

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2003



HELSINGFORS 2004

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

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

AVGIVEN
FÖR ÅR 2003



HELSINGFORS 2004

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2004

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 2003.

Under verksamhetsåret sköttes justitiekanslerstjänsten 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 vicehäradshövding Nils Wirtanen, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 69 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 gäller verksamheten. Samtidigt redogörs för de åtgärder som verksamheten har föranlett och för de iakttagelser som gjorts.

Efter den allmänna översikten av justitiekans-

lersämbetets 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 utsökningssväsendet samt den övriga rättsvärderna, 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. Bilagans uppbyggnad är delvis ändrad jämfört med föregående års berättelse.

Berättelsen avslutas med ett sakregister samt med en förteckning över de anställda vid justitiekanslersämbetet.

Helsingfors den 31 mars 2004

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Kanslichef *Nils Wirtanen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3	2.2 Republikens president och statsrådet ..	25
1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet	9	2.3 Granskning av föredragningslistor	25
1.1 Lagstiftningen om justitiekanslern	9	2.3.1 Granskningsobjekt	26
1.2 De viktigaste verksamhetsområdena ...	9	2.3.2 Åtgärder som granskningen har gett anledning till	27
1.2.1 Övervakningen av statsrådet	10	2.3.3 Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	32
1.2.2 Utlåtanden	10	2.4 Klagomål i samband med granskningen av föredragningslistorna	33
1.2.3 Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	10	2.5 Skriftliga utlåtanden och framställningar	33
1.2.4 Åklagaruppgifterna	11	2.6 Övriga utlåtanden och ställningstaganden	43
1.2.5 Prövningen av klagomål	11	2.7 Utfrågningar i riksdagens utskott	48
1.2.6 Granskningen av straffdomar ..	11	3 De grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	50
1.2.7 Övervakningen av advokaterna	11	3.1 Allmänna synpunkter	50
1.2.8 Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	12	3.2 Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ..	50
1.3 Sifferuppgifter om verksamheten	12	3.3 Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	51
1.4 Inspektionsresor och besök	12	3.4 Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna	52
1.5 Internationella kontakter	17	4 Laglighetsövervakningen av domstolarna	62
1.5.1 Besök i utlandet	17	4.1 Allmän översikt	62
1.5.2 Besök hos justitiekanslersämbetet	18	4.1.1 Klagomål	62
1.6 Verksamhet och ekonomi	19	4.1.2 Granskningsverksamhet	63
1.6.1 Ekonomi	19	4.1.3 Tjänsteåtal mot domare	64
1.6.2 Utbildning	19	4.1.4 Förfarandet vid domstolsövervakningen	64
1.6.3 Information	20	4.2 Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder	65
1.7 Ämbetsverkets organisation och personal	21	4.2.1 Tjänsteåtal	65
1.7.1 Organisation	21		
1.7.2 Personal	21		
2 Justitiekanslern i statsrådet	23		
2.1 Allmän översikt	23		
2.1.1 Granskning av statsrådsärenden	23		
2.1.2 Regeringsbyte	24		

	Sida		Sida		
4.2.2	Framställning	67	6.4.2	Meddelanden	93
4.2.3	Anmärkningar	67	6.5	Finansförvaltningen	98
4.2.4	Meddelanden	68	6.5.1	Framställning	98
4.2.5	Övriga ställningstaganden	70	6.5.2	Anmärkningar	98
4.3	Granskning av straffdomar	72	6.5.3	Meddelanden	99
4.3.1	Allmänt	72	6.5.4	Ställningstagande	101
4.3.2	Anmärkningar	72	6.6	Undervisningsförvaltningen	101
4.3.3	Meddelanden	74	6.6.1	Framställningar	101
4.3.4	Ställningstagande	75	6.6.2	Meddelanden	103
4.3.5	Vissa allmänna synpunkter	76	6.6.3	Ställningstagande	103
4.4	Framställningar till högsta domstolen ..	76	6.7	Jord- och skogsbruksförvaltningen	104
4.4.1	Framställningar om återbrytan- de till följd av granskning av straffdomar	76	6.7.1	Framställningar	104
4.4.2	Högsta domstolens svar	76	6.7.2	Meddelande	105
6.7.3			6.7.3	Övriga ställningstaganden	106
5 Laglighetsövervakningen av den övriga rätts- vården	77		6.8	Trafikförvaltningen	107
5.1	Allmän översikt	77	6.8.1	Ställningstagande	107
5.1.1	Klagomål	77	6.9	Handels- och industriförvaltningen	107
5.1.2	Inspektioner	78	6.9.1	Framställning	107
5.2	Laglighetsövervakningen av åklagar- väsendet	79	6.9.2	Meddelanden	107
5.2.1	Meddelande	79	6.10	Social- och hälsovårdsförvaltningen	109
5.2.2	Ställningstagande	79	6.10.1	Framställning	109
5.3	Laglighetsövervakningen av polisvä- sendet	80	6.10.2	Meddelanden	109
5.3.1	Framställning	80	6.10.3	Övriga ställningstaganden	111
5.3.2	Meddelanden	81	6.11	Arbetsförvaltningen	112
5.3.3	Övriga ställningstaganden	88	6.11.1	Meddelanden	112
5.4	Den övriga rättsvården och justitie- förvaltningen	88	6.11.2	Ställningstagande	113
5.4.1	Meddelande	88	6.12	Miljöförvaltningen	114
5.4.2	Ställningstagande	89	6.12.1	Framställningar	114
6 Laglighetsövervakning av statsförvaltningen ..	90		6.12.2	Meddelanden	114
6.1	Allmän översikt	90	7 Laglighetsövervakningen av den övriga för- valtningen	117	
6.1.1	Allmänt	90	7.1	Allmän översikt	117
6.1.2	Behandlingen av klagomål	90	7.1.1	Övervakningen av kommuner- na	117
6.1.3	Fördelningen av klagomål	91	7.1.2	Övriga självstyrelsesamfund	118
6.1.4	Övriga omständigheter	91	7.2	Kommunförvaltningen	118
6.2	Statsrådets kanslis förvaltning	92	7.2.1	Allmän förvaltning	118
6.2.1	Meddelande	92	7.2.1.1	Meddelanden	118
6.3	Utrikesförvaltningen	92	7.2.2	Undervisningsförvaltningen	119
6.3.1	Meddelande	92	7.2.2.1	Meddelande	119
6.4	Inrikesförvaltningen	93	7.2.3	Social- och hälsovårdsförvalt- ningen	119
6.4.1	Anmärkning	93	7.2.3.1	Meddelanden	119
			7.2.3.2	Övriga ställningstaganden	120

	Sida		Sida
7.2.4	Miljöförvaltningen	121	
7.2.4.1	Framställning	121	
7.2.4.2	Ställningstagande	121	
7.2.5	Annan särskild förvaltning	121	
7.2.5.1	Meddelanden	121	
7.3	Ålands självstyrelse	122	
7.3.1	Meddelande	122	
8	Övervakningen av advokatväsendet	123	
8.1	Allmänna synpunkter	123	
8.1.1	Medlemskap i Advokatförbundet	123	
8.1.2	En advokats förpliktelser samt god advokatsed	123	
8.2	Övervaknings- och disciplinsystemet ...	123	
8.2.1	Disciplinnämnden	123	
8.2.2	Övervaknings- och disciplinära ärenden	124	
8.2.3	Det disciplinära systemet	124	
8.2.3.1	Utvecklingen av det disciplinära systemet ...	124	
8.2.4	Uppgifter från de allmänna åklagarna	124	
8.3	Innebörden av justitiekanslerns övervakning	125	
8.3.1	Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	125	
8.3.2	Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater	125	
8.3.3	Inledande av disciplinärt förfarande	127	
8.3.4	Överklagande av ett disciplinärt beslut	127	
8.3.5	Övriga åtgärder	128	
8.4	Offentliga rättsbiträden	128	
8.5	Statistik	129	
9	Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	130	
9.1	Lagenligheten av prisnedsättningar i läkemedelstaxan som utfärdats genom förordning av statsrådet	130	
9.2	Hörande av åklagaren i samband med behandlingen av ett åtal som målsäganden själv väckt	136	
9.3	Utkast till proposition med förslag till lagar om ändring av grundlagen samt vissa lagar som har samband med den ..	139	
9.4	Finansministeriets möjlighet att med stöd av bestämmelserna om statsrådets allmänna behörighet samt om finansministeriets verksamhetsområde och uppgifter utfärda administrativa föreskrifter om statsmyndigheternas informationsförvaltning	143	
9.5	Betalningställen för skatter samt serviceavgift	147	
9.6	Behandlingen av den s.k. Stasi-listan hos skyddspolis	148	
9.7	Förundersökningströskeln och användningen av tvångsmedel vid misstanke om misshandel och våldtäkt	150	
9.8	Utredning om förvaltningsdomstolarna	156	
10	Bilaga	160	
	Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet	160	
	Sakregister 2003	163	
	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2003	170	
	Figurer		
1	Inkomna och avgjorda klagomål 1994—2003	13	
2	Av klagomålen föranledda åtgärder 2003	13	
3	Regeringspropositioner och EU-ärenden 2001—2003	24	
4	Klagomål mot domstolar 2001—2003	63	
5	Klagomål mot åklagar-, polis- och utskökningsmyndigheter 2001—2003	79	
6	Klagomål mot statsförvaltningen, förvaltningsområdesvis 2001—2003	92	
7	Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1999-2003	117	
8	Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2001—2003	126	
9	Åtgärder föranledda av klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2003	126	

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

1.1 Lagstiftningen om justitiekanslern

I 10 kap. i Finlands grundlag 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. Bestämmelser om utnämning av och behörighetsvillkoren för justitiekanslern finns i 69 §, dvs. 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. Enligt bemyndigandet i paragrafens 2 mom. bestäms genom förordning av statsrådet om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörande av ärenden vid ämbetet. I 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet (175/2000) 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 arbetsordning för justitiekanslersämbetet som fast-

ställs 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, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Enligt 3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet skall justitiekanslern granska de straffdomar som anmäls till justitiekanslersämbetet. Specialbestämmelser om justitiekanslerns övervakningsuppgifter finns dessutom i lagen om advokater (496/1958).

Bestämmelser om justitiekanslerns åtalsrätt finns i 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 i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Justitiekanslern beslutar om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, efter att ha hört biträdande justitiekanslern. I arbetsordningen för justitiekanslersämbetet föreskrivs närmare om uppgiftsfördelningen.

Berättelsens avsnitt 1.3 samt bilaga 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 § och 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 också ge utlåtanden om lagberedningsprojekt, i synnerhet på straff-, process-, förvaltnings- och statsförvaltningsrättens område. I sådana fall ger justitiekanslern utlåtanden enligt egen prövning. Utlåtanden ges framför allt 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 andra övervakningsärenden 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 tillämpningsområden, t.ex. konventionen mot diskriminering och konventionen om barnets rättigheter.

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt betänkande om grundrättighetsreformen (GrUB 25/1994 rd) anfört att det är förenligt med reformens anda att i laglighetsövervakarnas, dvs. i justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskli-

ga 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 ärenden som omfattas av hans laglighetskontroll, framförallt i ärenden som gäller tjänstebrott. En särskild kategori av ärenden 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 tjänstetåtal väcks vid hovrätten. Behandlingen av ärenden som gäller mot domare riktade misstankar om tjänstebrott behandlas i avsnitt 4.1.

Som högsta åklagare skall riksåklagaren 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 7 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 föreskrivs om förutställningarna 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 2003 inkom sammanlagt 1 454 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 justitiekanslern övervak-

ningsbehörighet 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 särskilda 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 2003 avvisades med stöd av denna bestämmelse 28 klagomål.

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

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet också ta emot enskilda personers telefonförfrågningar i olika typer av ärenden. De ställde frågor i egna ärenden och som utomstående i andra aktuella ärenden. Justitiekanslersämbetet informerar om justitiekanslerns befogenheter samt om hur klagomål riktas till och behandlas vid ämbetet. Om ett ärende inte hör till justitiekanslerns behörighet informeras klaganden om vilken myndighet eller instans ärendet ankommer på. Till justitiekanslerns behörighet hör t.ex. inte förfrågningar som gäller bankers eller finansmarknadsaktörers 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 advokaterna

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 har fortsatt

som förr. Övervakningen omfattar granskning av de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattar i tillsynsärenden samt granskning av de disciplinära beslut som förbundets disciplin-nämnd 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 fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. uppgiftsfördelningslagen, 1224/1990) föreskrivs 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 klagomål från fångar och från andra frihetsberövade personer överförs. Däremot överförs till justitieombudsmannen inte ärenden som gäller övervakning av statsrådets verksamhet, inte ens om de hänförs sig till 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 skäl är motiverat.

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 41 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 11 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 2002).

Under verksamhetsåret inkom 1 454 (1 459) och avgjordes 1 489 (1 320) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 14 (17) ärenden till prövning, medan 162 (167) ärenden väcktes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 156 (96) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning var 17 % (12 %). Enligt en utredning som gjordes år 2003 var mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden ca 15 veckor och den genomsnittliga tiden ca 30 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 28 (39).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 881 (897) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamheten år 2003 finns i bilagan i avsnitt 10.

1.4 Inspektionsresor, besök och evenemang

1) Försäkringsinspektionen

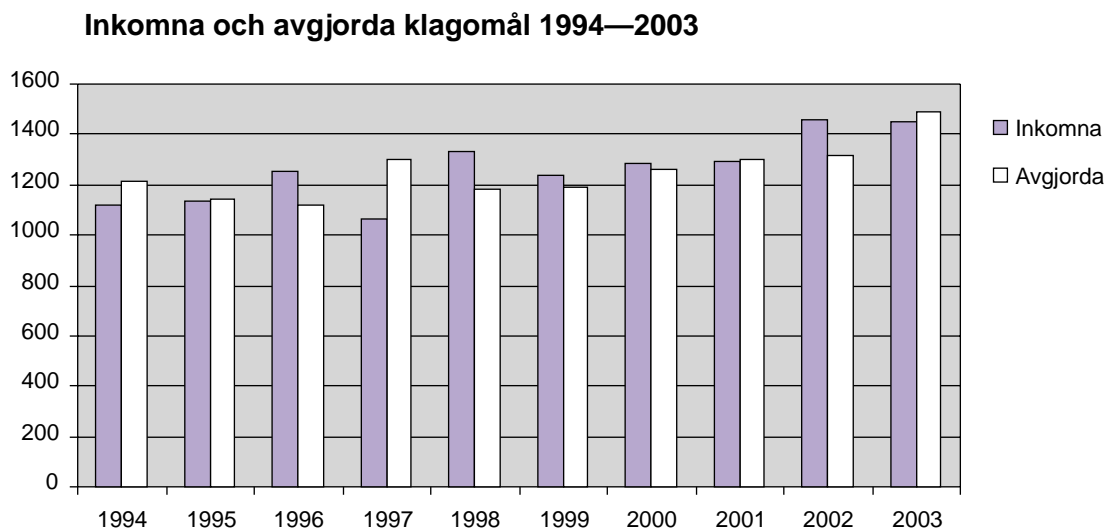
Justitiekansler Paavo Nikula bekantade sig 7.4.2003 med Försäkringsinspektionen. Under besöket informerades om det år 1999 inrättade ämbetsverkets verksamhet och organisation samt diskuterades aktuella frågor (5/51/03).

2) Centralkommissionen för konst

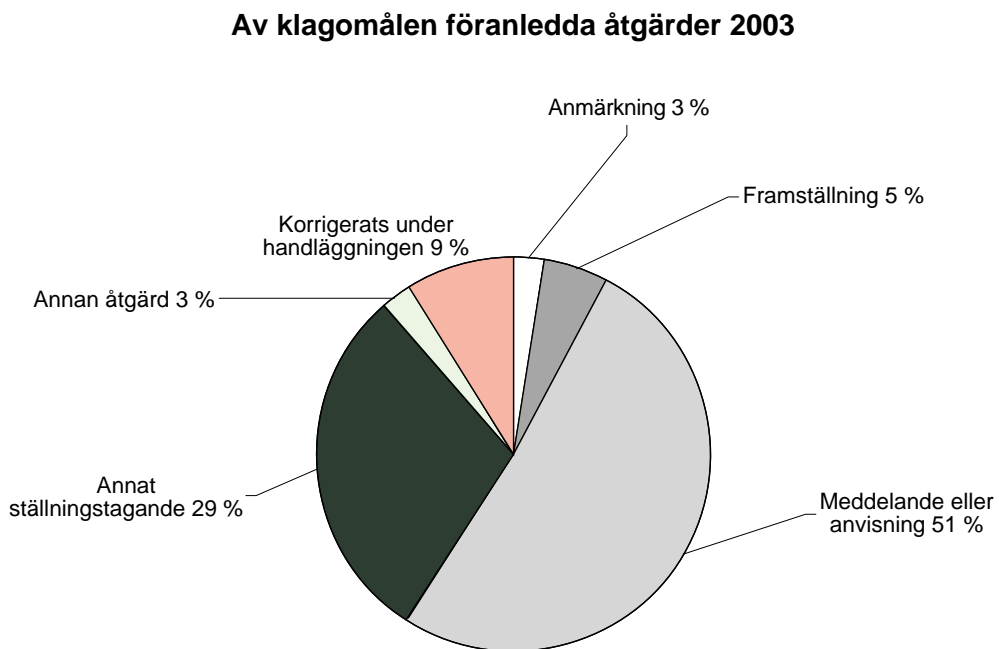
I samband med att justitiekanslern besökte centralkommissionen för konst 23.5.2003 fick han information om centralkommissionens verksamhet, organisation och stödformer samt om lagstiftningen på området och resurserna. Under besöket diskuterades framförallt jämställdhetslagens betydelse och representationen i de regionala konstkommissionerna samt vissa jävsfrågor.

