet att analysera affärsverksamheten under en lång tid. ”Detta skulle i själva verket betyda att ett andra Sonera byggs upp inom en avdelning av ministeriet”, skriver Haapasalo.

Haapasalo lägger också fram en jämförelse om UMTS-investeringens relativa ekonomiska betydelse. Soneras internationella äganden hade representerat ett värde av 12—13 miljarder euro, vilket är tre gånger mera än UMTS-investeringen på 4,3 miljarder euro. Licensinvesteringen utgjorde 11 % av Soneras marknadsvärde. Mot denna bakgrund hade finansieringen varit i skick. Informationen om priserna på UMTS-licenserna var offentlig och vid kommunikationsministeriet hade man gjort den bedömningen att priserna var rimliga i förhållande till Soneras värde. Soneras likviditet hade hela tiden kalkylerats. Det var känt att ministeriets kommunikationsmarknadsavdelning motsatte sig auktionerna. Eftersom dessa auktioner emellertid ordnades i Europa måste man leva med dem. Haapasalo var av samma åsikt om auktionerna som Pursiainen vid kommunikationsmarknadsavdelningen.

Man hade förberett Soneras strategiarbete år 1999 omsorgsfullt trots att man inte ännu visste någonting om auktionerna. Deltagandet i auktionerna var ett led i internationaliseringen. Strategin gick ut på en allmän internationalisering. En enskild operation, även om den var så stor som UMTS-auktionen, var fortfarande endast en operation. Haapasalo och Heinonen hade också inofficiellt undvikit att befatta sig med operationerna. Kommunikationsministeriet hade inte offentligt tagit ställning till auktionerna. Haapasalo hade aldrig föreslagit för Heinonen att man skulle ingripa i Soneras operativa ärenden. Avståendet från UMTS-auktionen i Storbritannien var enbart Soneras eget beslut som varken Haapasalo eller Heinonen hade något att göra med. Ingen statlig aktör hade befattat sig med auktionen i Storbritannien. Haapasalo berättade att han efteråt hört att beslutet om att dra sig tillbaka hade fattats av bolagets operativa ledning. Soneras styrelse hade fastställt inom vilka gränser ledningen fick göra anbud.

Haapasalo berättade om de anvisningar som Alestalo eventuellt fick då han valdes in i Soneras styrelse att det när Alestalo började sagts rent ut att denne representerade samtliga aktieägare. Det hade uttryckligen framhållits att staten inte skulle blanda sig i styrelsens förehavanden. Vid ministeriet hade Alestalo inte ansetts vara i första hand statens representant i Sonera. Alestalo var medveten om att han inte styrdes av ministeriet. Alestalo hade informerats endast om det finanspolitiska ministerutskottets ställningstaganden.

När Haapasalo hördes berättade han beslutet om den samordning med lagen om aktiebolag som statsrådets principbeslut förutsatte. Efter-

som andra förfaranden inte skulle ha varit förenliga med lagen om aktiebolag hade strategin ytterst noggrant behandlats i det finanspolitiska ministerutskottet och hos detta hade i enlighet med principbeslutets avsnitt 2.6 utverkats godkännande för åtgärderna.

Som tjänsteman hade Haapasalo inte haft någonting att göra med eller för kommunikationsministeren, regeringen, det finanspolitiska ministerutskottet eller för andra ministrar föreslagit ett ingripande i de enskilda UMTS- eller andra operativa beslut som fattats av börsbolagets styrelse. Deltagandet i auktionerna var ett operativt ärende. Enligt noninterventionsprincipen var det entydigt fråga om ett sådant med den internationella strategin förenligt beslut gällande samtliga aktieägare som bolagets styrelse var behörigt att fatta. Den tidigare ägarstrategiska och med Soneras strategi sammankopplade behandling som tidigare skett inom regeringen och även riksdagen var liktydig med statens godkännande för den affärsverksamhet varav UMTS-affärerna utgjorde en väsentlig del. I kontakterna mellan minister Heinonen och Haapasalo hade man klart hållit fast vid principen att man från statsmaktens sida inte skulle befatta sig med bolagets operativa affärsverksamhet. Sonera hade å andra sidan inte heller bett om några operativa anvisningar, råd, uppmaningar, beslut, tillstånd eller annat.

Regeringsrådet Pekka Hurtola skrev i sitt svar att UMTS-auktionerna inte kunde ses som en händelse som var fristående från branschens närhistoria och att auktionerna också grundade sig på i offentligheten framförda, tämligen överensstämmande uppfattningar om branschens framtid, närmast om utvecklingen och nödvändigheten av den tredje generationens teknologi och konsolideringen mellan operatorerna. Sonera var ett av de branschledande företagen som hade en stark trovärdighet på marknaden. Eftersom försprånget till övriga företag beräknades bli knappare var det viktigt för bolaget att få en stor kundkrets och framträda som en attraktiv partner i konsolideringssammanhang.

Soneras strategi behandlades i riksdagen samtidigt som auktionen i Storbritannien pågick och före auktionen i Tyskland. Efter att strategin fått det understöd som behövdes för att den skulle kunna förverkligas i praktiken borde man ha gått in på den tredje generationens marknad och deltagit i konsolideringen.

I fråga om organiseringen av arbetet inom kommunikationsministeriets ägarstyrningsteam för Sonera-ärenden anförde Hurtola att man

noggrant givit akt på situationen i fråga om UMTS-auktionerna men att auktionerna var ett investeringsärende som entydigt ankom på bolagets styrelse: ”Om detta rådde ingen oklarhet varken i bolaget eller hos oss. Vi inbillade oss inte att det skulle vara möjligt att inom ramen för ministeriets beslutsorganisation bygga upp en sådan operativ beslutsorganisation som behövdes för börsbolagets affärsekonomiska, krävande analyser.”

Med Hurtolas svar följde två utlåtanden (20.10.2001 och 29.8.2002) av advokat Petri Haussila vid Advokatbyrå White&Case. Hurtola konstaterar att Haussila var statens mest anlitade advokat för aktieförsäljningar och att det var han som svarade för juridiken i börsprospekten. I sitt första utlåtande skriver Haussila att enligt 9 kap. 1 § i lagen om aktiebolag skall aktieägarna utöva sin beslutanderätt vid bolagsstämman. Detta betyder att aktieägarna inte annars har rätt att i denna egenskap befatta sig med skötseln av bolagets angelägenheter t.ex. genom att ge direkta anvisningar eller direktiv till den operativa ledningen: ”Om staten hade försökt påverka Soneras operativa ledning i samband med UMTS-investeringarna genom att ge bolagets styrelse och verkställande direktör direkta anvisningar eller direktiv, skulle staten ha överskridit de gränser som fastställs i lagen om aktiebolag.”

I sitt ovan nämnda utlåtande anför Haussila bl.a. följande om statsrådets principbeslut: ”Principbeslutet förefaller i vissa specialfall (punkterna 2.2, 2.5 och 2.6) förutsätta att staten oavsett lagen om aktiebolag direkt deltar i beslutsfattandet. Dessa bestämmelser i principbeslutet är emellertid enligt vår åsikt inte förenliga med lagen om aktiebolag eller med de övriga allmänna principerna i principbeslutet.”

Finansrådet Kalevi Alestalo anför att han hade haft att göra med detta ärende framförallt i rollen av Soneras styrelsemedlem. Efter att ha blivit utnämnd till Soneras styrelse våren 1998 hade han inte längre såsom jävig kunnat vidta tjänsteåtgärder som gällde Sonera.

Alestalo hade inte fört Sonera-styrelsens operativa UMTS-beslut till ministeriet och vidare till statsrådet för behandling, eftersom han i egenskap av bolagets styrelsemedlem inte endast var medveten om utan också i alla skeden följt den av lagen om aktiebolag framgående principen att han i styrelsen representerade samtliga aktieägare. Bolaget kunde i enlighet med värdepappersmarknadslagstiftningen inte hålla en ägare bättre informerad än de övriga delägarna, vilket skulle ha inneburit att denna ägare blev en insider. För

staten-ägaren var det viktigt att inte bli försatt i insiderställning, framförallt inte år 2000 då det bl.a. i riksdagen varit mycket tal om att sälja Sonera. Om staten till följd av Alestalos och ministeriets agerande under denna tid hade försatts i insiderställning skulle statens handlingsmöjligheter kraftigt ha kringskurits till skada för denna.

I Soneras försäljningsprospekt 24.9.1999 samt i det börsprospekt som var avsett för Nasdaq National Market i USA konstaterades i kapitlet om ägarstrukturen och förhållandet till finska staten (det finskspråkiga försäljningsprospektet, Alestalos svar bilaga 1 s.155).

”Staten har av tradition inte befattat sig med den dagliga ledningen av Sonera. Sonera har bedrivit och bedriver fortfarande sin affärsverksamhet på motsvarande sätt som sådana finländska bolag som staten inte äger aktier i. Bolagsledningen är övertygad om att staten fortsätter den praxis som den hittills har iakttagit.”

Alestalo hade haft och hade fortfarande den uppfattningen att staten som säljare av aktier och han i egenskap av Soneras styrelsemedlem i juridiskt hänseende hade givit investerarna ett slags förbindelse. Alestalo hade inte fört Soneras operativa UMTS-beslut gällande Tyskland samt de tillhörande affärsplanerna till ministeriet för behandling, eftersom det var fråga om en affärs-hemlighet och en ägare inte hade rätt att bli bättre informerad än de övriga ägarna, åtminstone inte av honom.

De övriga ägarna hade å andra sidan mycket väl känt till UMTS-auktionerna och deltagandet i dem. UMTS-auktionerna var överhuvudtaget en sällsynt offentlig process. Sonera publicerade under år 2000 närmare 20 börsmeddelanden om saken. Inte bara ministeriet och enheten för affärsverksamhet och ägarstyrning utan också de övriga marknadsparterna hade haft tillgång till alla börsmeddelanden. Dessutom hade auktionsförrättarna (åtminstone i Tyskland och Storbritannien) sina egna nätsidor där vem som helst nästan i realtid kunde följa auktionerna.

Senast då auktionerna i Storbritannien hade hållits i slutet av april 2000 rådde det också klarhet om licensernas prisnivå, som var tio gånger högre än arrangörerna ursprungligen hade tänkt sig.

Alestalo anför: ”Enligt planerna skulle licenserna inte överhuvudtaget finansieras med inkomsterna av den ordinarie affärsverksamheten utan uttryckligen genom försäljning av egendom. Det rätta jämförelseobjektet var sålunda inte bolagets omsättning i Finland utan värdet av bolagets

egendom. Licenspriset utgjorde ca 11 % av Soneras dåvarande marknadsvärde, som i det skedet inte föreföll orealistiskt och som i en jämförelse med de Europeiska operatörer som fått licenser i Tyskland motsvarade medelnivån". Alestalo anför vidare: "Efter att riksdagen godkände regeringens proposition om samtycke till överlåtelse av aktierna i Sonera och med beaktande av den diskussion som förts om saken fick jag den uppfattningen att det från ägarens sida inte förelåg några hinder att i enlighet med strategin och i den mån marknadsförhållandena tillät gå in på marknaden för den tredje generationens mobiltelefoner. Detta var en väsentlig del av strategin." Alestalo hade inte som ett operativt ärende diskuterat affärerna i ministeriet, men på ett allmänt plan hade han eventuellt samtalat om saken med Samuli Haapasalo. Haapasalo hade vid behov informerat ministern om någonting som var av vikt hade framkommit.

När Alestalo hördes berättade han om de samtal som inom Soneras styrelse hade förts om statens godkännande av UMTS-operationerna och att han inte kunde erinra sig ha sagt någonting som kunde tyda på att staten givit sitt godkännande. Talonen hade låtit förstå att staten hade givit sitt "tysta godkännande" för åtgärderna. Alestalo hade i likhet med Talonen förstått saken så att statens ägarstrategi hade innehållit ett viss mått av tyst godkännande: "bolaget förbereder strategiska investeringar". Inom styrelsen hade inte förts någon "stor diskussion" om godkännandet. Soneras styrelse hade sammanträtt ofta och mötena hade pågått i flera timmar. Man hade haft veckoslutet på sig att ta del av de digra möteshandlingarna. Alestalo hade inte yttrat sig om saken eftersom han inte överhuvudtaget kunde veta med vilka och i vilket sammanhang Talonen hade pratat om saken.

Alestalo berättade vidare att han inte visste någonting om avståendet från auktionen i Storbritannien. Enligt hans uppfattning kunde ledningen ha fortsatt bjuda men "teamet" avbröt budgivningen då priset steg. Styrelsen hade på förslag av den operativa ledningen fastställt en övre gräns för budgivningen. Styrelsen endast konstaterade som ett faktum att man avstått från att delta i auktionen. Alestalo hade inte diskuterat med Haapasalo om hur högt priserna på UMTS-licenserna kunde stiga vid auktionerna och enligt vad han visste hade inte heller de övriga aktieägarna tagit kontakt med anledning av UMTS-affärerna.

Tankegången att ägaren kan befatta sig med strategierna men inte med operationerna utgick

från den av kommunikationsministeriet anlidade advokatens (Alestalos benämning på Petri Haus-sila) anvisningar och från den praxis som utvecklats. Alestalo framhöll då han hördes och senare också för justitiekanslern att denna tolkning av noninterventionsprincipen gällt sedan börsintroduktionen. Han erinrade sig att för minister Hei-nonen och de övriga ministrarna hade ordnats ett informationsmöte om saken.

Alestalo ville ytterligare framhålla att det med tanke på den situation som rådde år 2000 var relevant att undvika att ministeriet försattes i insiderställning.

Överdirektören för kommunikationsministeriets kommunikationsmarknadsavdelning Harri Pursiainen uppger i sitt svar att i hans uppgifter inte i något skede ingick att bereda beslut som gällde Sonera Abp. Hans avdelning behandlade ärenden som överhuvudtaget gällde kommunikation och tjänster i anslutning till informations-samhället, inte speciellt Sonera eller andra kommunikationsföretag. Ministeriets verksamhetsmodell hade redan i åratal baserats på att kommunikationspolitiken noggrant hölls isär från tjänstemannaberedningen av ärenden som gällde statens ägande.

I fråga om utformningen av Finlands ställningstagande till auktionerna anförde Pursiainen att Finland i internationella sammanhang aktivt hade motsatt sig auktionsförfarandet med motiveringen att arrangemanget var skadligt för kommunikationsmarknaden och teleföretagen. Åren 2000-2001 hade Pursiainen vid flera tillfällen diskuterat med Hei-nonen om auktionernas verkning. Då och då hade man diskuterat Soneras internationella UMTS-affärer och bolagets möjligheter att nå framgångar bl.a. i Tyskland "men varken i detta eller i något annat sammanhang förbereddes eller behandlades, enligt vad jag kan förstå, på något sätt frågan om utövandet av ministeriets ägarmakt i Sonera och ministern berörde inte överhuvud den frågan. Såvitt jag vet ledde våra diskussioner inte till några som helst beslut, ställningstaganden eller fortsatta åtgärder gällande Sonera."

Till sitt svar har Pursiainen fogat en promemoria om auktionernas negativa inverkan på kommunikationsmarknaden och kommunikationsföretagen. Promemorian uppgjordes för finansutskottets skattesektions sammanträde 13.6.2000. Pursiainen uppger att frågan helt kort behandlades också vid det kommunikationspolitiska ministerutskottets sammanträde 13.6.2000. Frågan om Sonera eller dess deltagande i auktionerna hade inte varit uppe till behandling och

några beslut hade inte heller annars fattats i auktionsärendet.

5.3 Soneras organ

Sonera Abp:s representanter uppgav att de inte hade någon kännedom om statsmaktens andel i Soneras UMTS-affärer. Flera av Soneras dåvarande styrelsemedlemmar (Liisa Joronen, Reijo Sulonen, Tapio Vaahtokivi och Kari Vilkmán) samt även förvaltningsrådets förre ordförande Pauli Saapunki har meddelat att statsmakten enligt deras uppfattning hade godkänt deltagandet i UMTS-auktionen i Tyskland. I ärendet hade emellertid inte entydigt framkommit av vem, när, hur och i vilken form godkännandet eventuellt hade erhållits.

Denna uppfattning förefaller åtminstone huvudsakligen ha varit baserad på uppgifter som de fått av dåvarande styrelseordföranden Markku Talonen. Talonen anför till denna del i sin utredning (20.8.2002) att bolagets strategi, vari UMTS-licenserna utgjorde ett väsentligt element, i fråga om den största aktieägaren, dvs. finska staten, hade behandlats i kommunikationsministeriet samt i statsrådet och riksdagen och att det inte fanns några hinder för att förverkliga strategin. Detta hade han konstaterat också för Soneras styrelsemedlemmar sommaren 2000, före beslutet om UMTS-licenserna i Tyskland. Soneras styrelse hade inte behandlat någon aktieägares, inte heller finska statens uttryckliga tillstånd eller förbud gällande investeringsobjektet. Talonen hade inte heller på styrelsens vägnar frågat någon av aktieägarna om tillstånd, förbud eller andra direktiv i fråga om UMTS-projektet i Tyskland och inte heller fått något sådant besked. Det ankom entydigt på Soneras styrelse att fatta investeringsbeslutet. Styrelsen hade fattat beslutet inom ramen för sin allmänt accepterade strategi. Styrelsen hade, medveten om sin beslutanderätt och sitt ansvar, fattat beslutet enhälligt.

6 AVGÖRANDE

I detta ärende konstaterar jag följande.

6.1 Justitiekanslerns behörighet och avgränsningen av undersökningen

Enligt 108 § i Finlands grundlag 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.

Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

I min utredning utgår jag i första hand från allmänt intresse. Utredningen inriktas på frågan om statsmaktens presumtiva deltagande i Soneras UMTS-operationer dvs. på statsrådets eventuella andel i händelserna. Eftersom ärendet har en exceptionellt stor ekonomisk betydelse och eftersom det är fråga om ett aktiebolag med statlig majoritet har det i offentligheten ansetts att beslutsfattandet inte har kunnat ske utan regeringens och dess centrala ministrars eller åtminstone inte utan kommunikationsministerns medverkan. Inom ramen för min behörighet gäller utredningen sålunda endast lagligheten i myndigheternas förfarande och i skötseln av de offentliga uppgifterna. I detta ärende finns det ingen anledning att misstänka att någon (minister eller tjänsteman) som står under justitiekanslerns övervakning har förfarit lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Sådana antaganden har emellertid framförts i offentligheten. Jag har också undersökt om gällande lagar har iakttagits i ärendet.

Eftersom justitiekanslern endast övervakar att ministrar och tjänstemän följer lag och fullgör sina skyldigheter kan min utredning inte utsträckas till frågan om de statliga åtgärderna i Sonerafallet varit ekonomiskt ändamålsenliga. Jag konstaterar att kommunikationsministeriet i stor utsträckning har fört fram synpunkter som har samband med ändamålsenlighetsfrågan. Eftersom justitiekanslern skall övervaka lagligheten i myndigheternas och tjänstemännens samt offentligt anställda arbetstagares verksamhet sträcker sig min behörighet inte heller till Soneras organs och enskilda personers angelägenheter, t.ex. till misstankar om att dessa överskridit sin behörighet eller eventuellt begått oegentligheter. Syftet med de frågor som jag ställt till Soneras representanter har endast varit att få information som behövs för utredning av statsrådets handlande.

Det som anförs ovan gäller också ministerietjänstemannen Kalevi Alestalos handlande som

medlem av Soneras styrelse. Alestalo har till den denna del handlat under samma privaträttsliga ansvar som de övriga styrelsemedlemmarna, med uppgift att i första hand bevaka samtliga aktieägares intresse.

6.2 Bedömning av bevisningen

Mina frågor besvarades av 45 personer. Soneras representanter har inte tjänsteansvar. De som svarar under tjänsteansvar är emellertid skyldiga att ge uttömmande och sanningsenliga svar. Den bild av händelseförloppet som svaren ger kompletteras och svarens tillförlitlighet ökas av de skriftliga yttranden som representanter för Sonera givit frivilligt samt av de muntliga utsagor som givits av vissa svarsskyldiga. Också vissa bilagor till svaren och handlingar som inkommit på annat sätt belyser händelseförloppet. I synnerhet det finanspolitiska ministerutskottets promemorior samt de riksdagshandlingar som ansluter sig till beslutet om att avyttra Sonera-aktierna ger en uppfattning om orsakerna till att händelseförloppet blev det som framgår av utredningen.

Den uppfattning av händelseförloppet som utredningen ger bygger på uppgifter från flera olika källor, av vilka det finanspolitiska ministerutskottets promemorior samt riksdagshandlingarna härstammar från tiden före eller under auktionerna. Detsamma gäller bolagets börsmeddelanden samt de nyheter och bedömningar som publicerats i medierna. Utredningen kan enligt min uppfattning läggas till grund för rättsliga slutsatser om händelseförloppet och orsakerna till det.

6.3 En ministers politiska och juridiska ansvar

En statsrådsmedlem, dvs. en minister är såväl politiskt som juridiskt ansvarig för sina åtgärder. Eftersom statsrådets och dess ministrars beslut och övriga verksamhet eller avstående från åtgärder i hög grad förutsätter prövning av politisk natur, är det politiska ansvaret primärt. Det juridiska ansvaret aktualiseras i sådana fall med relativt hög åtalströskel som avses i 116 § i Finlands grundlag.

Frågan om en ministers politiska ansvar sammanhänger med principen om det parlamentariska ansvaret. Enligt grundlagens 60 § 2 mom. skall statsrådets medlemmar ha riksdagens förtroende. I grundlagen finns bestämmelser (t.ex. 44 §) om hur riksdagen kan visa att den har eller inte

har förtroende för statsrådet i dess helhet eller för en enskild minister. Frågor som gäller politiskt ministeransvar avgör riksdagen med majoritetsbeslut.

Också i fråga om sitt juridiska ansvar är statsrådsmedlemmarna ansvariga inför riksdagen. I grundlagen finns bestämmelser om förutsättningarna och förfarandet (114—116 §). En statsrådsmedlem kan åtalas endast för lagstridigt förfarande i ämbetet. Detta förutsätter enligt grundlagens 116 § att statsrådsmedlemmen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt har förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning.

6.4 Uppkomsten av juridiskt ministeransvar

Statsrådets beslut fattas antingen vid det allmänna sammanträdet eller i de enskilda ministerierna. Ministrarna är chefer för sina ministerier och leder verksamheten inom sina respektive förvaltningsområden. Enligt 23 § 13 punkten i reglementet för statsrådet hör statens ägarpolitik i aktiebolag samt ägarstyrning och ägartillsyn i fråga om dem till handels- och industriministeriets verksamhetsområde, om ärendet inte hör till något annat ministeriums verksamhetsområde. I reglementet räknas för de övriga ministeriernas verkställande upp de bolag vilkas ägarstyrning ankommer på respektive ministerium. Till kommunikationsministeriets verksamhetsområde hör enligt 22 § 17 punkten i reglementet för statsrådet bl.a. ärenden som gäller Sonera Abp. Ministerierna deltar i beredningen av ärenden bl.a. i statsrådets utskott, t.ex. i finansutskottet eller det finanspolitiska ministerutskottet som det föreskrivs om i 45 § i reglementet för statsrådet. I det finanspolitiska ministerutskottet behandlas bl.a. (2 mom. 4 §) ”andra finanspolitiska åtgärder i den omfattning statsministern förordnar”. De funktioner som beskrivs här har samband med statsrådets officiella beslutsfattande i dess olika former och de innebär att ministrarna har ett juridiskt ansvar.

Statsrådets och ministeriernas ansvar förutsätter också inofficiellt deltagande i skötseln av ärenden samt förhandlingar och jämkning mellan olika åsiktsriktningar. Deras faktiska betydelse är stor för slutresultatet av de ärenden som genomgår det officiella beslutsförfarandet. Avtalade ärenden anger också i övriga fall hur statsrådet förhåller sig till dem. Eftersom rättsligt bindande beslut kan fattas endast enligt gällande

lagar och förordningar är sådana inofficiella och till sin natur förberedande åtgärder inte förenade med motsvarande juridiska ansvar som ett officiellt beslutfattande. Det allmänna tjänsteansvaret omfattar emellertid såväl för ministrarnas som för tjänstemännens vidkommande i princip all slags verksamhet, oberoende av t.ex. om den sker i skriftlig form eller om det är fråga om s.k. faktisk förvaltning.

6.5 Soneras strategi och UMTS-affärens

I trafikministeriets promemoria som 31.8.1999 lades fram vid statsrådets finanspolitiska ministerutskotts sammanträde konstaterades att ministerutskottet redan i början av sommaren hade dragit upp sådana riktlinjer för statens ägarstrategi gällande Sonera att en aktiv roll prioriterades i fråga om tillväxten och konsolideringsutvecklingen. Enligt investeringsbanken Goldman Sachs rapport som refererades i promemorian kunde Sonera i dess ”nuvarande form” utvecklas i en riktning som isolerade företaget och inte gav det möjligheter att utnyttja de egenskaper som på sikt kan leda till en värdestegring på aktien: ”Det följande utvecklingskedet förutsätter såväl tillväxt som utveckling på nya områden (den s.k. tredje generationens mobiltelefoni och på den baserade nya tjänster)”. Som mål borde uppställas att statens ägarandel minskas till noll.

I det finanspolitiska ministerutskottets promemoria som lades fram för sammanträdet 7.3.2000 hänvisades till storfusionen Vodafone/Mannesmann som på ett ”realistiskt sätt visat att spelreglerna för bolagen/konglomeraten kommer att utformas senast under det innevarande året”. I promemorian anfördes vidare: ”Under det finanspolitiska ministerutskottets behandling av ärendet valdes som strategi för Sonera att delta i konsolideringsutvecklingen som en aktiv aktör”.

I regeringens proposition 12.5.2000 om fullmakt att avyttra ägandet i Sonera anfördes följande om Soneras framtida utmaningar: ”När det gäller den framtida utvecklingen har Sonera kraftigt prioriterat tjänsteaffärsfunktioner inom den trådlösa kommunikationen i syfte att obundet förbättra sin operatörsställning. Samtidigt har bolaget som mål att stiga uppåt i värdekedjan. Målen är globala. Uppnåendet av en världsomspännande marknadsställning förutsätter dock även aktiebaserade köp och -arrangemang vad gäller serviceprodukterna. Med dessa före-

tagsarrangemang söker man antingen kunnande eller kundunderlag. Aktiebaserade arrangemang är det naturligaste och på grund av sina höga värden ofta det enda möjliga sättet att genomföra dessa arrangemang.”

När det gällde utvecklingen av statens ägarstrategi för Soneras vidkommande var det sålunda såväl inom regeringen som i riksdagen i första hand fråga om beredskapen att använda Sonera aktier som vederlag vid investeringar. I regeringens proposition användes ordet konsolidering för att beskriva företagstillväxten. I propositionen konstaterades att denna utveckling hela tiden accelererat och att staten sålunda borde vara en ägare som klarar av att fatta snabba beslut. I propositionen framhölls å andra sidan också riksfaktorerna: ”Soneras utveckling till ett högt värderat bolag innebär samtidigt att staten får sitt första högriskbolag. En snabb verksamhetsmiljö förutsätter också en snabb beslutsstruktur, fortsatt risktagning samt förmåga att acceptera realiserade risker och avvärja effekterna av dem.”

Den tredje generationens mobilkommunikation behandlades i den promemoria som lades fram för det finanspolitiska ministerutskottet i slutet av augusti samt i samband med behandlingen av strategifrågan i Goldmann Sachs analys 6.8.1999. I den ingick emellertid ingen bedömning av storleksklassen på eventuella priser eller investeringskostnader. I regeringens proposition finns ingen uttrycklig hänvisning till tredje generationens mobilkommunikation eller till UMTS. Frågan förefaller inte heller ha aktualiserats under utskottsbehandlingen annat än i form av den av Pursiainen nämnda, till finansutskottets skattesektion riktade promemorian som varnade för auktionskostnaderna. Väsentligt i sammanhanget var att trygga värdestegringen på statens ägande.

UMTS-auktionen i Storbritannien hade hållits strax innan regeringens propositions avläts. I offentligheten har det förekommit uppgifter om att Sonera deltagit i auktionen och avstått från den samt om att priserna på de sålda licenserna stigit tiofaldigt jämfört med den väntade nivån. En dagstidning (HS 5.4.2000) uppgav i början av april att Sonera dragit sig ur konkurrensen om licenserna för den tredje generationens mobiltelefonnät på grund av att priset stigit för högt. Enligt tidningsartikeln hade Soneras andel av priset uppgått till 14 miljarder mark. I samma artikel berättade vice verkställande direktör Relander att Sonera aggressivt skulle konkurrera om framtida 3G-licenser.

Enligt Soneras internationella emissionsprospekt 24.9.1999 hade Sonera bedrivit och bedrev fortfarande sin affärsverksamhet på samma sätt som sådana finländska bolag som staten inte ägde aktier i. Minister Heinonen och kommunikationsministeriets tjänstemän underströk den av lagen om aktiebolag följande principen att en ägare kan befatta sig med beslut som ankommer på bolagets förvaltningsorgan endast via bolagsstämman. Denna uppfattning stöder den synpunkt som advokat Haussila framför i sin promemoria. Jag har ingen anledning att ifrågasätta hans tolkning av lagen om aktiebolag, som refereras ovan i avsnitt 5.2. Alternativet att ingripa i beslutsfattandet genom bolagsstämman hade enligt vad som utretts inte varit aktuellt för ministeriets del medan auktionerna pågick. Inte heller senare ansågs det vara skäl att hålla en extra bolagsstämma, eftersom en sådan kunde äventyra Soneras kursutveckling.

Auktionernas höga prisnivå var allmänt känd redan före auktionen i Tyskland och vid ministeriet hade man insett de risker som detta innebar för branschens företag också på ett allmänt plan. Innan auktionen i Tyskland började hade också regeringen informerats och riksdagens finansutskott hade fått en promemoria om saken. Inom ministeriet ansågs det att de mål som uppställts för Soneras framtida utveckling talade för ett deltagande i auktionerna trots de risker som det innebar. Man ville inte befatta sig med bolagets avgöranden heller av den anledningen att statens avsikt var att använda Sonera-aktierna för företagsarrangemang eller för finansiering av investeringar. Av denna anledning måste staten-ägaren hela tiden vara beredd att sälja eller byta Sonera-aktier, vilket innebar att det var ytterst angeläget att undvika beskyllningar för insiderställning.

6.6 UMTS-besluten inom Sonera Abp

Soneras styrelse fattade i april-augusti 2000 beslut om Sonera Abp:s deltagande i UMTS-auktionerna. För utredningen av statsrådets andel i händelseförloppet är det skäl att inrikta granskningen på den period då bolaget beredde ärendet och fattade de aktuella besluten, uttryckligen på tiden strax före auktionen. Det som därefter hände har endast en indirekt betydelse, i den mån som det är fråga om omständigheter som belyser tidigare händelser. I detta syfte ges en kort redogörelse för viktiga tidpunkter och fakta som hänför sig till styrelsens UMTS-beslut.

Enligt vad som utretts var det Soneras ledning som beslöt att företaget skulle delta i auktionen i Storbritannien och därefter dra sig ur den på grund av det höga priset. Beslutet om att dra sig ur auktionen var sålunda inte styrelsens. Det meddelades inte att beslutet om att avstå från auktionen i Storbritannien innebar att man avstod från motsvarande auktioner i framtiden.

Soneras styrelse beslöt 26.4.2000 att Sonera Abp kunde delta i ett konsortium vars syfte var att delta i den auktion om UMTS-licenser som skulle hållas i Tyskland. Konsortiet bildades av Orange, Telefonica och Sonera, med ägarandelarna 30/40/30. Vid sammanträdet 18.5.2000 fick styrelsen en briefing om konkurrensläget gällande UMTS-licenserna. Efter att France Telecom i slutet av maj 2000 köpt Orange var Orange inte längre med i konsortiet. Vid sammanträdet 20.6.2000 underrättades styrelsen om UMTS-situationen i Tyskland efter att Orange köpts. Styrelsen beslöt 24.7.2000 att Sonera kan delta i UMTS-auktionen i Tyskland, som började i slutet av juli 2000. Sökandena konkurrerade om frekvensområdena enligt komplicerade regler. Vid sammanträdet 10.8.2000 hade man för att finansiera UMTS-licensen i Tyskland beslutat bilda ett holdingbolag tillsammans med Telefonica. Avsikten var att till holdingbolaget överföra alla aktier i Group 3G GmbH som deltog i UMTS-licensauktionen i Tyskland. Av aktierna skulle Sonera äga 42,8 % och Telefonica 57,2 %. UMTS-auktionen i Tyskland avslutades 17.8.2000. Vid sammanträdet 24.8.2000 informerades Soneras styrelse om vilka som köpt UMTS-licenserna i Tyskland och till vilka priser.

6.7 Principbeslutets betydelse

Statsrådet fattade 16.9.1999 ett principbeslut om statens ägarpolitik. I principbeslutets avsnitt 2.6 konstateras följande om den internationella verksamheten.