Justitiekanslern informerades om centralkommissionens synpunkter på kommissionernas ordförändring utbildning, om lönereformens betydelse för stipendiesystemet, om sökandenas rättssäkerhet samt om de resurser som reserverats för underhållet av konstverk (4/51/03).

Figur 1



Figur 2



3) Vägförvaltningen

Justitiekansler Paavo Nikula bekantade sig med Vägförvaltningens verksamhet. Representeranter för Vägförvaltningen redogjorde för vägvärksreformen och för Vägförvaltningens nya organisation.

Bland de frågor som diskuterades kan nämnas Vägförvaltningens verksamhets- och ekonomiplan för åren 2004—2007, målsättningen för vägnätets skick, förfarandet vid överklagande av beslut om planering och byggande av vägar samt vissa juridiska problem i Vägförvaltningens verksamhet (6/51/03).

4) Konkursombudsmannens byrå

Justitiekanslern besökte 1.12.2003 konkursombudsmannens byrå. Konkursombudsmannen övervakar förvaltningen av konkursbon. Under besöket diskuterades bl.a. den nya konkurslagens betydelse för konkursombudsmannens uppgifter. I konkurslagen föreslås bestämmelser om ett helt nytt institut, dvs. offentlig utredning. Förfarandet inleds på förslag av konkursombudsmannen, om detta anses motiverat bl.a. för att konkursboets tillgångar inte räcker till för att fortsätta konkursen (19/51/03).

5) Helsingfors kriminalpolis

Biträdande justitiekansler Jonkka inspekterade 21.1.2003 kriminalpolisens verksamhetsenhet vid polisinspektionen i Helsingfors härad. Under inspektionen uppmärksammades framförallt utredningstiderna och undersökningsledningarnas övervakning av anhängiga mål samt samarbetet mellan åklagare och övriga myndigheter. Under inspektionen framgick det att antalet ekonomiska brott som utreds vid enheten för ekonomiska brott kontinuerligt har ökat, vilket har lett till att utredningstiderna blivit längre. Motsvarande problem har inte förekommit vid vålds- och narkotikabrottsenheten (22/51/02).

6) Östra tulldistriktet

Under en resa till Vaalimaa och Villmanstrand 25.2.2003 fick biträdande justitiekanslern en allmän presentation av Östra tulldistriktets verksamhet. Han bekantade sig också med tull- och gränsstationsverksamheten i Vaalimaa samt tog

del av klagomål över tulldistriktets beskattning, brottsutredning och övervakning samt över tullens förfarande.

Under besöket behandlades mera ingående ett antal fall där det inom tulldistriktet gjorts kroppsvisitation och kroppsbesiktning i enlighet med tullagens 15 §. Framförallt motiveringarna till åtgärderna uppmärksammades. En förutsättning för åtgärder som avses i tullagens 15 § är att en person ”på sannolika skäl” misstänks för ett sådant brott som avses i paragrafen. Lagligheten av en myndighets åtgärder kan bedömas i efterhand endast om motiveringen har protokollförts tillräckligt tydligt. Under den diskussion som fördes om saken behandlades också betydelsen av Tullstyrelsens (vars representant fanns på plats) anvisningar samt offentlighetsfrågor.

Biträdande justitiekanslern konstaterade, efter att ha tagit del av det material som han före och efter resan fått från tulldistriktet, att det i fem fall utgående från handlingarna var så pass oklart om sådana ”sannolika skäl” för brottsmisstanke som avses i tullagens 15 § varit för handen, att dessa fall togs upp till prövning vid justitiekanslersämbetet (dnr 1/50/03).

Biträdande justitiekanslern förutsatte att Tullstyrelsen vidtar åtgärder för att utfärda vederbörliga anvisningar om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Tullstyrelsen skall senast 30.9.2003 underrätta biträdande justitiekanslern om sina åtgärder.

Tullstyrelsen meddelade 1.10.2003 att den preciserat anvisningarna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt att nya blanketter och bilagor tas i bruk inom tullverket, ”Protokoll om kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt tullagens 15 §”. Särskilda anvisningar har utfärdats om användningen och ifyllandet av blanketterna (3/51/03).

7) Imatra stadsförvaltning

I samband med sitt besök i Imatra 26.2.2003 bekantade sig biträdande justitiekanslern med Imatra stads social- och hälsovårdstjänster, utbildningstjänster och räddningstjänster (1/51/03).

8) Östra Finlands länsstyrelse

Biträdande justitiekanslern besökte 21.5.2003 Östra Finlands länsstyrelse. Under besöket inspekterades framförallt länsstyrelsens laglighets-

övervakning av de lokala myndigheterna inom olika sektorer samt de iakttagelser som gjorts i samband därmed. Representanter för länsstyrelsen framhöll att den negativa befolkningsutvecklingen med åtföljande bortfall av statlig service utgör ett hot mot länets utvecklingsmöjligheter (9/51/03).

9) Tillsynsenheten för säkerhetsbranschen

Biträdande justitiekanslern besökte under en resa till S:t Michel 22.5.2003 tillsynsenheten för säkerhetsbranschen, som 1.10.2002 inledde sin verksamhet som en enhet i anslutning till inrikesministeriet. Enheten har till uppgift att utöva en rikstäckande myndighetstillsyn och myndighetsstyrning inom den privata säkerhetsbranschen. Verksamheten omfattar närmast bevakningsföretag, ordningsvakter och säkerhetsskyddspersonal. Under besöket diskuterades utöver enhetens uppgifter framförallt ordningsvakters och väktares ställning och ansvar samt den privata säkerhetsbranschens utveckling (7/51/03).

10) Helsingfors polisinsättnings patrullverksamhet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 23—24.5.2003 med Helsingfors polisinsättnings nattpatrullverksamhet i Centrums polisdistrikt. Han bekantade sig också med polisinsättnings larmcentral (12/51/03).

11) Polisinsättningen i S:t Michels härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.5.2003 polisinsättningen i S:t Michels härad. Under inspektionen behandlades bl.a. utvecklingen av den allmänna ordningen och säkerheten inom distriktet, brottsituationen och upplärningsprocenten för brott samt undersökningsledningens uppföljning av enskilda mål (8/51/03).

12) Tammela kommun

Biträdande justitiekanslern besökte 29.8.2003 Tammela kommun. Han träffade också en representant för Forssa härad. Under inspektionen bekantade sig biträdande justitiekanslern med social- och hälsovården samt med undervis-

ningsväsendet och fick information om den regionala serviceproduktionen samt om olika utvecklingsprojekt. Dessutom diskuterades säkerhetsfrågor utgående från samarbetet mellan polisen och kommunen. Inspektionen avslutades med att biträdande justitiekanslern bekantade sig med kommunens skolcentrum och daghem samt med servicecentralen för äldre. Inspektionsresan föranledde inga fortsatta åtgärder (13/51/03)

13) Kouvola tingsrätt

Biträdande justitiekanslern bekantade sig med Kouvola tingsrätt 19.9.2003. Under besöket samtalande han bl.a. om behandlingen av tviste- och brottmål samt om användningen av tvångsmedel (16/51/03).

14) Polisinsättningen i Kouvola härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade Kouvola härads polisinsättning 19.9.2003. Diskussioner fördes bl.a. om tillgången på polistjänster i olika delar av häradet, om den allmänna ordningen och säkerheten inom distriktet samt om utredningstiderna. Vissa förundersökningar som dragit ut på tiden skulle följas upp särskilt (dnr 8/50/03) (15/51/03).

15) Forssa tingsrätt

Biträdande justitiekanslern besökte 25.9.2003 Forssa tingsrätt. Under besöket följde han tingsrättens sammanträden. Vissa straffprocessuella frågor diskuterades utgående från en promemoria som upprättats av lagmannen (17/51/03).

16) Polisinsättningen i Fredrikshamns härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade Fredrikshamns härads polisinsättning 28.11.2003. Under inspektionen diskuterades framför allt tillgången på polistjänster i olika delar av häradet, den allmänna ordningen och säkerheten, brottsutredningens kvalitet och utredningstiderna samt polisens samarbete med olika referensgrupper.

Under inspektionen framgick det att den livliga gränstrafiken via Vaalimaa orsakar extra arbete i polisdistriktet. Uppenbarligen delvis av

denna orsak konstaterades det att utredningen av ett relativt stort antal gamla brottmål fortfarande var oavslutad (20/51/03).

17) Åklagaravdelningen vid Fredrikshamns häradssämbe

Biträdande justitiekanslern inspekterade åklagaravdelningen vid Fredrikshamns häradssämbe 28.11.2003. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet med referensgrupper, deltagande i förundersökning, företrädande av målsägande, hovrättens sammanträden, strafforder, Sakari-systemets funktion och förbättringar i arbetsmiljön. Dessutom diskuterades åklagarnas beslut att inte väcka åtal samt deras arbetssituation.

Under diskussionerna behandlades bl.a. åklagaravdelningens samarbete med gränsmyndigheterna. Det konstaterades att samarbetet är särskilt viktigt i sådana fall där åklagaren väcker åtal genom att själv stämma in den misstänkte (21/51/03).

18) Rättsregistercentralen

Biträdande justitiekanslern besökte rättsregistercentralen 18.11.2003. I samband med besöket berättade representanter för rättsregistercentralen om rättsregistren och deras tillförlitlighet samt om utlämning av uppgifter ur registren.

Av de förberedda anföranden som rättsregistercentralens representanter höll framgick vissa problem med upprätthållandet av registren och utlämningen av uppgifter ur dem. Det konstaterades också att det inte finns några klara bestämmelser om till vem och för vilket ändamål uppgifter får lämnas ut och om vilka uppgifter som över huvud taget får lämnas ut. Också arbetsfördelningen mellan de registeransvariga myndigheterna konstaterades vara bristfälligt reglerad.

Justitieministeriet tillsatte 30.6.2003 en arbetsgrupp med uppgift att göra en utredning om de riksomfattande personregistren inom justitieministeriets förvaltningsområde samt att bereda specialbestämmelser om dessa. I samband med besöket diskuterades också det faktum att försvarsmakten bedömer beväringars lämplighet för vissa uppgifter utgående från uppgifter som tillhandahålls av polisen. Dessa uppgifter kan vara problematiska såtillvida att det inte nödvändigtvis framgår av dem vad som hänt i ärendet t.ex. efter att vederbörande förhörts. Biträdande

justitiekanslern beslöt efter besöket att på eget initiativ undersöka eventuella problem i anslutning till polisens personregister (22/51/03)

19) Kouvola och Östra Finlands hovrätt

Biträdande justitiekanslern bekantade sig under verksamhetsåret med Kouvola och Östra Finlands hovrätt. Under besöken diskuterades bl.a. hovrätternas övervakning av underrätterna, arbetssituationen samt förberedelse av mål och eventuella problem i samband därmed.

Under diskussionerna framgick att sådana förvaltningsklagomål mot en tingsrätts förfarande där det inte finns någon anledning att misstänka tjänstebrott avgörs på någon av hovrättens avdelningar som rättskipningsärenden. Biträdande justitiekanslern framställde önskemål om att hovrätterna alltid skall sända kopior av sådana klagomålsavgöranden till justitiekanslersämbetet (23/51/02 och 10/51/03).

20) Förvaltningsdomstolarna

Ett tema för biträdande justitiekanslerns inspektionsverksamhet var att bekanta sig med förvaltningsdomstolarnas verksamhet och arbetssituation. Biträdande justitiekanslern besökte under verksamhetsåret Kouvola, Kuopio och Tavastehus förvaltningsdomstolar. Två av justitiekanslersämbetets föredragande besökte dessutom Helsingfors förvaltningsdomstol där de diskuterade arbetssituationen och arbetsmetoderna. Besöken hade samband med den utredning av förvaltningsdomstolarnas verksamhet som gjordes vid justitiekanslersämbetet under verksamhetsåret. Utredningen refereras i sin helhet i avsnitt 9.8, s. 156 (24/51/02, 11 och 23/51/03).

21) Forssa rättshjälpsbyrå

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 29.8.2003 med Forssa rättshjälpsbyrå. Representanter för rättshjälpsbyrån berättade om erfarenheterna av tillämpningen av den nya rättshjälpslagen som trädde i kraft 1.6.2002.

Rättsbiträdena ansåg att tröskeln för att tingsrätten skall bevilja rättshjälp är alltför låg samt att en principiell diskussion behövs för att klargöra praxis. Vidare ansåg de att polisens tröskel för att vidta åtgärder i besöksförbudsärenden är alltför hög. De ansåg det också vara ett missför-

hållande att den vinnande parten i besöksförbudsärenden inte får ersättning för sina kostnader av motparten (14/51/03).

22) Finansinspektionen

Då justitiekanslern besökte Finansinspektionen 4.11.2003 informerades han om tillsynen inom Finansinspektionens verksamhetsområde, om de befogenheter som den nya lagstiftningen ger, om beslutssystemet samt om vissa praktiska problem. Under besöket diskuterades bl.a. organiseringen av bank- och försäkringstillsynen i Finland samt vissa klagomål som riktats till Finansinspektionen (18/51/03).

23) Deltagande i evenemang

Under verksamhetsåret höll justitiekanslern ett tiotal föredrag och inledningsanföranden vid seminarier och andra evenemang som ordnats av organisationer och myndigheter. I sina anföranden behandlade justitiekanslern bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna samt andra rättsliga frågor i anslutning till laglighetsövervakningen.

1.5 Internationella kontakter samt besök

1.5.1 Besök i utlandet

1) Justitiekansler Paavo Nikulas besök i Estland

Justitiekansler Paavo Nikula, kanslichef Nils Wirtanen och referendarierådet Jorma Snellman besökte 8—10.9.2003 Estland på inbjudan av justitiekansler Allar Jöks. Under den första dagen samtalade Nikula och Jöks om sina ämbetsverks funktioner. Uppgifterna för Estlands justitiekanslersämbete förändras i och med en ny lag som innebär att justitiekanslerns tillsynsbehörighet utsträcks till den kommunala sektorn. Man diskuterade också EU-medlemskapets betydelse för de ärenden som behandlas. Efter samtalet träffade justitiekanslern och deras medarbetare Estlands president Arnold Rüütel. Man samtalande om Finlands erfarenheter av EU-medlemskapet och om de utmaningar som Estlands EU-medlemskap kommer att innebära. Framförallt miljöfrågor behandlades.

Efter mötet med presidenten träffade justitiekanslern Estlands miljöminister Villu Reiljan. Estlands miljöministerium har synnerligen omfattande och mångsidiga uppgifter. Ministeriet sköter huvudsakligen motsvarande uppgifter som i Finland delas av miljöministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet. Under samtalen behandlades miljöfrågor också från Europeiska unionens synpunkt.

Efter en lunch med miljöminister Reiljan och Finlands ambassadör Blomberg följde ett seminarium med temat "Environmental protection, the European Union and supervision over legality". Justitiekansler Nikula höll ett anförande om laglighetsövervakarens roll i unionsärenden samt om därtill anslutna förfaranden och om unionens möjligheter att reagera. Referendarierådet Snellman höll ett inledningsanförande om frågor i anslutning till Natura-besluten, närmast om erfarenheterna av behandlingen av de klagomål och överklaganden som besluten föranledde.

Den första besöksdagen avslutades med en resa till Hiidenmaa och ett sammanträffande med landshövding Hannes Maasel och chefen för Hiidenmaas miljömyndighet Rein Urman.

Under den andra besöksdagen ordnades ett sammanträffande med Käinas kommundirektör Ullar Padar och fullmäktigeordförande Malle Kobin samt med Kõrgessaaris kommundirektör Jaanus Valk. Man samtalade om allmänna kommunala frågor och i synnerhet miljöfrågor. Gästerna fick bekanta sig med naturskyddsobjekt under ledning av Urman. Under dagen ordnades också museibesök.

Under den sista dagen besökte justitiekanslern med följn Hiidenmaa landskapsstyrelsens avdelning för miljöärenden. Samtalen med tjänstemännen handlade framförallt om miljöfrågor och om den betydelse som Europeiska unionens naturvårdsdirektiv har för nationella beslut. Efter diskussionerna träffade justitiekanslern representanter för pressen 2/6/03)

2) Konferensen för justitieombudsmännen och justitiekanslern i de nordiska och baltiska länderna

Justitiekansler Paavo Nikula, äldre justitiekanslerssekreterare Kaija Kääriäinen-Malkoç, äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Päivänsalo, äldre justitiekanslerssekreterare Jaana Hemminki och avdelningssekreterare Eva Ahotupa deltog 11—12.6.2003 i seminariet Con-

ferens of the Ombudsmen and Legal Chancellors of the Nordic and Baltic Countries. Seminariet ordnades i Tallinn.