”Statsbolagen kan med beaktande av affärs-ekonomiska synpunkter utsträcka sin verksamhet till utlandet, särskilt i sådana fall då detta är nödvändigt för att bygga upp ett tillräckligt stort marknadsområde, få tillgång till teknologi, trygga tillgången på råvaror eller av någon annan jämförbar orsak. Inte heller i detta avseende är det skäl att försätta statsbolagen i en annan ställning än andra bolag. Utländska investeringar som är synnerligen betydelsefulla för bolagets verksamhet eller för samhällsekonomin förutsät-

ter huvudägarens godkännande innan det slutgiltiga investeringsbeslutet fattas.”

I det aktuella ärendet har det framförts divergerande åsikter om huruvida statsrådet med anledning av det ovan citerade avsnittet i principbeslutet har kunnat eller borde ha kunnat ta ställning till Soneras beslut om UMTS-licenserna i Tyskland och vilka de rättsliga konsekvenserna av ett sådant ställningstagande kunde ha varit. Principbeslutet förefaller enligt ordalydelsen i avsnitt 2.6 förutsätta att statsmakten oavsett lagen om aktiebolag påverkar beslutsfattandet. Från författningshierarkisk synpunkt kan ett principbeslut naturligtvis inte åsidosätta en lag. I principbeslutets avsnitt 2.1 anförs följande: ”I sådana fall då staten bedriver affärs- o.dyl. verksamhet i aktiebolagsform måste verksamheten bedrivas i enlighet med lagen om aktiebolag och annan allmän lagstiftning”. Den problematiska frågan är uttryckligen hur principbeslutets avsnitt 2.6 hade kunnat tillämpas på börsbolaget Soneras UMTS-affärer och hur de praktiska tillämpningarna förhåller sig till aktiebolagslagens bestämmelser om självständiga aktiebolags befogenheter samt till börsreglerna.

Enligt kommunikationsministeriets åsikt är den uppfattning som entydigt framgår av principbeslutets avsnitt 2.6 inte förenlig med lagen om aktiebolag eller de övriga allmänna principerna i principbeslutet. När det gäller ett börslistat statsbolag i form av ett aktiebolag kan statsmakten enligt kommunikationsministeriets åsikt inte förutsätta att bolagets operativa ledning och/eller styrelse håller kontakt med representanter för statsmakten och beaktar dessas synpunkter på ett sätt som skulle innebära en bokstavlig tillämpning av principbeslutet. Enligt kommunikationsministeriets åsikt måste principbeslutets tillämpning kunna anpassas till bolaget och situationen. Särskilt när det gäller börslistade statsbolag är kravet på tillämpning av aktiebolagslagen primärt i förhållande till det som i övrigt anförs i principbeslutet.

I fråga om de bolag som lyder under handels- och industriministeriet strävar staten efter att i bolagsstyrelserna ha en representation som motsvarar dess ägande. Statens representanter informerar ministeriet och vid behov ministern om sådana större investeringar och strategiska beslut som har vittgående verkningar. Genom sina representanter vill staten ha information om bolaget, men staten kan inte beordra representanterna att handla på ett visst sätt. Ministern kan enligt prövning ta upp de viktigaste ärendena också i det finanspolitiska ministerutskottet. För

alla som deltar i beredningen gäller stränga insiderregler. Detta betyder emellertid inte att bolagen styrs från ministeriet eller att de övriga aktieägarna skulle vara i en sämre ställning än staten. De styrelsemedlemmar som valts på förslag av staten ansvarar för besluten enligt lagen om aktiebolag.

Den uppfattningen har framförts att det faktum att det ovan nämnda principbeslutet inte iakttogs i fråga om Soneras UMTS-licenser eventuellt innebar att förfarandet stred mot tjänsteplikten. För bedömningen av denna fråga är det skäl att granska principbeslutets rättsliga betydelse och innehåll. Det finns olika typer av principbeslut. Statsrådets principbeslut kan ses som regeringens politiska ställningstaganden. De har karaktären av förberedande avgöranden efter vilka de behöriga statsorganen skall ta ställning i ärendet och enligt prövning fatta åtgärdsbeslut i laglig ordning. Trots sin benämning har principbeslutet inga direkta rättsliga verkningar för medborgarna och de är inte heller rättsligt bindande för statsrådet. I det ifrågavarande fallet har principbeslutet såtillvida endast en central administrativ betydelse att det ansvariga ministeriet skall organisera sin verksamhet och sin ägarstyrning i enlighet med gällande lagar samt andra bindande bestämmelser och föreskrifter. Såsom framhölls redan i emissionsprospektet 24.9.1999 fungerar principbeslutet som en anvisning till tjänstemännen. Inom förvaltningen kan förmännen ingripa i underlydande tjänstemäns verksamhet i sådana fall då en ståndpunkt som framgår av principbeslutet inte har beaktats vid tjänstemannaberedningen. Också i så fall måste det emellertid säkerställas att ingripandet inte innebär att en viss norm åsidosätts, i detta fall reglerna om beslutsordningen i börsbolag.

Av utredningarna framgår att endast tjänstemannamedlemmen i Soneras styrelse, finansrådet Kalevi Alestalo, skulle haft möjlighet att från statsmaktens sida få tillräckligt mångsidig och specifik information av bolagets ledning om Soneras deltagande i UMTS-auktionen i Tyskland, uttryckligen för att bedöma om prisnivån var godtagbar. Möjligheter att mera allmänt bilda sig en uppfattning om prisnivån hade bl.a. avdelningschef Samuli Haapasalo och kommunikationsminister Olli-Pekka Heinonen. Alestalo, Haapasalo och Heinonen motiverar i sina respektive utredningar varför de inte tagit upp frågan i statsrådet. De hade tagit fasta på förhållandet mellan den för Sonera godkända strategin och de operationer som baserades på den samt tillämpat principbeslutet i förening med aktiebo-

lagslagstiftningen. Som motivering anförde de rättsliga synpunkter samt skäl som var baserade också på bolagsrättslig expertis. Av denna anledning och med beaktande av det som ovan anförts om principbeslutets rättsliga karaktär samt då det inte förelåg någon på gällande bestämmelser baserad rättslig skyldighet att officiellt behandla UMTS-auktionerna i regeringen, hade de inte handlat lagstridigt i ärendet.

Jag konstaterar sålunda att kommunikationsministern och ministeriets tjänstemän från rättslig synpunkt inte handlade i strid med sin lagstadgade tjänsteplikt (grundlagens 116 §, strafflagens 40 kap. 10 och 11 §). Såsom framgår ovan ställer grundlagens 116 § stränga krav vad gäller det juridiska ministeransvaret. För att en tjänsteman skall bli straffrättsligt ansvarig förutsätts tjänstemannen bryta mot sin lagstadgade tjänsteplikt.

6.8 Möjligheten att behandla UMTS-auktionerna i statsrådet

Ovan konstateras att regeringen inte hade någon lagstadgad rättslig skyldighet att behandla UMTS-auktionerna. Med anledning av det som kommunikationsministeriet har anfört är det skäl att ta ställning också till frågan om en sådan behandling hade haft stöd i lag.

Bestämmelserna utgör inget rättsligt hinder för att statsmakten på eget initiativ skulle ha kunnat behandla och tagit ställning i UMTS-ärendet, utgående från den offentliga information som regeringen hade tillgång till. Statsmakten kunde ha underrättat bolaget om sin inställning samt om sin uppfattning om den godtagbara prisnivån, dock utan att genom direkta anvisningar eller föreskrifter ingripa i bolagets beslutsfattande. Bolagets delägare och ledning kan diskutera ärenden — också operativa — i den utsträckning som bolagets ledning är beredd på och anser vara ändamålsenligt. I de svar som jag fått understyrks den enligt min åsikt korrekta synpunkten att om ministeriet i egenskap av ägarrepresentant vill fatta beslut som avviker från den ståndpunkt som bolagets förvaltningsorgan intagit, skall dessa beslut fattas vid bolagsstämman.

Mera problematiskt är det att bedöma om Kalevi Alestalo — med beaktande dels av hans tjänstemannaställning och dels hans ställning i styrelsen för börsbolaget Sonera, i första hand som representant för samtliga aktieägare — hade kunnat berätta för andra tjänstemän vid kommunikationsministeriet vad han eventuellt visste om den operativa sidan av UMTS-auktionerna. Av

de skäl som kommunikationsministeriet framfört var det motiverat att förhålla sig restriktivt till detta alternativ.

Alestalo var i den rådande situationen i första hand skyldig att iakttä lagen om aktiebolag samt borsreglerna och de internationella överenskommelserna. Insiderbestämmelserna i värdepappersmarknadslagen och strafflagen hindrar visserligen inte i sig att insiderinformation lämnas till en ägare, i detta fall till statsmaktens representanter. I så fall begränsas eller direkt omöjliggörs emellertid handel med aktierna. Staten hade enligt vad som utretts eftersträvat att i full skala bedriva handel med Soneras aktier. Det var sålunda förståeligt att man undvek situationer som skulle ha utsatt staten-ägaren för insidermissstankar. Av utredningarna framgår inte heller att Alestalos förmän förutsatt att han informerade staten om bolagets operativa verksamhet överhuvud eller särskilt i detta fall. Också den omständigheten torde vara relevant att Sonera Abp inte förväntades utföra några specialuppdrag för staten utan att staten var intresserad av bolaget huvudsakligen och enbart som investerare.

Den strategi som regeringen och riksdagen hade godkänt för Sonera baserades på att bolagets aktier skulle användas för att komma ut på den internationella marknaden och för expansion. UMTS-affärerna hade endast i förbigående berörts då strategin utformades och godkändes. I det sammanhanget hade prisfrågan inte behandlats. Redan i samband med auktionerna i Storbritannien hade prisnivån emellertid diskuterats i offentligheten. För att möjligheten att avyttra Sonera-aktierna skulle hållas öppen var det nödvändigt att staten strikt undvek att försättas i insiderställning. Med tanke på värdet av aktien som ett intressant investeringsobjekt var det också viktigt att staten-ägaren förhöll sig neutral så som uppgavs redan i emissionsprospektet.

Frågor som gäller en tjänstemans ställning och skyldigheter i ett statsbolags styrelse är emellertid problematiska, eftersom det kan uppkomma en konflikt i relationen till bolaget respektive till det egna ämbetsverket. Av denna anledning är det skäl att i samband med omorganiseringen av statens ägarförvaltning utreda också tjänstemännens ställning och skyldigheter, i den mån som det anses nödvändigt att tjänstemän är verksamma i bolags och framförallt i börsbolags styrelser.

6.9 Slutsatser

När det gäller händelseförloppet i statsrådet är det viktigt att utreda om och i så fall på vilket sätt

statsrådet eller dess enskilda medlemmar tagit ställning till eller givit sitt stöd åt Soneras UMTS-affärer. En granskning som går från ett allmänt plan till detaljer visar att det i ärendet är fråga om de ägarpolitiska riktlinjerna och strategierna för Soneras verksamhet, Soneras deltagande i UMTS-auktionerna (särskilt i Tyskland) samt om auktionspriserna. Det är bl.a. fråga om huruvida man anser den godkända strategin tillåta också exceptionellt stora affärstransaktioner som emellertid är förenliga med strategin.

Regeringen har inom sin officiella beslutsprocess behandlat de allmänna riktlinjerna och verksamhetsstrategierna för Sonera. Detta kan tolkas så att regeringen åtminstone i och för sig ställde sig positiv till anskaffningen av tredje generationens mobiltelelicenser. UMTS-auktionen i Storbritannien inföll strax innan riksdagen behandlade frågan om fullmakt att sälja Sonera-aktier. Detta kan emellertid inte anses vara liktydigt med ett ställningstagande till de enskilda auktionerna.

De uppgifter som jag fått visar entydigt att statsrådet inte fattat några officiella beslut om UMTS-auktionerna.

Av utredningarna framgår inte heller någonting som tyder på Soneras agerande vid UMTS-auktionen i Tyskland och särskilt auktionspriset ens inofficiellt skulle ha behandlats i regeringen eller mellan representanter för regeringen och bolaget. Kommunikationsministeriet hade visserligen följt hur auktionen framskred. Den utredning som inkommit i ärendet visar att man ansett det vara fråga om en operativ beslutsprocess som uteslutande ankom på Soneras styrelse och att man därför inte från kommunikationsministeriets sida hade befattat sig med auktionen.

Utgående från de uppgifter som inkommit i ärendet drar jag den rättsliga slutsatsen att det inte framkommit att minister Heinonen eller någon annan statsrådsmedlem eller tjänsteman vid kommunikationsministeriet brutit mot sina tjänsteplikter eller i något annat avseende förfarit lagstridigt i ärendet.

I detta ärende aktualiseras också frågan om ministrarnas politiska ansvar. Jag konstaterar att regeringen 3.9.2002 gav riksdagen ett sådant meddelande om statens ägarpolitik och Sonera som avses i 44 § i Finlands grundlag.

Till justitiekanslerns behörighet hör inte att undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av statsmaktens handlande i anslutning till UMTS-auktionerna och inte heller Soneras förvaltningsorgans eller enskilda personers handlande.

De utredningar som ministrarna, tjänstemännen och Soneras representanter givit mig i detta ärende är offentliga, liksom också anteckningarna från samtalen med dem.

9.2 Jäv för en minister vid beviljande av statsunderstöd enligt idrottslagen

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
12.6.2002, dnr 12/50/02

1 ÄRENDETS ANHÄNGIGHET

Med anledning av uppgifter som framförts i offentligheten och med anledning av kulturminister Suvi Lindéns egna förfrågan har jag prövat om minister Lindén var jävig att i enlighet med idrottslagen bevilja aktiebolaget Oulun Golf Oy statsunderstöd.

2 HÄNDELSEFÖRLOPP

Undervisningsministeriet beviljade 19.4.2002 (dnr 50/280/2002) med stöd av 8 § i idrottslagen (1054/1998) sammanlagt 14 076 000 euro i statsunderstöd för anläggningsprojekt som avser idrottsanläggningar. Genom undervisningsministeriets beslut (undertecknat av kulturminister Suvi Lindén och konsultative tjänstemannen Seppo Paavola) beviljades sammanlagt 9 376 000 euro i statsunderstöd för 31 projekt. Sammanlagt 4 700 000 euro ställdes till för fogande för mindre projekt som länsstyrelserna fick besluta om. I Uleåborgs län beviljades genom beslut av undervisningsministeriet sammanlagt 618 000 euro i statsunderstöd för fyra projekt av de sammanlagt sex projekt för vilka ansökningar lämnats in. Som det tredje av dessa beviljades i Uleåborgs län 170 000 euro för utvidgning av aktiebolaget Oulun Golf Oy:s 27-håls golfbana i Sankivaara.

Undervisningsministeriet hade likaså 19.4.2002, i enlighet med det ovan nämnda beslutet om beviljandet av statsunderstöd, beslutat om bidrag till enskilda sökande (undertecknade av ministeriets överdirektör och konsultative tjänsteman).

Innan de ärenden som gällde statsunderstöd för idrottsanläggningars anläggningskostnader avgjordes hade undervisningsministeriet fått utlåtanden från länsstyrelserna (Uleåborgs länsstyrelse 28.2.2002) och från statens idrottsråd 17.4.2002.

3 UTREDNINGAR

Handlingarna gällande 2002 års statsunderstöd för anläggningsprojekt som avser idrottsanläggningar har rekviderats till justitiekanslersämbetet.

Dessutom har kulturminister Suvi Lindén inkommit med en 3.6.2002 daterad utredning och ärendets föredragande, undervisningsministeriets konsultative tjänsteman Seppo Paavola med en 1.6.2002 daterad utredning.

3.1 Konsultative tjänstemannen Seppo Paavolas utredning

I sin utredning konstaterar Paavola att han vid beredningen av beslutet hade tillgång dels till ansökningshandlingarna, dels till de utlåtanden från länsstyrelsen och statens idrottsråd som förutsatts i idrottslagen. Länsstyrelsen hade föreslagit att projektet skulle understödjas med 340 000 euro. Statens idrottsråd förordade fördragandens förslag om ett statsunderstöd på 170 000 euro.

En byggnadsteknisk bedömning av golfbanan hade gjorts av Uleåborgs läns och undervisningsministeriets byggnadsinspektör. Vid beredningen hade Paavola tillgång till de strategihandlingar som Finlands Golf förbund rf hade överlämnat till ministern samt till en beskrivning av golfbanans användningskriterier som förbundet på begäran sänt till honom. I egenskap av föredragande hade Paavola informerat ministern om grunderna. Han föreslog att understöd skulle beviljas för golfbanan i Sankivaara och motiverade varför han föreslog ett mindre understöd än sedvanligt. Paavola tillställde ministern en förteckning över tidigare understödda golfbanor.

Förslaget hade byggts upp utgående från de 75 ansökningar som inkommit till undervisningsministeriet och med beaktande av idrottslagen, budgetprioriteringarna, de disponibla anslagen, de projekt som godkänts i den riksomfattande planen för idrottsanläggningar 2000-2005 samt utgående från de riktlinjer som statens idrottsråd dragit upp i publikationen Liikuntapaikkarakentamisen Suunta. Enligt Paavola omfattade förslagen alla projekt som stämde överens med de nämnda prioriteringarna. Understödsbeloppen svarade mot principerna i den nämnda publikationen.

Utgångspunkten för att ta med Sankivaara -golfbanan i understödsförslaget var länsstyrelsens positiva utlåtande och det ringa antal projekt som planerades i Uleåborgs län.

Det understöd som beviljades för utvidgning av aktiebolaget Oulun Golf Oy:s golfbana i Sankivaara utgjorde ca 10 procent av projektets totalkostnader. Understödet motiverades med de skäl som Paavola anförde i sin utredning. Understödsförslaget gällande aktiebolaget Oulun Golf Oy var ett resultat av föredragandens prövning och Paavolas förmän hade inte försökt påverka prövningen.

Enligt Seppo Paavolas utredning hade det inte i något skede framkommit att kulturministern eventuellt var jävig och Paavola kände inte till att kulturministern ägde en golfaktie när han föredrog understödsärendet.

3.2 Kulturminister Suvi Lindéns utredning

Minister Lindén anser i sin utredning att hon borde ha jävat sig inför behandlingen av ärendet som gällde Oulun Golf Oy:s statsunderstöd. Lindén hänvisade till de handlingar som nämndes i konsultative tjänstemannen Seppo Paavolas utredning samt till grunderna för beviljande av understödet. Understödsärendet hade beretts och avgjorts i normal ordning. Beslutet stämde överens med riktlinjerna i den av statens idrottsråds byggnadssektion utgivna publikationen Liikuntapaikkarakentamisen Suunta. Enligt den är ett av kriterierna för statsunderstöd att ”projektet representerar en typ av idrottsanläggning för vilken efterfrågan är avsevärt mycket större än utbudet”. En av de allmänna målsättningarna för idrottspolitikerna är att ”genom sin byggnadspolitik skall staten i första hand stödja kommunerna men också andra lokala aktörer så att de kan skapa gynnsamma förhållanden för idrott”.

Lindén hänvisar i sin utredning också till det ställningstagande som byggnadssektionen vid statens idrottsråd gav 30.5.2002.

Lindén framhåller att jävsfrågan inte aktualiserades i något skede av behandlingen. Om så hade skett skulle ministern förvisso ha jävat sig, trots att ett mindre aktieinnehav i allmänhet inte medför jäv. En golfspelare uppfattar en golfaktie som ett klubbmedlemskap som ger spelrätt, inte som en investering i vinstsyfte.

4 AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

4.1 Bestämmelserna om jäv

I lagen om förvaltningsförfarande (598/1982)

finns allmänna bestämmelser om jäv i förvaltningsärenden. I lagens 10 § räknas upp fem individualiserade jävsgrunder. Dessa kompletteras med en generalklausul.

Enligt bestämmelsen om s.k. intressejäv i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig om avgörandet i ett ärende kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne eller för en nära släkting till honom eller henne. Enligt bestämmelsen om s.k. samfundsjäv i samma moments 5 punkt är en tjänsteman jävig om han eller hon är medlem av styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller intar motsvarande ställning i ett samfund, en stiftelse eller en offentligrättslig anstalt som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

Enligt den kompletterande generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig också i det fall att tilltron till hans eller hennes opartiskhet av annat särskilt skäl äventyras.

Enligt bestämmelsen om verkan av jäv i 11 § i lagen om förvaltningsförfarande får den som är jävig inte handlägga ett ärende eller vara närvarande vid dess handläggning, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handläggningen inte kan uppskjutas.

4.2 Syftet med jävsbestämmelserna

Avsikten med de jävsbestämmelser som gäller förvaltningsförfarande är att trygga beredningens och avgörandets opartiskhet i förvaltningsärenden. Bestämmelserna om jäv för tjänstemän är viktiga i två avseenden. Å ena sidan skall de minska den enskilda tjänstemannens möjligheter att påverka behandlingen eller avgörandet i sådana fall då ovidkommande personliga hänsynstagen kan styra tjänstemannens handlande. Å andra sidan skall jävsbestämmelserna öka allmänhetens förtroende för förvaltningens opartiskhet och objektivitet. Sålunda skall endast godtagbara sakskaäl påverka beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden.

Kravet på den offentliga förvaltningens allmänna trovärdighet och opartiskhet har fått en accentuerad betydelse. För att det grundläggande syftet med den offentliga förvaltningen skall kunna nås är det viktigt att medborgarna kan lita på förvaltningsverksamhetens opartiskhet och objektivitet. Det räcker sålunda inte att en tjäns-

teman enligt sin egen åsikt och t.o.m. utifrån sett handlar opartiskt. De garantier för en god förvaltning som avses i grundlagens 21 § 2 mom. innebär att de tjänstemän som deltar i beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden också i allmänhetens ögon skall handla på ett sådant sätt att opartiskheten och objektiviteten i den offentliga förvaltningen inte kan ifrågasättas.

4.3 Tolkningen av jävsbestämmelserna

De allmänna jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande gäller förvaltningsärenden av flera slag. Vid utformningen av bestämmelserna var det sålunda nödvändigt att beakta flera typer av jävsgrunder. Av denna anledning är dessa i och för sig detaljerade bestämmelser tolkbara i vissa avseende. Framförallt generalklausulen i lagens 10 § 1 mom. 6 punkten har orsakat tolkningsproblem. Att denna togs in i lagen om förvaltningsförfarande motiverades i beredningsskedet med att det är omöjligt att på ett allmängiltigt sätt definiera alla situationer där en tjänstemans förhållande till ett ärende eller en part är sådant att tjänstemannens opartiskhet äventyras.

I regeringens proposition nr 88/1981 rd. med förslag till lag om förvaltningsförfarande anförs i detaljmotiveringen följande om generalklausulen (s. 23):

”Då jävighet i enlighet med denna grund skulle uppkomma endast om tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras av särskilt skäl, borde sådant i föreslagna lagrum avsett skäl i allmänhet kunna uppfattas av utomstående, och den inverkan det har som en omständighet, vilken äventyrar opartiskheten, borde vara ungefär av samma grad som i fråga om de särskilt angivna jävsgrunderna. Under sådana förhållanden borde man vid tillämpningen av generalklausulen fästa speciell uppmärksamhet vid frågan om jävighet sålunda, att medborgarnas tilltro till myndigheternas opartiskhet måtte stärkas och å andra sidan så, att tjänstemännen inte skulle kunna jäva sig själva med stöd av sådana skäl, som är för jävigheten oväsentliga”.

I slutet av propositionens motivering hänvisas till en omständighet som måste beaktas vid prövningen av jävsfrågor. En tjänsteman är i regel skyldig att behandla ärenden som hör till hans eller hennes åligganden och kan inte undandra sig ett ärende t.ex. av den anledningen att det känns obehagligt för tjänstemannen personligen eller är förenat med synpunkter som inte motsva-

rar tjänstemannens personliga värderingar. En tjänsteman får inte undandra sig behandlingen av ett ärende genom att åberopa jäv i en sådan situation där någon jävsgrund objektivt sett inte föreligger. Detta gäller också statsrådets medlemmar.

Mellan klara fall av jävighet respektive ojävighet finns en gråzon av tolkbara fall. Tjänstemannen måste själv, med beaktande av jävsbestämmelsernas syfte, göra en objektiv bedömning av sin egen eventuella jävighet. Med de begränsningar som följer av arten av det förvaltningsärende som behandlas kan det anses vara en allmän regel att en tjänsteman vid konkreta jävsmisstankar som grundar sig på ostridiga fakta hellre skall avhålla sig från beredningen eller beslutsfattandet än avgöra ärendet och därmed utsetta sin opartiskhet för misstanke eller kritik.

4.4 Jäv för statsrådsmedlemmar

Jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande skall enligt 10 § 3 mom. tillämpas också på en statsrådsmedlem som behandlar och avgör förvaltningsärenden i ett ministerium. Detta konstateras bl.a. i grundlagsutskottets betänkande nr 5/1990 rd med anledning av berättelsen om regeringens åtgärder under år 1988. I betänkandet ingår ett relativt långt avsnitt om jäv för statsrådsmedlemmar. Grundlagsutskottet anför följande om jävsbestämmelsernas betydelse: ”En av de centrala bevekelsegrunderna för jävighetsprincipen är att i statsrådet och vid ministerierna värna om att allmänheten skall bibehålla förtroendet för att ministrarnas verksamhet är opartiskhet. Sett ur denna synvinkel är det motiverat att tillämpa jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande på medlemmarna i statsrådet.”

Grundlagsutskottet har tagit ställning till jävsproblematiken också i sitt betänkande nr 5/1993 rd. I betänkandet understryker utskottet i fråga om tillämpningen och tolkningen av jävsbestämmelserna den synpunkten att en minister på grund av sina personliga ekonomiska bindningar vid skötseln av sina åligganden kan försättas i situationer som är ägnade att rubba allmänhetens förtroende för ministerns opartiskhet. Utskottet anför i detta sammanhang (s.14): ”Denna synpunkt på allmänhetens förtroende spelade en mycket central roll när jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande utformades och avsikten var att skydda just detta förtroende.”

4.5 Frågan om huruvida minister Lindén var jävig

4.5.1 Intressejäv

I det följande granskar jag huruvida kulturminister Suvi Lindén eventuellt var jävig att bevilja statsunderstöd för utvidgning av aktiebolaget Oulun Golf Oy:s golfbana i Sankivaara, för det första utgående från vad som i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om intressejäv. Enligt lagrummet kan jäv uppkomma om avgörandet i ett ärende ”kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada” för vederbörande eller dennes nära släkting. Sålunda behöver det inte vara säkert eller högst sannolikt att avgörandet medför nytta eller skada, utan också en mindre grad av sannolikhet räcker för att uppfylla kriteriet ”kan väntas”. Också indirekt nytta har ansetts grunda jäv.

I bestämmelsen förutsätts också att den nytta eller skada som kan väntas är ”synnerlig”. I förarbetena till lagen om förvaltningsförfarande behandlas inte frågan om när en väntad nytta eller skada är synnerlig. Utgående från en språklig tolkning kan det konstateras att en obetydlig fördel inte är synnerlig och att fördelen i något avseende måste avvika från det sedvanliga, dvs. från normalsituationen. Frågan om hur stor eller exceptionell en ekonomisk fördel eller nytta är måste bedömas från fall till fall. Det är sålunda inte möjligt att fastställa t.ex. ett exakt markbellopp.

Också arten av den nytta som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande måste bedömas från fall till fall. I fråga om det statsunderstöd som beviljades aktiebolaget blir det i detta sammanhang närmast fråga om att granska statsunderstödet eventuella ekonomiska betydelse för bolaget och dess aktieägare.

Priset på Suvi Lindéns och fyra andra persons golfaktier var i slutet av oktober 1989 10 000 mark per aktie. Enligt aktiebolaget Oulun Golf Oy:s verkställande direktörs skriftliga besked 30.5.2002 var så gott som alla bolagets aktier före den ifrågavarande emissionen i ”spelande händer”. Eftermarknaden var sålunda liten. För aktierna i B-serien betalades i slutet av 2001 36 000—39 000 mark på den fria marknaden. Vid emissionen 2.5—15.6.2002 var priset 6 500 euro per aktie. Priset motsvarar i stort sett den tidigare prisbildningen på den fria marknaden.

En granskning av värdet på aktiebolaget Oulun Golf Oy:s aktier enbart utgående från anskaffningspriset och det nuvarande värdet visar

att det under de ifrågavarande ca 13 månaderna steg avsevärt. Vid granskningen måste man emellertid beakta de ofrånkomliga kostnader som är förenade med ägandet av en golfaktie. År 1994 uppgick aktiebolaget Oulun Golf Oy:s lån till ca 16 500 mark per aktie. Åren 1995—2001 betalade aktieägarna sammanlagt 24 500 mark i finansierings- och skötselvederlag. För år 2002 fastställdes ett finansieringsvederlag på 340 euro och ett skötselvederlag på 300 euro. Med beaktande av de finansierings- och skötselvederlag som aktieägarna regelbundet måste betala har den kalkylerade ekonomiska nyttan av aktieinnehavet sålunda varit tämligen sedvanlig.

I det aktuella jävsfallet har det dessutom inte varit fråga om någon generell granskning av värdestegringen på aktierna i aktiebolaget Oulun Golf Oy, eftersom de ovan nämnda värdeförändringarna skedde innan statsunderstödet beviljades. Frågan gäller ministrernas jäv med avseende på beslutet att bevilja statsunderstöd för utvidgning av den hittills 27-håliga Sankivaara-golfbanan. När det gäller tillämpningen av 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande är det i detta sammanhang väsentligt om minister Lindéns beslut att bevilja ca 10 % i statsunderstöd för utbyggnad av Sankivaara-golfbanan från 27-till 36-hålig, med beaktande av den väntade värdestegringen på golfbolagets aktier var så ekonomiskt betydande att beslutet för ministern och hennes nära släktingar, som också ägde aktier i bolaget, medförde sådan synnerlig nytta som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande. Med beaktande av den utredning som lagts fram i ärendet är svaret på frågan enligt min åsikt entydigt nekande. För kulturminister Suvi Lindéns vidkommande var det sålunda inte fråga om intressejäv enligt 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.

4.5.2 Generalklausulen om jäv

De jävsgrunder som avses i 10 § 1 mom. 1—5 a punkterna i lagen om förvaltningsförfarande gäller sådana situationer som uttryckligen nämns i lagrummen, dvs. en tjänstemans dubbelroll i förhållande till ett ärende som behandlas. Generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande kan tillämpas i sådana fall då en jävssituation föreligger utan att någon av de ovan nämnda särskilda jävsgrunderna i sig är tillämplig. I samband med min granskning av de allmänna synpunkter som kan anläggas på jävsfrågor konstaterar jag i avsnitt 4.3 att enligt

förarbetena till lagen om förvaltningsförfarande måste det äventyrande av opartiskheten som orsakas av en sådan grund som avses i generalklausulen vara av ungefär samma grad som när de gäller de särskilda jävsgrunderna. Det är också skäl att beakta att en behörig beslutsfattare inte utan godtagbart skäl får undandra sig avgörandet av ett ärende. Särskilt när en minister inom ramen för sin behörighet skall avgöra ärenden i ministeriet kan utgångspunkten anses vara den att ett relativt obetydligt intresse inte gör ministern jävig.

Det har inte framkommit några omständigheter som skulle tyda på att minister Lindén de facto handlade partiskt när hon avgjorde detta vederbörligen beredda ärende, som från ministrernas synpunkt var ett rutinärende. Beviljande av statsunderstöd för det enskilda projektet utgjorde en del av undervisningsministeriets årliga beslut om statsunderstöd enligt idrottslagens 8 §. Genom beslutet beviljades denna gång statsunderstöd för sammanlagt 31 projekts anläggningskostnader.

Avsikten med jävsbestämmelserna är emellertid att hindra uppkomsten av en situation där beslutsfattarens opartiskhet enligt en utomstående objektiv bedömning kan äventyras. När det gäller tolkningen av jävsparagrafens generalklausul har också riksdagens grundlagsutskott i sitt ovan nämnda betänkande nr 5/1993 rd understrekat att avsikten med jävsbestämmelserna är att upprätthålla allmänhetens förtroende för ministrarnas opartiskhet. I det aktuella fallet hade en berättigad misstanke kunnat uppkomma redan på den grunden att ministern hade beviljat ett bolag statsunderstöd trots att hon och fyra av hennes nära släktingar var delägare i bolaget. Statsunderstödet hade sålunda beviljats för ett ändamål som stod ministern och hennes släktingar nära. En omständighet som var ägnad att öka misstron mot beslutet var att det framkommit att statsunderstödet för utvidgningen av golfbanan avsåg en fritidssysselsättning som andra än delägarna i golfbolaget hade ytterst begränsade möjligheter att delta i.

Den kompletterande generalklausulen i jävsparagrafens sista punkt är öppen och tolkbar. För tolkningen av generalklausulen finns föga stöd att hämta i rättspraxis. När det gäller tolkningen av jävsfrågor som berör statsrådsmedlemmar kan i detta sammanhang nämnas följande exempel: En handels- och industriminister som ägde aktier för ca 500 000 mark i ett betydande träförädlingsbolag var jävig att behandla ett ärende som gällde investeringsunderstöd för en-

ergiförsörjningen i ett bolag som trädförädlingsbolaget ägde tillsammans med ett annat betydande trädförädlingsbolag. En jord- och skogsbruksminister som ägde aktier för 16 000 mark i ett betydande trädförädlingsbolag ansågs å andra sidan inte vara jävig att föredra ett områdesbyte mellan staten och bolaget. Områdesbytet hade samband med ett naturskyddsprogram för stränder, gamla skogar och våtmarker. En kommunikationsministers inte helt obetydliga aktieinnehav i IT-företag har noga vägts med avseende på behandlingen av vissa koncessionsärenden som hörde till ministerns tjänsteåligganden. Slutresultatet har i vissa fall varit att ministern tvingats avstå från aktierna. Också en finansminister har med hänvisning till generalklausulen i jävsparagrafen uppmanats avstå från behandlingen av ett ärende som gällde konkurrensutsättning av statens betalningsrörelse, eftersom staten ägde 40 procent av aktierna i ett av de penninginstitut som lämnat in anbud.

På de grunder som framgår ovan anser jag att även om det i detta fall inte förelåg någon sådan jävsgrund som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten lagen om förvaltningsförfarande, var minister Lindén med stöd av generalklausulen i samma moments 6 punkt jävig att avgöra golfbolagets understödsansökan. Med stöd av lagens 11 § 1 mom. borde hon sålunda, enligt den lagtolkning som jag anser vara den rätta, ha avstått från att avgöra ärendet.

4.6 Föredragandens förfarande

Konsultative tjänstemannen Seppo Paavola som vid undervisningsministeriet föredrog ärenden som gällde statsunderstöd för idrottsanläggningar har i sin utredning konstaterat att han inte innan beslutet fattades kände till att kulturminister Lindén ägde en golfaktie.

Föredragandens uppgift är att skaffa den utredning som behövs för avgörande av ärendet, bereda ärendet och göra upp ett förslag till avgörande. Föredraganden skall utreda såväl de processuella som de materiella förutsättningarna för avgörandet. Till de först nämnda förutsättningarna hör bl.a. att den som avgör ärendet inte är jävig. Om det utgående från vad som är känt i ärendet finns skäl att misstänka att beslutsfattaren är jävig, skall föredraganden uppmärksamma beslutsfattaren på denna omständighet. Föredraganden är emellertid i regel inte skyldig att särskilt utreda om beslutsfattaren eventuellt är jävig i förhållande till en viss sökande, och detta

vore inte heller möjligt i ärenden med flera sökande.

Att föredraganden i viss utsträckning är skyldig att utreda om det finns omständigheter som talar för att beslutsfattaren är jävig är en följd av den vedertagna princip som framgår också av 11 § i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. att varje tjänsteman i första hand på eget initiativ skall beakta jävsfrågan och också själv besluta om han eller hon eventuellt är jävig, eller i ett kollegialt organ delta i behandlingen av jävsfrågan. Denna princip tillämpas också på statsrådsmedlemmar.

Den utredning som föreligger i ärendet visar enligt min åsikt att Seppo Paavola som föredragit ansökningsärendena inte kände till omständigheter som tydde på att den beslutsfattande ministern sannolikt var jävig. Av denna anledning ger Paavolas förfarande som föredragande inte anledning till kritik.

4.7 Jävs inverkan på beslut

Sådana beslut om statsunderstöd för anläggningkostnader som avses i idrottslagens 8 § hänförs till den kategori av beslut som avses i 5 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996). En missnöjd part har rätt att söka rättelse i beslutet och därefter överklaga det till en förvaltningsdomstol. Eftersom de statsunderstödsärenden som gäller ett visst års anslagsanvändning enligt idrottslagen skall avgöras tillsammans, kan någon av dem som ansöker om understöd söka ändring i beslutet på den grunden att en annan sökande som har konkurrerat om samma understödsmedel har fått ett positivt beslut som belastas av ett procedurfel. Undervisningsministeriets statsunderstödsbeslut 19.4.2002 har veterligen inte överklagats.

Ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft kan återbrytas på de grunder som föreskrivs i 63 § i förvaltningsprocesslagen. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkten kan ett beslut återbrytas om det i ärendet har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet. Den omständigheten att jävsbestämmelsen i lagen om förvaltningsförfarande inte beaktades i samband med förvaltningsbeslutet om beviljande av statsunderstöd var ett sådant procedurfel som avses i förvaltningsprocesslagen. Av beredningshandlingarna i de ifrågavarande statsunderstödsärendena framgår emellertid inte att det konstaterade formfelet i beslutet om statsunderstöd till aktiebolaget Oulun Golf Oy skulle ha haft någon inverkan på slutresultatet av under-

visningsministeriets statsunderstödsbeslut, som gällde sammanlagt 74 anläggningsprojekt. Med beaktande av arten och betydelsen av det procedurfel som konstaterades i kulturminister Suvi Lindéns statsunderstödsbeslut har jag sålunda i detta ärende inte kunnat konstatera någon i 63 § 1 mom. 1 punkten lagen om förvaltningsförfarande avsedd anledning för justitiekanslern att i allmänt intresse yrka på återbrytande av det ifrågavarande statsunderstödsbeslutet.

4.8 Beredningen av statsunderstödsärenden samt de allmänna grunderna för statsunderstöd till idrottsanläggningar

Justitiekanslerns avgörande i detta laglighets-övervakningsärende gäller framförallt frågan om ministern var jävig att besluta om statsunderstöd till aktiebolaget Oulun Golf Oy. I samband med beredningen av beslutet har det emellertid varit nödvändigt att beakta också vissa viktiga frågor som gäller beredningen av statsunderstödsärenden enligt idrottslagen samt riktlinjerna för avgörande av sådana ärenden.

Enligt idrottslagens 8 § beviljas statsunderstöd för idrottsanläggningar för att främja i synnerhet uppförande, förvärv, sanering och utrustning av idrottsanläggningar som är avsedda för behov i breda användargrupper. Enligt detaljmotiveringen till lagrummet (RP 236/1997 rd) är det primära målet för statens understöds politik när det gäller idrottsanläggningar att ge medborgarna möjlighet till aktiv och regelbunden idrott. Idrottsanläggningarna skall ge befolkningen jämbördiga möjligheter att utöva idrott på det sätt som lagens syfte förutsätter. Bestämmelsen om att breda användargrupperns behov skall beaktas måste ses mot bakgrund av lagens syfte och mål, som anges i 1 §. Den i lagens 1 § 2 mom. nämnda jämlikhetsmålsättningen innefattar enligt paragrafmotiveringen också social jämlikhet.

Det är i och för sig förenligt med idrottslagens grundläggande syfte att också nya idrotts- och motionsformer understöds med offentliga medel. Enligt lagens förarbeten är syftet med lagen att så många som möjligt skall kunna ägna sig åt idrott utifrån sina egna utgångspunkter. Rätten till motion och idrott skall ses som en del av basservicen för medborgarna. Understödet till olika motions- och idrottsformer skall emellertid främja idrottslagens grundläggande syfte. Liksom när det gäller alla andra former av allmänna understöd är klyftan mellan å ena sidan idrottsanlägg-

ningarnas understödsbehov, sökandenas förväntningar och de konkreta understödsansökningarna och å andra sidan de disponibla anslagen i allmänhet stor. Också år 2002 förkastades de flesta ansökningarna om statsunderstöd för idrottsanläggningar eller också beviljades statsunderstöd till betydligt lägre belopp än vad som söktes. Eftersom anslagen är knappa är det i alla skeden av den offentliga understödsverksamheten nödvändigt att tydligt avväga hur de i förhållande till projektens totalkostnader små statsunderstöden skall kunna användas på ett sätt som bäst främjar de i lagen angivna eller annars gemensamt fastställda syftena.

Till justitiekanslerns uppgifter hör inte att bedöma enskilda projekts kvalifikationer för statsunderstöd. Beslut om statsunderstöd till idrottsanläggningar inbegriper, i likhet med andra motsvarande understödsbeslut, alltid samhällspolitisk prövning. Detsamma gäller i ett vidare perspektiv inställningen till och bedömningen av frågan om beviljande av understöd för någon viss idrotts- eller motionsform. Olika motions- och idrottsformers understödsnivåer bör emellertid inte fastställas i samband med enskilda projekt och understödsbeslut, utan först efter att understödsfrågan blivit principiellt diskuterad i beredningsorganen, med beaktande av de gällande bestämmelserna. Frågan gäller för det första om det är förenligt med idrottslagens grundläggande målsättningar att bevilja statsunderstöd för ett viss ny idrotts- eller motionsform och för det andra om nya understödsobjekt som avviker från de vedertagna blir behandlade på likvärdiga grunder. Understödspraxis får inte vara slumpmässig.

När det gäller byggande av idrottsanläggningar kommer undervisningsministeriet att fram till år 2004 prioritera motion och idrott för barn och ungdomar samt hälsofrämjande motion. Möjligheterna att utöva vardagsmotion och idrott främjas genom utveckling av befolkningens livsmiljö. I den av byggnadssektionen vid statens idrottsråd 16.3.2001 utgivna publikationen Liikuntapaikkarakentamisen Suunta nämns som utvecklingsobjekt när det gäller hälsofrämjande motion bl.a. simhallar, idrottshallar och motionsalar, lätttrafikleder, friluftsområden och -leder samt motions- och idrottsplatser i närmiljön. I publikationens avsnitt 5.2.4 räknas upp sammanlagt tio kriterier för statsunderstöd. Dessa är inte enbart baserade ändamålsenlighetssynpunkter utan enligt min åsikt har bedömningen också en rättslig dimension som är baserad på idrottslagen.

Enligt utredningarna representerar golven en motionsform för vilken efterfrågan är betydligt större än utbudet. Det understödsriteriet uppfylls således klart. I det aktuella fallet måste man därefter emellertid bedöma hur understödet för utvidgningen av golfbanan påverkar balansen mellan efterfrågan och utbud. Ett sådant övervägande måste göras också när det gäller bedömningen av understödsriterierna 1—2 i den ovan nämnda publikationen. För beviljande av statsunderstöd talar i allmänhet den omständigheten att en kommun eller ett aktiebolag där en kommun har bestämmanderätt står bakom projektet och likaså den omständigheten att projektet beräknas betjäna breda användargrupper. Det finns inte heller några hinder för att understöda andra aktiebolags projekt, förutsatt att de är förenliga med de grundläggande krav som idrottslagen ställer. I detta avseende är det problematiskt att bevilja statsunderstöd för aktiebolags golfbanor. Åtminstone på Sankivaara-golfbanan har endast delägare i aktiebolaget Oulun Golf Oy rätt att spela, dvs. personer som genom att förvärva en spelaktie för ca 6 500 euro har blivit delägare i bolaget och som därutöver betalar de skötsel- och finansieringsvederlag som bolaget särskilt beslutar om.

I utredningar som har inkommit framförallt efter att detta ärende blivit anhängigt hänvisas till att framförallt juniorer skall ges möjlighet att spela på banan i Sankivaara. I Oulun Golfkerho Ry/Oulun Golf Oy:s verksamhetsplan för 2002, som fogats till ansökan om statsunderstöd, anges huvudsyftet med verksamheten vara att trygga aktieägarnas spelmöjligheter. Därför skall man enligt verksamhetsplanen begränsa utomståendes spelmöjligheter och införa bl.a. tids- och utjämningsbegränsningar. Dessutom begränsas utyrningen av spelrätter. Enligt min åsikt kan man allmänt konstatera att andra än bolagets delägare får spela endast om det råkar finnas ledig kapacitet att erbjuda utomstående. Det är i och för sig möjligt att en person som på detta sätt får provspela väljer golf som motionsform och blir en aktiv golfspelare. Detta förutsätter emellertid förr eller senare att vederbörande har möjlighet att satsa det belopp som nämns ovan.

I skenet av den utredning som har lagts fram förefaller det på det hela taget som om systemet, som i första hand är baserat på delägarskap i golfbanan och aktiebolaget, inte är sådant att balans kan uppnås mellan den växande efterfrågan och utbudet av spelmöjligheter. Det är överhuvudtaget svårt att göra den bedömningen att ett system som är baserat på delägarskap i en

golfbana betjänar breda användargrupper på ett sådant sätt som idrottslagen enligt min uppfattning måste tolkas förutsätta. Detta ställningstagande har inte i sig något samband hur projektororganisationen juridiskt sett är utformad, t.ex. i det avseendet att det är skäl att förhålla sig mera negativt till projekt som är organiserade i form av aktiebolag. I fråga om projekt som understöds med allmänna medel är det skäl att se till att de oberoende av organisationens juridiska form i den bemärkelse som avses i idrottslagens 8 § är avsedda för breda användargrupper.

Statens idrottsråd konstaterar 6.3.2002 i sin utvärdering av statsförvaltningens åtgärder på idrottens område att det i fortsättningen är skäl att fästa särskilt avseende vid hur den stats- och kommunalekonomiska utvecklingen påverkar förutsättningarna för likvärdiga motions- och idrottsmöjligheter. Idrottsrådet anser att en utmaning också kommer att vara vilken grundläggande motions- och idrottservice som skall stödjas med offentliga medel. ”Den växande och allt mer specialiserade idrottskulturen leder till att ständigt nya motions- och idrottsformer konkurrerar om utövare, resurser och en synlig plats i samhället samt om att framstå som trendiga.” Vid bedömningen av om Sankivaara-golfbanan överhuvudtaget skall beviljas understöd har det varit fråga uttryckligen om dessa principer som idrottsrådet betecknar som en framtida utmaning. Idrottsrådets byggnadssektion konstaterade vid sitt sammanträde (inte beslutfört) om 2002 års statsunderstöd 3.4.2002 till denna del att det i fråga om byggnadsprojekt som gäller golfbanor behövs tilläggsinformation om understödsgrunderna och om byggnadsprojektens kostnadsnivå, särskilt för att motsvarande projekt i olika län skall kunna jämföras med varandra. Från allmän synpunkt anser jag det bästa alternativet vara att understödsbeslut som gäller enskilda golfbaneprojekt fattas först efter en sådan utredning som avses ovan samt efter idrottsrådets principiella ställningstagande.

I samband med detta ärende aktualiseras i flera sammanhang de rättsliga frågorna kring grunderna för att understöda idrottsanläggningar som drivs i företagsform och har mer eller mindre begränsade användargrupper. Justitiekanslern har tidigare prövat ett ärende som gällde förutsättningarna för att i enlighet med idrottslagen bevilja understöd för ett byggnadsprojekt som gällde en fotbollsarena i Helsingfors (dnr 10/20/99). Det var dels fråga om huruvida en medlem av statens idrottsråd var jävig, dels om förfarandet då understöd beviljades för en eko-

nomiskt betydande privat idrottsanläggning, med beaktande av att projektet konkurrerade med andra idrottsanläggningar i samma region. Utgående från de utredningar som har kommit in kan det väntas att denna typ av gränsdragningsfrågor och även de rättsliga problemen ökar i takt med att motions- och idrottsservice ordnas på företagsbasis.

5 SAMMANFATTNING

Efter att ha granskat ärendet har jag kommit fram till att minister Suvi Lindén inte i den bemärkelse som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten (intressejävn) i lagen om förvaltningsförfarande eller enligt någon annan uttrycklig jävsgrund i samma paragraf var jävigt att behandla statsunderstödsärendet. Hennes opartiskhet kan emellertid anses ha äventyrats på det sätt som avses i paragrafens 1 mom. 6 punkten, dvs. enligt generalklausulen. Lindén borde sålunda ha jävat sig och med stöd av den nämnda lagens 11 § avstått från att som minister avgöra understödsärendet. De understöd för anläggningskostnader som i enlighet med idrottslagens 8 § årligen beviljas av statliga budgetmedel utgör en helhet. Ministern borde sålunda såsom jävigt ha avstått från att avgöra hela ärendet. Eftersom jävsfrågan måste avgöras utgående från en utomstående objektiv bedömning av frågan om beslutsfattarens opartiskhet äventyrats, vilket enligt min åsikt varit fallet, saknar det betydelse att det inte framkommit någonting som tyder på att Lindén de facto handlat partiskt i detta enskilda ärende som avgjordes genom undervisningsministeriets beslut om statsunderstöd.

Av denna anledning föranleder ärendet inga andra åtgärder från min sida än att jag ger Lindén en anmärkning för det felaktiga förfarandet och i detta syfte delger henne mitt beslut för kännedom.

En kopia av mitt beslut sänder jag också till undervisningsministeriet samt, i det syfte som framgår av beslutets avsnitt 4.8, till statens idrottsråd för kännedom.

9.3 En ministers helikopterresa

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
17.10.2002, dnr 14/50/02

1 ÄRENDETS ANHÄNGIGHET

Enligt en nyhetsartikel i kvällstidningen Ilta-

Sanomat 9.7.2002 hade försvarsminister Jan-Erik Enestam ”inlett sin semester med att flyga på en tjänsteresa till Houtskär och Pedersöre”. Artikeln handlade om försvarsministerns resa till Houtskär och Pedersöre med flygvapnets helikopter 6—7.7.2002. Efter att ha fått vissa förfrågningar om saken beslöt justitiekanslern på eget initiativ ta upp ärendet till prövning. Dessutom har Pentti Aaltonen från Helsingfors skriftligen bett justitiekanslern undersöka ärendet.

2 HÄNDELSEFÖRLOPP

Av handlingarna framgår följande om resan:

Fredagen 5.7.2002 deltog försvarsminister Jan-Erik Enestam i ett internationellt säkerhetspolitiskt seminarium i Riga. Han återvände med reguljärt flyg BT 301 klockan 19.25.

Lördagen 6.7.2002 klockan 10.00 höll Enestam ett tal vid öppnandet av Houtskärsdagarna. Söndagen 7.7.2002 klockan 12 deltog ministern i avtäckandet av minnesstenen över Mannerheimriddaren Harald Storbacka i Lappfors och samma dag klockan 14.00 deltog han i en hembygdsfest i Esse.

I handlingarna ingår också en 11.7.2002 daterad, vid försvarsministeriet uppgjord promemoria om alternativa sätt att genomföra den ifrågasvarande resan. Enligt ett alternativ företas resan med bil och enligt ett annat med både bil och flygplan, vid olika tidpunkter på dygnet. Det första alternativet utgår från att avfärden skett fredagen 5.7.2002, vilket skulle ha förutsatt att ministern och chauffören övernattade på hotell i Åbo. Enligt det andra alternativet hade avfärden skett i Helsingfors lördagen 6.7 klockan 4.30. Efter öppnande av Houtskärsdagarna hade resan från Houtskär till Lappfors räckt 8,5 timmar, vilket skulle ha inneburit att man varit framme ungefär klockan 23. Enligt det första alternativet hade chaufförens arbetsdag blivit 17 timmar och enligt det andra alternativet 19 timmar lång. Följande dag, söndagen 7.7.2002, hade chaufförens arbetsdag enligt bilalternativet blivit 17 timmar lång.

Resan hade endast delvis kunnat företas med reguljärt flyg.

3 UTREDNING

Med mitt brev 12.7.2002 har jag bett försvarsministeriet utreda vilka anvisningar det finns om flygservice för ministrar och andra i motsvarande

ställning samt huruvida transportuppdraget var förenligt med anvisningarna.

3.1 Flygstabens utredning

Flygstaben konstaterar i sin 1.8.2002 daterade utredning till huvudstaben att den anser anvisningarna om försvarsmaktens transporter vara tillräckliga för att fatta vederbörliga beslut och utföra trygga flygtransporter. Beslutsprocessen är klar när det gäller transporter, också i sådana fall då transporterna utförs av armén och anvisningarna är uppgjorda av flygvapnet. Det måste understrykas att det i fallet med försvarsminister Enestam var huvudstaben som fattade transportbeslutet medan flygstaben i egenskap av luftfartsmyndighet gav tillstånd att med avvikelse från anvisningarna använda lättare helikoptermateriel. Utti jägarregemente hade gjort en vederbörlig framställning om materielbytet.

Försvarsmakten och flygvapnet, som är en del av försvarsmakten, har inga möjligheter att utreda om flyguppdrag har karaktären av tjänsteresa. Alla externa beställningar bedöms utgående från möjligheterna att utföra flyguppdraget. Man utgår från de existerande anvisningarna om flygservice och uppdragen utförs enligt dem. Särskild vikt läggs vid att flygbestämmelserna iakttas. I sista hand får säkerhetsaspekter avgöra om ett uppdrag utförs eller om det avbryts under flygningen.

Till försvarsministeriets utredning fogas en kopia av flygstabens anvisningar om VIP-transporter, om beställning av flygstöd och flygtransport, om passagerartransporter samt om flygstöd.

I huvudstabens 9.8.2002 daterade följebrev till försvarsministeriet konstateras som ett tillägg till den utredning som givits av flygstaben att man med beaktande av flygsäkerhetsbestämmelserna och de rådande förhållandena alltid försöker tillmötesgå önskemål om flygtransporter som gäller republikens president, försvarsministern och kommandören för försvarsmakten. I sådana fall är man också beredd på eventuella tidtabellsändringar.

3.2 Försvarsministeriets utredning

I en 26.8.2002 daterad utredning som under-tecknats av försvarsministeriets kanslichef Matti Ahola och förvaltningsdirektör Hannu Antikainen konstateras att enligt flygstabens direktiv nr

04:13/1.11.2001 om VIP-transporter skall bl.a. statsrådsmedlemmar i tjänsteuppdrag tillhandahållas flygservice. För ändamålet kan enligt direktivet användas flygmateriel av typen Fokker, Learjet och Mi 8 eller annan materiel, enligt vad flygstaben bestämmer i det enskilda fallet. Enligt den stående ordern om flygtjänst (Lentopalveluksen pysyväiskäsky, LPK) kan passagerare transporteras med försvarsmaktens luftfartyg också av andra orsaker, då detta är förenligt med försvarsarbetets intresse eller annars behövt.

Utti jägarregemente är ett truppförband som hör till armén, men när det gäller helikopterservice iakttar jägarregementet flygstabens stående order om flygtjänst och övriga direktiv.

Transportbeslutet i anslutning till minister Enestams tjänsteresa 6—7.7.2002 fattades av huvudstaben, som är en överordnad myndighet i förhållande till flygstaben. På framställning av Utti jägarregemente beslöt flygstaben i egenskap av behörig luftfartsmyndighet att för transportuppdraget skulle användas lättare materiel än de ovan nämnda alternativen, dvs. en lätt helikopter av typen Hughes 500. Att försvarsministern i tjänsten transporteras med försvarsmaktens luftfartyg är en naturlig och ofta ändamålsenlig lösning. En internationell granskning ger vid handen att detta trygga res sätt tillämpas i många länder. Försvarsministeriet konstaterar å andra sidan i sitt utlåtande att det inte är möjligt att bedöma karaktären av de tjänsteresor för vilka flygtransport begärs. Huvudvikten läggs vid att flyguppdragen utförs tryggt och säkert i enlighet med direktiven.

Försvarsministeriet anser att enligt entydiga direktiv har samtliga statsrådsmedlemmar rätt att anlita försvarsmaktens flygtransporter.

Vad gäller försvarsminister Enestams resa 6—7.7.2002 hänvisar försvarsministeriet till de ovan nämnda programpunkterna under resan samt till de alternativa sätten att genomföra resan. Vidare konstaterar ministeriet att försvarsministern hade ett digert program med evenemang på orter som låg långt från varandra. Möjligheterna att genomföra programmet och bl.a. ordna transporter måste inom den givna tidsramen bedömas som en helhet — de olika delarna av resan får inte betraktas lösryckta ur sitt sammanhang. Före resan övervägdes om transporten kunde ordnas på något alternativt och ändamålsenligare sätt än med helikopter. Det ansågs emellertid vara ändamålsenligast att hela resan genomfördes med helikopter. En del av försvarsmaktens helikopterkapacitet är reserverad för transporter av den högsta statsledningen. Helikoptertran-

sporterna är en planerad och budgeterad verksamhet som inte i sig medför några tilläggskostnader.

Försvarsministeriet uppger att minister Enestam inte hade semester 6—7.7.2002.

Försvarsministeriet anser att transporten som ingick i minister Enestams program i alla avseenden var förenlig med försvarsmaktens direktiv.

3.3 Försvarsministerns utlåtande

Försvarsminister Jan-Erik Enestam konstaterar i sitt utlåtande 30.8.2002 att han våren 2002 hade fått tre till försvarsministern riktade inbjudningar att tala vid evenemang i Houtskär och Pedersöre den 6 och 7 juli. Då ministern svarade jakande på inbjudningarna beaktade han inte researrangemangen utan antog att resorna kunde företas med tjänstebil och reguljärt flyg.

I Lettlands huvudstad Riga ordnades 5.7.2002 ett internationellt säkerhetspolitiskt seminarium. Också Finlands regering hade i god tid fått en inbjudan till seminariet. Regeringen ansåg att Finland skulle delta i seminariet på ministernivå. Eftersom minister Enestam återvände från Riga först på fredag kväll behövde han en transport till Houtskär tidigt på lördag morgon.

Jämförelsen mellan de alternativa resätten visar att helikoptertransport var det lämpligaste alternativet i den rådande situationen. Eftersom Houtskär ligger i skärgården bakom tre färjor kunde biltransport inte komma i fråga, med beaktande av tillställningarnas tidtabell. Dessutom skulle körsträckorna ha blivit så långa att ministrarnas chaufför på grund av arbetstidsbestämmelserna inte hade kunnat köra dem utan pauser. Ett alternativ hade varit att två chaufförer följde med på resan. Genom att använda helikopter kunde ministern sålunda delta både i seminariet i Riga och, vilket han i ett tidigare sammanhang hade lovat, delta i evenemangen i Houtskär och Pedersöre. Det hade officiellt meddelats att försvarsministern skulle öppna Houtskärsdagarna. Dessutom är minister Enestam ordförande för skärgårdsdelegationen.

Följande dag, 7.7.2002 klockan 12.00, höll ministern festtalet vid avtäckandet av minnesstenen för Mannerheimriddaren Harald Storbacka. På eftermiddagen ca klockan 15.00 höll han festtalet på hembygdsfesten i Esse. Det hade officiellt meddelats att försvarsministern skulle hålla festtalet vid båda tillställningarna.

Både i Houtskär och i Pedersöre hade ministern tillfälle att samtala med kommunstyrelsens

ordförande, kommundirektören och kommunala förtroendevalda. Statsrådsmedlemmar får ofta kritik för att de anländer i sista minuten, håller sitt tal och omedelbart reser vidare. Minister Enestam är mån om att hinna träffa och samtala med människor på olika orter och kunna bilda sig en uppfattning om deras konkreta problem.

Var ministern övernattade natten mellan lördag och söndag kan inte vara relevant. På grund av det tidiga söndagsprogrammet hade ministern i varje fall varit tvungen att övernatta i Österbotten. Det hade varit underligt om ministern tackat nej till erbjudandet om nattlogi och i stället enkom rest till Karleby för att övernatta på hotell.

4 AVGÖRANDE

I detta ärende konstaterar jag följande.

När det gäller bedömningen av försvarsministeriets och försvarsminister Jan-Erik Enestams förfarande behandlar jag först frågan om tjänsteresan. En tjänsteresa är en resa som en tjänsteman på uppdrag av en förman företar för att sköta tjänsteuppgifter utanför tjänsteorten. I fråga om ministrars tjänsteresor gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om ersättning av stats-tjänstemäns och andra statsanställdas resekostnader. Eftersom en minister vanligen också är chef för ett ministerium beslutar han eller hon själv om sina tjänsteresor, likväl så att det i tolkbara fall är lämpligt att ministern före resan tar upp ärendet med ministeriets administrativa ledning.

Försvarsminister Enestam hade uttryckligen i egenskap av minister inbjudits till Houtskär och Pedersöre 6—7.7.2002. Inbjudningarna hade anlät och uppenbarligen också besvarats innan ministern fick vetskap om det säkerhetspolitiska seminarium som samma veckas fredag 5.7.2002 ordnades i Lettlands huvudstad Riga. Regeringen beslöt att Finland skulle delta i seminariet på ministernivå. När det gäller försvarsminister Enestams deltagande i Houtskärsdagarna, där han höll festtalet, är det skäl att beakta att han är ordförande för skärgårdsdelegationen. Delegationen har tillsatts med stöd av lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981). Enligt 3 § i förordningen om skärgårdsdelegationen (387/1987, ändrad 1316/1993) har delegationen bl.a. till uppgift att följa tillämpningen av lagen om främjande av skärgårdens utveckling, att fortgående följa förhållandena i skärgården och skaffa behövliga uppgifter om dem samt att i detta syfte

samarbeta med skärgårdskommunerna och andra skärgårdsområden ävensom med de organisationer som är verksamma inom dem samt med statens myndigheter.

Följande dag, dvs. söndagen 7.7.2002, höll Enestam i egenkap av minister ett tal vid avtäckandet av minnesstenen för en Mannerheimriddare. Samma dag höll han tal på en hembygdsfest i Esse.

Med beaktande av att försvarsministern också var ordförande för skärgårdsdelegationen kan det med fog anses att minister Enestams sammanhängande resa till de tre nämnda orterna till alla delar var en tjänsteresa.

Vid bedömningen av det sätt på vilket tjänsteresan företogs kan det för det första beaktas att det var fråga om en statsrådsmedlems tjänsteresa. Ministerns ordinarie tjänsteuppgifter och eventuella oförutsedda tjänsteuppgifter begränsar tidsmässigt möjligheterna att företa andra tjänsteresor. En omständighet som begränsade försvarsministerns möjligheter att närvara vid tillställningar som avtalats på förhand och delta i försvarsrelaterade festligheter var att han måste företa en utrikes tjänsteresa dagen före skärgårdsresan. Försvarsminister Enestams möjligheter att genomföra resan försvårades också av de dåliga trafikförbindelserna till skärgårdskommunen Houtskär i Skärgårdshavet samt av det långa avståndet till följande ort som ministern skulle besöka, dvs. Lappfors där en minnessten skulle avtäckas över en Mannerheimriddare.

Det hör inte till justitiekanslerns uppgifter att bedöma ändamålsenligheten av statsrådsmedlemmars tjänsteresor. Med beaktande av statsrådsmedlemmarnas ställning och uppgifter anser jag det från allmän synpunkt vara viktigt att ministrarna också i praktiken på olika orter kan delta i evenemang och festligheter som har beröringspunkter med deras verksamhetsområde och uppgifter samt i de sammanhangen träffa lokala myndigheter och kommunala förtroendevalda. Särskilt för människor som bor långt från de stora allfartsvägarna kan ett ministerbesök och möjligheten att få träffa en minister ha en viktig betydelse. Ministrarnas brådskande arbetsuppgifter och problem med att samordna sina tidtabeller gör det ofta svårt för dem att delta i evenemang av denna typ. Framförallt utgående från vad som utretts om de alternativa resätten till Houtskär kan det konstateras att utan specialarrangemang hade denna på förhand avtalade resa i praktiken inte kunnat genomföras.

Med hänvisning till det som anförts ovan samt till utredningarna i ärendet anser jag försvarsmi-

nister Jan-Erik Enestam, då han beslöt att i egenkap av minister delta i de två evenemangen 6—7.7.2002 i Houtskär och Pedersöre, inte handlade i strid med sin tjänsteplikt. Med hänvisning till vad som utretts om de alternativa resätten anser jag att inte heller de tjänstemän vid försvarsministeriet som svarade för genomförandet av ministerns resa samt de tjänstemän inom försvarsmakten som beslutade om helikoptertransporten handlade i strid med sina tjänsteplikter eller i något annat avseende felaktigt.

Myndighetsförfarandet i fråga om helikoptertransporten av minister Enestam föranleder sålunda inga ytterligare åtgärder.

Anvisningar om statsrådsmedlemmarnas tjänsteresor finns numera i handboken för ministrarna, som innehåller en hänvisning till resereglementet för statstjänstemän. Resereglementet har ersatts med ett senast 13.12.2000 ingånget tjänste- och arbetskollektivavtal om ersättning för resekostnader. Eftersom tjänstekollektivavtalen inte som sådana är tillämpliga på statsrådsmedlemmarna borde bestämmelser om deras tjänsteresor och i synnerhet om reserelaterade kostnader tas in i en lag. Jag framställer därför att statsrådets kansli överväger att i den nya lag som bereds om statsrådet och dess medlemmar ta in ett bemyndigande som innebär att genom en statsrådsförordning kan utfärdas närmare bestämmelser om statsrådsmedlemmarnas tjänsteresor och om ersättning för reserelaterade kostnader samt bestämmelser om annat i samband med ministeruppdrag. Jag anser det vara viktigt att tjänsteresor kan företas snabbt och framförallt tryggt.

9.4 Grundlagens företrädare

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas
beslut 2.12.2002, dnr 29/21/00

1 KLAGOMÅL

En häradsfogde berättade i en skrivelse som han 10.11.2000 riktade till justitiekanslern att han på ansökan av en bank hade kungjort att de i skrivelsen nämnda makarnas byggnader och äganderätt till en tomt 31.11.2000 skulle säljas på exekutiv auktion.