Den första seminariedagens tema var justitieombudsmannens/justitiekanslerns roll vid övervakningen av polisiär verksamhet. Justitiekansler Nikula höll ett anförande över ämnet "Supervision of legality, a guideline to law enforcement — international aspect". Han konstaterade att ju allvarligare och bättre organiserad brottslighet det är fråga om, desto mera internationell är den till sin karaktär. Vid utredningen och förebyggandet av brott behövs internationellt samarbete. Sådant samarbete har bedrivits redan i flera decennier. I de flesta fallen är samarbetet bilateralt men med hjälp av internationella organisationer har det effektiviserats och utvecklats i en multilateral riktning. Den mest kända organisationen på området är Interpol. Organisationen Europol fungerar som samarbetsorgan för Europeiska unionens medlemsländer, medan Eurojust är en samarbetsorganisation för medlemsländernas åklagare. Alltsedan Interpols tillkomst har syftet med samarbetet framförallt varit insamling och utbyte av information. De nationella gränserna hänvisar den polisiära verksamheten till den nationella polisens territorium. Detta är huvudregeln från vilken det också finns undantag. Europeiska unionens syfte med det polisiära samarbetet är att garantera frihet, säkerhet och rättvis behandling för medborgarna. Avsikten med såväl det polisiära som med det rättsliga samarbetet är att förebygga och bekämpa rasism och främlingshat. Samarbetet inriktas framförallt på att förebygga och eliminera organiserad brottslighet, terrorism, brottslighet

mot barn, distribution av narkotika, vapensmuggling och korruption. Laglighetsövervakningen är offentlig och sålunda nära förknippad med medlemsstatens egna rättsliga system. Europeiska ombudsmannen granskar EU-institutionernas och -organens verksamhet. Övervakningen av polisiär verksamhet på det nationella och övernationella planet kan innebära nya utmaningar för samarbetet mellan de enskilda staterna och Europeiska gemenskapen.

Temat för den andra seminariedagen var justitieombudsmannens/justitiekanslerns roll vid förverkligandet av barnens rättigheter. Riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio höll ett inledningsanförande på de finländska deltagarnas vägnar. Hon berättade att Finland inte i likhet med Norge och Sverige har någon barnombudsman. Riksdagen har uttryckt förhoppningen att justitieombudsmannen i sitt ar-

bete särskilt skall uppmärksamma barnens rättigheter. Riksdagens justitieombudsman får ta ställning till ett brett spektrum av ärenden som gäller barns rättigheter. En hel del klagomål gäller vårdnad om barn och umgängesrätt, barns rätt till hälso- och sjukvård samt utbildning. Justitieombudsmannen prövar på eget initiativ också ärenden som gäller barns ställning i vårt samhälle. Särskild uppmärksamhet ägnar justitieombudsmannen de mest eftersatta barnen, dvs. barn som är i behov av psykisk vård, omhändertagna barn och asylsökande barn som har kommit till Finland utan vårdnadshavare samt barn som har utsatts för familjevåld (4/6/03).

3) Europeiska ombudsmannen installerades i sin tjänst

Justitiekansler Paavo Nikula deltog i installationen av Nikiforos Diamandouros i tjänsten som europeisk ombudsman. Installationen skedde 31.3.2003 i Luxembourg.

4) Statens arbetsgivar- och personalpolitiska delegations seminarium

Justitiekansler Paavo Nikula deltog 24—25.11.2003 i statens arbetsgivar- och personalpolitiska delegations seminarieresa till Stockholm.

5) Konferensen om de grundläggande rättigheterna i ett pluralistiskt samhälle

Äldre justitiekanslerssekreterare Jaana Hemminki deltog som ämbetsverkets representant i den konferens om de grundläggande rättigheterna i ett pluralistiskt samhälle (Conference on Fundamental Rights in a Pluralistic Society) som Europarådets ministerkommitté 20—21.11.2003 ordnade i Haag. I konferensens föredrag och arbetsgrupper behandlades bl.a. frågor om kontroll av avvikelser, integrering av nationella och kulturella minoriteter, religionsfrihet, kvinnors rättigheter samt fysisk integritet, utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna (5/6/03).

1.5.2 Besök hos justitiekanslersämbetet

1) Ett sydkoreanskt tv-team intervjuade 9.4.2003 bl.a. justitiekansler Paavo Nikula för

sitt program om Finland som ett av världens minst korruperade länder.

2) Medlemmar i föreningen Oikeustoimittajary besökte justitiekanslersämbetet 10.4.2003. Under besöket berättade representanter för ämbetsverket om aktuella frågor inom laglighetsövervakningen. Frågorna diskuterades och åsikter utbyttes med gästerna. Också det sydkoreanska tv-teamet var närvarande vid tillfället.

3) En utskottsdelegation från Sachsens delstatsparlament besökte justitiekanslersämbetet 27.5.2003. Gästerna fick en allmän presentation av ämbetsverkets verksamhet och framförallt om behandlingen av klagomål.

4) Guatemalas justitieombudsman Sergio Morales besökte justitiekanslersämbetet 2.6.2003.

5) Sveriges justitiekansler Göran Lambertz samt byråchef Håkan Rustand, byråchef Daniel Kjellgren och kammarrättsassessor Kirsi Laakso Utvik besökte justitiekanslersämbetet 3.6.2003. Under samtal med gästerna behandlades de båda ämbetsverkens befogenheter och arbetsmetoder samt eventuella samarbetsformer med de baltiska länderna. Gästerna besökte också högsta domstolen där domstolens president Leif Sevón var värd.

6) Justitiekanslern träffade 19.8.2003 Perus förre utrikes- och justitieminister Dr. Diego Garcia-Sayan. Temat för dennes besök i Finland var förutsättningarna för tillämpning av europeisk civilkrishantering i latinamerikanska förhållanden.

7) Europeiska ombudsmannen P. Nikiforos Diamandouros besökte justitiekanslersämbetet 8.9.2003. Han berättade om sitt arbete.

8) Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) hörde företrädare för ämbetsverket under sitt besök 9.9.2003.

9) Med en makedonsk juristgrupp diskuterades 16.10.2003 principerna för en god förvaltning samt Finlands offentlighets- och jävslagstiftning. Besöket hade samband med ett utbildningsprogram för bekämpning av korruption på Västra Balkan.

verksamhetsutgifter sammanlagt 2 575 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 1 966 985 euro för löner. För övriga verksamhetsutgifter användes 477 967 euro. De största utgiftsposterna var 206 171 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 33 981 euro för tryckningskostnader och 21 848 euro för översättningstjänster.

Statsrådets kansli sköter en del av justitiekanslersämbetets bokförings- och betalningsfunktioner. I kansliets ekonomistadga finns bestämmelser om justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern har godkänt bestämmelserna. Enligt ekonomistadgan anvisas ämbetsverkets avdelningar anslag. Respektive avdelningschef beslutar om användningen av anslagen.

Justitiekanslersämbetet använder ekonomiförvaltningsprogrammet Raindance för budgetering och för uppföljning av anslagsanvändningen samt för dataöverföring till statsrådets kansli.

1.6.2 Utbildning

Under verksamhetsåret baserades ämbetsverkets personalutbildning på justitiekanslersämbetets personalutbildningsplan, med allmänna principer för utbildningen samt en utbildningsplan för år 2003. Justitiekanslern godkände planen 24.1.2003.

Syftet med justitiekanslersämbetes personalutbildning är att

- trygga verksamhetens effektivitet och kontinuitet 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 automatisk databehandling och andra arbetsmetoder, utvecklingen av perso-

1.6 Verksamhet och ekonomi

1.6.1 Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2003 anvisades för ämbetsverkets

nalförvaltningen 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 i egen regi ordnat utbildning om elektronisk ärendehantering, om ändringarna i tvångsmedels- och förundersökningslagstiftningen och om den nya förvaltningslagen samt tillsammans med justitieombudsmanens kansli utbildning om motivering av beslut. För föredragande och medarbetare har dessutom ordnats en språkvårdsdag och för hela personalen utbildning i användning av det nya e-postsystemet. Flera anställda deltog under året i fortbildningskurser och andra evenemang inom sina respektive områden samt i studieresor. Många av justitiekanslersämbetets anställda deltog också i ministeriernas gemensamma mentorprogram. Några föredragande deltog 3.10.2003 i jurisdagen. Språkkurser bekostades för tjänstemän som behöver språkkunskaper i sitt arbete.

1.6.3 Information

Syftet med justitiekanslersämbetets information är att aktivt förmedla uppdaterad information om ämbetsverkets verksamhet. Inom informationen prioriteras tillförlitlighet, opartiskhet, öppenhet och service.

Justitiekanslern godkände ämbetsverkets nya kommunikationsplan 26.5.2003. Denna ersätter justitiekanslersämbetets tidigare anvisning om extern information. Den nya kommunikationsplanen är baserad på de förpliktelser som följer såväl av den grundläggande rätten till information som av den allmänna lagen om kommunikation inom statsförvaltningen, dvs. offentlighetslagen (lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet) samt av den med stöd av denna uthärdade förordningen (förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet).

Ämbetsverkets externa information skötes under verksamhetsåret genom att allmänheten,

media och myndigheterna informerades om justitiekanslerns verksamhet samt om sådana enskilda beslut och ställningstaganden som har en allmän betydelse eller väcker ett samhällsligt intresse (dessa aspekter betonas också i kommunikationsplanen). Tanken är den att en fungerande informationsförmedling också bidrar till medborgarnas rättssäkerhet genom att informera dem om laglighetsövervakningen av myndigheterna samt om hur och i vilka fall klagomål kan riktas till justitiekanslern. Vetskapen om att myndigheterna övervakas kan också stärka förtroendet för myndighetsverksamheten och därmed hela rättssystemets trovärdighet.

Ämbetsverkets informationsförmedling sker i praktiken främst genom årsberättelsen och pressmeddelanden samt över webben, med telefon och med e-post, dvs. via kundbetjäningen.

Justitiekanslerns berättelse är ämbetsverkets viktigaste publikation. Avsikten är i första hand att ge riksdagen och statsrådet en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet, men berättelsen har också den betydelsen att den styr myndigheternas rätts- och förvaltningspraxis. Berättelsen är dessutom en informationskälla för både massmedia och allmänheten. Den innehåller avsnitt om ämbetsverkets verksamhet på ett allmänt plan samt enligt förvaltningsområden grupperade referat av ärenden som har lett till åtgärder eller annars är av intresse. Tillsynen över statsrådet samt över de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna behandlas i egna avsnitt. Årsberättelsen publiceras på finska och svenska i samband med att riksdagen inleder sin höstsession. Den distribueras också inom rättsförvaltningen och den övriga förvaltningen samt till universiteten de allmänna biblioteken och till referensgrupper. Ett engelskspråkigt sammandrag distribueras till Europeiska unionens och Europarådets organ, till internationella organisationer och samarbetspartner samt till ambassaderna.

Under verksamhetsåret publicerades 23 pressmeddelanden. Dessa gällde aktuella ärenden som bedömdes vara betydelsefulla eller ha ett allmänt samhällsligt intresse. Pressmeddelandena distribuerades via e-post till media och medborgarorganisationer samt på ämbetsverkets webbsidor omedelbart efter att de blivit offentliga, på statsrådets webbsidor samt via statsrådets intranetportal Senaattori. Pressmeddelanden faxades enligt överenskommelse också direkt till redaktioner. Beslut i enskilda ärenden som bedömdes ha ett lokalt intresse sändes också till lokala massmedia.

Inom ramen för den dagliga kundservice förmedlades information om justitiekanslersämbetets verksamhet och om klagomålsförfarandet närmast per telefon och e-post. Merparten av denna kundservice sköttes av ämbetsverkets registratur, men beroende på ärendets natur är alla anställda skyldiga att informera om justitiekanslersämbetets verksamhet.

På ämbetsverkets webbsidor (www.okv.fi) finns information om justitiekanslerns uppgifter, anvisningar och en blankett för upprättande av klagomål, aktuellt informationsmaterial, statistik och historia samt justitiekanslerns berättelse och informationsmaterial i pdf-format. En databas med justitiekanslerns avgöranden finns på Finlex (www.finlex.fi) som upprätthålls av justitieministeriet. I den publiceras beslutsreferat och handlingar. Justitiekanslersämbetet publicerar också information för förvaltningens gemensamma suomi.fi-portal (www.suomi.fi) och producerar material för Europeiska ombudsmannens intranetsidor som är avsedda för de europeiska organisationerna på laglighetsövervakningens område.

1.7 Ämbetsverkets organisation och personal

1.7.1 Organisation

I 2 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet föreskrivs om justitiekanslersämbetets organisation. 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 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 offentliga rättsbiträdena,

ärenden som gäller internationella organisationer för laglighetsövervakning, internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter samt nationell beredning av EU-ärenden. 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 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, sju äldre justitiekanslerssekreterare, tre yngre justitiekanslerssekreterare, en personalsekreterare, en informationsplanerare, fyra avdelningssekreterare, en dataplanerare, en registrator, två byråsekreterare, två textbehandlare, en vaktmästare, en kanslichef och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 2.6—1.9.2003 som praktikanter två juris studerande, den ena vid Helsingfors och den andra vid Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret hade ämbetsverket sammanlagt 35 tjänstemän. Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern var 18 anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

hade fyra juristföredragande och en avdelningssekreterare. Avdelningen för rättsövervakning hade 13 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och tre avdelningssekreterare. Administrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en

personalsekreterare, en informationsplanerare och nio andra tjänstemän.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.

2 Justitiekanslern i statsrådet

2.1 Allmän översikt

2.1.1 Granskning av statsrådsärenden

Justitiekanslerns uppgifter och arbete hänför sig framförallt till två områden. Vid sidan av den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheterna och advokaterna övervakar justitiekanslern i enlighet med grundlagens 108 § lagligheten i statsrådets och republikens presidents beslutsfattande. Laglighetsövervakningen av statsrådet omfattar statsrådets allmänna sammanträde samt ministerierna och deras tjänstemän. Enligt grundlagens 58 § fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Justitiekanslerns laglighetsövervakning är sålunda inriktad framförallt på statsrådets allmänna sammanträde samt på ärenden som slutgiltigt behandlas under sammanträdet eller går vidare till republikens president.

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 och andra svar har justitiekanslern gett bl.a. i ärenden som gäller behörighetsfördelningen mellan ministerierna och andra behörighetsfrågor, jäv för statsrådsmedlemmar eller föredragande, förfarandet vid tillsättning av tjänster samt omfattningen av bemyndigande att utfärda förordning och förordningars ikraftträdande. Förfrågningar om ärenden som i en nära framtid kommer att behandlas i statsrådet har besvarats så att behandlingen av ärendet inte av den anledningen fördröjs. Svaret har därför ofta getts muntligen eller sänts till föredraganden med e-post. Lagligheten i statsrådets och ministeriernas tjänstemäns ämbetsåtgärder övervakas också i samband med behand-

lingen av klagomål över statsrådets och ministeriernas förfarande och beslut.

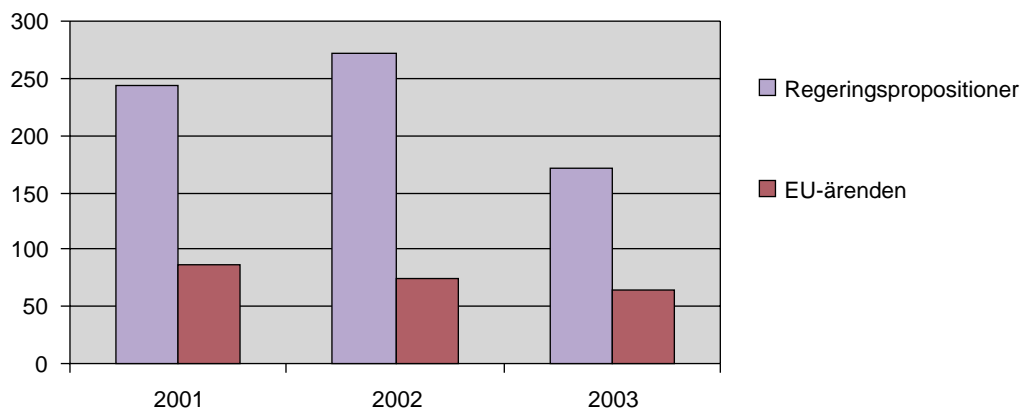
Avsikten är att på förhand reda ut vid statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen förekommande juridiska frågor som har betydelse för förfarandet och avgörandet av ärendena, så att det inte skall finnas några rättsliga hinder för beslutsfattandet. Ministerierna kan be om justitiekanslerns utlåtanden och ställningstaganden också i enskilda ärenden som avgörs genom ministeriebeslut eller förordning. Också klagomål som gäller statsrådsärenden är ofta såtillvida föregripande att de har samband med något bestämt ärende som bereds vid ett ministerium eller skall tas upp till behandling i statsrådet. Det kan också vara fråga om ett lagstiftningsprojekt som kommer upp till föredragning. Som exempel på den sistnämnda ärendekategorin kan nämnas tidtabellen för lagstiftningen om beskattning av begagnade motorfordon och i vissa avseenden också klagomål som gäller innehållsmässiga alternativ. Klagomål som har samband med statsrådsärenden avgörs om möjligt samtidigt som ärendet behandlas i statsrådet.

Förnyandet av läkemedelstaxan genom statsrådets förordning som trädde i kraft i början av 2003 föranledde en hel del klagomål. Det var framförallt fråga om de prisnedsättningar som med stöd av förordningen beviljas köpare av läkemedelspreparat. Justitiekanslerns avgörande 16.1.2003 dnr 1455/1/02 om fastställande av läkemedelstaxan har tagits in i databasen Finlex under justitiekanslerns avgöranden. Beslutet ingår också i avsnitt 9 av denna berättelse.