Makarna krävde i sina besvär till tingsrätten att utmätningarna av egendomen skulle upphävas och verkställigheten avbrytas, att ett sådant interimistiskt förbud skulle utfärdas som avses i

skuldsaneringslagens 21 § samt att den kungjorda exekutiva auktionen skulle återkallas. Tingsrätten beslöt 31.10.2000 förkasta besvärerna. Makarna överklagade tingsrättens beslut till hovrätten.

Hovrätten beslöt 2.11.2000 avbryta verkställigheten och inställa den kungjorda exekutiva auktionen till dess att hovrätten avgjort ärendet eller eventuellt något annat därförinnan bestämdes i ärendet.

Häradsfogden konstaterade i sin skrivelse att enligt utsökningslagens 9 kap. 15 § (197/1996) kan det om en auktion har kungjorts endast av särskilda skäl förordnas att den inte skall verkställas, samt på det villkor att den som yrkat att verkställigheten skall avbrytas ställer säkerhet för ersättande av auktionskostnaderna. Hovrätten hade i strid med denna uttryckliga bestämmelse förordnat att sökandena inte skulle åläggas att ställa säkerhet.

Häradsfogden konstaterade vidare att hovrättens beslut inte kunde överklagas. Häradsfogden kunde inte söka ändring i beslutet ens i samband med huvudsaken, eftersom han inte var part. Häradsfogden bad därför justitiekanslern pröva ärendet.

2 UTREDNING

Hovrättsråden och den assessor som föredragit ärendet sände in sin 4.4.2001 daterade utredning i ärendet.

Hovrättsledamöterna och föredraganden konstaterade i sin utredning att enligt grundlagens 21 § 2 mom. är rätten att söka ändring en garanti för en rättvis rättegång. Samma princip framgår av Europarådets människorättskonventionens artikel 6 om en rättvis rättegång. I grundlagens 106 § föreskrivs att om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde.

Hovrätten hade på de grunder som framgår av beslutet 2.11.2000 och inom ramen för sin prövningsrätt, i syfte att garantera en rättvis rättegång och rätten att söka ändring, inte tillämpat utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. om skyldighet att ställa säkerhet eftersom hovrätten ansåg att tillämpningen av bestämmelsen i detta enskilda fall uppenbart skulle strida mot grundlagen.

Av hovrättens beslut 29.12.2000 som rekviderats till justitiekanslersämbetet framgår att sökandena 12.12.2000 hade återtagit sina besvär, vilket innebar att det inte längre var aktuellt att

ge något yttrande. Samtidigt återkallade hovrätten sitt interimistiska förordnande om avbrytande av verkställigheten i utsökningsärendet.

3 AVGÖRANDE

3.1 Grundlagens bestämmelser

Enligt 21 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) har var och en rätt att på behörigt 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 eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt paragrafens 2 mom. skall offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i regeringsformens 16 § (969/1995). Genom bestämmelsen har vårt grundrättighetssystem kompletterats inom Europarådets människorättskonventions centrala tillämpningsområde och får i tolkningshänseende stöd av motsvarande bestämmelse i människorättskonventionen.

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I grundlagens 106 § föreskrivs att om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde.

Grundlagens 106 § innebär att en domstols möjlighet att bedöma hur en bestämmelse i en lag som riksdagen har stiftat förhåller sig till grundlagen begränsas till avgörandet av enskilda rättsfall. En förutsättning för att grundlagen skall kunna ges företräde är att tillämpningen av lagbestämmelsen i ett enskilt fall uppenbart skulle strida mot grundlagen. Förutsättningen ”uppenbart” har ansetts betyda att konflikten mellan lagbestämmelsen och grundlagen är klar och ostridig och inte t.ex. tolkbar i rättsligt hänseende. I tolkbara fall bör domstolen välja ett sådant alternativ bland de motiverbara alternativa lagtolkningarna som bäst harmonierar med grundlagen och som eliminerar alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen, principen om en grundlagsenlig lagtolkning (GrUB 10/1998 rd s.30—31).

Enligt förarbetena till grundlagen är det vid bedömningen av frågan om en konflikt är uppenbar skäl att uppmärksamma också om grundlagsutskottet i det skede då lagen stiftades har prövat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt. Också andra ställningstaganden i lagstiftningsskedet och likaså den tidpunkt då lagen stiftades har ansetts vara av betydelse för bedömningen av frågan. (RP 1/1998 rd s.164). En omfattande partiell revidering av utsökningslagen (197/1996) trädde i kraft 1.12.1996, dvs. före den nya grundlagen men efter grundrättighetsreformen.

3.2 Bestämmelser om utsökning

Enligt utsökningslagens 9 kap. 14 § (197/1996) 3 mom. kan en domstol som behandlar en ansökan om ändring av en utsökningsåtgärd eller en verkställighetstvist på begäran av någon av parterna eller självant förordna att verkställigheten skall avbrytas. Förordnandet kan meddelas temporärt utan att motparten hörs. Enligt paragrafens 4 mom. får ändring inte sökas separat i ett beslut som gäller avbrytande av verkställigheten.

Enligt 15 § 1 mom. i samma kapitel kan verkställigheten avbrytas eller förordnas bli avbruten antingen helt eller vad beträffar någon bestämmelse i utsökningsgrunden eller något visst föremål eller någon viss egendom. I beslutet om avbrott kan också begränsas det belopp till vilket utsökningsgrunden får verkställas eller tillåtas att egendom mäts ut eller ett föremål tas i förvar, men förbjudas att egendom säljs och överläts till sökanden eller att de influerna medlen redovisas. Som villkor för avbrott kan också förordnas att den som framställt yrkandet skall ställa säkerhet för de kostnader och den skada som avbrottet föranleder. Om en auktion har kungjorts kan det endast av särskilda skäl förordnas att den inte skall verkställas och på det villkor att den som yrkat att verkställigheten skall avbrytas ställer säkerhet för ersättande av auktionskostnaderna.

Enligt utsökningslagens 10 kap. 13 § 2 mom. skall en ändringsansökan behandlas i brådskannde ordning. Om det i ansökan yrkas att verkställigheten skall avbrytas, skall tingsrätten genast enligt 9 kap. 14-18 § besluta om saken. Också i hovrätten skall ändringsansökan behandlas i brådskannde ordning.

3.3 Bedömning av ärendet

Hovrätten har i strid med utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. förordnat att verkställigheten

skall avbrytas temporärt och att den kungjorda exekutiva auktionen inte skall verkställas, trots att de gäldenärer som yrkat på avbrottet inte har ställt sådan säkerhet som avses i lagbestämmelsen för ersättande av auktionskostnaderna.

Hovrätten har motiverat sitt avgörande bl.a. med att avbrytande av verkställigheten var det enda sättet att för sökandena trygga en faktisk möjlighet att söka ändring och att verkställigheten av den exekutiva auktionen skulle göra ändringssökandet överflödigt. Hovrätten konstaterade likaså att möjligheten att söka ändring var en central rättssäkerhetsfråga från sökandenas synpunkt. Båda sökandena undergick skuldsanering. Hovrätten ansåg att om de hade ålagts att ställa säkerhet skulle detta de facto ytterst sannolikt ha hindrat dem att avbryta verkställigheten och sålunda gjort ändringssökandet överflödigt. Av denna anledning och eftersom det var möjligt att sökandenas besvär gav resultat hade hovrätten inte ålagt sökandena att ställa säkerhet för ersättande av auktionskostnaderna.

Hovrätten har i sin utredning till mig motiverat sitt förfarande med grundlagens 106 §. Hovrätten hänvisar emellertid inte till denna bestämmelse i sitt avgörande och inte heller till den grundlagsbestämmelse varmed utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. anses stå i strid. I anslutning här till har också frågan om den uppenbara konflikten med grundlagen lämnats obehandlad och obesvarad, dvs. den fråga som är en förutsättning för tillämpning av grundlagens 106 § och som det enligt min uppfattning hade varit särskilt skäl att beakta bl.a. av den orsaken att den nämnda bestämmelsen i utsökningslagen har tillkommit efter grundrättighetsreformen.

I hovrättens avgörande har sålunda inte nämnts på vilken rättslig grund hovrätten har beslutat att inte tillämpa det i utsökningslagens 9 kap. 15 § 1 mom. föreskrivna kravet på ställande av säkerhet. Hänvisningen till att skyldigheten att ställa säkerhet skulle göra ”ändringssökandet överflödigt” anger enligt min åsikt inte tillräckligt klart och exakt den rättsliga grunden för avgörandet.

När en domstol baserar sitt avgörande på att tillämpningen av en lagbestämmelse uppenbart skulle strida mot grundlagen, ställs det särskilda krav på motivering av avgörandet. Grundlagens 106 § skall tillämpas endast i exceptionella situationer och i sista hand. I regeringens proposition med förslag till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd s. 164) konstateras bl.a. att bestämmelsen skall tillämpas först om en konflikt mellan grundlagen och en vanlig lag inte kan elimineras genom en

grundlagsenlig eller i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna positiv tolkning. Grundlagsutskottet (GrUB 10/1998 rd s. 31) understryker att en förutsättning för tillämpning av 106 § är att konflikten är tydlig och ostridig och sålunda lätt att konstatera. Också i dessa ställningstaganden understryks vikten av att motivera avgörandet.

På de ovan anförda grunderna anser jag att hovrättens avgörande är bristfälligt.

I fråga om avgörandets innehåll konstaterar jag att bedömningen av frågan om det finns förutsättningar för tillämpning av grundlagens 106 § ankommer på domstolen. På basis av den utredning som jag haft tillgång till anser jag att det inte kan påvisas att hovrätten överskridit gränserna för sin prövningsrätt enligt grundlagen.

Av denna anledning föranleder ärendet inga andra åtgärder än att jag uppmärksammar hovrättens ledamöter och föredragande som behandlat ärendet på det som jag ovan anför om vikten av att motivera avgöranden.

Jag sänder en kopia av mitt beslut till hovrättens president för kännedom och för vidarebefordran till de ledamöter och den föredragande som behandlat ärendet i hovrätten.

9.5 Polismyndigheternas och socialmyndigheternas förfarande i ett ärende som gällde brådskande omhändertagande av ett barn

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko
Jonkkas beslut 25.11.2002, dnr 313/1/02

1 KLAGOMÅL

A kritiserade i en skrivelse 18.3.2002 till justitiekanslern Träskända härads polisinsättning och Kervo kommuns socialmyndigheter, i synnerhet en socialarbetare vid polisstationen, för deras förfarande då hennes minderåriga barn hade gripits och omhändertagits i brådskande ordning.

A berättade att hon på kvällen 17.10.2001 genom ett samtal från polisinsättningen i Träskända härad hade fått veta att hennes 10-åriga son hade gripits av polisen som misstänkt för att ha anlagt eldsvådor och att sonen inte skulle få komma hem till natten. A uppmanades att hämta byteskläder till sin son samt att kontakta polisinsättningens socialarbetare för att ordna med ett

brådskande omhändertagande. A handlade enligt anvisningarna och anlände till polisinsättningen klockan 22.15.

A fick veta att hennes son skulle placeras på ett barnhem i Tusby kommun. A följde sin son till barnhemmet, dit de anlände vid ettiden på natten. Följande dag (18.10.2001) på eftermiddagen förhöordes pojken av polisen. Därefter fick han komma hem. Det brådskande beslutet om omhändertagande upphävdes emellertid inte.

A ansåg att det brådskande omhändertagandet var en överdimensionerad åtgärd, med beaktande av att sonen misstänktes för att ha tänt eld på sopcontainer. Beslutet om det brådskande omhändertagandet hade utan grund hållits i kraft också efter att sonen fått komma hem.

A kritiserade polismyndigheterna också för att hon hade underrättats om att sonen gripits först 2—3 timmar efter gripandet och för att han preliminärt hade förhörts utan att vårdnadshavaren varit närvarande.

2 UTREDNING

Polisavdelningen samt social- och hälsovårdsvardavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse, polischefen vid polisinsättningen i Träskända härad, de övriga polismän som haft att göra med ärendet, Kervo stads social- och hälsovårdsverk samt socialarbetaren vid polisstationen sände in sina utredningar i ärendet.

Dessutom inhämtades kopior av polisens förundersökningsmaterial samt av socialarbetaren RS:s beslut 17.10.2001 om omhändertagande av A:s son.

2.5 Händelseförloppet i skenet av utredningen

Av utredningen framgår att i samma stadsdel under en kort tid hade förekommit flera oförklarliga bränder i sopcontainer.

Den brand för vilken A greps som misstänkt skilde sig från de övriga i det avseendet att brandplatsen låg omedelbart intill en restaurang. Av denna anledning undersöktes fallet som sabotage och inte som enbart skadegörelse.

Av utredningen framgår att en polispatrull med ledning av signalement som gavs av invånare i trakten grep ett gäng på fyra pojkar som misstänkta. Pojkarna som var några år äldre än A:s son pekade ut denne som gärningsman tillsammans med en annan pojke.

Polispatrullen diskuterade per telefon gripandet av A:s son med jourhavande chefen för poli-

sens samarbetsområde, överkommissarie BR i Lovisa härad. Efter att ha fått situationen förklarad för sig beslöt BR att A:s son skulle gripas för ”fortsatt utredning”.

Kommissarie BR uppgav att han något senare haft ett telefonsamtal med brottsutredaren, äldre konstapel PS Båda var av den åsikten att man ”måste få ett slut på bränderna”. Konstapel PS berättade att BR inte ville ta risken att det snart börjar brinna igen och därför var beredd att gripa pojken.

Efter att A:s son hade hämtats till polisnrättningen tillkallades socialarbetaren RS som var i Kervo stads social- och hälsovårdsverks tjänst och permanent placerad vid polisnrättningen i Träskända härad. Efter att ha diskuterat saken med poliserna beslöt RS, trots att A och hennes son motsatte sig, brådskande omhändertaga sonen med stöd av barnskyddslagens 18 §. Pojken fördes till barnhemmet i Tusby över natten. Följande dag förhöordes han i närvaro av A och socialarbetaren och därefter fick han fara hem. Beslutet om det brådskande omhändertagandet blev emellertid i kraft men förföll automatiskt 14 dagar senare eftersom något beslut om egentlig omhändertagande inte fattades.

3 AVGÖRANDE

3.2 Gripandet och omhändertagandet

3.2.1 Frågeställningen

Frågan om hur följande händelseförlopp skall bedömas är av en central betydelse i detta fall.

Polisen, som utredde en serie sopcontainerbränder, grep en 10-årig pojke och dennes kamrat i närheten av en brandplats och förde dem till polisstationen ”för närmare utredning av ärendet”. Polisen hade av ett tonårigt pojkgäng tipsats om att pojken och dennes kamrat eventuellt var skyldiga till branden.

Efter en kort diskussion mellan polisen och socialarbetaren fattade den sist nämnde ett brådskande beslut om omhändertagande av pojken med stöd av barnskyddslagen.

Både pojken och dennes mor motsatte sig åtgärden.

Som motivering till det brådskande omhändertagandet skrev socialarbetaren i beslutet: ”Brådskande omhändertagande med stöd av BSL 18 §. Syftet med omhändertagandet är att trygga förundersökningen av flera anlagda bränder som (pojken) misstänks för. Beslutet

omprövas i samband med förhör 18.10.2001.”

Pojken fördes samma natt till barnhemmet som han följande dag fick lämna efter förhör.

Fallet aktualiserar bl.a. följande frågor: var det rättsligt motiverat att gripa den minderårige pojken och föra honom till polisstationen i ett fall som detta, samt fanns det lagliga förutsättningar för ett brådskande omhändertagande. Framförallt väcks frågan om ett så kraftigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna kan anses vara rättsligt godtagbart. Om det ansågs nödvändigt att förhöra den unga pojken för att ha anlagt bränderna inställer sig frågan varför han inte förhöordes omedelbart och fick bege sig hem. Om det ansågs nödvändigt att fortsätta förhören inställer sig frågan varför pojken inte fick fara hem till natten.

Frågan om åtgärdernas godtagbarhet måste bedömas separat för polisens respektive för socialarbetarens vidkommande. Det är emellertid skäl att granska händelseförloppet också som en helhet, eftersom vissa yttranden i utredningarna tyder på att det brådskande omhändertagandet gjordes i brottsutredningens intresse och inte, såsom barnskyddslagen förutsätter, enbart i barnets intresse.

En direkt antydning om detta finns i det ovan nämnda skriftliga beslutet om omhändertagandet. Konstapel PS som behandlade ärendet berättar att han efter ett inledande samtal med pojken hade tagit kontakt med jourhavande befälet (BR) och socialarbetaren (RS). ”Jag upplyste dem om fakta, att pojkarna misstänks vara skyldiga men att det inte finns några egentliga bevis. BR ville inte ta risken att det snart börjar brinna igen och var sålunda beredd att gripa pojkarna. RS var av samma åsikt och vidtog därför åtgärder för ett brådskande omhändertagande.” Också överkommissarie BR:s utredning tyder på samma händelseförlopp.

Utöver förundersökningslagen och barnskyddslagen som är tillämpliga på fallet är det skäl att beakta framförallt artikel 8 i Europarådets människorättskonvention (skydd för familjeliv) samt grundlagens 7 § (personlig frihet) och 10 § (skydd för privatlivet inklusive familjelivet, RP 309/1993 rd, s. 53). Jag hänvisar också till de principer som framgår av konventionen om barnets rättigheter.

3.2.2 Bedömning av grunden för gripandet

Enligt lag får barn under 15 år inte anhållas eller häktas som misstänkta för brott. Enligt 14 §

i förordningen om förundersökning och tvångsmedel (575/1988) får ett barn under 15 år emellertid förhöras för "en brottslig gärning". Härmed avses en gärning som skulle uppfylla ett brottsrequisit om den begås av en person som fyllt 15 år.

Enligt förundersökningslagens 18 och 19 § kan en person under de förutsättningar som nämns i lagen gripas och hämtas till förhör. I detta avseende görs i lagen inga undantag för personer som inte fyllt 15 år. I den juridiska litteraturen har det ansetts att en person som inte har fyllt 15 år kan gripas för förhör och hämtas till förundersökning (Helminen-Virolainen-Lehtola, Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsingfors 2002 s. 515). Denna ståndpunkt torde vara vedertagen i praktiken. På detta sätt tolkas bestämmelserna också av polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse. Jag anser denna ståndpunkt vara rättsligt motiverad — utan möjligheten att gripa och hämta den misstänkte kan denne inte nödvändigtvis förhöras i samtliga fall.

Av de utredningar som jag har haft tillgång till kan den slutsatsen dras att gripandet åtminstone inte enbart skedde på den grunden att pojken skulle kunna förhöras om bränderna, dvs. på den grund som avses i förundersökningslagen. Av polisens utredningar framgår att pojken misstänktes vara en av dem som anlagt bränderna och att en grund för fortsatt gripande, utöver den fortsatta utredningen av ärendet, var att avbryta serien av bränder genom att hålla kvar den misstänkte (dvs. intresset att förhindra brott).

Också polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse hänvisar i sitt utlåtande till misstanken mot A:s son. Polisavdelningen förefaller i sitt utlåtande inte göra någon klar skillnad mellan gripande för förhör i enlighet med förundersökningslagen och gripande i enlighet med tvångsmedelslagen. Polisavdelningen konstaterar bl.a.: "Det bör observeras att för användning av tvångsmedel inte förutsätts full visshet om att ett brott har begåtts och inte heller visshet om gärningsmannen. I detta fall var det motiverat att gripa den misstänkte eftersom inom en halvtimme på samma område hade anlagts tre bränder och det enligt vad som nämns ovan fanns skäl att misstänka A:s son för att ha anlagt dem."

Eftersom också polisens länsledning hänvisar till misstankarna mot pojken är det skäl att närmare granska dessa grunder. Själv anser jag att misstankarna mot pojken, åtminstone att döma av den utredning jag fått, grundades på tämligen vaga indicier.

PS berättar om det pojkgång som pekade ut pojken och dennes kumpan för polisen: Pojkarna

misstänkte (pojken namn) och dennes kumpan för eldsvådorna, "eftersom de lär ha lekt med tändstickor också tidigare". "Det framgick att — (= pojken kumpan) på parkeringsplatsen utanför Ahjo hade tänt på en personbil samma år." PS fortsätter: pojken och hans kumpan kunde på goda grunder misstänkas ha anlagt bränderna eftersom man hade iakttagit dem då de lämnade brandplatsen och eftersom de efter den sista branden påträffades i närheten av brandplatsen. "Dessutom hade den ena pojken tidigare tänt på en bil."

Polisens formuleringar är allmänt hållna när det gäller grunderna för misstanken. Genom att sammanställa utredningarna kan den slutsatsen dras att också andra personer befunnit sig i närheten av brandplatserna och att det pojkgång som berättade om A:s son och dennes kumpan också själv hade varit misstänkta i ett tidigare skede. Det som pojkgänget berättade om A:s sons eventuella delaktighet i gärningarna hade, åtminstone i skenet av utredningen, ett tvivelaktigt bevisvärde. Polisen kunde i sin utredning inte föra fram någonting konkret till stöd för misstanken mot pojken. Den omständigheten att A:s son hade haft kontakt med den andra pojken, som enligt vad som utretts tidigare hade tänt på en bil, stöder inte i och för sig misstanken mot A:s son.

Som jag konstaterat redan ovan kan den som inte fyllt 15 inte överhuvudtaget berövas sin frihet i enlighet med tvångsmedelslagen. Enligt min uppfattning skulle det emellertid inte ha funnits förutsättningar att gripa A:s son ens i bevisnings syfte.

Det måste också bedömas om ett gripande i förebyggande syfte hade varit möjligt med stöd av polislagen. Visserligen hänvisar polisen inte själv till polislagen i sin utredning.

Jag anser det i och för sig vara möjligt att med stöd av polislagen rikta tvångsmedel som innebär frihetsberövande också mot en person som inte fyllt 15 år, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Åldern på den person som utsätts för åtgärden måste naturligtvis beaktas bl.a. vid dimensioneringen av åtgärden. Enligt polislagens 11 § får en person gripas i avsikt att skydda honom. Enligt polislagens 20 § 3 mom. får en person gripas för avvärjande av en betydande störning eller överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Som en förutsättning nämns i lagrummet att "det är sannolikt" att den som gripits skulle göra sig skyldig bl.a. till egendomsbrott.

Enligt min åsikt fanns det emellertid inte tillförlitlig utredning om att de ovan nämnda grun-

derna för gripande enligt polislagen varit för handen. Det fanns t.ex. inte tillförlitlig utredning till stöd för antagandet att A:s son ”sannolikt skulle göra sig skyldig” till någon sådan gärning som avses i lagrummet.

Den enda grund för gripande som kommer i fråga är sålunda den som avses i förundersökningslagens 19 §. Enligt bestämmelsen får en person som påträffas på en brottsplats eller i dess omedelbara närhet uppmanas att infinna sig för förhör. Om den som fått uppmaningen vägrar att hörsamma den ”eller är det på grund av hans uppträdande sannolikt att han inte kommer att hörsamma uppmaningen” får polismannen gripa honom och föra honom med sig för att höras. Det bör observeras att den som på detta sätt förs till polisstationen för att förhöras inte behöver vara misstänkt för brott. Det kan vara fråga om vem som helst som kan tänkas veta något om saken.

Av utredningarna framgår inte hur pojken hade uppmanats att infinna sig på polisstationen, inte ens om han överhuvudtaget hade uppmanats att komma dit eller om han omedelbart hade gripits. Det förblir också oklart varför behovet att förhöra pojken hade varit så brådskande att han måste gripas mitt i natten, eftersom han efter det inledande samtalet ändå hade förhörts först följande dag.

Under de rådande förhållandena anser jag emellertid att det i och för sig, för att ärendet skulle kunna utredas i grunden, var motiverat att omedelbart, bl.a. genom att preliminärt förhöra pojken, skaffa all tillgänglig information om bränderna.

Däremot hade polisen inte på ett rättsligt tillfredsställande sätt kunnat motivera varför pojken inte efter samtalen hade fått fara hem till natten utan det ansågs nödvändigt att gripa honom. Vid bedömningen av polisens förfarande till denna del är det emellertid skäl att beakta att socialarbetaren kontaktades relativt snabbt. Efter att ha förhandlat med socialarbetaren beslöt polisen överföra den fortsatta behandlingen på denne.

Det förefaller som om gripandet i syfte att förhöra den misstänkte i enlighet med förundersökningslagen i något skede hade övergått i att den misstänkte förvarades på polisstationen i väntan på socialarbetarens åtgärder i enlighet med barnskyddslagen.

Som min slutsats konstaterar jag följande.

Utgående från den utredning som jag haft tillgång till kan det inte påvisas att polisen handlade direkt lagstridigt då den förde A:s son till polisstationen för förhör. Jag uppmärksammar

emellertid den omständigheten att enligt förundersökningslagens 19 § är gripande en åtgärd som kommer i fråga i sista hand och som skall användas endast om vederbörande vägrar hörsamma polisens uppmaning så som avses i lagrummet. Det är fråga om den personliga friheten som skyddas enligt grundlagens 7 §. Från fall till fall och separat i fråga om varje person måste det noggrant övervägas om det finns lagliga grunder för att ingripa i den personliga friheten. När det är fråga om ett barn måste åtgärden övervägas särskilt noggrant.

Jag uppmärksammar också den omständigheten att enligt förundersökningslagens 20 § skall de undersökningsåtgärder, för vilka en person enligt 19 § har förts för att förhöras, vidtas utan dröjsmål. Enligt 21 § i samma lag får ingen hållas i förundersökning längre än nödvändigt. När det på förundersökningen baserade behovet att kvarhålla personen upphör skall denne omedelbart friges. Av de nämnda lagrummen och de allmänna principer som framgår av förundersökningslagen samt av principerna för hela myndighetsverksamheten följer att ett gripande som har skett för att förhöra en misstänkt inte får fortsättas i något annat syfte, om inte detta är möjligt enligt en uttrycklig bestämmelse i lag.

3.2.3 Behandlingen av barnet på polisstationen

3.2.3.2 Meddelandet om gripandet

Enligt den utredning som jag haft tillgång till hade A underrättats om att hennes son gripits 2—3 timmar efter att gripandet skett. Om ett barn grips skall vårdnadshavaren underrättas så snabbt som möjligt. Nu hade det gått en relativt lång tid innan vårdnadshavaren underrättades. Det kan emellertid inte påvisas att polisen direkt förhalat underrättelsen. Också med beaktande av den sena tidpunkten kunde det emellertid ha förutsatts att polisen gett högre prioritet åt meddelandet om att den 10-årige pojken gripits.

3.2.4 Beslutet om omhändertagandet

3.2.4.1 Tillämpliga lagrum

I barnskyddslagens (683/1983) 5 kap. (16—21 §) föreskrivs om omhändertagande av barn. Enligt lagens 16 § skall socialnämnden omhänderta ett barn och ordna barnets vård utom hemmet såvida brister i omsorgen om barnet eller andra

förhållanden i hemmet allvarligt hotar att äventyra barnets hälsa eller utveckling eller barnet allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, genom brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller genom annat därmed jämställbart beteende, såvida i 4 kap. stadgade åtgärder inte är ändamålsenliga eller möjliga eller såvida de har visat sig vara otillräckliga, och såvida värden utom hemmet bedöms motsvara barnets bästa.

I barnskyddslagens 18 § föreskrivs om brådskande omhändertagande av barn. Enligt paragrafens 1 mom. kan ett barn omhändertas av socialnämnden utan att beslutet underställs förvaltningsdomstolen för fastställelse, om barnet av skäl som nämns i 16 § befinner sig i omedelbar fara eller eljest är i behov av brådskande omhändertagande och vård utom hemmet.

Enligt paragrafens 2 mom. (139/1990) upphör ett brådskande omhändertagande senast 14 dagar efter beslutet, om det inte inom nämnda tid enligt 17 § upptas till behandling som ett ärende som gäller omhändertagande.

Kervo stads social- och hälsovårdsverk uppger i sin utredning att det tolkat barnskyddslagens 18 § så att brådskande omhändertagande kan ske också under andra förutsättningar än de som nämns i lagens 16 § om barnet annars är i behov av brådskande omhändertagande och vård utom hemmet. Social- och hälsovårdsavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse har emellertid i sin utredning och i sitt utlåtande konstaterat att Kervo stads social- och hälsovårdsverks tolkning av barnskyddslagens 18 § är felaktig. Enligt länsstyrelsen skall lagrummet tolkas så att brådskande omhändertagande kan ske endast då de förutsättningar som nämns i lagens 16 § är för handen. Också jag anser att Kervo stads social- och hälsovårdsverks ståndpunkt är lagstridig.

3.2.4.2 Tillkomstskedena för beslutet om omhändertagande

Enligt vad som utretts hade socialarbetaren RS som var anställd vid Kervo stads social- och hälsovårdsverk och permanent placerad vid Träskända härads polisinsättning 17.10.2001 beslutat om brådskande omhändertagande av A:s son i enlighet med barnskyddslagens 18 §. Beslutet upphävdes aldrig, men enligt barnskyddslagens 18 § 2 mom. upphörde det att gälla 14 dagar efter att det fattats, eftersom något beslut om egentligt omhändertagande inte hade fattats.

I det skriftliga beslutet hade socialarbetaren RS efter dateringen och personuppgifterna antecknat följande meningar: ”Brådskande omhändertagande med stöd av BSL 18 §. Syftet med omhändertagandet är att trygga förundersökningen av flera anlagda bränder som (pojken namn) misstänks för. Beslutet omprövas i samband med förhör 18.10.2001.”

RS berättade i sin utredning att äldre konstapel PS på kvällen 17.10.2001 hade kontaktat honom per telefon och berättat att det fanns anledning att gripa pojken såsom misstänkt för brott. PS berättade att pojken inte kunde hållas på polisstationen över natten och att han sålunda måste omhändertas brådskande och placeras på barnhem.

Vidare berättade RS i sin utredning att ”under det inledande samtalet inte hade framkommit någonting som gav anledning att fortsätta förhören följande dag. Pojken måste sålunda hållas gripen på polisinsättningen. Det var förenligt med pojken intressen att brådskande omhänderta honom med stöd av barnskyddslagens 18 § och placera honom på barnhem för att han inte skulle bli tvungen att invänta följande förhör i en poliscell. Det var motiverat att omhänderta pojken eftersom han misstänktes för ett allvarligt brott.”

RS berättade att han på kvällen 17.10.2002 hade diskuterat ärendet med flera poliser. Konstapel PS ansåg det vara önskvärt att pojken inte fick samtala med de övriga misstänkta. RS hade också konsulterat en jourhavande läkare, eftersom han ansåg mordbrand vara ett psykiatriskt problem.

3.2.4.3 Bedömning av grunderna för omhändertagandet

Jag konstaterar att den grund för brådskande omhändertagande som socialarbetaren RS nämnde i sitt beslut, dvs. tryggnad av förundersökningen, inte är en lagstadgad grund för omhändertagande. Också Södra Finlands länsstyrelse uppmärksammade denna omständighet i sitt utlåtande.

Sålunda konstaterar jag att socialarbetaren RS hade en i grunden felaktig uppfattning om förutsättningarna för omhändertagande och att han handlade lagstridigt när han motiverade beslutet om omhändertagande på det nämnda sättet.

Det är emellertid skäl att ytterligare bedöma om det de facto — oavsett den felaktiga motive-

ringen — var fråga om en situation där ett omhändertagande enligt lagen hade varit möjligt.

Eftersom ett brådskande omhändertagande i det aktuella fallet kunde komma i fråga på grund av det brott som pojken misstänktes för är det skäl att överväga om den förutsättning som nämns i barnskyddslagens 16 § var uppfylld till denna del.

En central fråga med tanke på tillämpningen av lagrummet är vilken grad av visshet om en ”brottslig gärning” som förutsätts för att behovet av ett omhändertagande (äventyrande av barnets hälsa eller utveckling) skall kunna motiveras på detta sätt.

Denna fråga tas inte upp i lagberedningshandlingarna. I den juridiska litteraturen framhålls det att ett omhändertagande är ett så radikalt ingrepp i medborgarnas liv att en sådan åtgärd inte bör vidtas på grundval av ett osäkert faktaunderlag. Det finns å andra sidan situationer där bedömningen av frågan om en allvarlig fara eller ett allvarligt hot föreligger måste bedömas utgående från olika grader av sannolikhet (Mikkola-Helminen, Lastensuojelu 1994 s.154). Social- och hälsovårdsavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse hänvisar till detta i sitt utlåtande.

Bedömningen av frågan om fara eller hot föreligger är emellertid noga taget en annan sak än en bedömning av sannolikhetsgraden för en brottsmisstanke. Enligt lagrummet skall den förstnämnda bedömningen göras bl.a. utifrån den sistnämnda.

Länsstyrelsen förefaller i sin utredning och i sitt utlåtande ha utgått ifrån att redan en misstanke om ett allvarligt brott, vilket sabotage enligt strafflagens 34 kap. 1 § (578/1995) måste anses vara, är en tillräcklig grund för brådskande omhändertagande om även de övriga förutsättningar som nämns i barnskyddslagens 18 § är för handen, vilket enligt länsstyrelsens åsikt varit fallet i det aktuella ärendet.