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand, i allmänhet ca två dagar före föredragningen och i vissa fall också senare, tillgång till alla föredragningslistor som är avsedda för statsrådets allmänna sammanträde och för presidentföredragningen. Också föredragningslistorna för statsrådets finansutskott granskas med avseende på eventuella rätts-

Figur 3

Regeringspropositioner och EU-ärenden 2001—2003



liga aspekter. Juridiska frågor som aktualiseras i samband med listagranskningen 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.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2003 sammanlagt 1 588 ärenden (föregående år 1 730). Republikens president fattade 688 (832) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 63 (72) och antalet presidentföredragningar 40 (43). Den nya regeringen avlät (från 11.4.2003) 171 (271) propositioner till riksdagen. Till avgörandena hänförde sig (från 19.3.2003) 64 (75) statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling. Laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande upptog sålunda varje vecka en ansevärd del av justitiekanslerns och föredragandenas vid avdelningen för statsrådsärenden arbetstid.

Av figur 3 framgår utvecklingen av antalen propositioner och EU-ärenden 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.

I samband med att den nya statsrådslagen trädde i kraft 1.4.2003 förnyades reglementet för statsrådet. Reglementet har utfärdats som en statsrådsförordning. Det nya reglementet bereddes av en av statsrådets kansli tillsatt arbetsgrupp. Chefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale var medlem i arbetsgruppen.

I reglementet för statsrådet föreskrivs på förordningsnivå bl.a. om avgörande av ärenden i statsrådet, om ministerierna och deras ansvarsområden, om behandlingen av ärenden i statsrådet och ministerierna samt om ministeriernas tjänstemän. Det nya reglementet för statsrådet (262/2003) trädde i kraft 7.4.2003.

2.1.2 Regeringsbyte

I enlighet med 2 § i riksdagens arbetsordning granskade justitiekansler Paavo Nikula, med kanslichef Nils Wirtanen som sekreterare, efter riksdagsvalet den 21 mars 2003 riksdagsledamöternas fullmakter. Detta skedde i riksdagshuset den 24 mars 2003.

Efter att riksdagsarbetet inletts förde riksdagspartierna regeringsförhandlingar som resulterade i ett trepartiers regeringsavtal. Riksdagen valde den 15 april 2003 riksdagsledamot Anneli Jäätteenmäki till statsminister. Följande dag ut-

nämnde republikens president henne till statsminister. I enlighet med statsministerns förslag utnämnde presidenten också de övriga ministrarna.

Vid en presskonferens den 18 juni 2003 meddelade Jäätteenmäki att hon med det snaraste skulle överlämna sin avskedsansökan till republikens president. På en förfrågan från presidentens kansli svarade justitiekansler Paavo Nikula att grundlagen inte förutsatte att justitiekanslern var närvarande då statsministern överlämnade sin avskedsansökan.

De förra regeringspartierna förhandlade om fortsatt regeringssamarbete och riksdagen valde den 24 juni 2003 riksdagsledamot Matti Vanhanen till statsminister. Republikens president utnämnde honom till statsminister samma dag samt i enlighet med hans förslag också de övriga ministrarna.

2.2 Republikens president och statsrådet

I berättelsen för år 2001 ingår en mera omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande samt för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Under verksamhetsåret förekom det inga situationer där presidenten inte avgjorde ärenden direkt i enlighet med statsrådets förslag till avgörande och där presidenten sålunda fattade 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. om beslut i militära kommandomål under medverkan av ministern. I det sistnämnda momentet föreskrivs också om militära utnämningsärenden och om ärenden som gäller presidentens kansli. Merparten av alla beslut och i praktiken alla betydande beslut fattar presidenten i statsrådet, utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Den största gruppen av ärenden som avgörs utan förslag är benädningsärendena 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 med gränsdrag-

ningen mellan presidentens och statsrådets behörighet, och inte heller andra problem med förfarandet. Årligen förekommer sammanlagt några tiotal sådana ärenden.

Vid justitiekanslersämbetet förekom inte heller under år 2003 några ärenden som gällde förfarandet i 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 utlåtanen i juridiska frågor. Under verksamhetsåret begärdes inga sådana upplysningar eller utlåtanen 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 en hänvisning till någon individualiserad behörighetsbestämmelse.

Vid övervakningen av statsrådsärenden som gäller 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 år ingripit när det förekommit fel och brister som varit rättsligt relevanta för statsrådets beslutsfattande eller för föredragningsförfarandet. Antalet ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde varierar, men varje vecka har ministeriernas föredragande flera gånger kontaktats i statsrådsärenden. Föredragandena har vanligen redan före statsrådets sammanträde kunnat avhjälpa brister i föredragningshandlingarna. I enskilda fall har ett fel eller en brist varit av ett sådant slag att det varit nödvändigt att dra tillbaka föredragningslistan före sammanträdet. Utkast till föredragningslistor har ibland också redan innan listan distribuerats sänts till justitiekanslersämbetet för rättslig granskning. Ett antal sådana statsrådsärenden och rättsliga frågor refereras i berättelsens avsnitt 2.3.2.

2.3.1 Granskningsobjekt

I fråga om propositioner som skall avlåtas till riksdagen har fästs särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsformen. Efter 1995 års grundrättighetsreform och den nya grundlagen har tyngdpunkten förskjutits från en teknisk granskning av lagstiftningsordningen mot en materiell granskning av lagförslagen och enskilda bestämmelser i dem. Vid granskningen har också grundlagsutskottets utlåtanden beaktats. Vidare har det kontrollerats att lagförslagen vid behov har behandlats med beaktande av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. När det varit fråga om 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 lagbestämmelser behandlas och bedöms utifrån de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i grundlagens 2 kap. Om det inte varit möjligt att i motiveringen hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden i någon fråga, har det förutsatts att en grundligare utredning om saken tagits in i lagförslagens motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas har tagits in i lagförslagens motivering. Det har över huvud taget blivit vanligare att grundrättighetsaspekter behandlas mera ingående i propositionerna. Tidigare år påträffades vid listagranskningen ofta propositioner där frågan om lagförslagens förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna inte över huvud taget hade behandlats, trots att så borde ha skett.

I samband med internationella fördrag har det i vissa fall varit nödvändigt att påpeka att föredragningspromemorian bör innehålla ett ställningstagande till frågan huruvida godkännandet av fördraget förutsätter riksdagens medverkan.

Ärenden som gäller riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner är i allmänhet entydiga och klara. När det gäller sådana ärenden har närmast konstaterats sådana brister och inexaktheter i fråga om ikraftträdelsedatum för en lag som, om de inte rättats till, hade kunnat ställa till med problem vid verkställigheten och tillämpningen av lagen.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådsförordningar har varit grundligare än granskningen av propositioner, eftersom det inte är möjligt att i efterhand rätta felaktigheter som

konstaterats i förordningar. 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 förordningarna inte innehåller sådant som förutsätter reglering på lagnivå.

När grundlagen trädde i kraft gällde ett stort antal förordningar som hade utfärdats med stöd av regeringsformen. Dess bestämmelser om bemyndigande var inte lika snäva som grundlagens 80 §. Också under verksamhetsåret föredrogs från ministerierna ett stort antal förslag till lagändringar som syftade till att höja tidigare bristfälliga eller inexakta bestämmelser om bemyndiganden att utfärda förordning till den nivå som förutsätts i grundlagens 80 §.

I tjänsteutnämningssärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningförslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden saklig bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökninghandlingarna. Därför förutsätts att föredragningspromemoriorna i utnämningssärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt utformade på ett sådant sätt att det utifrån dem och meritförteckningarna är möjligt att förvissa sig om att den mest meriterade sökanden blir utnämnd. Om det i ett utnämningssärende anförs klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökninghandlingarna för granskning.

Personer som föreslås bli utnämnda till tjänster som avses i statstjänstemannalagens 26 § förutsätts före utnämningen i enlighet med lagens 18 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 om de utnämns. Dessa frågor har före föredragningen klarlagts på ett sådant sätt att de inte längre behöver behandlas i samband med utnämningss beslutet.

Bestämmelsen i 4 § 2 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män om 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. uppmärksamats. Den

allmänna iakttagelsen kan göras att det i samband med tillsättning av statliga kollegiala organ relativt sällan hänvisas till sådana särskilda skäl som avses i jämställdhetslagens 4 §, vilket tyder på att lagens krav på en 40 procents könskvot i regel uppfylls.

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. Särskild uppmärksamhet har fästs vid att opartiska sakkunnigmedlemmar utses till de nämnder samt förvaltnings- och specialdomstolar som är lagstadgade besvärorgan för bl.a. pensions- och socialskyddsärenden.

2.3.2 Åtgärder som granskningen har gett anledning till

Som exempel på åtgärder kan nämnas följande fall:

1) Föredragningsförfarandet när Ålands lagstings samtycke inhämtas (JM)

Självstyrelselagen för Åland (1144/1991) kan ändras genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Innan lagtingets samtycke kan inhämtas måste regeringen avlåta en proposition till riksdagen om ändring av självstyrelselagen för Åland. Också i fråga om propositioner som gäller ändring av självstyrelselagen för Åland har republikens president i enlighet med huvudregeln i grundlagens 58 § 1 mom. fattat sitt beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Presidenten kan fatta sitt beslut om en proposition som gäller landskapets ekonomi också i den ordning som avses i grundlagens 58 § 2 mom., vilket innebär att propositionens innehåll likaså bestäms utifrån statsrådets förslag till avgörande.

En proposition med förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland berör själva självstyrelselagen. Det råder inget tvivel om att beslutet i ett sådant ärende skall fattas utifrån statsrådets förslag till avgörande. Bestämmelsen i självstyrelselagens 69 § gäller de förfaranden som skall iaktas vid ändring av självstyrelselagen. En sådan procedurbestämmelse är den som

förutsätter att lagtingets samtycke inhämtas. Bestämmelsen i självstyrelselagens 69 § om inhämtande av lagtingets samtycke är en absolut förutsättning för att ett lagstiftningsprojekt skall kunna genomföras. Tillämpningen av bestämmelsen är sålunda inte förenad med någon prövningsrätt. Då en proposition har avlåtits skall lagtingets samtycke sålunda inhämtas. Från materiell synpunkt är det överflödigt att vid statsrådets allmänna sammanträde preliminärt behandla frågan om inhämtande av lagtingets samtycke. Procedurbestämmelsen i självstyrelselagens 69 § om inhämtande av lagtingets samtycke avser i överensstämmelse med grundlagens 58 § 3 mom. 4 punkten sådana ”i självstyrelselagen för Åland avsedda” ärenden i vilka presidenten fattar beslut utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

2) Fråga om ett lagstiftningsråds vid justitieministeriets lagberedningsavdelning rätt att inneha bisyssla (JM)

Justitieministeriet bad om justitiekanslerns ställningstagande till frågan huruvida ett lagstiftningsråd vid ministeriets lagberedningsavdelning, som ansvarade för beredningen av en totalrevidering av aktiebolagslagstiftningen, hade rätt att vara styrelsemedlem i ett börsbolag. Det var fråga om en sådan anmälningspliktig bisyssla som avses i statstjänstemannalagens 18 § 3 mom. Enligt bestämmelsen kan ministeriet förbjuda en tjänsteman att ta emot en sådan bisyssla. Vid bedömningen av de principer som vid statsrådsövervakningen iaktas när det gäller bisysslor samt i fråga om beslutspraxis konstaterades följande i justitiekanslerns ställningstagande till justitieministeriet.

Vid justitiekanslersämbetets listagranskning har i enlighet med förvaltningsdomstolarnas praxis tillämpats en strikt tolkning när det gäller en tjänstemans rätt att ta emot bisysslor som innebär att tjänstemannen inte endast tillfälligt eller oförutsett kan bli jävig i tjänsten. Tjänstemän bör på förhand undvika jävssituationer genom att inte ta emot eller genom att avstå från bisysslor som sannolikt kommer att orsaka jävssituationer. Det är närmast fråga om tjänstemän som sannolikt i tjänsten kommer att fatta konkreta tillståndsbeslut eller andra administrativa beslut eller avgöranden eller som är skyldiga att övervaka t.ex. medelsanvändningen inom verksamhetsområdet i fråga.

Justitiekanslern gjorde den bedömningen att ett lagstiftningsråd som bereder en totalrevidering av lagstiftningen inom ett visst rättsområde inte på grund av sin tjänsteställning vidtar sådana administrativa åtgärder eller har ett sådant övervakningsansvar som avses i detta sammanhang. Det är inte heller sannolikt att det uppstår andra sådana situationer där tjänstemannen till följd av sin bisyssla skulle bli jävig i den bemärkelse som avses i statstjänstemannalagens 18 § 2 mom. Om sådana situationer uppstår senare är det skäl att ministeriet omprövar ärendet och vid behov förbjuder bisysslan.

Den andra i statstjänstemannalagens 18 § 2 mom. angivna grunden för att förbjuda en bisyssla ("får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna") är en jävsgrund av samma typ som generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande. Tillämpningsområdet för denna jävsgrund har fortgående utvidgats. Det är fråga om det allmänna kravet på förtroende för myndighetsverksamhetens objektivitet och opartiskhet.

I ett liknande fall var det fråga om ett vid finansministeriets finansmarknadsavdelning anställt finansråds rätt att ha en bisyssla i Leonia-koncernens förvaltningsorgan. Till avdelningens uppgifter hör bl.a. utveckling av det finansiella systemet, lagstiftningen om värdepappersmarknaden, lagstiftningen om tillsynen över finansmarknaden osv. Detta fall skiljde sig från det aktuella fallet där det är fråga om en vid justitieministeriets lagberedningsavdelning anställd tjänstemans bisysslor. I fallet med tjänstemannen vid finansmarknadsavdelningen var det fråga om deltagande i en betydande och i förhållande till andra penninginrättningar klart konkurrerande penninginrättnings förvaltning samt om en tjänsteman vid en avdelning som i en allmänt administrativ bemärkelse beredde lagstiftning och övervakade ärenden som gällde penninginrättningar. Det kan med fog anses att en vid finansministeriets finansmarknadsavdelning anställd ledande tjänstemans medlemskap i en av de största bankernas förvaltningsråd skulle ha äventyrat förtroendet för tjänstemannens opartiskhet. Justitiekanslern ställde sig därför negativ till den vid finansministeriets finansmarknadsavdelning anställde tjänstemannens rätt att inneha bisysslan.

I berättelsen för år 2001 refereras ett utlåtande 2.10.2001 till handels- och industriministeriet om en arbetskrafts- och näringscentrala direktörs bisysslor.

3) Komplettering av antalet sakkunnigledamöter i marknadsdomstolen (JM)

Justitieministeriet ställde en förfrågan om möjligheten att komplettera antalet sakkunnigledamöter i marknadsdomstolen under mandatperioden för ledamöterna.

Till marknadsdomstolen hade genom ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde 21.3.2002 utsetts sammanlagt 16 sakkunnigledamöter av vilka åtta för behandling av ärenden som avses i konkurrensbegränsningslagen och lagen om offentlig upphandling samt åtta för behandling av ärenden som avses i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden samt i andra lagar. Som motivering för sin framställning 16.1.2003 till justitieministeriet anförde marknadsdomstolen bl.a. den omständigheten att marknadsdomstolens alltför fåtaliga sakkunniga i praktiken försvårade domstolens arbete. Som en motivering för att öka antalet sakkunniga hänvisade domstolen bl.a. till att vissa sakkunniga ofta var jäviga.

Isvaret till justitieministeriet konstaterades att målsättningen bör anses vara att även domstolens sakkunnigledamöter i bisyssla regelbundet skall kunna göra en fullödlig insats vid beredningen och avgörandet av de ärenden som ankommer på dem. Tillfälliga och oförutsedda situationer där ledamöter på grund av släktskap, arbete, sjukdom, eller andra dylika tillfälliga förhinder är jäviga eller förhindrade att delta i behandlingen av ett ärende kan förekomma, men det är i mån av möjlighet skäl att undvika sådana mer eller mindre förutsägbara eller kända situationer. I förekommande fall kan en sakkunnigledamot avhålla sig från behandlingen av ett ärende. Domstolens verksamhet påverkas i praktiken om detta upprepas ofta. Det är också fråga om kontinuiteten i besvärinstansens verksamhet samt om kravet på opartiska avgöranden i enskilda fall och över huvud taget. Om en sakkunnigledamot ofta måste avhålla sig från att delta i behandlingen leder detta till att domstolens sammansättning varierar i liknande ärenden vilket, i synnerhet med tanke på det lilla antalet mål som behandlas av domstolen i en sammansättning med sakkunnigledamöter, har betydelse för enhetligheten i beslutspraxis och rättssäkerheten samt för rättskipningens offentliga trovärdighet och tilltron till dess opartiskhet. Av denna anledning är det skäl att redan då sakkunnigledamöter rekryteras och förordnas till marknadsdomstolen fästa särskilt avseende vid att de som förordnas och som sålunda kommer att utöva självständig

domsrätt i en oberoende domstol inte på grund av sin bakgrund eller sina övriga arbetsuppgifter är förhindrade att göra en fullödig arbetsinsats i domstolen.