Själv anser jag att enbart en misstanke inte kan vara en tillräcklig grund. Ordalydelsen i barnskyddslagens 16 § ”genom brottslig gärning som ej kan anses obetydlig” avser enligt allmänna tolkningsprinciper att utredningen om brottet bör vara tämligen tillförlitlig. I annat fall hade nämligen använts ett uttryck som anger en lägre sannolikhetsgrad (”skäl att misstänka”, ”sannolikt” el. dyl.). Också de rättsliga följderna av ett omhändertagande talar för denna tolkning. Ett omhändertagande innebär ett kraftigt ingrepp i skyddet för familjelivet och i många fall — även i detta — de facto i den personliga friheten.

Det är givetvis klart att full visshet om ett brott inte kan krävas som förutsättning för omhändertagande. Då behovet av ett omhändertagande motiveras med en brottslig gärning är det enligt min åsikt i varje fall skäl att kräva att denna grund knappast kan ifrågasättas. Även om den som inte har fyllt 15 år inte kan åtalas eller dömas till straff för ett brott, förutsätter redan den omständigheten välunderbyggd utredning att han på grund av en sådan gärning utsätts för rättsliga åtgärder och sålunda också officiellt konstateras ha begått en ”brottslig gärning”. I någon mån kan den omständigheten inverka på saken att lagrummet också talar om annat beteende, vilket innebär att avgörandet i praktiken baseras på en mera omfattande helhetsprövning. I så fall skall också en sådan grund naturligtvis tydligt anges i motiveringen.

Då ett beslut om omhändertagande måste fattas brådskande kan man av naturliga skäl inte förutsätta en lika fullständig utredning av grunderna för misstanken som i en ”normal” situation, utan att de målsättningar som ligger till grund för misstanken urvattnas. Också i så fall måste givetvis tillförlitlig konkret bevisning läggas fram till stöd för misstanken.

Av utredningen framgår att socialarbetaren RS, som fattade beslut om omhändertagandet, inte heller själv ansåg misstanken vara särskilt stark. Detta framgår redan av utgångspunkten för socialarbetarens beslut, dvs. behovet att fortsätta utredningen. I sina utredningar konstaterar han dessutom rent ut att ingenting framkom vid de preliminära samtalen.

RS medger att sådan utredning som förutsätts i lagrummet inte fanns eftersom han konstaterar: ”Även om det enligt lagen inte räcker med enbart en misstanke som grund för ett brådskande omhändertagande ansåg jag att det i detta fall var förenligt med pojkens intresse att bli brådskande omhändertagen och placerad, eftersom det inte kunde vara bra för hans utveckling att invänta fortsatt utredning i en poliscell”.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det av den utredning som jag haft tillgång till inte framkommit någonting som talar för att pojken med sådan sannolikhet som avses i barnskyddslagens 16 § gjort sig skyldig till en ”brottslig gärning”. Åtminstone i detta avseende uppfylldes inte förutsättningarna för ett brådskande omhändertagande.

Å andra sidan måste också den omständigheten beaktas att en efterhandbedömning utifrån relativt knapphändiga skriftliga utredningar är mera schematisk och ”grov” än en socialarbete-

res bedömning i en autentisk situation. Socialarbetaren kan också basera sitt beslut på en mera heltäckande situationsbedömning. Av länsstyrelsens utlåtande framgår att A:s son redan tidigare varit föremål för vissa barnskyddsåtgärder.

Utifrån det material som jag haft tillgång till anser jag mig inte uttryckligen kunna ta ställning till frågan om det i detta fall — granskat som en helhet — funnits förutsättningar för omhändertagande enligt barnskyddslagen. Åtgärden har inte motiverats på ett övertygande sätt, åtminstone inte i den utredning som jag haft tillgång till.

Socialarbetaren RS:s förfarande måste kritiseras framförallt för hans lagstridiga motivering av beslutet om omhändertagande. Dessutom har han inte fäst tillräckligt avseende vid om det funnits sådan tillräcklig bevisning som avses i barnskyddslagens 16 § för att pojken begått den brottsliga gärning som han misstänktes för. RS har uppenbarligen handlat utifrån muntlig information som han fått av polisen, utan att självständigt bedöma grunderna för misstanken — och situationen i övrigt — uttryckligen med avseende på förutsättningarna för ett omhändertagande.

3.2.4.4 Fortsatta åtgärder

Av utredningen framgår att beslutet 17.10.2001 om brådskande omhändertagande, som enligt beslutstexten skulle omprövas i samband med förhören 18.10.2001, inte hade upphävts efter förhören trots att dessa inte hade tillfört någon bevisning om att den omhändertagne pojken gjort sig skyldig till den gärning som han misstänktes för. Pojken fick emellertid fara hem till sin vårdnadshavare omedelbart efter polisförhöret.

Av utredningen framgår att socialmyndigheterna ville hålla beslutet om brådskande omhändertagande i kraft också efter polisförhören för att därigenom kunna kartlägga familjens sociala situation. Socialmyndigheterna utnyttjade sålunda beslutet om omhändertagande för ett syfte som det enligt beslutsmotiveringen inte var avsett för. Enligt min åsikt hade det varit rättsligt motiverat att granska grunderna för det brådskande omhändertagandet omedelbart efter förhören.

3.2.5 Sammanfattning

Fallet ger anledning till ett allmänt resonemang kring socialarbetarens och polisens roll och

uppgifter när det gäller samarbete av detta slag.

Jag anser det i och för sig vara bra att polisen och socialmyndigheterna samarbetar bl.a. i ärenden som gäller barn och ungdomar. På vissa orter har samarbetet ordnats så att en socialarbetare placeras vid polisinsättningen. Så också i detta fall. Det är skäl att anta att denna typ av arrangemang blir vanligare och vidareutvecklas. Erfarenheterna av samarbetet torde i allmänhet vara goda.

Ett nära samarbete av detta slag kan också vara förenat med risker. I det aktuella fallet har framkommit omständigheter som tyder på att socialarbetarens och polisens roller kan sammanblandas och behörighetsgränserna bli diffusa. Även om de samhälleliga målen för samarbetet mellan polisen och socialmyndigheterna i stort sett sammanfaller hamnar barnets intresse lätt i skymundan om det sker en sammanblandning mellan brottsutredningsintresset och barnskyddsaspekterna. Dessutom kan rättssäkerheten äventyras. I det aktuella fallet anser jag det vara särskilt allvarligt att som motivering för det brådskande omhändertagandet anfördes enbart tryggheten av förundersökningen. Detta tyder på en fullständig sammanblandning av begreppen.

Utredningarna tyder på att socialarbetaren inte varit på det klara med sin egen roll i sammanhanget. Också polisen har av allt att döma haft en alltför onyanserad uppfattning om de åtgärder som kan vidtas enligt barnskyddslagen samt om syftet med dessa åtgärder.

Av denna anledning och eftersom liknande situationer sannolikt kommer att förekomma också i fortsättningen (se t.ex. tidskriften *Socius* 5/2002 s.10—13) är det viktigt att på riksplanet förtydliga samarbetet mellan polisen och socialväsendet samt förutsättningarna för detta samarbete. Detta gäller i synnerhet situationer där ett barn misstänks ha gjort sig skyldigt till en brottslig gärning. Enligt min åsikt är det motiverat att utreda om det finns behov att justera lagstiftningen till denna del eller att åtminstone utfärda enhetliga riksomfattande anvisningar om saken.

Enligt min uppfattning är det skäl att utreda också möjligheten att ge polisen noggrannare anvisningar om behandling av barn som inte fyllt 15 år i sådana fall som det här är frågan om. Laglighetsövervakarna har upprepade gånger sett sig föranlåtna att bedöma polisens behandling av barn under 15 år på polisinsättningar och i samband med förundersökning (t.ex. riksdagens justitieombudsmannens berättelse för år 1999 s. 168 och 260—263, för år 2000 s. 206—207 och för år 2001 s.145).

Av dessa orsaker meddelar jag för kännedom och eventuella åtgärder inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet de synpunkter som jag anför i detta beslut.

3.4 Mina åtgärder i ärendet

Jag uppmärksammar polisinspektionen i Träskända härad samt överkommissarie BR på det som jag i avsnitt 3.2.2 anför om grunderna för beslut om gripande. Jag uppmärksammar också polisinspektionen på min i avsnitt 3.2.3.2 framförda uppfattning om vikten av att vårdnadshavaren underrättas då ett barn har gripits.

I detta syfte sänder jag kopior av mitt beslut till polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse för kännedom och vidarebefordran till överkommissarie BR vid polisinspektionen i Lovisa härad samt till polischef MT vid Träskända härad.

Jag uppmärksammar Kervo stads social- och hälsovårdsverk på att den uppfattning om förutsättningarna för brådskande omhändertagande som framgår av dess utredning är lagstridig.

Vidare uppmärksammar jag socialarbetare RS på vikten av att noggrant iaktta förutsättningarna för sådant brådskande omhändertagande som avses i barnskyddslagens 16 och 18 § samt meddelar honom för kännedom min uppfattning att motiveringarna till beslutet om omhändertagande var lagstridiga.

I detta syfte sänder jag kopior av mitt beslut för kännedom till Kervo stads social- och hälsovårdsverk för vidarebefordran till socialarbetare RS. Jag sänder också en kopia av mitt beslut till social- och hälsovårdsavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse.

I det syfte som framgår ovan i avsnitt 3.2.5 sänder jag mitt beslut för kännedom till inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Jag ber ministerierna senast 1.9.2003 meddela mig om de anser åtgärder vara påkallade.

9.6 En kommunal byggnadsinspektörs förfarande

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas skrivelse 2.5.2002, dnr 53/1/02

KLAGOMÅL

PN berättar i en skrivelse till justitiekanslern 11.1.2002 att han 10.4.2000 anförde ett klagomål

till justitiekanslern. I klagomålet bad han justitiekanslern undersöka lagligheten i Kempele kommuns myndigheters handlande. Klagomålet gällde misstankar som framförts i ett TV-program.

Efter att Kempele kommun hade ombetts ge en utredning med anledning av klagomålet hade kommunens byggnadsinspektör enligt PN ringt till honom och sagt att han uppfattade klagomålet som en ärekränkning samt hotade stämma honom.

Efter att justitiekanslern gett sitt avgörande med anledning av klagomålet hade byggnadsinspektören enligt vad PN uppgav ånyo ringt till honom för att prata om klagomålet och bl.a. frågat ”vad gör en hedersman i en situation som denna — ber måhända om ursäkt”. PN berättade att byggnadsinspektören dessutom sagt att PN helst inte skulle ”blanda sig i dessa ärenden”.

PN berättar att han uppfattat samtalen så att om tjänstemän mera allmänt hade samma inställning som byggnadsinspektören till personer som anförd klagomål skulle ingen längre våga ingripa då de misstänker att tjänsteåtgärder är felaktiga, eftersom de som klagomålet riktas mot ”kommer längs telefonledningen”.

PN ber om justitiekanslerns ställningstagande i ärendet.

UTREDNING

Med anledning av PN:s skrivelse bad jag byggnadsinspektören i Kempele kommun ge sin utredning i ärendet. Jag bad honom framförallt utreda om PN:s beskrivning stämde överens med vad som sagt under telefonsamtalen. Dessutom bad jag byggnadsinspektören förklara varför han två gånger hade kontaktat den person som hade anfört klagomålet, efter att han kunnat konstatera att justitiekanslern ansett att tröskeln för prövning för klagomålet hade överskridits. Byggnadsinspektören konstaterar i sin 4.3.2002 daterade utredning bl.a. att han efter den utredning han 17.5.2000 gav med anledning av PN:s klagomål i maj 2000 hade ringt upp PN för att berätta samma saker som han berättat i sin utredning till justitiekanslersämbetet. Enligt vad byggnadsinspektören berättade hade PN beklagat att han inte genom TV-programmet hade fått tillgång till all information i ärendet. Byggnadsinspektören ansåg att samtalet på det hela taget hade varit mycket sakligt.

Efter justitiekanslerns beslut hade han ånyo ringt till PN och frågat om denne hade fått justitiekanslerns beslut och hade därvid konstate-

rat för PN att denne i sitt klagomål hade bett att justitiekanslern skulle undersöka om byggnadsinspektören hade gjort sig skyldig till brott. ”Jag ansåg att den grundlösa beskyllningen var allvarlig och frågade vad han tänkte göra, varvid han framförde sitt beklagande och bad om ursäkt.” Byggnadsinspektören bestrider att han under telefonsamtalet sagt något sådant som att PN ”helst inte skulle blanda sig i dessa ärenden”.

AVGÖRANDE

Händelseförlopp

Det råder inget tvivel om att Kempele kommuns byggnadsinspektör två gånger ringt upp PN. Det första telefonsamtalet skedde efter att justitiekanslern bett hans arbetsgivare, Kempele kommun, om en utredning. Det andra telefonsamtalet skedde efter justitiekanslerns avgörande. PN:s och byggnadsinspektörens berättelser om vissa detaljer i telefonsamtalen är delvis motstridiga och har inte närmare kunnat klarläggas. Någon närmare utredning förfaller inte kunna fås. Utgående från det material som jag haft tillgång till anser jag det vara utrett att byggnadsinspektören har ringt de nämnda samtalen till PN uttryckligen med anledning av klagomålet samt för att diskutera klagomålet med denne. Även om det inte finns tillförlitlig utredning att få om alla detaljer i samtalen anser jag det vara uppenbart att de framförallt handlat om de grundlösa misstankar som han ansåg sig ha blivit utsatt för. Man kan sålunda på goda grunder dra den slutsatsen att det allmänna tonfallet i samtalen åtminstone kommit nära det som PN beskriver i sin skrivelse. Denna uppfattning stöds av den utredning som byggnadsinspektören gett mig. Av den framgår att orsaken till telefonsamtalen var hans kraftiga indignation över begäran att undersöka hans verksamhet. Det är sålunda trovärdigt att PN under dessa förhållanden uppfattade telefonsamtalen som kritik mot hans klagomål — oberoende av om byggnadsinspektören uttryckligen uttryckte sig så eller inte.

Bedömning

En viktig fråga är om byggnadsinspektören handlade på ett från juridisk synpunkt korrekt sätt då han kontaktade PN som anfört ett klagomål mot honom till justitiekanslern.

Allmänna synpunkter

Enligt 108 § i Finlands grundlag (731/1999) skall justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justitiekanslerns laglighetsövervakning omfattar sålunda de nämnda myndigheterna och aktörerna. Enligt grundlagens 111 § har justitiekanslern rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som han behöver för sin laglighetskontroll. Enligt 3 § i lagen om justitiekanslern skall justitiekanslern behandla klagomål som är riktade till honom. Enligt 4 § 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 § i lagen om justitiekanslern skall justitiekanslern inhämta de upplysningar som han anser behövliga. Av dessa bestämmelser framgår att vem som helst kan be justitiekanslern undersöka ett ärende som omfattas av dennes övervakningsbehörighet. Justitiekanslern prövar om det finns skäl att undersöka ett ärende och vilken utredning som behövs i det enskilda ärendet.

Klagomålsinstitutionen hör enligt grundlagen till vår rättsordning. Laglighetsövervakningen skall fungera som en efterhandskontroll av lagligheten i myndigheternas verksamhet och genom ställningstaganden styra denna för framtiden. Laglighetsövervakningen stärker också förtroendet för myndigheternas verksamhet. Endast en övervakad maktutövning kan vara genuint förtroendeingivande. Genom sin existens bidrar laglighetsövervakningen sålunda till trovärdigheten i hela vårt rättsliga system.

För att laglighetsövervakningen skall kunna uppfylla sin samhällseliga funktion är det viktigt att medborgarna fritt och utan rädsla för följder kan anmäla missförhållanden och misstankar till laglighetsövervakarna och på så sätt få dem undersökta. Alla försök att undertrycka medborgarnas rättigheter i detta avseende måste sålunda nog följask och eftertryckligen avvärjas. Sådana ingrepp i medborgarnas rättigheter riktar sig inte bara mot de rättsmedel som den enskilda individen förfogar över utan de utgör överhuvudtaget ett angrepp mot hela övervakningen av myndigheternas verksamhet. En tjänsteman måste finna

sig i att få sina åtgärder granskade — oberoende av om han anser att detta sker på felaktiga grunder. Det är i och för sig förståeligt att den som ett klagomål riktas mot kan ta illa vid sig av att som tjänsteman utsättas för misstankar och påståenden som enligt hans egen åsikt är grundlösa och kanske rentav kränkande. En tjänsteman måste emellertid uppträda sakligt, också när hans tjänsteåtgärder kritiseras.

En tjänsteman kan naturligtvis försvara sig mot ogrundade misstankar. En tjänsteman som utsätts för klagomål kan i sin utredning till laglighetsövervakaren bemöta misstankar och påståenden som han anser vara felaktiga och föra fram alla de synpunkter som han vill att laglighetsövervakaren skall beakta i sitt avgörande. Direktkontakt med den som anført klagomålet leder däremot lätt till en tillspetsning av situationen samt därmed också till ökad risk för missförstånd.

Det är sålunda skäl att förhålla sig restriktivt till kontakter av detta slag och att ta sådana endast efter noggrant övervägande. Konstellationen är nämligen sådan att det ligger nära till hands att den som anført klagomålet upplever att tjänstemannen på ett osakligt sätt ingriper i hans grundlagsenliga rätt. Risken är ännu större om den som klagomålet anförts mot börjar kritisera klagomålets innehåll eller försöker korrigera de misstankar eller påståenden som framförts i klagomålet. Det är på alla sätt oförenligt med tjänstemannens ställning att klandra den som anført klagomålet — och eventuellt dessutom hota honom med repressalier. Vid en eventuell samtalskontakt är det skäl att undvika uttryck som i det sammanhanget kan ge anledning till en sådan uppfattning.

Ställningstagande till byggnadsinspektörens förfarande

Det finns ingen tillförlitlig utredning om att byggnadsinspektören direkt hotat PN med anledning av dennes klagomål. Han hade emellertid två gånger ringt till PN och diskuterat klagomålet på ett sätt som enligt min åsikt gav PN grundad anledning att uppfatta samtalet som kritik mot klagomålet.

Byggnadsinspektören har i sin utredning till mig inte angivit några sakskäl till samtalen. Den enda orsaken förefaller ha varit hans personliga indignation över klagomålet och hans önskan att framföra denna till PN – rentav med förväntningen att denne skulle be om ursäkt.

På de grunder som jag anför ovan anser jag att byggnadsinspektörens handlande som tjänsteman kan kritiseras. Enligt vad som framgår av utredningen var det emellertid enligt min mening inte frågan om någon direkt lagstridighet. Jag anser att förfarandet snarare tyder på bristande omdöme vad gäller det uppträdande som förväntas av en tjänsteman. Ärendet föranleder därför inga andra åtgärder än att jag för framtiden uppmärksammar byggnadsinspektören på det som jag anför i detta avgörande.

9.7 Dröjsmål med behandlingen av ett klagomål

Biträdande justitiekanslern Jaakko Jonkkas
brev 28.2.2002, dnr 1131/1/00

Klagomål och begäran om utredning

KM bad i en skrivelse justitiekanslern undersöka miljöministeriets förfarande vid behandlingen av ett klagomål som han 26.9.1999 anført över en regional miljöcentralens verksamhet. KM hade flera gånger varit i telefonkontakt med det regeringsråd som skötte ärendet, men ingenting hade skett.

Ministeriet ombads 15.11.2000 med anledning av skrivelsens inkomma med en utredning senast 15.1.2001.

Miljöministeriets utredning

Efter att ha inhämtat miljöcentralens utredning gav miljöministeriet sin utredning 8.5.2001. I denna behandlades först miljöcentralens handlande i ett tillsynsärende i enlighet med vattenlagens 21 kap., till inspektionen 8.7.1999. Ministeriet anförde som sin uppfattning att miljöcentralen i detta ärende hade handlat så som vattenlagen och situationen förutsatte.

I fråga om ministeriets eget handlande konstaterades i utredningen att händelseförloppet och miljöcentralens verksamhet hade diskuterats under telefonsamtalen mellan KM och regeringsrådet. Regeringsrådet hade tolkat lagstiftningen på ett allmänt plan och redogjort för arbetsfördelningen mellan ministeriet och miljöcentralen samt för miljöcentralens självständiga ställning. Regeringsrådet ansåg att telefonsamtalen och de under dessa framförda synpunkterna var ett tillräckligt ställningstagande från ministeriets sida.

Ministeriet var av den åsikten att brevet borde ha besvarats skriftligen. KM:s ställning och rättigheter hade emellertid inte försämrats på grund av att brevet inte besvarades. Ministeriet meddelade att ett skriftligt svar skulle sändas med det snaraste.

Samtidigt meddelade ministeriet att det ansåg det vara viktigt att medborgare som vänder sig till ministeriet blir korrekt bemötta och betjäna- de. Ministeriet meddelade att det skulle upp- märksamma sina anställda på saken.

Ministeriet gav 8.10.2001 KM ett skriftligt svar.

Avgörande

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att KM:s brev till miljöministeriet med begäran om undersökning av den regionala miljöcentralens verksamhet hade karaktären av ett klagomål. Den regionala miljöcentralen är verksam på miljöförvaltningens område och lyder under miljöministeriet, så som närmare framgår av 2 § i lagen om miljöförvaltningen (55/1995). Miljöcentralen sköter sina lagstadgade uppgifter relativt självständigt. Detta gäller bl.a. den tillsynsuppgift som avses i vattenlagens 21 kap. Ministeriet sköter inte tillsynsuppgifter av detta slag. Ministeriet har sålunda inte enbart på grundval av sin ställning några möjligheter att ingripa i miljöcentralens verksamhet när det gäller sådana tillsynsärenden som enligt vattenlagen ankommer på den.

Ministeriet har emellertid en allmän skyldighet att övervaka myndigheternas verksamhet inom sitt förvaltningsområde. Det kan med beaktande av de begränsningar som framgår ovan följa, undersöka och utvärdera sin underlydande förvaltning.

Enligt den utredning som inkommit i ärendet föreföll det som om man vid ministeriet till en början inte var helt på det klara med hur man skulle förhålla sig till KM:s skrivelse. Man ansåg att det räckte att man satte sig in i ärendet och förde ovan nämnda samtal. Senast efter justitiekanslersämbetets begäran om utredning hade man vid ministeriet kommit fram till att brevet måste besvaras. Klaganden hade fått vänta över två år på svaret. I sin bedömning av ärendet konstaterade biträdande justitiekanslern att det hör till en god förvaltning att sakliga brev, speciellt sådana som hör till vederbö- rande myndighets behörighet, besvaras inom en skälig tid.

Ministeriets svar på KM:s klagomål hade dröjt. KM hade visserligen fått en muntlig redogörelse för saken. Med beaktande av att KM upprepade gånger kontaktat ministeriet och dessutom anfört ett klagomål till justitiekanslern hade redogörelsen uppenbarligen inte varit tillfredsställande. Också dessa omständigheter talade för ett skriftligt svar, åtminstone i det skedet då ministeriet fick justitiekanslersämbetets begäran om utlåtande 17.11.2000. Ministeriet meddelade 8.5.2001 att det skulle svara KM med det snaraste, vilket det inte kunde anses ha gjort då det svarade först 8.10.2001.

Med hänvisning till att ministeriet meddelat att det strävade efter att förbättra sin service konstaterade biträdande justitiekanslern dessutom att det utgående från iakttagelserna om behandlingen av KM:s klagomålsärende samt justitiekanslersämbetes begäran om utredning föreföll finnas anledning till en förbättring.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom ministeriet de synpunkter som relateras ovan.

10 Bilaga

Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Statistiska uppgifter om de ärenden som år 2002 anhängiggjordes vid justitiekanslersämbetet fördelade enligt sättet för anhängiggörande och ärendets art samt om de år 2002 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 2002

1 Klagomål från enskilda personer

1 Klagomål från enskilda personer¹⁾ 1459

De klagomål som anhängiggjordes under verksamhetsåret gällde följande kategorier av ärenden

1) statsrådets eller ett ministeriums förfarande	160	
2) allmän domstols förfarande i brottmål	40	
3) allmän domstols förfarande i andra ärenden	143	
4) förvaltningsdomstols förfarande	61	
5) specialdomstols förfarande	19	
6) åklagarmyndighets förfarande	67	
7) polismyndighets förfarande	179	
8) utsokningsmyndighets förfarande	56	
9) fängvårdsmyndighets förfarande	10	
10) annan justitieförvaltningsmyndighets förfarande	6	
11) utrikesförvaltningsmyndighets förfarande	1	
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighets förfarande	27	
13) försvarsförvaltningsmyndighets förfarande	6	
14) skattmyndighets förfarande	39	
15) annan finansmyndighets förfarande	19	
16) undervisningsmyndighets förfarande	39	
17) jord- och skogsbruksmyndighets förfarande	19	
18) trafikmyndighets förfarande	17	
19) handels- och industrimyndighets förfarande	3	
20) socialmyndighets förfarande	127	
21) hälso- och sjukvårdsmyndighets förfarande	94	
22) arbetsmyndighets förfarande	36	
23) miljömyndighets förfarande	23	
24) kommunal myndighets förfarande	111	
25) kyrklig myndighets förfarande	8	
26) förfarande av annan myndighet eller person som sköter offentligt uppdrag	125	
27) advokats eller allmänt rättsbiträdes förfarande	105	
28) privatpersons brott	3	
29) privaträttsliga ärenden	27	
30) övriga ärenden	99	1667

¹⁾ I vissa fall är det fråga om flera än ett ärende eller flera än en myndighet

2 Avgörandenas resultat

2.1 Prövade ärenden

1) anmärkning	3	
2) framställning	3	
3) meddelande eller anvisning	68	
4) annat ställningstagande	11	
5) annan åtgärd	5	
6) ändring eller rättelse under handläggningen	6	96

Ingen åtgärd vidtagits i ärendet, eftersom

7) felaktigt förfarande inte konstaterats	586	586
---	-----	-----

2.2 Ärenden som avvisats utan prövning

Klagomålet prövades inte i sak eftersom ärendet

1) inte ankom på justitiekanslern	124	
2) var anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinära rättsmedel kunde anlitas	139	
3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	59	
4) överfördes till riksåklagaren	15	
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	10	
6) överfördes till en behörig myndighet	14	
7) var så oklart att det inte kunde prövas	63	
8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	96	
9) gällde ett över fem år gammalt ärende	30	550
Det sammanlagda antalet avgjorda klagomål		1320

2 Myndigheters initiativ

1 Ärendets art

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	47	
2) annan myndighet	17	64
Sammanlagt		64

2 Avgörandenas resultat

2.1 Prövade ärenden

1) skriftligt utlåtande	39	
2) meddelande	1	
3) annat ställningstagande	1	
4) annan åtgärd	9	
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	8	59

2.2 Ärenden som avvisats utan prövning

avvisats utan prövning		<u>3</u>
Sammanlagt		<u>62</u>

3 Laglighetsövervakning av domstolar1 *Ärendets art*

1) granskning av straffdomar	107	
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	29	136
Sammanlagt		<u>136</u>

2 *Avgörandenas resultat*

2.1 Prövade ärenden

1) anmärkning	4	
2) skriftligt utlåtande	2	
3) meddelande eller anvisning	30	
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	79	115

2.2 Ärenden som avvisats utan prövning

förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak		<u>0</u>
Sammanlagt		<u>115</u>

4 Övervakning av advokater1 *Ärendets art*

1) disciplinärenden	207	
2) tillsynsändren	131	
3) annan övervakning av advokater	12	350
Sammanlagt		<u>350</u>

2 *Avgörandenas resultat*

2.1 Prövade ärenden

1) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	345	345
--	-----	-----

2.2 Ärenden som avvisats utan prövning

1) överfördes till Finlands Advokatförbund	5	5
Sammanlagt		<u>350</u>

5 Laglighetsövervakning av myndigheternas verksamhet*1 Ärendets art*

1) eget initiativ	17	
2) inspektioner	24	41
Sammanlagt		<u>41</u>

2 Avgörandenas resultat

2.1 Prövade ärenden

1) anmärkning	1	
2) framställning	2	
3) skriftligt utlåtande	1	
4) meddelande eller anvisning	3	
5) annan åtgärd	3	
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	3	
7) inspektioner och besök hos myndigheter	21	34

2.2 Ärenden som avvisats utan prövning

1) överfördes till Finlands Advokatförbund	1	
2) överfördes till en behörig myndighet	1	
3) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	1	
Sammanlagt		<u>3</u>
		<u>37</u>

Totalantalet ärenden 2002 och behandlingen av dem*1 Ärenden som var anhängiga 1.1.2002, av vilka*

år 1999 inkomna ärenden	4	
år 2000 inkomna ärenden	131	
år 2001 inkomna ärenden	609	744

År 2002 inkomna ärenden		2110
Sammanlagt		<u>2854</u>

Av år 2002 inkomna ärenden var

klagomål	1459	
övriga ärenden	651	2110
Sammanlagt		<u>2110</u>

2 Av de anhängiga ärendena har år 2002

slutbehandlats ärenden		1904
Överförts till följande år		
år 1999 inkomna ärenden	1	
år 2000 inkomna ärenden	20	
år 2001 inkomna klagomål	199	
år 2002 inkomna ärenden	730	950
Sammanlagt		<u>2854</u>

SAKREGISTER 1998—2002

	År	Sidan		År	Sidan
Adoptivbarn			— — ” —	2000	128
— tillämpning av bestämmelserna om fastställande av faderskap	1998	62	— — ” —	2001	124
Adressuppgift			— sökande av ändring i disciplinärt beslut	2000	127
— en skattebyrås förfarande	2002	89	— statistik	2000	129
Advokatväsendet, övervakningen av			— skyldigheter och god advokatsed	2001	118
— en advokats skyldigheter samt god advokatsed	1998	115	— disciplinsystemet	2001	118
— övervaknings- och disciplinsystemet	1998	115	— — ” —	2002	114
— disciplinnämnden	1998	115	— utlåtande om utveckling av disciplinsystemet	2001	119
— tillämpliga bestämmelser	1998	116	— förnyande av disciplinsystemet ..	2001	119
— ändringssökande	1998	118	— uppgifter från åklagarna	2001	121
— uppgifter från allmänna åklagare ..	1998	116	— — ” —	2002	116
— inledande av disciplinärt förfarande i ett ärende som gällde innebörden av en fullmakt	1998	119	— dröjsmål med slutförande av uppdrag	2001	121
— — ” — i ett skadeståndsärende ..	1998	119	— omsorgsfullhet vid disciplinärt förfarande	2001	124
— — ” — i ett avvitringsärende .	1998	119	— förpliktelser och god advokatsed ..	2002	114
— övervakningen av advokatväsendet	1999	12,111	— utvecklande av disciplinsystemet ..	2002	115
— — ” —	2000	12,123	— utövande av besvärsmått	2002	118
— — ” —	2001	12,118, 122	— ett rättsbiträdes och en skuldrådgivares förfarande	2002	119
— medlemskap i Advokatförbundet ..	1999	111	Aktie		
— — ” —	2000	123	— överföring av statsägda aktier ...	1998	27
— — ” —	2001	118	Alko Ab		
— — ” —	2002	114	— utlåtande om tillsättning av förvaltningsrådet	1999	41
— förpliktelser och god advokatsed ..	1999	111	Allmänna rättsbiträden		
— — ” —	2000	123	— övervakning	1999	116
— disciplinärt system	1999	111	Allmänt bindande verkan		
— — ” —	2000	123	— kollektivavtal	1998	92,146
— anmälningar från åklagare	1999	112	Analoga televisionutsändningar		
— — ” —	2000	123	— eventuellt upphörande	2002	61
— kostnader	1999	114	Anhållna		
— en sysslomans försummelse i konkursbo	1999	115	— anvisningar om behandlingen av anhållna	2001	83
— en sysslomans förfarande	1999	115			
— kostnader för disciplinärt förfarande	1999	116			
— en banks förfarande	1999	116			
— allmänna rättsbiträden	1999	116			

	År	Sidan		År	Sidan
Anhopning , se även Dröjsmål			Arbets- och näringscentral		
— fastighetsärenden vid en tingsrätt	1998	60	— en direktörs bisysslor	2001	32
Anhållande			— övervakningsåtgärder i ett miljö- ärende	2001	111
— anvisningar om behandlingen av anhållna	2000	89	Arbetsgivarställning		
Anhörigvård			— flygtrafikledningens skiftchefer ..	1999	51,128
— dröjsmål med behandling av ansökan om stöd för anhörig- vård	2002	66,106	Arbetsgrupp		
Anställningstest			— vad som skall beaktas vid tillsät- tningen	1999	88
— eventuell specialreglering	1998	45	Arbetskrafts- och näringscentral		
— rättssäkerhet	1998	92	— behandling av ansökningar, re- habiliteringsärende	2002	95
Ansökan			— handlingsoffentlighet	2002	97
— behandlingstid	1999	53	Arbetskraftsbyrå		
— vederbörlig handläggning	1999	88	— arbetskraftspolitiskt utlåtande ...	2001	100
— omsorgsfullhet vid handlägg- ningen	1999	107	— förfarande vid avslutande av ar- betsökande	2001	100
— Produkttillsynscentralens be- handling av en ansökan	2001	97	— rådgivning	2001	101
— behandling av en registrerings- ansökan	2001	97	Arbetskraftskommission		
— dröjsmål i Folkpensionsanstalten	2001	97	— behörighetsvillkor för ord- föranden	1998	100
Anvisningar			Arbetskraftsmyndighet		
— konsumentombudsmannens	2001	95	— lagtolkning	1998	100
Apoteksrättigheter			— rådgivningsskyldighet	1999	100
— lagförslag	1998	29,97	Arbetskraftsuthyrning		
Aravahyreshus			— regleringsnivån	2002	99
— övervakning av hyresförhöjning	1999	105	Arbetsledning		
Arbetskydd			— en förmans rätt att ge anmärk- ning	2002	87
— brandmäns	2002	104	Arbetslöshet		
Arbetskyddsinspektion			— tillämpning av lagen om ut- komstskydd för arbetslösa	1998	43
— principerna	1998	100	— bestämmelserna om arbetsvill- koret	1998	100
Arbete			— avdrag av arbetslöshetsdagpen- ning från ådömt skadestånd	2000	69
— religiös övertygelse och skyldig- het att ta emot arbete	2000	106	— vissa arrangemangs förenlighet med grundlagen	2000	107
Arbetsavtal			— regionala skillnader och fördel- ning av sysselsättningsanslag	2002	99
— åtal för överträdelse av lagen	1998	68	Arbetslöshetsdagpenning		
Arbetsavtal, lagen om			— ansvar för bekostande	1999	99
— åtal för överträdelse av lagen om arbetsavtal	1999	70	— återkrav	1999	100

	År	Sidan		År	Sidan
Arbetslöshetskassa			Avhandling		
— medlemskap och uppbörd av medlemsavgifter	1998	97	— handledare för ett avhandlingsarbete	1999	87
— oavhängighet	1998	99			
Arbetslöshetskassa			Avtalsförslag		
— omsorgsfullhet och noggrannhet	2001	101	— dröjsmål med statsrådets skrivelse om ett avtalsförslag	2001	35
Arbetslöshetsnämnden			Avtalsvillkor		
— avslagsmotivering	2002	85	— skälighet	1999	108
Arbetsmarknadsstöd			Bandupptagning		
— hörande	1999	98	— en tingsrätts misslyckande	2002	72
— förutsättningarna för erhållande	2001	56			
Arbetsordning			Bank, se Penninginrättning		
— ändring av arbetsordningen för statsrådets kansli	2002	41	Bank, se Penninginstitut		
Arbetspensionsförsäkring			Bankhemlighet		
— övervakningen av beräkningsräntan	2000	51	— utlämnande av uppgifter som omfattas av bankhemligheten och/eller affärshemligheten	1999	43
Arbetslagare			Barn		
— ställningen för icke-organiserade	1998	46	— rättigheter	1998	44
Arvode			— vårdnadshavares rättsliga ställning	1998	112
— bestämmande av ett rättegångsbiträdes arvode	2000	65	— upptagande av signalement av person under 15 år	2000	79
— meddelande om en försäkringsmäklares arvode	2000	106	— förslag gällande barnets rättigheter	2001	37
Arvodesfakturering			— skadliga bildprogram	2001	38
— felaktigt förfarande	1998	99	— dröjsmål med utlåtande i ett vårdnadsärende	2001	59,109
Arvsskatt			— upptagande av signalement av barn under 15 år	2001	74
— överföring av uppskovsansökan	1998	82	— barnförhöjning till invaliditetspension	2001	98
Avfall			— av en domstol begärt utlåtande i ett vårdnadsärende	2001	109
— tillämpningspraxis för avfallslagen	2000	118	— bristfälliga bostadsutrymmen	2001	110
Avfallshantering			— brottsrelaterat gripande och omhändertagande	2002	59,149
— fakturering av ekoavgift	2001	113	— lagligheten av stödbostadsregler	2002	61,97
— tillämpning av avfallslagen	2001	114	— övervakning av daghemsbarn samt deras trygghet	2002	106
Avgift			Barnatillsyningsman		
— avgifter på sjöfartsverkets förbindelsefartyg	2001	94	— faderskapsärende	2001	109
— fakturering av ekoavgift	2001	113			
Avgiftsbeläggning			Barnskyddsärende		
— utlåtande om en skogscentrals prestationer	1998	33	— sekretessbelagda uppgifter som bevis	2001	69

	År	Sidan		År	Sidan
Befolkningsdatasystemet			— tillgång till svenskspråkig skatte-		
— registrering av namn	1998	81	rådgivning	2000	92
Befolkningsregistercentralen			— en skattskyldigs rätt att få ett		
— utlämnande av personuppgifter .	2002	85	korriberat skatteförslag	2000	92
Behandlingsdag			— utredning av fullmakt och sak-		
— meddelande om senareläggning .	1998	58	legitimation i ett skatteåterbä-	2000	92
Behandlingstid			ringsärende	2000	93
— kommunalbesvär hos en läns-			— skatteombuds förfarande	2000	93
styrelse	1998	61	— besvarande av en förfrågan	2000	93
— ansökan	1999	54,89	— myndigheternas skyldighet att		
Behörighet			besvara brev	2000	93
— utlåtande om ett ministeriums			Beslag		
behörighet i ett ansöknings-			— återlämnande av beslagtaget		
ärende	1998	33	föremål	2000	81
— stadsfullmäktige	1998	44	— dröjsmål med behandling	2002	73
— social- och hälsovårdsministeriet	1998	99	Beslut		
— konsumentombudsmannen	2001	95	— parternas rätt att få beslut	1998	55
— Rättsskyddscentralen för hälso-			— motivering i ett ordningsstraff-		
vården	2001	95	ärende	1999	61
— justitiekanslern	2001	74	— skyldighet att motivera förvalt-		
— trafikministriet	2001	93	ningsdomstolars beslut	1999	63
Bemyndigande			— motivering	1999	53,65,
— att utfärda förordning	1998	28	— — ” —	2000	76
— tillräcklighet	2000	51	— delgivning av ett vägdistrikts		
Benämningar			beslut	2001	94
— ministrars	1999	29	Beslutanderätt		
Besiktning			— en expeditionsministärs rätt att		
— förfarandet vid beviljande av			besluta om bindningsfullmakter		
verksamhetstillstånd	1998	89	gällande utvecklingssamarbete ..	1999	24
Beskattning			Beslutsordning		
— omsorgsfull behandling av be-			— i samband med anslutningen av		
skattningsärenden	1998	83	Finlands Bank till Europeiska		
— ett skatteverks förfarande i sam-			centralbanken	1999	27
band med en konkursansökan ...	1998	82	Besvär		
— varuimport från Åland	1999	48,87	— behandlingstid	1998	49
— jämlikt bemötande av skatt-			— utsättande av ny besvärstid	1999	62
skyldiga	1999	85	— en tingsrätts handläggning av en		
— beskattning av återflyttares pen-			besvärsskrift	1999	62
sioner	1999	86	— en lagmans förfarande	2000	73
— ett skatteombuds grunder för			— behandlingstiden för besvär	2000	103
ändringssökande	1999	86	Besvärsrätt		
— intyg över fastighetsbeskattning	2000	91	— i ett diplomatpassärende	1998	78
— behörighet i ett gåvobeskatt-			— som en del av en rättvis rätte-		
ningsärende och informationen			gång	1999	52,62
till en skattskyldig	2000	92	— tryggande av rätten att söka		
			ändring	1999	42,52

	År	Sidan		År	Sidan
Besvärsskrift			Boendekostnader		
— Folkpensionsanstaltens iakttagande av tidsfrister	2001	97	— självriskandel	1998	46
Besvärstid			Bokföring		
— utsättande av ny besvärstid	1999	62	— en utsökningsmyndighets förfarande	2002	84
Besvärstillstånds förfarande			Bostad		
— grundläggande utkomstskydd under besvärstillstånds förfarande	2001	60,109	— bristfälliga bostadsutrymmen	2001	110
Betalningsställe			Bostadsbidrag		
— betalningsställen för skatter samt serviceavgift	2001	87,158	— felaktig behandling av ärende	2001	96
Bevis			— dröjsmål med behandling av ansökan	2002	65
— sekretessbelagda uppgifter som bevis	2001	69	— meddelande om upphörande	2002	99
Bibliotek			Brand- och räddningsväsendet		
— ett biblioteks ersättningsskyldighet	2001	115	— länsstyrelsens övervakningsuppgifter	2001	85
Bilskatt			Brandalarm		
— bilskattelagens överensstämmelse med EG-rätten	2000	30	— ersättningsskyldighet vid falskt alarm	2002	109
Bindning			Brandman		
— tjänstemän	1998	27	— arbetarskydd	2002	104
— kanslichefer	1998	39	Brev		
Biståndssamarbete			— besvarande av brev till myndigheter	2000	71,93,105,107
— användning av medel	2001	52	— tjänstebrev skall innehålla korrekta uppgifter	2000	96
Bisyssla			— besvarande av ett brev till en minister	2002	65,89
— en arbets- och näringscentrals direktörs bisysslor	2001	32	— Rundradion Ab:s besvarande av brev	2002	65,96
Biträde			— besvarande av skriftlig förfrågan	2002	104
— anlåtande av biträde vid förvaltningsförfarande	2000	116	Brevhemlighet		
Björn			— okränkbarhet	1998	45
— reglering av björnbeståndet	1999	49,141	— i samband med postverksamhet .	1999	50
Blankett			Brottsanmälan		
— vilseledande	1998	88	— mot domstolsmedlemmar	1998	54,61
Blockhandelsregler			— jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare	2000	71
— fastställande för viss tid	2002	43	— brottsanmälan mot en tingsdomare	2000	72
Blåstest			— polisens skyldighet att ta emot ...	2000	79
— förutsättningarna	2000	80	— dröjsmål med registrering	2002	82
			Brottsbekämpning		
			— utlåtande om verkningar	2002	42

	År	Sidan		År	Sidan
Budget, se Statsbudgeten			Dataombudsmannen		
			— besvarande av förfrågan	2001	79
Bullerolägenhet			Datasekretess		
— bullermätningar	2001	113	— tolkning om den registeransvarige och datasekretessen inom hälsovården	1999	97
Bygglov			Datasytem		
— ett byggnadstillsynsverks förfarande	2002	107	— arbetsförvaltningens datasystem samt hänvisningar i utskrifter	2001	100
— hörande	2002	107	Delegering		
Byggnadsinspektör			— republikens presidents beslut	1999	24
— bedömning av förfarande	1999	107,159	— av lagstiftande makt	2000	28
— förfarande i ett ärende som gällde handlingsoffentlighet	1999	108	Delgivningsförfarande		
— förfarande i ett klagomålsärende	2002	107,156	— tingsrätt	2002	74
— förfarande i ett tillståndsärende	2002	109	Delfående		
Byggnadslov			— en parts rätt att få del av besked	2001	73
— tillfälligt	1998	113	Delgivning		
— kommunens förfarande	2000	119	— felaktigt förfarande	1998	57
— på ett område för vilket inte fastställt strandgeneralplan	2001	112	— försummelse vid delgivning	1998	106
— omsorgsfull behandling av tillståndsärenden	2001	112	— delgivningssättet	2001	77
Byggnadsnämnd			— myndighetens skyldigheter vid delgivning av beslut	2001	107
— förfarande	2002	107	Demonstration		
Byggnadstillsynsverk			— polisens förfarande	1999	50
— förfarande i ett tillståndsärende	2002	107	— polisens agerande	2002	83
Böndagsplakat			Diplomatpass		
— presidentens uppgift att ge böndagsplakat	2000	41	— beaktande av barns rättigheter ..	1998	44
— böndagsplakatets lagenlighet	2000	48	— hörande och besvärsmåls	1998	78
— republikens presidents uppgifter	2001	38	Direktion		
Bötesstraff			— utnämning av medlemmar till Finlands Banks direction	2001	26
— bestämmande av gemensamt bötesstraff	1998	65	Direktiv, direktivförslag		
— skall verkställas utan dröjsmål ..	1998	73	— en försenad skrivelse	1998	22,23
Civiltjänst			— iakttagande av televisionsdirektivet	1998	90
— boendearrangemang	2002	65	— dröjsmål med statsrådets skrivelse om direktivförslag	2001	36
Daghem			— utlåtande om verkställighet av sommartidsdirektivet	2001	51
— övervakning av barn samt deras trygghet	2002	106	— nationell verkställighet	2002	46
Dataförvaltningscentral			Direktör		
— beredningen av ett beslut om placering av polisens dataförvaltningscentral	2001	84	— en arbets- och näringscentrals direktörs bisysslor	2001	32

	År	Sidan		År	Sidan
Dispensbeslut			Drogtest		
— utlåtande om rättsverkningarna	2001	50	— i läroanstalter	2000	56,115
Dom			Dröjsmål, försening		
— motivering	1998	47	— statsrådets skrivelse	1998	22,23
— otillräcklig motivering	1998	58	— — ” —	2001	35,36
Domare, se även Tingsdomare			— behandling av tvistemål	1998	48,59
— jäv	1998	47	— — ” —	1999	59
— — ” —	2002	75	— — ” —	2001	58,66
— som ombud för en part	1998	57	— — ” —	2002	74
— tillsättning av en domartjänst	2000	34	— behandling av ärende	1998	49,78
— betänkande av arbetsgruppen för domardisciplin	2000	43,144	— förundersökning	1998	71
— tjänstebrott som domare miss- tänks ha begått	2000	62	— — ” —	1999	71
— jävskonsekvenserna av en brotts- anmälan mot en domare	2000	71	— — ” —	2000	79,80
— brottsanmälan mot en tingsdo- mare	2000	72	— föredragning av riksdagens skrivelse	1998	76
— åtalsrätten vid domares tjänste- brott	2000	78	— anmälan till konsumentombuds- mannen	1998	90
— användning av kränkande ut- tryck	2001	59,67, 69	— utlåtande om sinnestillstånd	1998	96
— behandling av tjänsteåtalsären- den	2001	64	— utredning i samband med utmät- ningsärende	1998	72
— biträdande av part	2001	66	— en tingsrätts fastighetsärenden ...	1998	60
— lämnande av felaktiga uppgifter	2001	67	— ett utlåtande	1999	54,102
— som klagande	2001	159	— ett ärende som gällde en säk- ringsåtgärd	1999	60
— omsorgsfullhet	2001	70,71	— verkställande av utmätning	1999	76
Domarutbildningskommissionen			— behandling av ett fiskeriärende ..	1999	89
— utlåtande om ett betänkande	2001	41	— en utredning till vattendom- stolen	1999	101
Domkapitel			— en miljöcentrals utlåtande	1999	102
— ställningen som rättsskipnings- organ	1999	109	— dröjsmål i ett tvistemålsärende ..	2000	65
Domslut			— behandlingen av ett återförvisat ärende	2000	65
— innehåll	1998	65	— dröjsmål med ett klagomåls- ärende vid konkursombudsman- nens byrå	2000	86
— uppgörande	1999	65	— påskyndande av behandlingen av klagomål	2000	107
— rättelse	1999	65	— utlåtande i ett vårdnadsärende ...	2001	109
— utformning	2000	74,75	— ansökningar om medborgarskap	2001	59,83
Domstolar			— behandling av rättelseyrkanden .	2001	59,87, 152
— övervakning	1998	47	— behandling av ett klagomåls- ärende	2001	60,101
— brottsanmälan mot en domstols medlemmar	1998	54,61	— utfärdande av en dödsattest	2001	61,91
Domstolväsendet			— behandling av en ansökan	2001	61,99
— resultatstyrning	2000	43,137	— behandling av förvaltnings- klagan	2001	61,91
— förfarandet vid domstolsöver- vakningen	2000	63	— behandling av ett skadestånds- ärende	2001	66
			— förundersökning	2001	75
			— behandling i tjänstemannanäm- nden	2001	152

	År	Sidan		År	Sidan
— utredning enligt jämställdhetslagen	2001	90	därav föranlett hinder att lämna landet	2000	91
— rättsmedicinska institutionen	2001	61,91			
— ett ministeriums utlåtande	2001	92	Eftervårdsförpliktelse		
— behandlingen av ansökningar i Folkpensionsanstalten	2001	99	— fullgörande av	2001	109
— ett klagomålsärende i ett ministerium	2001	101	Egendom		
— behandling av ett återförvisat ärende	2001	108	— förfarandet vid överlåtelse av statlig egendom	1998	82
— utlåtande i ett vårdnadsärende ...	2001	59,109	— överlåtelse av statens lösegendom	1999	85
— en barnatillsyningsmans åtgärder	2001	109	Egendomsskydd		
— behandling av utkomststödsärenden	2001	110	— hjortdjursskador	2000	100
— behandling av ett ärende i ortodoxa kyrkostyrelsen	2001	115	Elektronisk kommunikation		
— en advokats dröjsmål med ett konkursärende	2001	121	— med en myndighet	2000	88
— skuldsaneringsärende	2002	63,75	Elev, se Studerande		
— skadeståndsärende	2002	64	Ersättningsansvar		
— behandling av besvär	2002	65,89	— statens ersättningsansvar för skada åsamkad av tjänsteman ...	2000	82
— bostadsbidragsärende	2002	65	Ersättningsskyldighet		
— behandling av ansökan om stöd för anhörigvård	2002	68,106	— falskt brandalarm	2002	109
— miljöcentral	2002	66	Ersättningsyrkande		
— meddelande av domar	2002	71	— lång behandlingstid	2002	104
— behandling av beslagsärende	2002	73	ESK-rättigheterna		
— registrering av brottsanmälan ...	2002	82	— utlåtande om Finlands rapportering om ESK-rättigheterna	2000	48
— undersökning av polisbrott	2002	83	Etnisk klädedräkt		
— utrikesministeriets behandling av begäran om en handling	2002	87	— en ansökan om utkomststöd för etnisk klädedräkt	2000	117
— en förmånsansökan enligt folkpensionslagen	2002	98	Europarådet		
— behandling av ett klagomålsärende	2002	100,158	— konvention mot mutor	2002	46
— utredning	2002	103	Europeiska centralbanken		
— besvarande av skriftlig förfrågan	2002	104	— direktions sammansättning ...	1998	24,26
			— beslutsordningen då Finlands Bank anslöts till Europeiska centralbanken	1999	27
Dödsattest			Europeiska gemenskapernas domstol		
— dröjsmål med utfärdande	2001	61,91	— utnämning av en medlem	1998	23
Dödsorsak			Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter		
— utredning	1998	99	— utlåtande om undertecknandet av ett tilläggsprotokoll	2000	49
Dömande					
— utöver åtalet	1998	54			
— till ovillkorligt straff	1998	64			
Efterlysning					
— försummelse att återkalla och					

	År	Sidan		År	Sidan
Europeiska ombudsmannen			— fördelning av köpeskilling och utgivande av köpebrev	1999	76
— överföring av ett klagomål	1998	101	— av fastighet	2000	83
— överföring av klagomål	1999	12	— motivering av avgörande samt grundlagens företrädare	2002	63,146
Europeiska unionen			Extraordinärt rättsmedel		
— medlemskap	1998	22	— utlåtande	2002	61
— en försenad skrivelse om ett direktivförslag	1998	22	Faderskap		
— en försenad skrivelse om ett rättsaktsförslag	1998	23	— fastställande	1998	62
— förkortning av perioden för övergång till den gemensamma valutan	1998	24	— en domstols förordnande om faderskapsundersökning	2001	56,79
— beslut om sammansättningen av Europeiska centralbankens direction	1998	24	— stämning i ett faderskapsärende ..	2001	65
— utlåtande om ett utkast till beslut om nätverket Natura 2000 ..	1998	24,35	— barnatillsyningsmannens dröjsmål i ett faderskapsärende	2001	109
— seminarium för medlemsländernas justitieombudsmän	1999	17	Fakultetsråd		
— stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna	1999	20,46	— principerna vid utnämning till tidsbestämt tjänsteförhållande ...	2001	89
— medlemskap i unionen	1999	24	— utgivande av protokoll	2001	90
— stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna	2000	22,53	Familjedaghem		
— EU-medlemskapet	2000	29	— bestämmelser om gruppstorlek ..	2001	109
— fall som har samband med medlemskapet	2000	30	Fartyg		
— Finlands representation vid Europeiska rådets sammanträden ..	2000	34	— förslag till förordning om fartygs konstruktion	1999	27,93
— ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen	2000	40	— överenskommelse om M/S Estonia	2001	82
— Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	2000	130	Fastighet		
— statsrådets övervakning i EU-ärenden	2001	35	— exekutiv auktion	1999	74
— utlåtande om anvisningarna till Finlands representant i EU:s militärkommitté	2001	46	— ” ” ”	2000	83
— statsrådsövervakningen i EU-ärenden	2002	29	— intyg över fastighetsbeskattning ..	2000	91
— nationellt godkännande av arrangemang till följd av att fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen upphör att gälla	2002	29	Fastighetsärenden		
			— anhopning vid tingsrätt	1998	60
Exekutiv auktion			Finanspolitiska ministerutskottet		
— överlämnande av köpebrev	1998	72	— tillämpning av offentlighetslagen, handlingar	2002	39
— upprättande av protokoll	1998	72	Finlands Bank		
— fördelning av köpesumman	1998	72	— beslutsordningen då Finlands Bank anslöts till Europeiska centralbanken	1999	27
— på flera fastigheter	1999	74	— utnämning av medlem till direktionen	2000	34
			— utnämning av en direktionsmedlem	2001	26
			Finlands gräns		
			— brott mot bestämmelserna om överskridande av Finlands gräns ..	1998	68

	År	Sidan		År	Sidan
Finlands gränser			— datasekretess vid kundbetjäning	2001	98
— brott mot bestämmelserna om överskridande	1999	70	— återkrav av folkpension	2001	99
Fiske			— dröjsmål med behandling av ansökningar	2001	99
— särskilda fiskerättigheter	1998	46	— behandlingstiden för en ansökan	2002	98
— framställning om utredning av särskilda fiskerättigheter	1998	85	— beslut om sjukdagpenning	2002	67,98
— reglering av laxfiske	2000	100	Fordon		
— bedömning av ett fiskeriprojekt .	2000	112	— behandling av en registeranmälan	2000	101
— genomförande av projekt	2002	105	— bestämmelserna om tillfällig införsel av transportmedel	2000	30
Fiskeriärende			Fordonsförvaltningscentralen		
— skäligen behandlingstid	1999	89	— vilseledande blankett	1998	88
Flygledare			— innehållet i en blankett	2000	101
— behörighet	2000	101	— behörighet	2001	93
Flygtrafikledning			Fosterscreening		
— skiftchefers arbetsgivarställning .	1999	51,128	— kostnadsjämförelse	1998	44
Flyttansmälan			Forststyrelsen		
— skyldigheten att göra flyttansmälan i samband med hyresbostäder	1999	105	— som beviljare av tillstånd	2002	59,95
			— som tillståndsmyndighet och affärsidkare	2002	93
Foder			Framställning om utnämning		
— upphävande av lagen om fett- och proteinaccis	1998	82	— motivering	2001	31
Folkpension			Frihetsberövande		
— återkrav	2001	99	— avräkning	1998	64,65
Folkpensionsanstalten			Fronttjänsttecken		
— rehabilitering	1998	92	— grunder för beviljande	1999	97,149
— kundbetjäning	1998	96	Frökontroll		
— åldersrelaterad begränsning av verksamheten	1998	44	— skötsel och övervakning av frökontrollärenden	1999	89,145
— återkrav av studiestöd	2000	96,103,162	Fullmäktigledamot		
— — ” —	2001	91	— utredning av hemort	2001	106
— förmånsansökningar och kundrådgivning	2000	103,104	Fångpatient		
— rådgivningsskyldighet	2000	104,105	— sjukvård, ersättningsansvar	1998	73
— — ” —	2002	98	Fängelse		
— medlemskap i styrelsen	2001	34	— giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat tvångsvårdsbeslut	2001	95
— felaktig behandling av ett bostadsbidragsärende	2001	96	— häktning mellan huvudförhandling och kanslidom	2001	147
— fristerna vid behandling av besvärsskrifter	2001	97	— hämtning av svarande till rätts sammanträde	2001	68
— invaliditetspension och barnförhöjning	2001	98			
— kundbetjäningen i en lokalbyrå .	2001	98			

	År	Sidan		År	Sidan
Fängelse, överföring till			— granskning av föredragnings-		
— utlåtagande om betänkande	2002	41	listor	1999	23
Fängelsestraff			— klagomål i samband med		
— bestämmande av gemensamt			granskningen	1999	27
fängelsestraff	1998	63,64	Föreningsregistret		
— — ” —	1999	64	— begäran om utlåtagande	1998	78
— — ” —	2000	74	Företagshälsovård		
— bestämmande	1998	64	— ett statsbolags företagshälsovård	1999	93
— — ” —	1999	65	Företagsstöd		
— avräkning av tiden för frihetsbe-			— förutsättningar för avbrytande		
berövande	1999	65	av utbetalning	1999	94
— en utmätningsmans förfarande			Författningsförslag		
i ett ärende som gällde uppskov			— utlåtagande om verkningarna	2001	52
med verkställighet	1999	76	Författningshänvisning		
— minimitiden för fängelsestraff			— hänvisningar i ett datasystems		
på viss tid	2000	74	utskrifter	2001	100
— jämkning av straff	2000	74	Författningsnivå		
— tillämpning av 2 kap. 2 § straff-			— ställningstagande	1998	39
lagen	2000	74	— utlåtagande om författningsnivån		
— tillämpning av 7 kap. strafflagen			för vissa bestämmelser om jord-		
— utsättande av prövotiden för vill-	2000	75	bruksstöd	2001	53
korligt fängelsestraff	2000	75	Författningssamlingen		
— giltigheten under fängelsetiden			— utlåtagande om revidering av lag-		
av ett beslut om tvångsvård	2000	103,170	stiftningen om Finlands för-		
— avräkning av tiden för frihets-			fattningssamling	1999	34
berövande	2002	77	— rubricering av ministeriebeslut ...	1999	91
— prövotiden för villkorligt straff ..	2002	77	Förfrågan		
Fängelsestraffkommittén			— besvarande	1998	96
— utlåtagande om ett betänkande	2001	52	Förhandsröstning		
Förbindelsefartyg			— förhandsröstningsställen i gles-		
— avgifter	2001	94	bygdsområden	1999	48
Föredragande			Förhørsutsaga		
— jäv	1998	44,102	— utlämnande	1998	70
— omsorgsfullhet	1998	105	Förmyndarskap		
— jäv för föredragande vid justitie-			— en magistrats förfarande i ett		
kanslersämbetet	2002	85	tillståndsärende	2001	78
Föredragningshandlingar			Förordning		
— i samband med republikens pre-			— bemyndigande att utfärda	1998	28
sidents förordnanden till upp-			— förslag till förordning om far-		
gifter inom utrikesförvaltningen	2001	52	tygs konstruktion	1999	27,93
Föredragningslista			— promemoria om republikens		
— vid granskningen konstaterade			presidents rätt att utfärda för-		
fel och brister	1998	21	ordningar	1999	28
— av granskningen föranledda åt-					
gärder	1998	25			
— — ” —	1999	24			
— klagomål i samband med lista-					
granskning	1998	27			

	År	Sidan		År	Sidan
— upphävande av en förordning som presidenten utfärdat med stöd av sin självständiga rätt	2000	27	Förvaltningsbesvär		
			— jäv vid behandling av förvaltningsbesvär	1998	102
Försvarsmakten			Förvaltningsdomstolar		
— utlåtande om utkast till förordning om försvarsmakten	2002	36	— utlåtande om en arbetsgrupps lagförslag	1998	31
Försvarsmateriel			Förvaltningsinstruktion		
— utredningar i exportärenden	1999	53	— brister i ett universitets förvaltningsinstruktion	2001	89
Försäkring			Förvaltningsklagan		
— en försäkringsmäklares arvode ..	2000	106	— vederbörlig handläggning	1999	53
— uppörd av premier	2000	122	— handläggning i länsrätten	1999	83
			— hörande	1999	99
Försäkringsdomstolen			— en länsstyrelses förfarande	1999	99
— motivering av beslut	2001	69	— dröjsmål med behandling	2001	61,91
— motivering av beslut	2002	76			
Försöksdjur			Förvaltningslag		
— tillämpning av bestämmelserna om försöksdjursverksamhet	1999	93	— utlåtande om ett utkast	2001	132
Förtroendevald			Gata		
— kommunala förtroendevaldas ställning	1998	108	— underhåll och övervakning	1999	49,108
			— vinterunderhåll	2000	114,120
Förundersökning			Gemensam ansökan		
— utlämnande av förhørsutsaga	1998	70	— meddelande av beslut	1998	55
— förundersökning gjordes inte	1998	71			
— dröjsmål	1998	71	Gemensam valuta		
— — ” —	2000	79,80	— förkortning av Finlands övergångsperiod	1998	24
— förutsättningar för att göra förundersökning	1998	70			
— hörande av part	1999	60	Generalplan		
— dröjsmål med förundersökning ..	1999	71	— beredningen av en generalplan för Noux-området	1999	53,100
— en undersökningsledares behörighet	1999	72			
— beslut om avslutande av förundersökning	1999	72	God man		
— tillräcklig misstanke om brott	1999	73	— om jäv	2000	85
— underrättelseplikt vid förundersökning	2000	80			
— skyldighet att göra	2000	80	Grundlagen		
— inriktning och begränsning	2000	82	— utlåtande om en promemoriaav arbetsgruppen för införande av grundlagen	1999	36
— dröjsmål	2001	75	— grundlagens bestämmelser om grundrättigheterna	1999	45
— uppgifter lämnades ut till en misstänkt	2001	75	— — ” —	2000	52
— jäv för en undersökningsledare ..	2001	77	— av den nya grundlagen förledda ändringar i bestämmelserna om justitiekanslern	1999	168
— utfördes inte	2001	86	— lagstiftningen om justitiekanslern	2000	9
Förundersökningslagen					
— ändring	2002	48			

	År	Sidan		År	Sidan
— den nya grundlagens inverkan på laglighetsövervakningen av statsrådet	2000	24	— tryggande av brevhemligheten ...	1999	50
— grundlagens företrädare	2002	63,71, 146	— polisens förfarande i samband med en demonstration	1999	50
Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter			— begränsning av yttrandefriheten inom flygtrafikledningen anställda skiftchefer arbetsgivarställning	1999	51
— övervakning	1998	10	— en proposition om deltagande i kriminella organisationers verksamhet	1999	51
— — ” —	1999	11	— ärenden som gäller utkomststöd	1999	52
— — ” —	2000	11	— rätten att söka ändring	1999	52
— — ” —	2001	10,54	— en prövningsnämnds ställning ...	1999	52
— — ” —	2002	10,57	— tryggande av rätten att söka ändring	1999	52
— vid övervakning av statsrådet ...	1998	41	— ett ministeriums förfarande	1999	53
— i samband med övrig myndighetsverksamhet	1998	42	— export av försvarsmateriel	1999	53
— jämlikhet inför lagen	1998	43	— behandling av förvaltningsklagan	1999	53
— rörelsefrihet	1998	44	— motivering av beslut	1999	53
— yttrandefrihet	1998	45	— beredning av en generalplan	1999	54
— personlig integritet	1998	45	— behandlingstiden för en ansökan	1999	54
— föreningsfrihet	1998	46	— dröjsmål med ett utlåtande	1999	54
— egendomsskydd	1998	46	— luftfartsverkets förfarande	1999	54
— grundtrygghet	1998	46	— utlåtande om en promemoria av arbetsgruppen för införande av grundlagen	1999	36
— rättvis rättegång	1998	47	— av den nya grundlagen föranleda ändringar i bestämmelserna om justitiekanslern	1999	168
— garantier för en god förvaltning ..	1998	49	— utlåtande om Finlands rapporter om ESK-rättigheterna	2000	48
— övervakning inom rättsskipningen	1998	54	— de i Finland gällande bestämmelserna	2000	52
— polisens förfarande	1998	70	— grundläggande språkliga rättigheter vid röstning	2000	54
— bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ...	1999	45	— befrielse från tvång att ansluta sig till avfallstransport	2000	55
— i samband med övervakningen av statsrådet	1999	46	— betydelsen i ett utkomststödsärende	2000	55
— — ” —	2000	53	— säkerhetsutredningar	2000	55
— i samband med övervakningen av andra myndigheters verksamhet	1999	47	— drogtest vid en läroinrättning ...	2000	56
— — ” —	2000	54	— begränsning av skrivelser under signatur	2000	56
— Europeiska unionens stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna	1999	20,46	— villkoren för ett teleanslutningskontrakt samt yttrandefriheten ..	2000	56
— förhandsröstningsställen	1999	48	— indragning av byskolor	2000	56
— jämlikheten i valprogram	1999	48	— dispens från inträdesprov	2000	57
— tullverket och beskattningsförfarandet	1999	48	— studiestödslagens återkravsbestämmelser	2000	57
— ändring av studiestödsförordningen	1999	48	— signalement på personer under 15 år	2000	58
— misstanke om åldersdiskriminering	1999	49	— passlagens bestämmelser om hinder för utfärdande av pass ...	2000	58
— reglering av björnbeståndet och människors trygghet	1999	49			
— gatuunderhåll	1999	49			
— polisens förfarande vid husrannsakan	1999	50			
— bestämmelserna om stämningssedelgivning	1999	50			