I svaret till justitieministeriet konstaterades i fråga om kompletteringsförfarandet att antalet sakkunnigledamöter inte fastställdes i lagen. Enligt 5 § i lagen om marknadsdomstolen (1527/2001) förordnar statsrådet för en mandattid om fyra år ett ”tillräcklig antal” sakkunnigledamöter med uppdraget som bisyssla. Omnämmandet av en förändring av domstolens arbetssituation i paragrafens detaljmotivering (RP 105/2001 rd) avser bl.a. en betydande och plötslig ökning av antalet ärenden som skall behandlas i domstolen. Domstolen och vederbörande ministerium skall se till att domstolen har tillräckliga personalresurser, vilket också nämns i detaljmotiveringen till den nämnda paragrafen. Lagen ställer inga hinder för komplettering av antalet sakkunnigledamöter på det sätt som marknadsdomstolen föreslår. Detta har också vissa förvaltningsdomstolar gjort. Lagen om förvaltningsdomstolar motsvarar i detta avseende lagen om marknadsdomstolen. Det bestämdes att mandatperioden för de nya sakkunnigledamöterna med uppdraget som bisyssla löper ut samma dag som mandatperioden för de sakkunnigledamöter som förordnades 21.3.2002, dvs. 31.3.2006.

4) Revidering av bestämmelserna om medlemskap i yrkeshögskolors studerandekår (UVM)

I sitt utlåtande (GrUU 74/2002 rd) till kulturutskottet med anledning av regeringens proposition med förslag till yrkeshögskolelag (RP 2006/2002 rd) konstaterar grundlagsutskottet med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (GrUU 1/1998 rd) att den allmänna principen är att medlemskap i en förening inte automatiskt kan följa av lagbestämmelser. Utgångspunkten för föreningsfriheten är att den som vill ansluta sig till en förening gör det frivilligt, med en uttrycklig viljeyttring. Avvikelser från denna princip får enligt utskottet göras bara om det finns särskilda, från föreningsfrihetens synpunkt godtagbara skäl, t.ex. då en förening genom lag bildas för någon offentlig uppgift.

Förslaget till yrkeshögskolelag överensstämde inte med grundlagsutskottets ställningstaganden. Enligt utskottets ståndpunkt utgör yrkeshögskolans studerandekår inte en traditionell del av yrkeshögskolan på samma sätt som studentkåren vid ett universitet, utan bestämmelserna

om studerandekåren och obligatoriskt medlemskap är nya. Studerandekåren är inte en förening som har någon del i yrkeshögskolans förvaltning. Bestämmelsen i 42 § 2 mom. om studerandekårens syfte är generellt formulerad på ett sätt som är typiskt för en ideell föreningsstadgar, men den utgör inte någon adekvat grund för obligatoriskt medlemskap i kåren.

Riksdagen fogade till sitt svar (RSv 306/2002 rd) ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen med det snaraste överlämnar en proposition om yrkeshögskolornas studerandekårens ställning så att studerandekåren vid yrkeshögskolorna får samma status som studentkåren vid universitetet.

I justitiekanslersämbetets promemoria till undervisningsministeriet utreds alternativa sätt att förnya bestämmelserna om medlemskap i yrkeshögskolornas studerandekårer, bl.a. utgående från bestämmelserna om medlemskap i skogsvårdsföreningar och viltvårdsföreningar.

Lagstiftningen om skogsvårdsföreningar har förnyats efter att grundrättsreformen trätt i kraft (RP 171/1997 rd). Medlemskap i en skogsvårdsförening bygger på s.k. automatiskt medlemskap för skogsägarna, vilket innebär att den enskilde skogsägaren måste vidta åtgärder om han inte vill vara medlem. Vägran att vara medlem innebär inte att skogsägaren slipper betala skogsvårdsavgift. I sitt utlåtande (GrUU 1/1998 rd) med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om skogsvårdsföreningar ansåg grundlagsutskottet att avvikelser från den i regeringsformens 10 a § (numera grundlagens 13 §) tryggade föreningsfriheten i fråga om vissa typer av föreningar kan göras endast om det finns särskilda, ur föreningsfrihetens synpunkt godtagbara skäl för det. I ljuset av förarbetet till bestämmelsen om föreningsfrihet som en av de grundläggande fri- och rättigheterna kan ett sådant skäl exempelvis vara att föreningen genom lag bildas för en offentlig uppgift.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande ligger dessa mål och uppgifter enligt skogsvårdslagens 1 och 3 § ”i samhällets intresse på ett sådant sätt att frågan måste anses gälla en viktig offentlig uppgift som kan utgöra en godtagbar grund vid medlemskapsregleringar avvikande från den normala föreningsverksamheten”. Utskottet ansåg att de föreslagna bestämmelserna om medlemskap inte strider mot regeringsformens 10 a §.

I justitiekanslersämbetets promemoria ansågs det att yrkeshögskolornas studerandekårer inte har några sådana lagstadgade offentliga uppgifter att de på grund av dessa i något avseende kan

jämställas med skogsvårdsföreningar. Yrkeshögskolornas studerandekårer kan inte heller förenas med den typen av samhällsekonomiska eller andra betydande samhälleliga intressen som kunde utgöra särskilda, från föreningsfrihetens synpunkt godtagbara grunder för automatiskt medlemskap. Sålunda är 6 § i lagen om skogsvårdsföreningar, dvs. bestämmelserna om medlemskap i sådana föreningar, inte en användbar modell för reglering av medlemskap i en yrkeshögskolas studerandekår.

I sitt utlåtande (GrUU 3/1997 rd) med anledning av förslaget till universitetslag hänvisade grundlagsutskottet som en alternativ modell för reglering av frågan om studentkårsmedlemskap till vad som i jaktlagens (615/1993) 64 § föreskrivs om medlemskap i viltvårdsförening. Den bestämmelse om medlemskap i viltvårdsförening som togs in i lagen i samband med att jaktlagen totalreviderades (RP 300/1992 rd) bygger på principen om automatiskt medlemskap.

I justitiekanslersämbetets promemoria görs den bedömningen att viltvårdsföreningarnas uppgifter, även om de från allmän synpunkt är betydelsefulla, inte är förenade med så viktiga samhällsekonomiska eller andra samhälleliga intressen att behovet av obligatoriskt medlemskap i en viltvårdsförening är lika starkt som behovet av medlemskap i en skogsvårdsförening. Det finns anledning att förhålla sig reserverat till den enligt principen om automatiskt medlemskap uppbyggda modell för medlemskap som avses i jaktlagens 64 § också av den orsaken att grundlagsutskottets utlåtande inte inhämtats om förslaget till jaktlag. Grundlagsutskottet har sålunda inte kunnat ta ställning till frågan om det finns sådana särskilda, ur föreningsfrihetens synpunkt godtagbara grunder för automatiskt medlemskap i en viltvårdsförening som nämns ovan. Dessutom kan det konstateras att totalrevideringen av jaktlagen genomfördes före 1995 års grundrättighetsreform. Det kan anses sannolikt att grundlagsutskottet, om det nu skulle ta ställning till ett lagförslag som innebär automatiskt medlemskap i en viltvårdsförening eller motsvarande förening, så som föreskrivs i jaktlagens 64 §, eventuellt skulle inta den ståndpunkten att bestämmelsen inte uppfyller de krav som grundlagens 13 § 2 mom. ställer.

Det är i och för sig förstaeligt att yrkeshögskolornas studerandekårer jämställs med universitetens studentkårer, men med beaktande av studentkårens traditionella offentliga uppgifter och deras ställning inom universitetsförvaltningen är jämförelsen mellan yrkeshögskolornas stu-

derandekårer och studentkårens inte helt lyckad. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande 74/2002 att studentkårens av tradition utgör en del av universitetet. Enligt justitiekanslersämbetets promemoria existerar inte motsvarande bindning mellan yrkeshögskolornas nya studerandekårer och läroanstalten. Studerandekårens har inte heller någon del i läroanstaltens förvaltning. Eftersom bestämmelsen om studerandekårens uppgifter, dvs. 42 § 2 mom. i förslaget till yrkeshögskolelag, på grund av sin generella karaktär inte skiljer sig från motsvarande bestämmelse om vilken som helst förening som bildats enligt föreningslagen, kan det vara problematiskt att utforma eller komplettera bestämmelsen om studerandekårens uppgifter på ett sådant sätt att riksdagen — med beaktande av grundlagsutskottets nuvarande tolkningslinje — skulle godkänna t.ex. automatiskt medlemskap i studerandekårens. En revidering av bestämmelserna om medlemskap i yrkeshögskolornas studerandekårer skulle samtidigt förutsätta justering av åtminstone den bestämmelse i yrkeshögskolelagen som reglerar studerandekårens uppgifter.

5) En expeditionsministers deltagande i ett statsbolags bolagsstämma (KM)

Avsikten var att vid Finnair Ab:s bolagsstämma efter riksdagsvalet i mars 2003 behandla frågan om indragning av bolagets förvaltningsråd. Som svar på kommunikationsministerns förfrågan meddelades att ett aktiebolags förvaltningsråd enligt 8 kap. 11 § i lagen om aktiebolag är ett i enlighet med bolagsordningen inrättat organ som väljs av bolagsstämman. Förvaltningsrådet skall sköta de uppgifter som nämns i 8 kap. 11 a § i lagen om aktiebolag. Ärenden som gäller organisering av förvaltningen av statsbolag är inte i sig sådana ”samhällspolitiskt vittbärande politiska initiativ” som en medlem av en expeditionsminister behöver avhålla sig från. Ett aktiebolags förvaltningsråd kan emellertid ha rätt att besluta också om betydelsefulla och vittbärande ärenden, om detta i enlighet med 8 kap. 11 a § i lagen om aktiebolag föreskrivs i bolagsordningen. För vissa statsbolags verksamhet har dessutom uppställts också andra samhälleliga målsättningar än sådana som skall bedömas på rent affärsekonomiska grunder. Då en statlig representant deltar i ett statsbolags bolagsstämma kommer hans eller hennes ställningstaganden i frågor av detta slag att innehålla också politiska överväganden.

Indragning av ett förvaltningsråd förutsätter utöver bolagsstämmans beslut också ändring av bolagsordningen. I det sammanhanget måste bolagsstämman ta ställning till frågan om överföring av förvaltningsrådets uppgifter till något annat organ i bolaget. Också indragning av ett statsbolags förvaltningsråd innebär organisering av bolagets förvaltning. Ärendet kommer inte till behandling i statsrådet. Som svar på kommunikationsministerns förfrågan meddelades att han i egenskap av representant för staten som aktieägare kunde ta del i beslutsfattandet om indragning av Finnair Abp:s förvaltningsråd, trots att han vid den aktuella tidpunkten var medlem av en expeditonsministär.

6) Beslutsordningen för ägar- och företagsarrangemang gällande Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet (HIM)

Handels- och industriministern bad i augusti 2003 om justitiekanslerns ställningstagande till frågan om i vilken ordning statsrådet skulle besluta om ägar- och företagsarrangemang gällande Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet. Det var framförallt fråga om huruvida beslutet om ägararrangemangen i statsbolaget kunde fattas av statsrådet eller om ärendet måste behandlas i riksdagen. Avsikten var att staten eventuellt skulle avstå från sitt majoritetsinnehav i Fortum Abp -koncernens oljeaffärsverksamhet på ett sådant sätt att staten tillsammans med statsbolaget Fortum Abp behåller bestämmanderätten i aktiebolaget som bedriver oljeaffärsverksamheten.

Riksdagen bemyndigade i en tilläggsbudget 1998 statsrådet att godkänna ägararrangemang som innebär att statens aktier i Imatran Voima Oy och Neste Ab överfördes till ett nytt statsägt holdingbolag i energibranschen. I tilläggsbudgetens momentmotivering (32.50) bemyndigades statsrådet att godkänna ägararrangemang som innebär att statens direkta andel av aktierna och av dessas röstetal i det nya holdingbolaget kunde beräknas uppgå till sammanlagt 50,1 %. Enligt momentet var det nya holdingbolaget inom energibranschen fortfarande ett statsbolag.

Vid bedömningen av beslutsordningen för ägararrangemangen var det fråga om uppfyllandet av riksdagens nämnda bemyndigande samt om tolkningen av 2 och 5 § i statsbolagslagen (740/1991). Riksdagens beslut om tilläggsbudgeten 1998 innehöll riksdagens viljeyttring om Imatran Voima Oy:s och Neste Ab:s fusionsarrangemang samt om statens direkta minimiinnehav

(50,1 %). Bolagiseringen av Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet innebär ett företagsarrangemang som inte var en fusion. Det nya självständiga bolaget Fortum Oil skulle inte längre i lagens bemärkelse vara ett statsbolag där staten hade bestämmanderätt baserad på direkt aktieinnehav. Av dessa orsaker ansåg justitiekanslern det vara motiverat att frågan om omorganisering av detta bolags ägarstruktur från den statliga ägarens sida behandlades av samma organ som hade fastställt den ursprungliga minimigränsen, dvs. riksdagen.

I det andra skedet aktualiserades frågan om i vilken form ärendet skulle överföras till riksdagen. Justitiekanslern ansåg att ärendet inte skulle överföras som ett sådant meddelande som efter en debatt enligt grundlagens 44 § och eventuell utskottsbehandling leder till omröstning om förtroendet för regeringen. Enligt justitiekanslerns åsikt skulle ärendet överföras till riksdagen för behandling och avgörande som en proposition enligt grundlagens 82 § 2 mom., varvid riksdagen kunde ge sitt samtycke till omorganiseringen av ägandet.

Republikens president överlämnade 10.10.2003 en regeringsproposition enligt vilken riksdagen ger sitt samtycke till åtgärder som innebär att staten kan avstå från majoritetsinnehavet i Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet, på det sätt som närmare framgår av propositionen.

7) Fråga om grundtrygghetsministerns jäv vid fördelningen av penningautomatmedel (SHM)

Till arbetande ledamot i stiftelsen Samfundet Folkhälsan kan väljas en person som uppfyller de villkor som framgår av 2 § 2 mom. i stiftelsens stadga. Till en sådan ledamot kan kallas en person som har den förmåga, de kunskaper och den erfarenhetsbakgrund som behövs för att främja stiftelsens syften. Vid bedömningen av frågan om grundtrygghetsministern var jävig ansåg justitiekanslern att dessa förväntningar ställs också på en arbetande ledamot som inte utövar formell beslutanderätt i stiftelsen. Enligt stiftelsens stadgar har en arbetande ledamot emellertid en sådan ställning att det är svårt att anse att ledamoten inte är jävig med avseende på beredningen och föredragningen av understödsärenden då Folkhälsan är en sökande, eftersom beslutet om beviljande av understöd har en uppenbart viktig betydelse för stiftelsens framtida verksamhet och för verksamhetens kontinuitet. Enligt justitiekanslerns åsikt utgör den omständigheten att minis-

tern har en sådan ställning i en stiftelse som ansökt om och beviljats penningautomatmedel en sådan jävsgrund som avses i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.

Till grundtrygghetsministerns uppgifter hör att bereda och föredra ärenden som gäller fördelning av penningautomatmedel. En jävssituation skulle innebära att ministern blir jävig i förhållande till hela ärendet. Det hade varit önskvärt att ministern lämnade detta jävsgrundande förtroendeuppdrag i stiftelsen, för att kunna delta i behandlingen av hela ärendet.

8) Utnämning av en direktör vid Folkpensionsanstalten till ett tjänsteförhållande för viss tid (SHM)

Enligt 9 § 1 mom. i lagen om Folkpensionsanstalten har Folkpensionsanstalten en generaldirektör och högst fem direktörer, vilka republikens president utnämner på framställning av fullmäktige. Enligt 11 § i lagen om Folkpensionsanstalten iakttas i fråga om generaldirektörens och direktörernas anställningsförhållande till Folkpensionsanstalten i tillämpliga delar vad som i statstjänstemannalagen föreskrivs om ansvaret, uppsägningsgrunderna och anställningsvillkoren för de högsta statstjänstemännen.

Med hänvisning till beredningshandlingarna för ändringen av lagens 11 § (GrUU 7/2001 rd) anser justitiekanslern i sitt utlåtande att det tillägg som under riksdagsbehandlingen av lagförslaget gjordes till bestämmelsen utan avgränsning av ordalydelsen ("anställningsvillkoren") gäller grunderna för Folkpensionsanstaltens direktörers rättsliga ställning och sålunda, utöver de högsta tjänstemännens ansvar och grunderna för avskedande av dem, i tillämpliga delar också utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande. Sålunda kunde Folkpensionsanstalten med tillämpning av tjänstemannaförordningens 20 § 1 mom. besluta om utnämning av en direktör till ett högst ett års tjänsteförhållande. Med tillämpning av tjänstemannaförordningens 20 § 2 mom. skall statsrådets allmänna sammanträde besluta om utnämning till ett över ett års tjänsteförhållande.

9) Social- och hälsovårdsministeriets förordning om utbyte av läkemedel (SHM)

Social- och hälsovårdsministeriet hade för avsikt att med stöd av 57 b § i den ändring av

läkemedelslagen (80/2003) som trädde i kraft 1.4.2003 utfärda en förordning om utbyte av läkemedel. Det var fråga om huruvida förordningsutkastets 1 § 2 och 3 mom. kunde utfärdas med stöd av det nämnda lagrummet. Enligt läkemedelslagens 57 b § kan genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet vid behov bestämmas att innehavaren av ett försäljningstillstånd minst 14 dagar före den första dagen i varje kvartal skall meddela en myndighet som fastställs genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet och andra instanser som regelbundet uppdaterar prisuppgifter priserna på utbytbara läkemedelspreparat. Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet kan dessutom bestämmas om en myndighets skyldighet att publicera en förteckning över utbytbara läkemedel och deras priser.