	År	Sidan		År	Sidan
— tillämpning av de grundläggande rättigheterna i domstolspraxis	2000	58	— dröjsmål med behandlingen av en ansökan	2001	61
— rätten till rättvis rättegång	2000	58	— dröjsmål med förvaltningsklagan	2001	61
— tiden för behandlingen av besvär	2000	59	— grundrättighetsaspekten vid laglighetskontrollen	2001	80
— domarjäv	2000	59	— statsrådets övervakning	2002	57
— hovrättens motiveringsskyldighet	2000	59	— i samband med övervakning av myndigheters verksamhet	2002	58
— jäv vid behandling av rättelseyrkande	2000	59	— handikapparrangemang	2002	58
— hörande av part	2000	60	— Forststyrelsen som beviljare av tillstånd	2002	59
— elektronisk kommunikation med myndighet	2000	60	— brottsrelaterat gripande och omhändertagande av barn	2002	59
— dröjsmål med behandlingen av en patentansökan	2000	60	— lagligheten av regler för stödbostäder	2002	61
— övervakning av statsrådet	2001	54	— påföljder utan stöd i lag	2002	61
— övervakning av övriga myndigheters verksamhet	2001	55	— upphörande med analoga televisionutsändningar	2002	61
— förutsättningarna för erhållande av arbetsmarknadsstöd	2001	56	— extraordinära rättsmedel	2002	61
— rusmedel och en kommunal ordningsstadga	2001	56	— motivering av avgörande	2002	63
— av domstol förordnad läkarundersökning	2001	56	— dröjsmål med skuldsaneringsärende	2002	63
— tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden	2001	56	— dröjsmål med skadestandsärende	2002	64
— ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn	2001	57	— screeningundersökningar inom mödravården	2002	64
— identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut	2001	57	— besvarande av ett brev till en minister	2002	65
— fråga om äldreomsorgens grundlagsenlighet	2001	57	— Rundradion Ab:s besvarande av brev	2002	65
— utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension	2001	58	— civiltjänstgörarens boende	2002	65
— dröjsmål vid behandlingen av ärenden i en tingsrätt	2001	58	— behandling av besvär	2002	65
— dröjsmål med utlåtande i ett vårdnadsärende	2001	59	— dröjsmål med behandling av ett bostadsbidragsärende	2002	65
— en tingsdomarens förfarande	2001	59	— dröjsmål med behandling av ett ärende som gällde anhörigvård ..	2002	66
— betalningsställen för skatter samt serviceavgift	2001	59	— en miljöcentrals långa behandlingstid	2002	66
— kravet på snabba åtgärder inom förvaltningen	2001	59	— sakligt språkbruk	2002	66
— dröjsmål med behandling av ett rättelseyrkande	2001	59	— kundrådgivning	2002	66
— utkomstskyddet under besvärstillståndsförfarande	2001	60	— beslut i ett utkomststödsärende	2002	66
— dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärende	2001	60	— beslut om sjukdagpenning	2002	67
— en miljöcentrals förfarande	2001	60	— tjänstetillsättning	2002	67
— rådgivningens klarhet	2001	60	— språkexamenssystem	2002	67
— dröjsmål med utfärdande av dödsattest	2001	61	— språkliga rättigheter vid kundbetjäning	2002	68
			Grundläggande utbildning		
			— statsrådets behörighet vid fastställande av minimimålsättningarna för den grundläggande utbildningen	2001	32

	År	Sidan		År	Sidan
Gränsbevakningsväsendet			— sändande av avgörande till på-		
— en passkontrollants uppträ-			— seende	2001	68
dande	2002	88	— meddelande	2001	68
Gårdsbrukets utvecklingsfond			— förkommen handling	2001	85
— utlåtande om fastställande av			— ett fakultetsråds protokoll	2001	90
dispositionsplan	2001	53	— Produkttillsynscentralens be-		
Gårdsbruksenhetsregistret			— handling av en ansökan	2001	98
— uppgifter om lagfarter	1999	86	— uppgifter om en offentlig hand-		
Gåva			— ling	2001	105
— ändring av villkor i gåvobrev	1999	94	— tillämpning av offentlighetslag-		
Gränsbevakningsväsendet			— en samt finanspolitiska minister-		
— stabens förfarande	2001	85	— utskottets handlingar	2002	39
Gäldenär			— republikens presidentens och		
— misstag vid individualisering av			— offentlighetsbestämmelser	2002	41
en gäldenär	2001	77	— sändande av beslutskopia	2002	73
Gödsel			— utformning av domslut och		
— övervakningsåtgärder och risk			— motiveringar	2002	78
för miljöförening	2001	111	— en tingsdomarens omsorgsfull-		
Haagkonventionen			— het och noggrannhet	2002	77-78
— tillämpning	1998	112	— behandling av begäran om en		
Hamnprojekt			— handling	2002	87
— utlåtande om behandling i stats-			— offentlighet	2002	97
rådet	1999	41	— på svenska	2002	100
— oklarheter kring ett hamnpro-			— fastställande av avgift	2002	103
jekt	2000	120	— besvarande av skriftlig förfrågan		
Handikapp			— prissättning av kopior	2002	105
— en hälsovårdscentrals handi-			Handlingar		
kapparrangemang	2002	58,106	— förkom hos en skattebyrå	1998	83
— en handikappads parkeringstill-			— skall hanteras omsorgsfullt	1998	96
stånd	2002	61,110	— uppgörande och uppbevarande		
— screeningundersökning inom			— av patientjournaler	1998	113
mödravården	2002	64	— tillämpning av offentlighetsbe-		
Handikappservicelagen			— stämmelserna	1998	110
— tillämpning på mentalvårdspa-			— omsorgsfull behandling	1999	61,83,
tienter	1999	94			106
Handling			— behandling, avgörande och för-		
— föredragningshandlingarna i			— varing	1999	88
samband med republikens pre-			— Naturahandlingars exakthet	1999	100,156
sidents förordnanden till upp-			— utlämnande av uppgifter ur pa-		
gifter inom utrikesförvaltningen	2001	52	— tienthandlingar	1999	107
— fel vid hantering av handlingar ..	2001	66	— dokumenthantering vid en tings-		
— översändande av protokoll och			— rätt	2000	72
dom till kärande	2001	67	— vikten av omsorgsfulla utred-		
			— ningar	2000	96
			Handlingsoffentlighet, se Offentlighet		
			Handlingsoffentlighet		
			— en kommunal myndighets för-		
			— farande	1999	104
			— en byggnadsinspektörs för-		
			— farande	1999	108

	År	Sidan		År	Sidan
Handredskapsfiske			Hyra		
— bedömning av en förbudsansökan	1999	90	— övervakning av hyresförhöjningar	1999	105
Havsrättskonvention			Hyresbostad		
— rättigheter och skyldigheter som är bindande för Finland	2001	82	— skyldighet att göra flyttningsanmälan	1999	105
Helikoter			— ett hyresbolags förfarande	1999	109
— en ministers förfarande	2002	43,143	Hyresförhöjning		
Hemfrid			— en samkommuns styrelses beslut	1998	113
— tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden	2001	56,75	Häck		
Hemort			— fällande av granhäck på stadsplaneområde	2002	107
— utredning av en fullmäktigledamots hemort	2001	106	Hälsovårdlighet		
Hittegods			— kommunens ansvar	1998	112
— personbeteckning i hittegodsärende	2000	81	Hälsovård		
Hjordjur			— registrering av yrkesutbildade personer	1999	96
— hjordjursrelaterade skador	2000	100	— ett utlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården i ett pensionsärende	1999	100
Hovrätt			Hälsovårdscentral		
— förfarande som stred mot sekretessbestämmelserna	1998	55	— handikapparrangemang	2002	58,106
— iakttagelser rörande hovrätterna	2001	63	— en samkommuns kungörelse	2002	107
— hovrätternas samarbete med justitiekanslersämbetet	2001	64	Hälsovårdsnämnd		
— granskningsberättelser	2001	64	— ordförandens jäv	2002	108
— hovrättsförfarandets lagenlighet	2001	65	Härad		
— sändande av beslut i tjänstebrottsärenden till justitiekanslern	2001	68	— beslut om justering av häradsindelningen	2001	86
— sändande av dom	2001	69	Häradsreformen		
Hund			— iakttagelser om hur reformen genomförts	1999	67
— polisens förfarande vid övervakning av skyldigheten att hålla hund kopplad	2000	81	Högskola, se även Universitet		
— rastning på motionsbanor	2002	105	— undertecknande av förbindelse om studieresultat	2001	90
Husrannsakan			— underlåtelse att ge utredning enligt jämställdhetslagen	2001	90
— polisens förfarande	1999	49,71	Högsta domstolen		
— tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden	2001	56,75	— motivering av utnämningförslag	2001	31
— utformningen av ett förordnande om husrannsakan	2001	75	— förordnande av militärledamot ..	2001	31
— meddelande om husrannsakan ..	2001	76			

	År	Sidan		År	Sidan
Hönshushållningsföretag			Internationell överenskommelse		
— övervakning och risk för miljöförorening	2001	111	— utlåtande om tillämpningen av de i en internationell överenskommelse ingående bestämmelserna om skattefrihet och tullfrihet	1999	40
Hörande			— om M/S Estonia	2001	82
— i ett ärende som gällde umgängesrätt	1998	58	Inträdesprov		
— vid förordnande av god man	1998	62	— specialregel om dispens från inträdesprov	2000	96
— i ett diplomatpassärende	1998	78	Intyg		
— luftfartsverkets förfarande	1999	54	— intyg över fastihetsbeskattning ..	2000	91
— protokoll över tilläggsutredning ..	1999	60	Invaliditetspension		
— med anledning av en pensionsanstalts ansökan om återbrytande	1999	97	— barnförhöjning enligt folkpensionslagen	2001	98
— i samband med förvaltningsklagan	1999	99	— behandlingen av ett pensionsärende	2001	116
— i ett fiskeriärende	2000	60	— utkomstskydd under karenstid ..	2001	58
— försummelse att höra en part	2000	112	Invandrare		
— i konsumentklagonämnden	2001	95	— pensionsrätt	2000	105
— minoritetsombudsmannen	2002	43	Jakt		
— i riksdagens utskott	2002	46	— beviljande av licenser för lodjursjakt	2002	93
— i ett bygglövsärende	2002	106	— älgjakt på Åland	2002	110
Idrottsman			Jaktlagen		
— pensions- och olycksfallsskydd ..	1998	27,43, 90	— ändring	2002	28
— — ” —	1999	96	Jaktlicens		
Ikraftträdande			— ändring av jaktlagen	2002	28
— ändring av en lags ikraftträdandedetidpunkt	2002	27	Jordbruksgrödor		
Information			— stödsystemet för jordbruksgrödor	2000	101
— kommunens informationsskyldighet	1998	109	Jordbruksstöd		
— utlåtande om en promemoria om informationen inom statsförvaltningen	2001	40	— ansöknings- och ifyllningsanvisningar	1998	86
— informationen om en socialnämnds beslut	2001	111	— utlåtande om författningsnivån för vissa bestämmelser om jordbruksstöd	2001	53
— informationen om en miljönämnds beslut	2001	112	Jord- och skogsbruksministeriet		
Inteckning			— behandling av utlåtande	2001	92
— dödande	1998	55	Jorddomstol		
Internationella kontakter			— en jordrättsdomares förfarande ..	1998	56
— justitiekanslersämbetets	1999	17			
Internationellt fördrag					
— anvisningar om beredning	2000	42			

	År	Sidan		År	Sidan
Justitiekanslern			— nämndeman	1998	55
— lagstiftning gällande justitiekanslern	1999	9,12, 168,179	— jävsbestämmelserna	1998	108,110
— sifferuppgifter om verksamheten	1999	12	— ministerjäv	1999	26
— övervakningsbehörighet	1999	43,87, 93,103, 105,110, 170	— — ” —	2000	37
— — ” —	2001	88	— — ” —	2002	44,135
— lagstiftningen om justitiekanslern	2000	9	— jäv för en stadsstyrelsemedlem ...	1999	44
— — ” —	2001	9	— en framställning om jävsbestämmelser för tingsrätternas nämndemän	1999	60
— åklagaruppgifterna	2000	11	— en kommuns tekniske direktör ..	1999	108
— — ” —	2001	11	— i samband med statens ägarmakt	1999	164
— uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	2000	12	— med anledning av docentur	2000	36
— — ” —	2001	12	— för medlem i statens filmnämnd.	2000	36
— — ” —	2002	12	— jäv för en kanslichef	2000	43
— behörighet i tjänstebrottsärenden	2001	74	— jäv för tingsrätternas nämndemän	2000	65
— kommentarer till sakkunnigutlåtanden om justitieombudsmannens och justitiekanslerns berättelser 1999	2001	130	— jävskonsekvenserna av en brottsanmälan mot en domare	2000	71
— bestämmelserna om justitiekanslern	2002	9	— jäv för en god man	2000	85
— behörighet och uppgifter	2002	9	— jäv vid behandlingen av ett rättelseyrkande	2000	94
— hörande om berättelsen	2002	46	— i samband med ett utlåtande	2000	99
Justitieombudsmannen, se Riksdagens justitieombudsman			— bestämmelserna om jäv för riksdagsmän	2001	37
Jämkningslag			— ett ministeriums kanslichef	2001	156
— straffjämkning	1999	64	— undersökningsledare	2001	77
Jämlikhetslag			— — ” —	2002	82
— grundläggande rättighet	1999	48-49	— åklagare	2002	81
— en länsstyrelses förfarande	1999	77	— tullbrottsutredare	2002	90
— ett skatteombuds förfarande	1999	86	— nämndordförande	2002	108
— inom kommunalförvaltningen ...	1999	109	Kanslichef		
— språklig jämlikhet vid hörande av parter	1999	156	— utlåtande om bindningar	1998	39
Jämställdhetslagen			— ställföreträdare för ett ministeriums kanslichef	1999	25
— underlåtelse att ge utredning enligt jämställdhetslagen	2001	90	— jäv för en kanslichef	2000	43
Jäv			— fråga om jäv för ett ministeriums kanslichef	2001	156
— domare	1998	47,60	Karens		
— — ” —	2002	75	— utkomstskydd under karens-tiden för invaliditetspension	2001	58
— föredragande	1998	47,102	Klagomål		
— — ” —	2002	85	— påskyndande av behandlingen ...	2000	107
— i samband med behandling av rättelseyrkande	1998	49,113	Klyvningsförrättning		
			— en förrättningsingenjörs förfarande	1999	89
			Kollekt		
			— förfarandet vid uppbärande av kollekt	1998	114

	År	Sidan		År	Sidan
Kollektivavtal			Konsumentklagonämnden		
— allmänt bindande verkan	1998	92,146	— hörande	2001	95
— statsrådets behandling av statens kollektivavtal	1999	42	Konsumentombudsmannen		
Kollektivtrafiktjänster			— behandling av anmälan	1998	90
— framställning om undanröjande av motstridighet i lagstiftningen	1998	88	— behörighet	2001	95
Kommission			— tjänsten lediganslogs på nytt	2002	27
— sammansättning	2001	79	Kontrollcentralen för växtproduktion		
Kommunal ordningsstadga			— behörighet på Åland	2001	115
— förbud mot rusmedel	2001	56,106	Krigsman, se Militär		
Kommunal stadga			Kriminell organisation		
— bristfällig	1998	110	— kriminalisering av deltagande i vissa organisationers verksamhet	1999	51
Kommunalbesvär			Kulturråd		
— behandlingstiden i länsrätten	1998	61	— tillsättning av tjänst	2002	27
Kommunallagen			Kundbetjäning, Kundservice, se även Rådgivning		
— utredning med anledning av en framställning	1998	80	— vid Folkpensionsanstaltens lo- kalbyråer	1998	96
— inverkan på kommunernas för- valtning	2000	110	— vid en tingsrätts kansli	1999	61
Kommunsammanslagning			— serviceprincipen vid domsto- larna	1999	61
— framställning	2000	50	— inom utrikesförvaltningen	1999	82
Kommunstyrelse			— arbetskraftsmyndigheternas råd- givningsskyldighet	1999	100
— utlämnande av uppgifter i ett klagomålsärende	1998	111	— polisens skyldighet att besvara frågor	2001	76
— ställning	1998	111	— besvarande av förfrågan	2001	79
— förfarandet i ett miljötillstånds- ärende	2000	113	— i ett visumärende	2001	82
Konkurrensdomstol			— Folkpensionsanstaltens lokal- byrå	2001	98
— utlåtande om konkurrensdom- stolskommissionens och mark- nadsdomstolsarbetsgruppens betänkande	1999	36	— sekretess	2001	98
Konkurrens- och marknadsdomstols- arbetsgruppen			— en arbetskraftsmyndighets råd- givning	2001	101
— utlåtande om arbetsgruppens betänkande	2000	49	— besvarande av brev	2001	109
Konkursombudsmannen			Kungörelse		
— dröjsmål med ett klagomåls- ärende	2000	86	— felaktigheter i samband med en Natura-kungörelse	1999	107,156
Konsulära tjänster			— offentliggörande	2002	107
— utlåtande om en proposition	1999	42	Kungörelselagfart		
			— utfärdande	2000	70
			Kyrkan		
			— tillämpning av matrikelförord- ningen	2002	110

	År	Sidan		År	Sidan
Kärnkraftverk			Ledningsgrupp		
— ett utlåtandes laga kraft	2001	33	— häradenas ledningsgrupper	2000	85
Köpebrev			Lodjur		
— vid exekutiv aucion	1998	72	— beviljande av jaktlicenser	2002	93
Körförbud			Lotterilagen		
— meddelande av	1998	64,65	— behandling av lagen	2001	28
— meddelande	1999	66	Lotteri och penningspel		
— meddelande av körförbud samt jämkning av straff	2000	74	— regleringsbehov	1998	80
— tillämpningen av vägtrafiklagens bestämmelse om körförbud	2000	75	Lotteriverksamhet		
Körkort			— offentlig övervakning	1999	82
— behörig myndighet	1999	37	Luftfartsrestriktioner		
— en polisinskrivnings förfarande ..	2000	81	— luftförsvarets identifieringszon ..	1998	44,80
Körkortsärende			Luftfartsverket		
— handledning av sökande	1998	70	— hörande av en part	1999	54,93
Laga kraft			Läkare		
— felaktig anteckning	2000	66	— förfarandet vid intagning för psykiatrisk sjukhusvård	2000	115
Lagen om statsrådet			— identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut	2001	57
— ändring av lagen	2000	40	— en rättsläkares undersöknings-skyldighet	2001	79
Lagfart			Läkarundersökning		
— utfärdande av kungörelselagfart och beviljande av lagfart	2000	70	— en domstols förordnande	2001	56,79
— felaktiga uppgifter i ett lagfartsregister	2000	70	Läkemedel		
Lagfarts- och inteckningsregister			— särskild utredning för erhållande av grundersättning för läkemedel	1999	96
— offentlighet	1998	45,61	— ansvar för vård och medicineri	1999	106
Lagman			— ersättning av läkemedelskostnader	2000	104
— förfarandet i samband med en utredning	2000	71	— föreskrift om expediering	2001	99
— — ” — vid rättelse av ett fel i en dom	2000	73	Läkemedelsverket		
— — ” — vid behandlingen av besvär	2000	73	— behörighet	2001	99
Lagstiftningsordning			— föreskrift om expediering av läkemedel	2001	99
— motivering av lagförslag	2002	29	Länskassa		
Lantmäteribyrå			— indragning	2001	85
— rättande av fel	2001	93	Länsrätt		
Laxfiske			— behandlingstiden för kommunalbesvär	1998	61
— olika intressegruppers representation i en arbetsgrupp	1999	88			

	År	Sidan		År	Sidan
— en sakkunnigledamots mandatperiod	1999	25	— meddelande om överföring	2001	95
— behandling av förvaltningsklagan	1999	99	— tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna vid behandlingen av medborgarbrev ...	2001	103
Länsstyrelse			Medborgarskap		
— överföring av klagomål	1998	111	— utlänningsverkets behandling av en ansökan	2001	59,83
— tillämpning av deponeringslagen	1999	77	Medborgarskapslagen		
— en tjänstemans förfarande	2000	90,96	— utlåtande om ett lagutkast	2002	36
— en föredragandes rådgivnings-skyldighet	2000	90	Medieundersökning		
— övervakningsavgifter inom brand- och räddningsväsendet ...	2001	85	— på beställning av arbetsministeriet	1998	101,174
— en förkommen handling	2001	85	Mentalvårdspatient		
Lärare			— tillämpning av handikappservicelagen	1999	94
— anmärkning från arbetsledningens sida	1999	106	Meteorologiska institutet		
— förfarandet då en lärare hordes .	2001	107	— tillsättning av en generaldirektörstjänst	2002	31
Läroanstalt			Militär		
— drogtest av en läroanstalts elever	2000	56, 115	— utlåtande om militäråklagararbetsgruppens betänkande	1999	36
Läroplikt			— betänkande av arbetsgruppen för militära kommandomål	1999	39
— ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn	2001	57	— kallelse av militärpersoner till domstol	1999	82
Magistrat			Militär ledamot		
— tillsättning av tjänst	2001	78	— förordnande av militära ledamöter till högsta domstolen	2001	31
— försummelse att göra upp en utnämningpromemoria	2001	78	Miljöcentral		
— förfarandet i ett tillståndsärende	2001	78	— förfarandet i ett planeändringsärende	1999	102
Mandatperiod			— förfarande i egenskap av övervakningsmyndighet enligt vattenlagen	2001	60
— högsta domstolens militära ledamöter	2001	31	— miljöcentralerna som myndigheter och producenter av affärs-ekonomiska prestationer	2001	103
Marknadsdomstol			— dröjsmål med behandling av ett ärende	2002	66,93
— utlåtande om konkurrensdomstolskommissionens och marknadsdomstolsarbetsgruppens betänkande	1999	36	— tillsättning av tjänst som ledande hälsovårdsinspektör	2002	67
Matrikel			Miljönämnd		
— utlåtande om förslag till lagändring	2002	38	— information om beslut	2001	112
— tillämpning av matrikelförordningen inom kyrkan	2002	110	Miljöstöd		
Medborgarbrev			— bemyndigande till periodisering .	2002	91
— behandlingen av medborgarbrev som är adresserade till statsministern	1999	42			
— besvarande	1999	97			

	År	Sidan		År	Sidan
Miljö tillstånd			— förvaltningsdomstolars avgöranden	1999	63
— en miljöförvaltningsmyndighets förfarande	2002	109			
Minister			Motivering av dom		
— ett förfarande som var olämpligt för en ministers ställning	1998	86	— hovrättens skyldighet att motivera	2000	66
— jäv	1999	26	Motorbränsle		
— — ” —	2000	37	— användning av lätt brännolja som motorbränsle	2000	30
— — ” —	2002	44,135	Motorfordon		
— benämningar	1999	29	— utgivande från tullövervakning ..	2001	87
— ställföreträdare för en minister ..	2000	34	— förtullningstider	2001	88
— helikoptertransport	2002	43,143	Munhygienist		
— besvarande av brev	2002	65,89	— ställningen inom sjukförsäkringssystemet	2000	104
— besvarande av riksdagsledamots spörsmål	2002	96	Muntlig behandling		
Ministerier			— behandlingen av ett tjänstebrottmål i högsta domstolen	2000	64
— behörighet att tolka regeringsformen	1999	53,93	— muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen	2000	73
— förfarandet i ett tillsättningsärende	1999	89,132	Muntlig förhandling		
— ett statsbolags företagshälsovård	1999	93	— bevakande av åklagarens talan ..	1998	53
Ministerium			— iakttagelser rörande hovrätterna ..	2001	63
— utlåtande om behörigheten i ett ansökningsärende	1998	33	Mänskliga rättigheter, se Grundläggande fri- och rättigheterna		
— utlåtande om kanslichefers bindningar	1998	39	Mödravård		
— fråga om jäv för en kanslichef	2001	156	— screeningundersökning	2002	64
Ministerutskott			Namn		
— praxis	2001	39	— registrering i befolkningsdatasystemet	1998	81
Minoritetsombudsmannen			— utlåtande av nämnden för namn-ärenden	1998	81
— hörande	2002	43	Natura 2000		
Mjök			— handlingars exakthet, felaktigt kungörelseförfarande	1999	100,156
— behandlingen av ansökningar om tilläggskvoter	1998	49,86	Natura 2000 -nätverket		
Mobbning			— skogsavverkning	2000	100
— behandling av en påstådd mobbning	2000	115	— handlingar på svenska	2002	100
Motivering			Natura 2000 -programmet		
— avgörande	2002	63,71,146	— utlåtande om beslutsutkast	1998	24,35
— försäkringsdomstolens beslut	2002	76	— slutförande av program	1998	105,164
— styckningsförrättning	2002	94	— miljömyndigheternas förfarande ..	1998	105,170
Motivering av beslut			— uppgiftsblankett	1998	105
— tillräknande i brottmål	1999	60			
— ordningsstraff	1999	61			

	År	Sidan		År	Sidan
— hörande	1998	105	Omröstning		
— bakgrundsmaterial	1998	106	— om riksdagsmannaarvode	2001	37
Noux' generalplan			Ordning		
— beredning	1999	100	— upprätthållande av ordning vid rättegång	1999	61
Nämndeman			Ordningsbot		
— ansvar	1998	54	— i samband med trafikförseelse ...	1999	72
— jävsbestämmelserna	1998	55	Ordningsstadga		
— framställning om jävsbestäm- melser för tingsrätters nämnde- män	1999	60	— framställning om justering av lagen om kommunala ordnings- stadgor	1999	82
— bestämmelserna om jäv	2000	65	Ordningsstraff		
— utbyte av nämndemän i brottmål	2000	67	— framställning om ådömande av ordningsstraff	1999	59
— sakligt uppträdande	2000	68	— motivering av beslut	1999	61
Offentlighet			Organ		
— lagfarts- och inteckningsregister	1998	45,61	— tillsättning	1998	106
— ett rättegångsprotokolls offent- liga tillförlitlighet	2000	69	Organisationsreform		
— uppgifter om ett konkursärende	2000	69	— social- och hälsovårdsministeriet	2001	35,97
— utlämning av ett straffregister- utdrag	2000	70	Ortodoxa kyrkosamfundets kyrkostyrelse		
— partifinansieringens offentlighet	2001	37	— dröjsmål med behandlingen av ett ärende och motivering av ett beslut	2001	115
Offentligt rättsbiträde			Oskuldspresumtionen		
— förfarande i ett skuldsanerings- ärende	2002	119	— den åtalades rätt	1998	48
Offentlighetslagen			Osteopat		
— tillämpning samt finanspoli- tiska ministerutskottets hand- lingar	2002	39	— registrering och utbildning	1999	96
Offentlighetslagstiftningen			— behandling av registrerings- ansökan	2001	61,97
— ställningstagande till revisions- förslag	1998	37	Parkeringsövervakare		
Olycksfallsskydd			— en handikappad persons parke- ringstillstånd	2002	58,106
— för idrottsmän	1998	27,43, 90	Partifinansiering		
Ombud			— offentlighet	2001	37
— en domare som ombud för en part	1998	57	Pass		
Omhändertagande			— hinder för utfärdande	2000	42
— polisens och socialmyndighe- ternas förfarande	2002	59,149	— en ambassads förfarande i ett passärende	2000	88
Områdesbyte			Passkontrollant		
— mellan staten och en stad	1999	82	— uppträdande	2002	88

	År	Sidan		År	Sidan
Patentansökan			Pensionsskydd		
— behandlingen av	2000	102	— idrottsmäns	1998	27,43, 90
Patient			Personregister		
— begäran om handräckning för att förpassa en person till sjukhus	1998	113	— tolkning om den registeransvarige och datasekretessen inom hälsovården	1999	97
— ansvar för vård och medicinering	1999	106	Personuppgifter		
— ersättning enligt patientskadelagen	2000	106	— utlämnande för vetenskapliga ändamål	2002	85
— förfarandet vid intagning för psykiatrisk sjukhusvård	2000	115	Planeringskommitté		
— vård av en patient mot dennes vilja	2000	116	— tillsättning av en planeringskommitté samt dess verksamhet	2000	112
Patienthandlingar, se Handlingar			Planläggning		
Patientjournaler, se Handlingar			— en miljöcentrals förfarande i ett ändringsärende	1999	100
Patientsäkerhet			Polisen		
— ett centralsjukhus klinik för thorax- och blodkärlskirurgi	2001	98	— demonstranter beordrades avlägsna sig	1998	45
— övervakning av apparater	2001	111	— förfarandet i en kollisionssituation som berörde de grundläggande fri- och rättigheterna	1998	70
Penninginstitut			— tjänsteuppgifter och behörighet .	1998	71
— anvisningar om övervakningen ..	1998	83	— förfarande i samband med en husrannsakan	1999	49
— vägran att öppna konto	1998	84	— förfarande i samband med en demonstration	1999	50
Penninginrättning			— polisens trafikövervakning	1999	72
— förfarande i ett borgensärende ...	1999	85	— samarbete mellan polisinrättningar	1999	73
Pension			— upptagande av signalement av person under 15 år	2000	58, 79
— pensions- och olycksfallsskydd för idrottsmän	1999	96	— dröjsmål med undersökningen av ett brottsärende	2000	79
— hörande med anledning av en pensionsanstalts ansökan om återbrytning	1999	97	— skyldighet att ta emot brottsanmälan	2000	79
— ett utlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården i ett pensionsärende	1999	100	— underrättelseplikt vid förundersökning	2000	80
— lagstiftningsordningen i pensionsärenden	2000	50	— rusmedelsprov och straffanspråk	2000	80
— om beräkningens bindande verkan	2000	93	— förundersökning	2000	80
— invandrades och återflyttares pensionsrätt	2000	105	— dröjsmål med förundersökning ..	2000	80
— uppskattning av pensionsbelopp	2000	121	— ” ” —	2001	75
— felaktig behandling av en pensionsansökan	2000	122	— återlämnande av beslagttaget föremål	2000	81
— identifiering av personer som deltagit i pensionsbeslut	2001	57	— personbeteckning i ett hittegodsärende	2000	81
— utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension	2001	58	— övervakning av skyldigheten att hålla hund kopplad	2000	81
— återkrav	2001	99	— en polisinrättnings förfarande i körkortsärenden	2000	81

	År	Sidan		År	Sidan
— inriktning och begränsning av förundersökning	2000	82	Protokoll		
— statens ersättningsansvar	2000	82	— rättelse	1998	65
— språket i expeditioner	2000	83	— över exekutiv aucion	1998	72
— tolkning av bestämmelser som begränsar hemfriden	2001	56,75	— i domstol	1999	65
— upptagande av signalement av barn under 15 år	2001	74	— ett rättegångsprotokolls offentliga tillförlitlighet	2000	69
— uppgifter lämnades ut till en misstänkt	2001	75	— rättelse av en protokollsanteckning	2000	113
— utformningen av förordnande om husrannsakan	2001	75	— protokollföringen vid ett nämde- möte	2000	115
— meddelande om utresa ur landet	2001	75	Protokollföring		
— befallningars laglighet	2001	76	— målsägandes yrkenden	1998	58
— besvarande av förfrågan	2001	76	Prövningsnämnd		
— en polispatrulls förfarande	2001	76	— nämndens ställning inom för- valtningsrättskipningen	1999	52
— meddelande om husrannsakan ..	2001	76	Prövotid		
— en person transporterades till en annan ort	2001	77	— återförvisat brottmål	1998	64
— jäv för en undersökningsledare ..	2001	77	— prövotidens längd	1998	65
— — ” —	2002	82	— för villkorligt straff	2001	70
— anvisningarna om behandlingen av anhållna	2001	83	Psykoterapeut		
— iakttagande av språklagstift- ningen	2001	83	— åldersrelaterad begränsning av verksamheten	1998	44
— beredningen av ett ärende som gällde placeringen av dataför- valtningscentralen	2001	84	Psykoterapi		
— förundersökning gjordes inte	2001	86	— ersättning för psykoterapi	2000	104
— osakligt uppträdande	2002	82	Regionplan		
— registrering av brottsanmälan ...	2002	82	— en regionplansbeskrivning	1999	107
— dröjsmål med undersökning av polisbrott	2002	83	Reglemente		
— agerande vid demonstration	2002	83	— ändring av reglementet för stats- rådet	2002	41
— omhändertagande av ett barn ...	2002	59,149	Reglementet för statsrådet		
Polisinrättning			— förslag till förordning om änd- ring av reglementet	2000	39
— delgivning av ett vägdistrikts beslut	2001	94	Rehabilitering		
Postutdelning			— i Folkpensionsanstaltens regi	1998	92
— god förvaltningssed	1998	89	— ordnande av rehabilitering för ett läropliktigt barn	2001	57
Postverksamhet			Rektor		
— tryggande av brevhemligheten ...	1999	50	— uppträdande	2002	90
Pris			Religion		
— utlämning av uppgifter om jäm- förelsepriser	2000	96	— religiös övertygelse och skyldig- het att ta emot arbete	2000	106
Produkttillsynscentralen					
— behandling av ett bolags an- sökan	2001	97			

	År	Sidan		År	Sidan
Republikens president			— höjning av riksdagsmannaarvo-		
— beslut om subdelegering	1999	24	det	2001	37
— en promemoria om republikens			— valfinansiering	2002	40
presidents förordningar	1999	28	— en ministers besvarande av		
— presidentens beslutsfattande	2000	28	spörsmål	2002	96
— presidentens uppgift att ge bön-			Riksåklagaren		
dagsplakat	2000	41	— meddelande om dröjsmål med		
— iakttagelser om behörigheten	2001	24	åtalsprövning	1998	69
— beslutsfattande	2001	26	— överföring av ärenden till rikså-		
— bön-dagsplakat	2001	38	klagarämbetet	1998	10,51,
— föredragningshandlingarna i					67
samband med presidentens för-			— överföringar till riksåklagaräm-		
ordnanden till uppgifter inom			betet	1999	11
utrikesförvaltningen	2001	52	Riksåklagarämbetet		
— presidentens och statsrådets be-			— överförda klagomålsärenden	2001	11
slutsfattande	2002	24	Rundradion Ab		
— handlingsoffentlighet	2002	41	— besvarande av brev	2002	65,96
Reseting			Rusmedel		
— iakttagelser rörande hovrätts-			— förbud i en kommunal ord-		
ting	2001	63	ningsstadga	2001	56,106
Resultatpremie			Rådgivning, se även Kundbetjäning		
— utlåtande om återkrav av resul-			— i ett visumärende	2001	82
tatpremier	2001	48	— en föredragandes rådgivnings-		
Resultatstyrning			skyldighet	2000	90
— resultatstyrningen av domstols-			— tillgången till svenskspråkig		
väsendet	2000	43,137	skatterådgivning	2000	92
Riksdagens justitieombudsman			— Folkpensionsanstaltens	2000	103,104,
— uppgiftsfördelningen mellan jus-					105
titiekanslern och justitieom-			— socialmyndigheternas	2000	116
budsmannen	1998	11	— Rättsskyddscentralen för hälso-		
— — ” —	1999	12	vården samt länsstyrelsen	2002	66,98
— — ” —	2000	12	— Folkpensionsanstaltens rådgiv-		
— — ” —	2001	12	ningsskyldighet	2002	97
— — ” —	2002	12	Rådjur		
— överförda klagomål	2001	12	— import	1998	87
— — ” —	2002	12	Räddningsväsendet		
— utlåtande om justitieombuds-			— lagen om bildande av rädd-		
mannalagarbetsgruppens be-			ningsområden	2001	38
tänkande	2001	126	— servicenivå och arbetarskydd	2002	104
— kommentarer till sakkunnigut-			Räknefel		
låtanden om justitieombuds-			— räknefel vid utformningen av en		
mannens och justitiekanslerns			dom	2000	66
berättelser	2001	130	Rättegång		
Riksdagens skrivelse			— begäran om fri rättegång	1998	56
— dröjsmål med föredragning	1998	76	— rätten att söka ändring	1999	52,62
Riksdagsledamot					
— parti- eller gruppdisciplin	2000	47			

	År	Sidan		År	Sidan
— fördelning av skyldigheten att ersätta rättegångskostnader	1999	63	— behandling av en registreringsansökan	2001	97
			— kundrådgivning	2002	66,98
Rättegångsbiträde			Rättssäkerhet		
— bestämmande av arvudet	2000	65,153	— vid anställningstest	1998	92
Rättegångskostnader			Röstning		
— förordnades bli betalda av Finlands regering	1998	48	— behandlingen av en röstande	1999	48
— ett rättegångsombuds skyldighet att ersätta	2000	72	— förhandsröstningsställen i glesbygdsområden	1999	81
— dröjsmålsränta	2000	84	— svenskspråkig service vid röstning	2000	54,85
— Forststyrelsens förfarande	2000	97			
Rättegångsombud			Sakkunniga		
— skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnader	2000	72	— sakkunnigledamots mandatperiod i länsrätten	1999	25
Rättegångsprotokoll			— — ” — en domstol	1999	25
— offentliga tillförlitlighet	2000	69	— sakkunnigutlåtanden	1999	98
Rättelseyrkande			Samboförhållande		
— jäv vid behandling av rättelseyrkande	1998	49	— tolkning av ett samboförhållande och hörande i ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd	1999	98
— jäv vid behandlingen	2000	94			
— felaktig behandling	2000	113	Samer		
— partsställning	2000	114	— hembygdsområde	1998	46
— behovet av fullmakt	2000	116	— utredning av jordägarande	1998	114
— dröjsmål med behandling	2001	59,87, 152	— sammansättningen av en kommission	2001	79
Rättsaktsförslag			— utlåtande om ett förslag till lag om delegationen för naturvårdsområdet inom samernas hembygdsområde mm	2002	35
— dröjsmål med skrivelse	1998	23	— utlåtande om utredningar om samernas rättigheter	2002	42
Rättsläkare			Sametinget		
— skyldighet att utföra undersökning	2001	79	— styrelsens förfarande	2000	121
Rättsmedicinska institutionen			— förslag till ny samisk språklag ...	2002	33
— dröjsmål med utfärdande av dödsattest	2001	91	Samfundsskatt		
Rättsregistercentralen			— behandlingen av ett lagförslag ...	1998	27,84, 136
— brev om sändande av beslutsmeddelanden	2001	64	Samhällstjänst		
Rättsskipning			— underskridande av minimum	1998	64
— grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter	1998	54	— omvandling till fängelse	1998	64
Rättsskyddscentralen för hälsovården			— domsmotivering	1999	65
— sakkunnigutlåtanden	1998	95	— framställning om återbrytande ..	1999	66
— organisation	1998	99	— verkställighet	2001	70
— behörigheten att tolka mentalvårdslagen	2001	95	— lämplighetsutredning	2002	84

	År	Sidan		År	Sidan
Samiska			Sjuktransport		
— utlåtande om förslag till ny samisk språklag	2002	33	— yrkesskicklighet och utbildningsbehov	1999	98
Sammansättning			Sjukvård		
— ändring i hovrättens sammansättning	2000	66	— ansvar för ordnande av specialiserad sjukvård	2002	97
Sammanträdesbehandling			Självriskandel		
— behandling av ett skuldsaneringsärende	1999	60	— boendekostnader	1998	46
Screeningundersökning			Sjöfartsverket		
— inom mödravården	2002	64	— avgifter på förbindelsefartyg	2001	94
Semesterersättning			Skadestånd		
— periodisering	2000	106	— avdrag av arbetslöshetsdagpenning från ådömt skadestånd	2000	69
Serviceavgift			— dröjsmål med behandling	2002	64
— betalningsställen för skatter samt serviceavgift	2001	158	Skadeståndsrättegång		
Serviceprincipen			— utlåtande om grunderna	2002	37
— i domstolssammanhang	1999	63	Skadeståndsärende		
Servicestation			— dröjsmål	2001	66
— en miljövårdsmyndighets förfarande	2002	109	Skatt		
Sigill			— betalningsställen och serviceavgift	2001	158
— reglering av ämbetsverkens sigillanvändning	2000	48	— god skattegranskningssed	2001	88
Signalement			Skattebesvär		
— en person under 15 år	2001	74	— rättelseyrkande	1998	83
Sinnestillstånd			Skattebyrå		
— utlåtande om en åtalads sinnestillstånd	1998	48	— förfarandet vid sändande av en debetsedel	2001	87
— dröjsmål med utlåtande	1998	96	— adressuppgifter	2002	89
Sinnesundersökning			Skatteinspektion		
— giltighetstiden för ett tvångsvårdsbeslut	2000	103,170	— förfarandet	1998	84
— giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat beslut om tvångsvård	2001	95	Skatteverk		
Sjukdagpenning			— förfarandet i samband med en konkursansökan	1998	82
— återkrav	1999	96	Skattestyrelsen		
— motivering av beslut	2002	67	— laglighetsgrunden för utfärdande av anvisningar	2001	89
Sjukhus			Skiljeförfarande		
— verksamhet och patientsäkerhet	2001	98	— ett vittnes ställning	1998	63
			Skjutvapen		
			— registrering	1999	73

	År	Sidan		År	Sidan
Skog			— skyldighet att ordna eftervård....	2000	116
— beredning av skyddsprogram för gamla skogar	1998	102	— skyldigheten att förete bankkontoutdrag för socialmyndigheterna	2000	117
— iakttagelser om genomförandet av skyddsprogram	1998	102	— rådgivningens klarhet	2001	60,108
— skogsavverkning på ett Naturaområde	2000	100	— rätten till information i ett hyresärende	2001	60,108
Skogsbruk			— förfarande i samband med omhändertagande av ett barn	2002	59,149
— bemyndigande att periodisera miljöstöd	2002	91	— stöd för anhörigvård	2002	66,106
Skogscentral			Socialnämnd		
— utlåtande om avgiftsbeläggning av vissa prestationer	1998	33	— ett sammanträdesprotokolls offentlighet	1998	112
Skogscentralen Tapio			— meddelande om nämndens beslut	2001	111
— tjänsteåtalsärende	1999	88	Socialverk		
Skogsforskningsinstitutet			— förfarande vid indrivning av underhållsbidrag	1999	107
— anpassning av verksamheten	1999	90	Social- och hälsovårdministeriet		
Skola			— organisationsreform	2001	35,97
— hälsovådlig skolbyggnad	1998	112	Socialväsande		
— indragning av byskolor	2000	115,157	— klientrådgivning	1998	113
Skuldsanering			Sonera Abp		
— domarjäv	1998	60	— utredning av statsrådets andel i UMTS-beslutsprocessen	2002	96,121
— sammanträdesbehandling i ett skuldsaneringsärende	1999	60	Språk		
— dröjsmål	2002	63,75	— iakttagande av språkbestämmelserna	1999	85
Skuldrådgivare			— språket i expeditioner	2000	83
— förfarande i ett skuldsaneringsärende	2002	119	— svenskspråkig service vid röstning	2000	54,85
Skyddspolisen			— tillgången till svenskspråkig skatterådgivning	2000	92
— utlåtande om offentliggörande av information	2002	42	— publicering av meddelanden på två språk	2001	88
Skyddsprogram			— korrespondensspråket med myndigheter på Åland	2001	115,116
— gamla skogar	1998	102	— språkexamenssystemet och de språkliga rättigheterna	2002	44,67
Skyndsamhet, se även Dröjsmål, Försening			— sakligt språkbruk	2002	66
— behandling av ansökan	1999	89	— språkliga rättigheter vid kundbetjäning	2002	68,89
Slaktdjursstöd			— iakttagandet av språklagstiftningen vid en tingsrätt	2002	71
— utbetalning och övervakning	2001	93	— möjligheten att få en handling på svenska	2002	100
Socialmyndighet					
— en socialarbetares intyg	2000	116			
— socialmyndigheternas kundrådgivning och handledning	2000	116			

	År	Sidan		År	Sidan
Språkbruk			Statskontoret		
— en domares användning av kränkande uttryck	2001	59,67,69	— betjäning på svenska	2002	68,89
— en polispatrulls uppträdande	2001	76	Statsminister		
Språklagskommittén			— förfarandet i ett ärende som gällde avtal om en bankdirektörs skadestånd	1999	23,121
— utlåtande om betänkande	2001	160	Statsministern		
Språklagstiftning			— ställningstagandet om Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	2000	130
— i polisens verksamhet	2001	83	Statsrådet		
Stad			— iakttagelser rörande behörigheten	2001	24
— upphandling	2001	106	— behörigheten vid fastställande av minimimålsättningarna för den grundläggande utbildningen	2001	32
Stadsdirektör			— dröjsmål med en skrivelse	2001	35,36
— förfarandet vid val av biträdande stadsdirektör	1999	105	— ändring i reglementet	2001	52
Stadsfullmäktige			— presidentens och statsrådets beslutsfattande	2002	24
— förfarande vid sammanträde	1998	111	— ändring av reglemente	2002	41
Staten			— ändring av arbetsordningen för statsrådets kansli	2002	41
— fråga om jäv för en kanslichef vid utövande av statens ägar-makt	2001	156	— utredning av statsrådets andel i UMTS-beslutsprocessen	2002	96,121
Statens fastighetsverk			Statsrådets beslutssystem		
— justitiekanslerns övervaknings-behörighet	2001	88	— utlåtande om offentliggörande av lista	1998	31
Statens filmnämnd			Statsrådets principbeslut		
— jäv för medlemmar	2000	36	— utlåtande	1998	29,102
Statens revisionsverk			— principbeslutets förhållande till regeringsprogrammet samt deras giltighet	1999	31
— förslag till lagstiftning om revisionsverkets ställning och upp-gifter	2000	44	Statsrådets reglemente		
Statens säkerhetsfond			— utlåtande om tillämpning	1998	31
— fondfullmäktiges förfarande	1999	87	Statsrådets skrivelse		
— förfarandet i SCAB-rättegången	2000	94	— dröjsmål	1998	22
— anvisningsnämndens beslut	2002	90	Statsrådslagen		
Statsbolagslagen			— utlåtande om ett ändringsförslag	1999	32
— tillämpning vid företagsarrange-mang	2002	45	Statsunderstöd		
Statsbudgeten			— jäv för en minister	2002	44,135
— intagning av anslag i statsbud-geten med stöd av en lag	2000	46	Straffanspråk		
Statsfördrag			— gensaga mot	1998	69
— den av utrikesministeriet tillsatta statsfördragsarbetsgruppen	1999	20			

	År	Sidan		År	Sidan
Straffart			Studiestöd		
— bestämmande	1999	64	— fråga om en ändring av studie- stödsförordningen var förenlig med grundlagen	1999	48
Strafflagen			— återkrav	2000	57,96, 103,162
— uppföljning av upphävandet av 7 kap. 7 §	2000	64	— — ” —	2001	91
— bestämmelserna om pornografi och koppleri	2001	38	Studiestödsnämnden		
Strafflagsprojektet			— besvarande av skriftlig förfrågan	2001	92
— utlåtande om ett förslag	2000	50	Styckningsförrättning		
Straffprocessarbetsgruppen			— en förrättningsingenjör's för- farande	2001	92
— utlåtande om arbetsgruppens delbetänkande	2002	32	— fastighetsärende	2002	94
Straffprocesslagen			— dröjsmål med inledande	2002	94
— tillämpning innan lagen trätt i kraft	1998	62	Stämning		
Straffregister			— stämningsansökan med telefax ..	1998	57
— utlämning av ett straffregisterut- drag	2000	70	— felaktigt förfarande vid delgiv- ning av en stämning i ett brott- mål	1998	57
Straffrätt			— framställning om komplettering av delgivningsbestämmelserna ...	1999	49,77
— ändring av lagstiftningen om de allmänna lärorna	2002	52	— utfärdande	2000	64
Strandgeneralplaneområde			— omsorgsfullhet vid delgivning ...	2000	68
— beviljande av bygglov	2001	112	— delgivning på sjukhus	2000	86
Strandskyddsprogram			— i faderskapsärende	2001	65
— genomförande	1999	102	Stämningsansökan		
Studentexamen			— tidsfrist för komplettering	2002	73
— studentexamensprov föräldrades	2000	114	Stödbostad		
— omfattningen av ett struktur- försök	2002	30	— lagligheten av regler	2002	61,97
Studentexamensnämnden			Svarande		
— vikten av omsorgsfulla utred- ningar	2000	96	— hämtning till rättens samman- träde	2001	68
Studerande			Sysselsättning		
— bemötande i studiestödsärende ..	2000	96,103, 162	— syften med lagstiftningen	1998	100
— drogtest av en läroanstalts elever	2000	56,115	Sysselsättningsanslag		
Studier			— regional fördelning	1998	101
— bedömning	1998	85	Teleanslutningskontrakt		
— avgifter som förutsättning för universitetsstudier	1999	87	— villkoren och yttrandefriheten ...	2000	102
			Telefonaktie		
			— beaktande av aktier i utkomst- stödsärenden	1999	107
			Telemarknadslagen		
			— utlåtande om en lagändring	2001	51

	År	Sidan		År	Sidan
Televisionsdirektivet			— översändande av protokoll och dom till kärke	2001	67
— iakttagande av	1998	90	— framläggande till påseende	2001	68
Territorieövervakning			— meddelande	2001	68
— utlåtande om ett betänkande av territorieövervakningskommissionen 1998	1999	40	Tippning		
Terrängtrafik			— penningspel på Åland	2000	90
— Forststyrelsen som beviljare av tillstånd	2002	59,95	Tippningsspel		
Tidsfrist			— bedömning av en övervakares förfarande	1998	81
— bristfällig uppföljning av utmätningensbesvär	1998	72	Tjänst		
Tillräkande			— utlåtande om ändring av en tjänstebenämning	2000	46
— motivering	1999	60	— tillsättning av en tjänst vid en magistrat	2001	78
Tillsynsätgärd			— försummelse att uppgöra en utnämningsspromemoria	2001	78
— i miljöstödsärenden	2000	107,118	— publicering av meddelanden på två språk	2001	88
Tillsättning av tjänst			— principerna för utnämning till ett tidsbestämt tjänsteförhållande	2001	89
— meddelande om tjänst	1999	26	— tillsättning och organisationsreform	2002	27
— behörighet för en specialforskartjänst	1999	78	— ledigansläende på nytt	2002	27
— meddelande om behörighetsvillkor	1999	84	— tillsättning	2002	27,31,67
— granskningsförfarande i samband med tillsättning	1999	88	— lämnades otillsatt	2002	99
— förfarande i ett tillsättningsärende	1999	89,132	Tjänsteansvar		
Tilläggsbudget			— utsträckning	1999	63
— kostnaderna för fredsbevarande styrkor	1998	25	Tjänstebrott		
— överföring av aktier	1998	27	— domare som misstänkta för tjänstebrott	1999	58,70
Tilläggs pension			— tjänstebrott som domare misstänks ha begått	2000	62
— minskades genom en stadgeändring	1998	87	— behandlingen av ett tjänstebrottmål i högsta domstolen	2000	64
Tilläggsundersökning			— åtalsrätten vid domares tjänstebrott	2000	78
— hörande av part om protokoll över tilläggsundersökning	1999	60	— förslag till ändring av tjänstebrottslagstiftningen	2000	147
Tingsdomare, se även Domare			Tjänstebrottslagstiftning		
— behandling av utmätningensbesvär	1998	59	— förslag till ändring	2000	147
— utredningsskyldighet	2002	71	Tjänsteinnehavare		
— uppträdande	2002	72	— ställning och förfarande	1998	111
— omsorgsfullhet och noggrannhet	2002	77-78			
Tingsrätt					
— granskning	1998	54			

	År	Sidan		År	Sidan
Tjänsteman			Tjänstgöringstid		
— statens ersättningsansvar för en skada åsamkad av tjänsteman ...	2000	82	— utlåtande om värnpliktigas	1998	31
— förfarandet av en tjänsteman vid länsstyrelsen	2000	90,96	Tobaksprodukter		
— en föredragandes rådgivnings-skyldighet	2000	90	— förstörande genom tullmyndig-heternas försorg	1998	83
Tjänsteman, myndighet			Tomthyra		
— behörighetskrav	1998	27	— felaktig uppgift i ett fakture-ringsprogram	2001	114
— bindningar	1998	27	Trafik		
— sakligt uppträdande	1998	61	— polisens trafikövervakning	1999	72
— skyldigheter och prövningsrätt ..	1998	109	— ordningsbotsföreläggande	1999	72
— kommunala myndigheters be-handling av ett ärende	1998	109	— övervakning av trafiksäkerhets-centralens verksamhet	1999	100,110
Tjänstemannanämnden			— hjortdjursskador	2000	100
— dröjsmål med behandlingen av ärenden	2001	152	— bestämmelserna om godstrafik ..	2000	102
Tjänstetillsättning			— tillståndspliktig persontrafik	2000	102
— förfarande	1998	84,100	Trafikministeriet		
— bedömning av en högskolas för-farande	1998	84	— behörighet	2001	93
— tillsättning av en domartjänst	2000	34	Trafikskadenämnden		
— beviljande av dispens i samband med tjänstetillsättning	2000	36	— övervakning av verksamheten ...	2001	116
— behörighetsvillkoren	2000	36,97	Trafiksäkerhet		
— innan ny arbetsordning givits	2000	37	— framställningar om förbättrad säkerhet	2001	94
— en ansökan som inlämnas efter ansökningstiden	2000	37	— bullerolägenheter	2001	113
— förfarandet vid förordnande till en uppgift	2000	45,150	Transportmedel		
Tjänsteåtal			— bestämmelserna om tillfällig in-försel av transportmedel	2000	30
— tjänstemän vid Metsäkeskus Tapio	1998	85	Tull		
— arbetsgruppen för förnyande av bestämmelserna om tjänsteåtals-forum	1999	20	— tullmyndigheternas behörighet ..	1999	85
— i samband med exekutiv auktion på en fastighet	1999	74	— beskattningsförfarandet	1999	48,87
— anställda vid en skogscentral	1999	88	— förfarandet då en person hindra-des att lämna landet	2000	91
— domare som misstänkta för tjänstebrott	1999	58	— ett tulldistrikts skyldigheter	2001	87
— upphävande av förordningar om forum	2001	30	— förtullningstider	2001	88
— behandling av tjänsteåtal mot domare	2001	64	— dröjsmål med behandling av be-svär	2002	65,89
— avgörande av ett accessoriskt yrkande	2001	68	— en tullbrottsutredares jäv	2002	90
Tjänsteåtalsforum			Tullmyndighet		
— utlåtande om revision av be-stämmelserna	1998	38	— förstörande av tobaksprodukter	1998	83
			Tvistemål		
			— i tingsrätten	2000	65
			— individualisering av domen	2000	68
			— dröjsmål med behandling	2002	74

	År	Sidan		År	Sidan
Tvångsmedelslagen			Uppsägning		
— ändring	2002	48	— dröjsmål med behandling av rättelseyrkande	2001	87
Tvångsvård			Uppsägningsförfarande		
— giltighetstiden för tvångsvårdsbeslut	2000	103,170	— precisering av berörda tjänstemän	1998	26
— avgiftsbeläggning	2000	117	Utkomstskydd		
Tvångsvårdsbeslut			— utkomstskydd under karenstiden för invaliditetspension	2001	58
— giltighetstiden för ett på sinnesundersökning baserat tvångsvårdsbeslut	2001	95	— grundläggande utkomstskydd medan besvärstillståndsförfarande pågår	2001	59,109
Umgäsningsrätt			Utkomststöd		
— hörande av part	1998	58	— rätten till utkomststöd	1998	112
Undantagslov			— bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ...	1999	51
— behandling vid en miljöcentral ...	2002	44	— återkrav	1999	106
Underhållsbidrag			— utredning av grunderna för erhållande av utkomststöd	1999	106
— en socialmyndighets förfarande .	1999	107	— beaktande av telefonaktier	1999	107
Underrättelseplikt			— för etnisk klädedräkt	2000	117
— vid förundersökning	2000	80	— besvärstillstånd i samband med verkställighet av stödbeslut	2001	109
Understöd			— återkrav av en klients tillgångar .	2001	110
— beviljande enligt prövning	1998	87	— behandlingstiderna för stödärenden	2001	110
Undersökningsledare			— förutsättningarna för utbetalning	2001	111
— behörighet vid förundersökning	1999	72	— skriftligt beslut	2002	66
Ung person			Utlåtande		
— tillämpning av lagrum	1999	65	— utlänningsverkets utlåtande, innehåll och bindande verkan	1999	83
Universitet			— sakkunnigutlåtanden	1999	98
— valkollegiets sammansättning	2002	44	— dröjsmål	1999	101
Universitet, se även Högskola			Utlämnande av uppgifter		
— behandling av förvaltningsklagan	2001	61,91	— uppgifter som omfattas av bankhemligheten och/eller affärshemligheten	1999	43
— principerna vid utnämning till tidsbestämt tjänsteförhållande ...	2001	89	— patienthandlingar	1999	107
— bristfällig förvaltningsinstruktion	2001	89	Utlänning		
Uppbådsärenden, centralnämnden för			— utlåtande om ett utkast till lagstiftning om hållande av utlänningar i förvar	2001	53
— sammansättning	1998	25	Utlänningslagen		
Uppehållstillstånd			— utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till ändring av utlänningslagen	1999	37
— tillståndsmyndighet	1999	43			
— meddelande om utresa ur landet	2001	75			
Upphandlingsförfarande					
— en stads åtgärder	2001	106			

	År	Sidan		År	Sidan
— utkast till en proposition om ändring av utlänningslagen	2000	50	— föredragningshandlingarna i samband med republikens presidents förordnanden till uppgifter inom utrikesförvaltningen	2001	52
— utlåtande om ett förslag till totalrevidering av utlänningslagen	2001	44			
Utlänningsombudsman			Utsökning		
— utlåtande om förslaget till ändring av tjänsten och utvidgning av uppgifterna	2000	51	— bemyndigande av ombud	1999	75
			— verkställighet av tredsdom	1999	75
			— ett exekutionsverks arbetsordning	1999	75
			— en utmätningsmans förfarande ..	1999	76
Utlänningsverket			— väckande av talan i en verkställighetstvist	1999	76
— ett utlåtandes innebörd och bindande verkan	1999	83	— handläggning av skrivelser vid ett exekutionsverk	1999	77
— behandlingstiden för ansökningar om medborgarskap	2001	59,83	— framställningar om ett ombuds fullmakt i utsökningsförfaranden och om verkställighet av tredsdom	2000	83
			— besvarande av begäran om utredning	2000	83
Utmätning			— förfarandet vid registrering av ett indrivningsärende	2000	84
— ändring av lagstiftningen	1999	74	— individualisering av utsökningsgrunden	2000	84
— dröjsmål med verkställighet	1999	76	— oskuldspresumtionen i samband med utsökningsutredning	2000	84
— allokering av utmäta medel	1999	77	— dröjsmålsränta på rättegångskostnader	2000	84
— anteckning i utmätningsprotokoll	2000	83	— omsorgsfull individualisering av gäldenärer	2001	77
			— delgivning	2001	77
Utmättningsbesvär			— granskning av bokföringsmaterial	2002	84
— en tingsdomares förfarande	1998	59	— fel vid indrivning av fordran	2002	84
— dröjsmål med utredning	1998	72			
— bristfällig uppföljning av tidsfrist	1998	72	Utsökningslag		
			— utlåtande om ett utkast till proposition om ändring av utsökningslagen	2000	49
			— ändring	2002	54
Utmättningsman					
— redovisning	1998	73	Valfinansiering		
			— riksdagsledamot	2002	40
Utnämning, se Tjänstetillsättning					
Utnämning			Valprogram		
— utnämning av medlem till Finlands Banks direction	2001	26	— jämlikheten i valprogram	1999	48
— principerna för utnämning till tidsbestämt tjänsteförhållande ...	2001	89			
— brister i ett universitets förvaltningsinstruktion	2001	89	Vapenköp		
			— tolkning av avtal	1999	84
Utredningsyrkande					
— svar inom utsatt tid	2002	103	Vattenskydd		
			— miljökonsekvensbedömning	2001	102
Utresa					
— hindrande av att en person lämnar landet	2000	91			
Utrikesförvaltningen					
— ändring av lagen om statsrådet och lagen om utrikesförvaltningen	2000	40			

	År	Sidan		År	Sidan
Vatten- och avloppsverk			Värnpliktslagen		
— förnyande av avtal om anslutning	2000	121	— utlåtande av värnpliktigas tjänstgöringstid	1998	31
Verksamhetsmiljöstöd			Yttrandefrihet		
— vägran att betala ut	2000	103	— begränsning i ett ärekränkingsmål	1999	50
Villkorlig frihet			Åklagare		
— förlust av villkorlig frihet	1999	64	— bevakande av talan	1998	53
— ändring av anvisningarna om villkorlig frigivning	2000	50	— justitiekanslern som specialåklagare	2000	11
Villkorligt fängelsestraff			— överföring till riksåklagarämbetet	2000	77
— verkställighet	1998	63	— åtalsprövning rörande en biträdande åklagares förfarande	2000	78
— — ” —	1999	64	— jäv vid åtalsprövning	2002	81
— prövotidens längd	1998	65	Åklagaruppgifter		
— prövotid	1999	65	— överföring från justitiekanslern till riksåklagaren	1998	10
— — ” —	2001	70	— justitiekanslern som specialåklagare	1999	11
Vinterunderhåll			— överföring till Riksåklagarämbetet	1999	11
— övervakning av gators vinterunderhåll	2000	114	Åland		
— oenighet mellan en stad och fastighetsägare	2000	120	— förutsättningar för förundersökning	1998	70
Visum			— import av rådjur	1998	87
— rådgivning i ett visumärende	2001	82	— självstyrelse	1998	114
Vittne			— statsrådets beslut om extra anslag	1999	25
— ställning vid skiljeförfarande	1998	63	— förfarandet vid utnämning av landshövding	1999	43
— hörande på nytt i högre instans ..	2001	65	— iakttagande av språkbestämmelserna	1999	85,110
Vuxenutbildning			— utlåtande om ett förslag till ändring av självstyrelselagen	1999	118
— avbrytande	2001	107	— penningspel	2000	90
Vårdavgift			— utlåtande om ändring av självstyrelselagen	2001	42
— fullmakt för yrkande på rättelse av beslut om vårdavgift	2000	116	— brottsanmälan av en företrädare för penningautomatföreningen ..	2001	86
Vägdistrikt			— ett centralt ämbetsverks behörighet	2001	115
— delgivning av beslut	2001	94	— korrespondensspråket mellan myndigheter	2001	116
Vägnämnd			— ordnande av älgjakt	2002	110
— behörighet	2000	118	Ålder		
— förfarande	2000	120	— som en uteslutande urvalsgrund ..	1998	44
— behörigheten i fråga om en avtalsväg	2001	112			
— överskridning av behörighet	2002	108			
Vägverket					
— behandlingstiden för besvär	1998	49,88			
— ansvar för skada som orsakas av vägprojekt	1998	89			

	År	Sidan		År	Sidan
Åldersdiskriminering			Återkrav		
— vid anställning	1998	43,112	— utlåtande om återkrav av resultatpremier	2001	48
Åldersdiskriminering			Ägarmakt		
— misstanke om åldersdiskriminering	1999	49,104	— jävsfrågor i samband med utövande av statens ägarmakt	1999	164
Ånglokomotiv			— jäv för en kanslichef i samband med utövande av statens ägarmakt	2001	156
— ändring av ett gåvobrev	1999	94	Äktenskapsskillnad		
Åtal			— framställning om att beslut skall tillställas parterna	1999	60
— åtalsrättens preskription	2001	66	Äldreomsorg		
— bristfällig åtalsprövning	2001	74	— äldreomsorgens grundlagsenlighet	2001	57
Åtalseftergift			Älg		
— åklagares beslut om åtalseftergift av påföljdsnatur	1998	69	— ordnande av jakt på Åland	2002	110
Åtalsprövning			Ändringssökande		
— dröjsmål	1998	48	— kommuninvånarens rätt att söka ändring	1998	44
— till riksåklagarens kännedom	1998	69	Ärekränkning		
Åtalsrätt			— begränsning av yttrandefriheten i ett ärekränkingsmål	1999	50
— åtalsrätten vid domares tjänstebrott	2000	78	Ärendelista		
— preskription	2002	77	— utlåtande om offentliggörande av statsrådets lista på förhand ...	1998	31
Återbrytande			Österrike		
— förverkande av villkorlig frihet ..	1998	65	— Finlands regerings förhållande till Österrikes nya regering	2000	130
— framställning om gemensamt fängelsestraff	1999	66	Överföring		
— framställning om återbrytande av en dom för ett preskriberat brott	2001	72	— överföring av ett ärende som gällde hovrättens medlemmars förfarande	2000	71
Återflyttare			Övervakningsförordning		
— pensionsrätt	2000	105	— justeringsbehov	1998	78,121
Återförvisat ärende					
— behandlingen i tingsrätten av ett återförvisat ärende	2000	65			
— behandling i tingsrätten	2002	72			

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2002

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	Okko, Jukka, vicehäradshövding
	Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Päivänsalo, Pekka, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Smeds, Tom, vicehäradshövding
Föredragande	Sarja, Mikko, juris licentiat (tjänstl.)
	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
	Nevalainen, Sari, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Tanner Heli, vicensotarie
	Rantala, Eeva, vicensotarie
	Tuomikko, Helena, vicensotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Informationsplanerare	Sive, Pia, politices magister
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicensotarie
ABD-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira (tjänstl.)
	Sipilä, Meri, filosofian maisteri
Textbehandlare	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Järvinen, Kari
Vaktmästare	Rosendahl, Markku

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.fi (registratur), pia.sive@okv.fi (information)

Internet: www.vn.fi/okv