Social- och hälsovårdsministeriets föredragande bad om ett ställningstagande till vissa bestämmelser i ministeriets utkast till förordning om utbyte av läkemedel, med avseende på det praktiska förverkligandet av kundens rätt till generisk substitution enligt läkemedelslagen. I fråga om förordningens ikraftträdande konstaterades att andra meningarna i förordningsutkastets 3 § inte enbart avsåg sådana åtgärder för verkställighet av lagen som kan vidtas innan lagen träder i kraft. Det var fråga om en skyldighet som påfördes de näringsidkare som var anmälningsskyldiga enligt lagen. Med beaktande av denna omständighet och den korta tiden för uppfyllande av anmälningsskyldigheten kunde en sådan bestämmelse inte utfärdas.

2.3.3 Statsrådsövervakningen i EU-ärenden

De EU-ärenden som statsrådet behandlade under verksamhetsåret gällde huvudsakligen förslag till författningar och avtal som behandlades inom Europeiska unionen samt därtill ansluten nationell bredning och Finlands åtgärder i dessa ärenden.

I grundlagens 96 § föreskrivs om behandlingen av EU-ärenden i riksdagen. Med en statsrådskrivelse till riksdagen har författnings- och avtalsförslag som bereds inom unionen vederbörligen tillställts riksdagen på behörigt sätt och i tid. Om ett ärende inte i tid har kunnat sändas till riksdagen skall ärendets behandlingsskeden framgå av skrivelsen. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna har det uppmärksamats att denna

skall nämnas. Om grunden för behörigheten varit tolkbar har det förutsatts att dessa omständigheter framgår av promemorian liksom även statsrådets ställningstagande i frågan. Betydelsen av att promemoriorna är klart och tydligt avfattade har understrukits liksom även den omständigheten att de innehåller en utredning om hur förslagen relaterar till Finlands lagstiftning. Av promemoriorna skall också framgå statsrådets ställningstagande till förslagen, också i det fall att ställningstagandet är preliminärt. Vid behov har det också kontrollerats att riksdagens samtycke nämns i promemorian.

Avsikten är att det nationella lagstiftningsorganets ståndpunkt, som utgående från statsrådets skrivelse utformas under utskottsbehandlingen i riksdagen, i tid skall kunna meddelas de för den fortsatta beredningen av ärendet ansvariga nationella myndigheterna. Dessa skall vederbörligen beakta riksdagens ståndpunkt.

I grundlagens 93 § 2 mom. föreskrivs om statsrådets behörighet när det gäller den nationella beredningen av beslut som fattats i Europeiska unionen och om åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Till följd av behörighetsfördelningen mellan statsrådet och republikens president har det framställts önskemål om att en sådan bedömning av ärendets natur skall tas in i föredragningspromemoriorna.

2.4 Klagomål i samband med granskningen av föredragningslistorna

Lagligheten av prisnedsättningar enligt den som statsrådsförordning utfärdade läkemedelstaxan (SHM)

Ett transumt av justitiekansler Paavo Nikulas avgörande 16.1.2003, dnr 1455/1/02 mm. ingår i avsnitt 9.1.

2.5 Skriftliga utlåtanden och framställningar

1) Finlands andra periodiska rapport angående Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter (UM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesministeriet 2.10.2003, dnr 21/20/03

Utrikesministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande för den nationella periodiska rap-

porten angående ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

Som mitt utlåtande konstaterar jag allmänt att frågor som gäller minoritetsskydd aktualiseras i justitiekanslerns arbete i samband med klagomålsavgöranden som berör övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och även i de utlåtanden som justitiekanslern ger huvudsakligen om lagstiftningsförslag inom ramen för tillsynen över statsrådet. I fråga om Europarådets föregående resolution kan, när det gäller justitiekanslerns senaste avgörandepraxis, nämnas utlåtanden om sametingets förslag till ny samisk språklag (dnr 9/20/02), ett förslag till lag om delegationen för naturvårdsområdet inom samernas hembygdsområde (dnr 20/20/02) samt utlåtanden om samernas rättigheter (dnr 52/20/01). Minoritetsombudsmannens ställning som remissinstans i förhållande till rätts säkerhetskraven har behandlats i ett ställningstagande om hörande av minoritetsombudsmannen. I klagomålsavgöranden aktualiseras ständigt frågan om de av grundlagen och språklagstiftningen följande förpliktelserna att på jämlika grunder betjäna kunder ur bägge språkgrupperna (dnr 1144/1/00, 309/1/01).

2) Domarutbildningsarbetsgruppens betänkande (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 28.1.2003, dnr 45/20/02

Domarutbildningsarbetsgruppen har utifrån domarutbildningskommissionens betänkande (2000:5) och de utlåtanden som inhämtats om detta utarbetat ett förslag till lag om domarutbildning. I propositionsutkastet ingår dessutom ett förslag till lag om ändring av 11 § i lagen om utnämning av domare. Arbetsgruppen har i enlighet med uppdraget också utrett faktorer som har betydelse för olika domstolars personalresurser och -utveckling samt lagt utredningen till grund för sitt förslag.

Enligt förslaget består utbildningen av arbetspraktik och teoretiska studieperioder. I arbetspraktiken ingår åtminstone tre arbetsperioder på minst sex månader. Två av perioderna skall fullgöras inom domstolsväsendet på så sätt att praktikanten under den ena perioden arbetar vid en allmän domstol och under den andra vid en förvaltningsdomstol eller specialdomstol. Den tredje perioden skall enligt förslaget fullgöras inom annan rättsvård, t.ex. i åklagaruppgifter

eller som offentligt rättsbiträde. En del av praktiken kan också fullgöras vid en advokatbyrå eller hos någon annan privat arbetsgivare. Utbildningen skall enligt förslaget omfatta sammanlagt två och ett halvt år.

Domarutbildningsnämnden kan enligt förslaget på ansökan av grundad anledning besluta om kortare praktik- eller studieperioder, om detta är motiverat med hänsyn till vederbörandes tidigare arbetserfarenheter och studier. Systemets flexibilitet kan få personer med lång arbetserfarenhet och specialkompetens att söka sig till utbildningen. På detta sätt ökas domstolarnas sakkunskap.

De som deltar i utbildningen står i tidsbestämt tjänsteförhållande till staten både under praktikperioderna och under studieperioderna. Enligt förslaget inrättar justitieministeriet tidsbestämda tjänster i domarutbildningsnämnden för dem som deltar i domarutbildningen. På motsvarande sätt drar justitieministeriet in tjänster för föredragande och tingssekreterare vid de ämbetsverk som utsetts till praktikplatser. Arbetsgruppen har gjort bedömningen att de som genomgått utbildningen får en domartjänst efter att utöver domarutbildningen ha varit i arbetslivet högst tio år. Också jurister utan praktik eller domstolserfarenhet kan fortfarande utnämnas till domare.

Jag har i ett tidigare utlåtande (24.4.2001/JM dnr 4541/061/98) som min allmänna uppfattning framfört att det planerade utbildningssystemet är relativt tungrovt. Det aktuella förslaget, som visserligen har bantats ner en aning, ger mig inte anledning att ändra denna uppfattning. Systemet förefaller också vara tämligen dyrt i förhållande till rättsväsendets resurser. Utbildningen har inte heller anpassats till auskulteringen. På dessa omständigheter baserar sig min bedömning att det föreslagna utbildningssystemet åtminstone inte obestridligt kommer att gagna rättsväsendet.

Jag anser det vara förtjänstfullt att arbetsgruppen har granskat reformen av systemet för domarutnämningar (s. 7 ss.). Granskningen visar att domarkarriären knappast har blivit lättillgängligare. Det föreslagna utbildningssystemet kan t.o.m. bidra till att göra det ännu svårare att komma in på en domarkarriär.

Förverkligandet av förslaget kan innebära vissa problem också när det gäller domstolarnas nuvarande personals ställning och karriärutveckling. Om förslaget förverkligas i praktiken anser jag det därför vara viktigt att man på det sätt som nämns i förslaget tryggar möjligheterna för de nuvarande föredragandena och andra jurister som skaffat sig domstolserfarenhet att i framtiden konkurrera om domarutnämningar,

genom att ordna särskilt planerad kompletteringsutbildning för dem.

Jag ställer mig också positiv till arbetsgruppens förslag att justitieministeriet skall vidta åtgärder för att utveckla domstolspraktiken så att den kan fullgöras också vid förvaltningsdomstolarna.

3) Betänkandet av kommissionen för ändringssökande (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 25.2.2003, dnr 44/20/02

Justitieministeriets lagberedningsavdelning har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av kommissionen för ändringssökande (Kommittébetänkande 2002:8).

Justitiekanslern anför följande som sitt utlåtande.

Med avseende på min behörighet har jag ingenting att anmärka i fråga om de ändringar som föreslås i rättegångsbalkens 30 kap. Jag konstaterar emellertid att frågan om överklagande förbi hovrätten direkt till högsta domstolen och om prejudikat bereds ytterligare bl.a. av den orsaken att det inte har framkommit något egentligt behov av förfarandet. Såsom framgår av justitierådet Koskelos avvikande åsikt är denna motivering inte helt övertygande. Hon nämner ett exempel på det praktiska behovet av förfarandet. Från tidigare år, då frågan om överklagande direkt till högsta domstolen också var uppe till diskussion, kan nämnas flera rättegångar med samma grund, till följd av den s.k. kraftverksstrejken. I stället för att diskutera det praktiska behovet vore det skäl att inrikta sig på de praktiska problemen med dessa rättsmedel samt på alternativa sätt att genomföra dem. Enligt min åsikt finns det skäl att överväga alla tänkbara alternativ att förkorta rättegångstiderna.

Förslaget till förnyande av bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande förefaller vara godtagbart till sina grunder. Förslagen till förenhetligande av bestämmelserna om frister och om förkortande av dessa är i vissa avseenden problematiska. Det är i och för sig förståeligt att man vill förenhetliga bestämmelserna men det blir oklart varför fristerna samtidigt i vissa fall måste förkortas.

Med hänvisning till det som anförs ovan ställer jag mig bakom majoritetens förslag och föreslår därför att den fortsatta beredningen skall utgå från majoritetens förslag och inte från det

förslag som lagstiftningsrådet Liukkonen framför i sin avvikande åsikt. Majoritetens förslag är sakligt också från laglighetsövervakningens synpunkt.

Enligt motiveringen kan förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med beaktande av grundlagsutskottets tidigare ställningstagande till frågan om högsta domstolens beslutförhet i en sammansättning med endast en ledamot anser jag att motiveringen i fråga om lagstiftningsordningen bör kompletteras med en framställning om denna alternativa sammansättning. Det är i varje fall skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om förslaget.

4) Ålands landskapsstyrelsens framställning till justitieministeriet (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 17.2.2003, dnr 43/20/02

Ålands landskapsstyrelse har gjort en framställning till justitieministeriet om att ministeriet vidtar åtgärder för att det missvisande begreppet "Ålands län" inte skall användas i myndighetsdokument och informationsmaterial. Med anledning av brevet har justitieministeriet begärt uttrande av justitiekanslern om följande frågor:

1) Bör benämningen "Ålands län" anses vara oriktig i den bemärkelse att lagstiftningen, i synnerhet länsstyrelselagen, borde ändras så att uttrycket ersätts med "Landskapet Åland"?

2) Om det anses att lagstiftningen inte bör ändras, borde justitieministeriet ändå tillmötesgå landskapsstyrelsens önskemål om att justitieministeriet borde uppmana myndigheterna att undvika uttrycket "Ålands län"?

Ministeriet har också sänt brevet till Ålandsdelegationen.

BEHANDLINGEN AV ÄRENDET

Av handlingarna framgår att det för Ålands lagting har lagts fram ett förslag om att landskapsstyrelsen borde utarbeta ett förslag till initiativ till Finlands riksdag om att slopa det mot självstyrelselagen stridande begreppet "Ålands län" ur gällande och kommande lagstiftning.

Ålands lagtings lagutskott har föreslagit att lagtinget förkastar förslaget men bringar motiveringen till utskottets betänkande till landskapsstyrelsens kännedom. Lagutskottet har i motive-

ringen konstaterat att det med tanke på landskaps status som ett utanför länsindelningen stående självstyrt område är viktigt att begreppet "Ålands län" inte förekommer i myndighetsdokument och informationsmaterial. Enligt utskottet är problemet dock inte av den naturen att ett initiativ enligt 22 § självstyrelselagen vore den mest ändamålsenliga metoden.

Lagtinget har den 29 maj 2002 förkastat förslaget, men bringat lagutskottets betänkande och dess motivering till landskapsstyrelsens kännedom.

UTLÅTANDE

Landskapet Åland

Landskapet Åland har ursprungligen bildats genom den första lagen om självstyrelse för Åland av den 6 maj 1920 (124/1920), då Ålands län ombildades till det självstyrda landskapet Åland och lämnades utanför den normala länsindelningen. I lagens 1 § fastslogs att landskapet Åland omfattar "det nuvarande Ålands län".

Enligt 1 § 2 mom. i följande självstyrelselag för Åland (670/1951) omfattade landskapet Ålands område Ålands län, sådant detta bestod den 7 maj 1920, då lagen om självstyrelse för Åland trädde i kraft, med iakttagande av senare verkställda territoriella ändringar (527/1985).

Enligt 2 § 1 mom. i den gällande självstyrelselagen för Åland (1144/1991) omfattar landskapet det område som när denna lag träder i kraft hör till landskapet samt det territorialvatten som enligt gällande stadganden om gränserna för Finlands territorialvatten omedelbart ansluter sig till detta område.

I förarbetena till självstyrelselagen för Åland (RP 73/1990 rd) har det konstaterats att landskapet omfattar det område som när lagen träder i kraft hör till landskapet, dvs. det område som utgjorde Ålands län då den första självstyrelselagen trädde i kraft, dock med iakttagande av gransjusteringen 1985. I kommittébetänkandet (1987/31) om självstyrelselagen för Åland har det konstaterats att Ålands län genom lagen om självstyrelse för Åland av den 6 maj 1920 (124/1920) ombildades till det självstyrda landskapet Åland och lämnades utanför den normala länsindelningen. Att Åland lämnats utanför den normala länsindelningen har också konstaterats i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 § självstyrelselagen för Åland (RP 123/1984 rd).

Vid en granskning av bestämmelserna om Ålands självstyrelse kan man konstatera att Åland på basis av tidigare självstyrelselagar och den nuvarande självstyrelselagen för Åland är ett landskap. Landskapsbegreppet kom till då riksdagen i samband med behandlingen av 1920 års självstyrelselag avvek från förslaget i propositionen. I självstyrelselagarna har hänvisats till Ålands län då det område som landskapet Åland omfattar har definierats. Begreppet "Ålands län" är därmed begränsat till en geografisk bestämning av landskapets område och kan på basis av självstyrelselagen för Åland inte enligt min åsikt användas när man avser landskapet Åland. Användningen av det strider mot självstyrelselagen.

Ålands län

I begäran om yttrande hänvisas i synnerhet till länsstyrelselagen (22/1997). I lagens 1 §, som gäller länsindelningen, nämns bl.a. Ålands län. Problemet verkar till denna del hänföra sig till behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till förnyande av lagstiftningen om regionalförvaltningen (RP 148/1996 rd) konstateras i fråga om länsindelningen att det när Finland blev självständigt fanns åtta län. År 1918 bildades Ålands län. Två år senare blev Åland ett autonomt landskap. Länet och länsstyrelsen kvarstod dock på Åland som begrepp inom ramen för den statliga regionala indelningen. I propositionen föreslogs inga ändringar i fråga om benämningen län eftersom länet i 50 § 1 mom. i regeringsformen hade nämnts som indelningsenhet för regionalförvaltningen.

Enligt motiveringen till 1 § i länsstyrelselagen är länsindelningen bara en fråga om länsstyrelsens verksamhetsområde, varför det är motiverat att det i samma lag ingår bestämmelser om länsstyrelserna och om länsindelningen.

I motiveringen till lagens 10 §, som gäller Åland, hänvisas till bestämmelserna om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten i 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland, och det konstateras att förvaltningsbehörigheten fördelas mellan riket och landskapet i enlighet därmed. Enligt 27 § 3 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet. Bestämmelsen gäller bl.a. regleringen av de statliga myndigheternas administrativa organisation och verksamhet. Av de nämnda bestämmelserna följer att länsstyrelsen i Ålands län är allmän förvaltningsmyndighet i landskapet, men att den

har mera begränsade befogenheter än de övriga länsstyrelserna i riket.

Begreppet Ålands län har i länsstyrelselagen använts beträffande ordnandet av den statliga regionalförvaltning som faller under rikets behörighet. Enligt lagberedningshandlingarna verkar det som om man strävat efter en effektiv och enhetlig länsindelning, och man har inte försökt inverka på Ålands statsförfattningsrättsliga särställning i sig. Trots detta anser jag att det vid beredningen av propositionen skulle ha varit motiverat att bedöma länsindelningen också med beaktande av självstyrelselagen för Åland och de hänvisningar till länsindelningen som gjorts i olika skeden av beredningen av den samt de eventuella effekter som dessa har på den terminologi som skall användas.

Slutsatser

Med anledning av justitieministeriets begäran om yttrande konstaterar jag att i lagstiftningen om Ålands självstyrelse och i förarbetena till den framgår avsikten att lämna Åland utanför länsindelningen. Trots att det i länsstyrelselagen har varit fråga om ordnandet av den statliga lokalförvaltning som faller under statens behörighet anser jag att det i ärendet finns skäl att överväga en ändring av bestämmelsen med tanke på vikten av en enhetlig terminologi och för att konflikten med självstyrelselagen för Åland ska kunna undvikas. Jag konstaterar dock att Ålandsdelegationens bedömning och ställningstagande är av väsentlig betydelse i saken.

Ministeriet har i sitt brev dessutom hänvisat till Ålands landskapsstyrelsens önskemål om att ministeriet måtte uppmana myndigheterna att undvika uttrycket Ålands län. Jag finner landskapsstyrelsens önskemål motiverat. Till denna del hänvisar jag till det som anförs under rubriken "Landskapet Åland".

5) Förlikningsarbetsgruppens betänkande (JM)

Transumt av justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 24.4.2003, dnr 10/20/03

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet har med ett brev 31.3.2003 bett justitiekanslern ge ett utlåtande om den av

justitieministeriet tillsatta förlikningsarbetsgruppens betänkande (arbetsgruppsbetänkande 2003:2).

UTLÅTANDE

Allmänt

Justitiekanslern anser att de grunder är godtagbara som i betänkandet anförs i fråga om tillämpningsområdet för lagen om domstolsförlikning, om förlikningsman, om det närmare innehållet i förlikningen, om avslutande av förlikning och om förlikningskostnaderna. Den föreslagna lagen om förlikning i domstol svarar på det hela taget väl mot de krav som har framförts när det gäller alternativa system för lösning av tvister och konflikter. I synnerhet med tanke på möjligheterna att vända sig till en domstol är det viktigt att tvistemål vid behov kan behandlas smidigt och snabbt i ett frivilligt förfarande som stöds av myndigheterna.

Målsättningarna för lagen om förlikning i domstol

Enligt justitiekanslerns åsikt finns det både fördelar och nackdelar med förlikning i domstol. Det finns emellertid ett samhälleligt behov av ett flexibelt domstolsförfarande för förlikningstjänster. I ett demokratiskt samhälle finns det en godtagbar grund för ett förlikningsförfarande dels med tanke på parternas och affärlivets intresse för ett sådant förfarande och dels också för att rättssystemet skall fungera effektivt och ändamålsenligt.

Lagförslagets förhållande till rättegångsförfarandet samt till kraven på en rättvis rättegång

Vid utformningen av den nya lagen om förlikning i domstol är det skäl att framförallt beakta hur förlikningsförfarandet förhåller sig till rättegångsförfarandet samt till grundrättighets- och människorättsaspekterna på denna. Vid en förlikning i domstol är det otvivelaktigt fråga om en verksamhet som sker inom myndighetssystemet, dvs. inom domstolväsendet. Av denna anledning är det klart att också förlikningsförfarandet skall vara sakligt och rättvist. Det är med andra ord fråga om att också detta förfarande skall

vara förenat med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

Det är av största betydelse att den som är part i en förlikning har rätt att ensidigt avbryta förlikningen i vilket skede av denna som helst och på vilken grund som helst samt att få ärendet behandlat i en rättegång. På detta sätt garanteras den i grundlagens 21 § nämnda rätten för var och en att få sin sak behandlad av en domstol. Domstolen bör å andra sidan ha möjlighet att hindra att förlikningsförfarandet utsträcks bl.a. till sådana ärenden där det på grund av parternas olika utgångspunkter i fråga om kunskaper, färdigheter och ekonomi, kan ifrågasättas om förfarandet kan tillämpas. Domstolen bör också ha möjlighet att efter de egentliga förlikningsförhandlingarna förhindra fastställande av förlikningar som strider mot tvingande lagstiftning, tredje parts intressen eller mot grunderna för rättsordningen.

Det egentligen förlikningsförfarandet är och bör uppenbarligen också i stor utsträckning vara formfritt och dispositivt. Då förlikningen pågår är det inte möjligt att iaktta alla de krav som ställs på en rättvis rättegång bl.a. i grundlagens 21 § och i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention.

Enligt justitiekanslerns åsikt måste rättssäkerhetsgarantierna för och rättvisaspekten på förlikningsförfarandet bedömas som en helhet där också det normala domstolsförfarandet beaktas. Vissa element i en rättvis rättegång kan effektivt kringgå av den som ansöker om eller samtycker till förlikning. Förlikningsförfarandet behöver sålunda inte stå under lika noggrann domstolskontroll som t.ex. skiljeförfarandet. På dessa grunder förenar sig justitiekanslern om kommissionsmajoritetens åsikt att förlikning i domstol inte skall utgöra en del av en rättegång utan snarare en del av domstolens övriga service.

Rättssäkerhetsaspekter på förlikning i domstol

Det huvudsakliga rättsmedlet när det gäller förlikning som fastställs av en domstol är bestämmelserna om fastställelse och klander av förlikning i RB 5 och 20 kap. Enligt RB 20 kap. 5 § kan parter som har ingått förlikning vända sig till den domare som har fastställt förlikningen om de senare blir oeniga om hur förlikningen ”rätteliga” skall förstås (förlikningens innehåll), eller om endera parten påstår att han eller hon svikligen har förletts att ingå förlikning (förlikningens ogiltighet). Justitiekanslern anser att domstolskontrollen är nödvändig för att garantera en

rättvis rättegång samt till följd av artikel 13 i Europarådets människorättskonvention, som förutsätter effektiva rättsmedel.

Det kan emellertid ifrågasättas om det förfarande som avses i RB 20 kap. 5 § i alla avseenden är en fungerande lösning när det gäller det föreslagna förlikningsförfarandet. I synnerhet den föreslagna tystnadsplikten i fråga om omständigheter som framkommit vid förlikningen kan bli problematisk i ett senare förfarande med klandertalan. I betänkandet behandlas inte tillräckligt grundligt den situationen att rättsmedel måste tillgripas efter en redan ingången eller fastställd förlikning.

Justitiekanslern anser att innan lagen stiftas måste de frågor som gäller en vid domstol ingången och/eller fastställd förliknings rättsverkan och laga kraft samt möjligheterna och metoderna att åberopa eventuella ogiltighetsgrunder, utredas och preciseras noggrannare än endast genom en hänvisning till gällande lagstiftning.

Förlikningens offentlighet

Förlikningsförhandlingar kan föras utan närvaro av utomstående, utan att rättigheterna enligt grundlagens 21 § och enligt artikel 6 i Europarådets människorättskonvention kränks. Justitiekanslern anser på motsvarande sätt att förlikningsmannen kan föra förlikningsförhandlingar utan att endera parten är närvarande. Icke-offentlighet och förfarandets begränsat kontradiktoriska natur förefaller vara väsentliga element i förlikningsförfarandet.

Förlikningens konfidentialitet

I utlåtandet konstateras att det finns grundad anledning att med vissa begränsningar hålla fast vid den i betänkandet föreslagna bestämmelsen enligt vilken förlikningsmannens och dennes biträde inte får röja sådant som parterna har framfört under förlikningen. Justitiekanslern anser det inte vara motiverat att en förlikningspart har tystnadsplikt i en situation där förfarandet har varit offentligt och parterna inte uppnår förlikning, varefter tvisten går vidare till rättegång. Tystnadsplikt kan komma i fråga endast om förlikningsförfarandet har varit icke-offentligt. I betänkandet är det över huvud taget i någon mån oklart hur omfattande vittnesförbud bestämmelsen om tystnadsplikt/utnyttjandeförbud innebär.

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens tillsynsbehörighet

Justitiekanslern anser att förfarandet med förlikning i domstol delvis är problematiskt från laglighetsövervakningens synpunkt. De högsta laglighetsövervakarna skulle emellertid ha behörighet att övervaka förlikningsmannens verksamhet. Förlikningsmannens verksamhet skulle höra till tillämpningsområdet för grundlagens 118 § 3 mom. (skötsel av offentligt uppdrag) också i det fall att någon annan än en tjänsteman är förlikningsman. Den i strafflagens 40 kap. 11 § 5 a och 5 b punkterna intagna definitionen av en person som utövar offentlig makt borde utsträckas också till den som av en domstol har förordnats till förlikningsman.

Sammanfattning

Justitiekanslern anser på det hela taget att den föreslagna lagen behövs och är godtagbar. Under den fortsatta beredningen är det emellertid viktigt att bilda sig en klar uppfattning om karaktären av förfarandet med förlikning i domstol. I synnerhet de offentlighets- och sekretessaspekter som aktualiseras i sammanhanget är i stor utsträckning beroende av om förfarandet med förlikning i domstol betraktas som en del av rättegångsförfarandet eller endast som ett förfarande som har ett mera "löst" samband med rättsvården. Det är även skäl att noggrannare utreda rättssäkerhetsarrangemangen i samband med förlikning i domstol.

6) Ett utkast till proposition om ändring av utsökningslagen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande
5.9.2003 till justitieministeriet, dnr 14/20/03

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande om ett utkast till proposition med förslag till ändring av utsökningslagen (Justitieministeriet, utlåtanden och utredningar 2003:18).

Justitiekanslern anför följande som sitt utlåtande.

1 ALLMÄNT

Förslaget gäller ändring av bestämmelserna om verkställighet av betalningsskyldighet. Ut-

sökningens lagens 4—6 kap. om utmätning, försäljning och redovisning föreslås bli förnyade i sin helhet.

Justitiekanslern anser det vara behövligt att till dessa delar förnya utsökningens lag. De gällande bestämmelserna är i många avseenden bristfälliga så som konstateras i utkastet. I lagen finns t.ex. inga bestämmelser om betalningsuppmaning till en gäldenär och inte heller om betalningstiden. Det finns inte heller några bestämmelser om betalningsavtal. Bestämmelserna om försäljning av utmätt egendom är mycket oflexibla och i lagen finns inte heller någon allmän bestämmelse som förbjuder försäljning av utmätt egendom under gängse pris. Köparens rättsliga ställning är oklar vid exekutiv försäljning. Med beaktande av utsökningens förfarandets karaktär är den situationen att förfarandet till viktiga delar är baserat enbart på (i viss mån varierande) utsökningens praxis inte godtagbart med tanke på deras rättssäkerhet som är föremål för förfarandet.

Det allmänna syftet med förslaget är en effektiv men skäligen utsökning som ser till parternas och utomståendes grundläggande fri- och rättigheter samt rättssäkerhet. I lagens 4 kap. föreslås bestämmelser om alternativ till utmätning och försäljning. I lagens 5 kap. föreslås bestämmelser som ger utmätningens man mera omfattande befogenheter än för närvarande att välja det i respektive situation bästa sättet för försäljning av utmätt egendom. I kapitlet föreslås också bestämmelser som förtydligar köparens rättsliga ställning. I lagens 6 kap. föreslås bestämmelser om i vilken ordning medel skall betalas ut t.ex. i situationer där samma borgenär har flera fordringar. Dessutom föreslås i kapitlet bestämmelser om kortvarigt avbrytande av redovisningen på begäran som den som söker ändring framställer till utmätningens man. Justitiekanslern anser att den allmänna målsättningen för förslaget och även sättet för uppnåendet av målen kan understödas. I det följande behandlar justitiekanslern endast några enskilda bestämmelser mera detaljerat. Justitiekanslern bedömer bestämmelserna närmast från grundrättighetssynpunkt.

2 BESTÄMMELSER OM UTMÄTNING AV LÖN

Bestämmelserna om utmätning av lön, pension och annan regelbunden inkomst som kan jämföras med lön föreslås kvarstå i stort sett oförändrade.

I förslagets 4 kap. 39—41 § föreskrivs om gäldenärens sammanlagda löne- och övriga inkomster som läggs till grund för utmätning av lön. Det sammanlagda beloppet av gäldenärens inkomster kallas i lagen inkomstbas. I bestämmelsen om utmätningens belopp hänvisas till denna inkomstgrund.

Enligt lagförslagets 39 § 1 mom. *ingår i inkomstbasen gäldenärens samtliga löner och naturaförmåner samt utmätningbara och icke utmätningbara pensioner och andra utkomstförmåner som betalas i stället för lön.* Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 62) beaktas i inkomstbasen däremot inte sådana understöd och ersättningar som omfattas av utmätningens förbudet i 19 §, såsom utkomststöd, underhållsbidrag och bostadsbidrag. Dessa faller helt utanför utsökningen.

Med tanke på gäldenärens rättssäkerhet är det viktigt att definiera inkomstbasen och då poster som inte kan utmätas beaktas vid beräkningen av inkomstbasen kan det för klarhetens skull vara bra att också i bestämmelsetexten konstatera att sådana poster som enligt förslagets 19 § omfattas av utmätningens förbudet inte beaktas vid beräkningen av inkomstbasen.

I förslagets 42—49 § föreskrivs om utmätning av lön.

I förslagets 42 § föreskrivs om skyddat belopp vid utmätning av lön. Det är fråga om det minimibelopp som gäldenären minst skall få behålla vid utmätning av lön. Justitiekanslern anser det vara bra att bestämmelsen definierar när en person på ett sätt som höjer det skyddade beloppet anses vara beroende av utsökningens gäldenären för sin försörjning. I den föreslagna bestämmelsen nämns emellertid ingenting om sådana situationer då utsökningens gäldenärens barn bor på annat håll. I motiveringen (s. 66) konstateras till denna del att *då det skyddade beloppet beräknas skall å andra sidan inte liksom för närvarande beaktas ett sådant barn som bor annanstans än hos gäldenären och till vilket gäldenären är skyldig att betala underhållsbidrag.* Till stöd för denna åsikt hänvisas i motiveringen till vissa avgöranden av högsta domstolen. Med tanke på ärendets betydelse kan det vara motiverat att också till denna del konstatera detta i bestämmelsetexten, i synnerhet eftersom det å andra sidan konstateras i bestämmelsen att den omständigheten att även den andra maken deltar i försörjningen av ett barn inte tillmäts någon betydelse vid bedömningen av om barnet anses vara beroende av utsökningens gäldenären för sin försörjning.

I förslagets 43 § föreskrivs om utmätning av lön

som betalas regelbundet. Enligt förslaget ändras utmätningens belopp avsevärt. Löner föreslås bli indelade i tre storleksgrupper. I den lägsta gruppen minskas det belopp som får utmätas av lönen medan beloppet i den högsta gruppen ökas jämfört med det nuvarande beloppet. För närvarande skall två tredjedelar av gäldenärens lön lämnas utanför utmätningen. Enligt förslagets 43 § 1 mom. 3 punkten får upp till hälften av lönen utmätas i framtiden. Från jämlikhetssynpunkt kan det anses vara i viss mån känsligt att enligt förslagets 44 § skall av *annan lön än sådan som betalas ut regelbundet* (i första hand) av varje lön lämnas två tredjedelar utanför utmätningen, oberoende av löneutbetalningarnas storlek. Den som får lön som betalas ut regelbundet kan sålunda till denna del försättas i en sämre ställning än den som får lön som betalas ut oregelbundet. Enligt den föreslagna bestämmelsen får utmätningens man emellertid befogenhet att verkställa utmätning också av lön som betalas oregelbundet. I förslagets 43 § 1 mom. 3 punkten föreskrivs ”om gäldenärens lön under året sannolikt i genomsnitt uppgår till det belopp som avses i 49 § 1 mom. 3 punkten, verkställs utmätningen enligt punkten i fråga”. Det torde emellertid i praktiken vara relativt svårt att uppskatta de lönebelopp som flyter in under året.

I förslagets 46–47 § föreskrivs om utsökningens gäldenärens rätt till frimånader, dvs. till avbrott i utmätningen av lön. Enligt motivering till förslaget (s. 72) *får utmätningen utan samtycke av sökanden enligt gällande 4 kap 6 a § avbrytas för högst sex månader per år. Lagen styr inte närmare utmätningens manns provning när det gäller antalet frimånader. Det har i praktiken förekommit oenhetlighet i detta avseende. Därför föreslås närmare bestämmelser om saken i lagen.* Med beaktande av vad som anförs i motiveringen anser justitiekanslern att det i någon mån är överraskande att det i förslagets 47 §, utöver konstaterandet av hur frimånaderna bestäms, endast i korthet nämns att ”i övriga fall beviljas på gäldenärens begäran högst tre fria månader”, utan att på något sätt i bestämmelsetexten ange vilka omständigheter som skall beaktas vid provningen.

3 UTMÄTNING OCH FÖRSÄLJNING AV ETT HELT OBJEKT

Ett i princip viktigt förslag innebär att det blir möjligt att utmäta ett helt samägt objekt, sålunda även en andel som ägs av en utomstående sam-

ägare. I förslagets 4 kap. 66 § föreskrivs att ”en fastighet eller löseegendom som avses i lagen om vissa samäganderättsförhållanden (180/1958) kan utmätas om försäljningen av hela objektet sannolikt inbringar ett avsevärt högre belopp till gäldenären än försäljning av dennes andel. Utmätning får emellertid inte verkställas om ett avtal om besittning av fastighet har registrerats och inte heller utan samägarens begäran om det är sannolikt att sökandens fordran kan betalas genom försäljning av gäldenärens andel. Utmätning av en fastighet förutsätter ytterligare att försäljningen väntas inbringa ett sådant belopp som avses i 5 kap. 56 § 2 mom.” Enligt momentet får ett anbud godkännas om det uppdelat enligt vars och ens andel täcker de fordringar med förmånsrätt som hänför sig till varje andel.

Ändringen motiveras (s. 99) närmast med att *vid försäljning av hela objektet fås i allmänhet ett betydligt bättre pris för gäldenären än vid försäljning av enbart gäldenärens andel.* I motiveringen anförs att *om avgränsningen görs på ett sakligt sätt innebär denna möjlighet de facto inte heller någon avsevärd försämring av den andra samägarens eller dennes gäldenärens ställning. Regleringen innebär att samägandeförhållandet i stället för av en domstol upplöses vid utsökningsförfarandet genom utmätning och försäljning av hela objektet.*

Förslaget kan enligt justitiekanslerns åsikt i viss mån ifrågasättas med hänsyn till vad som i grundlagen föreskrivs om skydd av egendom. Enligt förslagets 5 kap. 2 § ”*skall utmätningens man vid valet av försäljningssätt och ordnandet av försäljningen eftersträva ett så bra resultat som möjligt med beaktande av köpeskillingen, försäljningskostnaderna och den tid som åtgår till försäljningen*”. I 18 § i samma kapitel föreskrivs att ”*utmätningens man får inte godkänna det högsta budet vid auktion på en fastighet eller värdefull lös egendom om han bedömer att budet klart understiger gängse pris för egendomen på orten och att ett väsentligt högre pris uppenbart kan erhållas vid ny försäljning*”. Dessa bestämmelser innebär enligt min uppfattning att en eventuellt helt utomstående delägars egendom mot dennes vilja kan säljas under gängse pris. Av denna anledning anser jag det vara motiverat att under den fortsatta beredningen ytterligare utreda möjligheten att ställa noggrannare gränser för utmätningens manns provning vid godkännande av anbud. Som kriterier kunde uppställas t.ex. samägandeförhållandets varaktighet och uppkomstsätt. Det föreslagna förfarandet kan enligt min åsikt inte till fullo jämföras med upplösning av ett samägandeförhållande i domstol med stöd av lagen om vissa

samäganderättsförhållanden. Den domstol som ger tillstånd till försäljning kan på yrkande av en samägare fastställa det lägsta pris till vilket ett föremål får säljas. I lagförslaget ingår inga bestämmelser om en sådan möjlighet i utskönningslagen.

7) Rättegångens offentlighet inom förvaltningsrättskipningen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 22.9.2003, dnr 17/20/03

Av betänkandet framgår att arbetsgruppens förslag ännu i detta skede är av principiell natur. Utlåtandet inriktar sig sålunda endast på huvudpunkterna i betänkandet. Justitiekanslern gör den allmänna iakttagelsen att arbetsgruppen grundligt har utrett och dryftat särdragen i förvaltningsrättskipningen och deras betydelse för rättegångens offentlighet inom förvaltningsrättskipningen.

Den enhetliga lag om rättegångens offentlighet som kommissionen för rättegångens offentlighet föreslår i sitt betänkande (KB 2002:1) kan anses vara en motiverad lösning. Eftersom förvaltningsrättskipningen emellertid är förenad med vissa särdrag, som en fortsättning på förvaltningsförfarandet, och eftersom de förvaltningsåtgärder som har föregått en förvaltningsprocess i allmänhet har inletts på en myndighets initiativ, kan också arbetsgruppens lösning förordas. Inom förvaltningsrättskipningen avgörs också sådana till individens grundläggande utkomstskydd hörande förmåner eller förmåner som beviljas t.ex. på grund av funktionshinder som förutsätter behandling av uppgifter bl.a. om individens hälsotillstånd och uppgifter om individen som socialvårdsklient, vilka med stöd av offentlighetslagen är sekretessbelagda utan några ytterligare förutsättningar (skaderekvisit). Justitiekanslern uppmärksammar i detta sammanhang att offentlighetslagens sekretessbestämmelser innehåller flera skaderekvisitklausuler, som det dessutom finns två typer av. Enligt min uppfattning är det skäl att i förvaltningsprocessen motivera tillämpningen av också dessa.

Arbetsgruppens förslag att en uppgift som antecknas i ett ärenderegister borde kunna hemlighållas också om detta är nödvändigt för att ge motiveringen till domstolens beslut en så omfattande offentlighet som möjligt, kan enligt justitiekanslerns uppfattning anses vara motiverat. Justitiekanslern förenar sig om arbetsgruppens åsikt

att det är viktigt att ge innehållet i och motive- ringen till en domstols avgörande så omfattande offentlighet som möjligt också i sådana fall då motiveringen innehåller sekretessbelagda uppgifter och då det i en sådan situation inte finns lika vägande skäl för att offentliggöra en persons eller ett företags namn- eller identifikationsuppgifter.

Vad beträffar arbetsgruppens förslag att en förvaltningsmyndighet som har fattat ett beslut skall ha rätt att vara närvarande vid en sluten muntlig behandling konstaterar justitiekanslern att det kan vara skäl att av grundad anledning ge domstolen möjlighet att avvika från denna regel.

Sådana ersättningsärenden som är baserade på lagen om olycksfallsförsäkring uppvisar vissa särdrag. I sådana ärenden kan försäkringsanstaltens beslut nämligen överklagas till olycksfallsnämnden och vidare till försäkringsdomstolen. När ändring söks i sådana ärenden tillämpas förvaltningsprocesslagen. I ersättningsbeslutet kan emellertid sökas besvärstillstånd hos högsta domstolen som vid beviljandet av besvärstillstånd och avgörandet av besvärärendet tillämpar rättegångsbalken. Om det i framtiden blir aktuellt att stifta separata bestämmelser om rättegångens offentlighet inom förvaltningsrättskipningen, avgörs sålunda offentlighetsfrågan i samma ärende på olika grunder i de olika instanserna. Justitiekanslern anser det vara motiverat att utreda också denna fråga under den fortsatta behandlingen.

Enligt justitiekanslerns uppfattning får förslaget inga särskilda verkningar på justitiekanslerns eget verksamhetsområde.

8) Förslag till nya HELO-anvisningar (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 18.11.2003, dnr 24/20/03

Justitieministeriet har med sitt brev OM 040:00/2001 bett olika myndigheter, bl.a. justitiekanslern, ge utlåtande om det förslag till nya HELO-anvisningar som utarbetats av arbetsgruppen för förnyande av anvisningarna om upprättande av regeringens propositioner (utlåtanden och utredningar 2003:30).

Jag konstaterar att arbetsgruppen haft som mål att uppdatera anvisningarna på ett sätt som beaktar anvisningarna för utveckling av statsrådets lagberedning och erfarenheterna av dessa anvisningar, de krav som ny lagstiftning, i synnerhet 2000 års grundlag ställer samt informa-

tionsteknologins utveckling. Förslaget utgår från grundstrukturen i 1992 års anvisningar. Dessa anvisningar har kompletterats och vissa avsnitt har skrivits om. Till anvisningarna har fogats en beskrivning av de olika skedena av propositionsberedningen och av tidsplaneringen, av de allmänna principerna för beredningen av propositioner samt av framställningar om godkännande och sättande i kraft av internationella förpliktelser. I förslaget ingår dessutom modeller för omfattande respektive kortfattade propositioner, för propositioner om godkännande och sättande i kraft av internationella förpliktelser samt för parallelltexter som bilaga till propositioner.

Som mitt utlåtande anför jag vördsamt följande.

De gällande anvisningarna för upprättande av regeringspropositioner är från år 1992. Det är sålunda hög tid att förnya dem. En indirekt fördel av de nya anvisningarna är också att propositionsberedarna när de bekantar sig med de anvisningar som ändrats eventuellt samtidigt kommer att repetera de punkter i anvisningarna som inte har ändrats. Enligt min uppfattning är anvisningarnas allmänna överskådlighet densamma som förr.

Av förslaget kan den slutsatsen dras att arbetsgruppen har fullföljt sitt uppdrag även om det inte framgår av förslaget hur IT-utvecklingen har beaktats i anvisningarna.

Grundstrukturen i de nuvarande anvisningarna för upprättande av propositioner har visat sig fungera rätt väl. Möjligheten att tillämpa anvisningarna t.ex. genom användning av mellanrubriker har gjort det möjligt att på ett flexibelt sätt beakta särdragen i varje proposition som är under beredning, utan att grundstrukturen enligt anvisningarna blivit diffus. Samma praxis kan fortsättas.

Den kritik som riktats mot författningsberedningen har inte kunnat förbigås vid utformningen av förslaget. Kritiken har resulterat i nya avsnitt om beredningsskedena och planeringen av tidtabellen för en proposition (avsnitt II och bilaga 7) samt i ett avsnitt om de allmänna principerna för propositionskrivning (avsnitt III). Enligt min uppfattning är det motiverat att uppmärksamma det inledande behandlingsskedet samt att reservera tillräckligt med tid och personalresurser för arbetet med en proposition. De grundläggande förberedelserna har en avgörande betydelse för den fortsatta behandlingen av propositionen. Eftersom propositioner sannolikt också i fortsättningen måste beredas med en pressad tidtabell är de resurser som kan anvisas för förbere-

delserna av en avgörande betydelse för att propositionen skall bli klar i tid. Enligt 45 § 2 punkten i det nya reglementet för statsrådet, som utfärdades 3.4.2003, skall kanslichefen ansvara för kvaliteten på beredningen av lagstiftningen i ministeriet.

Enligt min åsikt är det motiverat att i anvisningarna ta in också det nya avsnittet om propositioner som avser godkännande och ikraftsättande av fördrag (VI) med beaktande av att ärenden som avser internationella fördrag har ökat i antal och sköts av flera olika ministerier.

Det är på sin plats att i anvisningarna ta in bilaga 8 om lagberedningshandböcker. Särskilt för sådana nyblivna propositionsberedare som har fått annan än juridisk utbildning är det nyttigt att få denna sammanställning av material som det är skäl att beakta vid beredningen.

9) Statsrådets principbeslut om tryggnad av livsviktiga samhällsfunktioner (FSM)

Försvarsministeriet har på grundval av 2001 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse berett statsrådets principbeslut om tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner. I det sammanhanget beredde också säkerhets- och försvarskommittén strategin för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner. Sekretariatet för säkerhets- och försvarskommittén bad justitiekanslern ge ett utlåtande om hur föredragningen av den sistnämnda strategihandlingen skulle ske vid statsrådets allmänna sammanträde, för att uppfylla de rättsliga krav som ställs på statsrådets beslutsfattande.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande 8.8.2003 att strategidokumentet, som i sak anslöt sig till principbeslutet, kunde fogas till detta som motiveringsbilaga, vilket innebar att ärendet kunde behandlas i statsrådet också till denna del.

I justitiekanslerns andra utlåtande i ärendet 24.10.2003 behandlas möjligheten att ge två separata principbeslut i ärendet, möjligheten att statsrådet med stöd av det allmänna bemyndigandet i grundlagens 65 § utfärdar allmänna anvisningar om strategin för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner samt säkerhets- och försvarskommitténs möjlighet att bereda ett strategidokument sin anvisning för ministerierna.

Enligt justitiekanslerns mening bereder säkerhets- och försvarskommittén ärenden för försvarsministeriet och kan inte utfärda anvisningar för andra ministerier. De övriga alternativen är enligt utlåtandet rättsligt möjliga, men förefaller

inte ändamålsenliga. Statsrådet fattade 27.11.2003 sitt principbeslut i överensstämmelse med justitiekanslerns utlåtande 8.8.2003 (13 och 23/20/03).

10) Om finansministeriets möjlighet att med stöd av bestämmelserna om statsrådets allmänna behörighet samt om finansministeriets verksamhetsområde och uppgifter utfärda administrativa bestämmelser om statliga myndigheters informationsförvaltning (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande har i sin helhet tagits in i avsnitt 9.4 s. (22/20/01).

11) Betalningsställen för skatter samt serviceavgift

Ärendet refereras i avsnitt 9.5, s. 147 (7/50/03).

2.6 Övriga utlåtanden och ställningstaganden

1) Förnyande av statsrådets beslutssystem (PTJ) (SRK)

I justitiekanslerns utlåtande 25.2.2003 till statsrådets kansli om kravnivån på projektet för förnyande av PTJ-systemet redogörs för de synpunkter på projektet som är relevanta för justitiekanslersämbetets tillsyn över statsrådet (2/20/03).

I samband med den preciserade kravnivån för förnyandet av PTJ-systemet redogörs närmare för den nya datateknik som stöder statsrådets beslutsfattande. Systemet innehåller också vissa nya funktioner, bl.a. för planering av sammanträden och kommentering av listor. I justitiekanslerns utlåtande 21.11.2003 behandlas bl.a. dessa funktioner med justitiekanslerns tillsyn över statsrådsövervakning som utgångspunkt (26/20/03).

2) Autentiska underteckningsspråk för fördrag som hör till Ålands behörighet (UM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesministeriet 16.5.2003, dnr 11/20/03

Utrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det är skäl att i fråga om underteck-

ningsspråken för fördrag på det nationella planet övergå till en sådan praxis att även en autentisk svenskspråkig version uppgörs av avtalstexten. Till grund för utrikesministeriets begäran ligger Ålands landskapsstyrelsens initiativ till utrikesministeriet med anledning av ett ställningstagande av lagtingets lagutskott om komplettering av den praxis som iaktas inom statsförvaltningen i fråga om internationella fördrag. Landskapsstyrelsens framställning gäller sådana bilaterala fördrag som hör till Ålands behörighet.

Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att i Wienkonventionen om traktaträtten (FördRS 32—33/1980) inte ingår tvingande bestämmelser om autentiska språkversioner. Det är en fråga som det avtalas särskilt om. I konventionen föreskrivs inte uttryckligen om nationalspråkens ställning som autentiska fördragsspråk. De fördragsslutande staterna har således beslutanderätt när det gäller valet av det språk som används vid fördragsförhandlingar.

I fråga om Finlands språkval när det gäller bilaterala fördrag, dvs. om inhemska eller främmande språk med tanke på fördragens autentiska språkversioner är att föredra vid fördragsförhandlingar, anser justitiekanslern att språkvalet i stor utsträckning är en bedömningsfråga som har samband med de enskilda förhandlingsmandaten. Den prövningsrätt som ingår i ministeriernas avtalsbehörighet innefattar såväl laglighets- som ändamålsenlighetssynpunkter.

I det fall som avses i utlåtandet begränsas laglighetsprövningen av grundlagens 17 § om nationalspråkens ställning samt av vad som i 36 § i självstyrelselagen för Åland föreskrivs om ämbetspråket, i 38 § om skriftväxlingsspråket och i 58 § om förhandlingar om internationella förpliktelser.

Enligt grundlagens 17 § 1 mom. är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf har var och en enligt lagen rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk. Dessutom föreskrivs i momentet att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Bestämmelsen ger uttryck för landets officiella tvåspråkighet och för tanken att nationalspråken är likvärdiga. De som tillämpar lagstiftningen har en generell skyldighet att tolka lagen positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 36 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland är landskapet enspråkigt svenskt. Äm-

betsspråket i stats-, landskaps- och kommunalförvaltningen är svenska. I fråga om skriftväxlingsspråket gäller enligt lagens 38 § 1 mom. att skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter i landskapet skall avfattas på svenska. Enligt självstyrelselagens 38 § 2 mom. kan å andra sidan fördrag som enligt 59 § skall tillställas lagtinget för godkännande likväl översändas till landskapet på originalspråket, om fördraget med stöd av lag inte publiceras på svenska (jfr 9 § i lagen om Finlands författningssamling).

Justitiekanslern konstaterar att grundlagens 17 § om rätten till språk och kultur har samband också med landskapet Ålands särställning, som regleras i grundlagens 120 § och i självstyrelselagen. Ålands särställning och arrangemangen i anslutning till den är också i fråga om de språkliga rättigheterna baserade på strävandet att skydda landskapets svenskspråkighet och särpräglade kultur. Härav följer begränsningar i det finska språkets ställning jämfört med det sätt på vilket de två nationalspråkens ställning i övrigt har ordnats i Finland (Hallberg-Karapuu-Tuori-Viljanen: Perusoikeudet, 1999, s. 534).

Ålands svenskspråkiga invånare åtnjuter enligt självstyrelselagen i språkligt och kulturellt hänseende ett specialskydd som går betydligt längre än det skydd som grundlagen och landets språklag, som kompletterar grundlagen, i allmänhet ger landets svenskspråkiga befolkning. Detta specialskydd, som det är svårt att hänföra till jämlikhetsbestämmelserna, har numera förverkligats genom att i självstyrelselagen bl.a. tagits in en bestämmelse om att landskapets ämbetspråk är svenska oberoende av eventuella förändringar i befolkningens språkförhållanden (Jyränki: Uusi perustuslakimme, 2000, s. 315).

Vad gäller sådana internationella fördrags ikraftträdande i landskapet Åland, som hör till landskapets behörighet, måste självstyrelselagens 58 § 2 mom. beaktas. Denna bestämmelse har en central betydelse för de autentiska språkversionerna av avtal som godkänns i framtiden. Enligt bestämmelsen skall det behöriga ministeriet underrätta landskapsstyrelsen om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Dessutom skall landskapsstyrelsen, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingarna. Justitiekanslern anser att det i sammanhanget uppkommer en konkret möjlighet för landskapsstyrelsen att framföra sin uppfattning bl.a. om de officiella språkversionerna av ett fördrag.

En omständighet som understryker den autentiska fördragstextens ställning är att tolkningen av ett fördrag alltid skall baseras på en autentisk språkversion. Om finska eller svenska inte är ett fördrags autentiska språk är översättningar till dessa språk endast hjälpmedel för tolkningen (UM 20.5.2002: Valtiosopimusopas, 1.3.). Justitiekanslern anser att huvudregeln är den att om en för Ålands lagting gjord svensk översättning av autentisk språkversion av ett fördrag, i fråga om en bestämmelse som hör till landskapets behörighet innehåller sakfel, kan t.o.m. en sådan situation uppkomma att lagtinget inte på det sätt som självstyrelselagens 59 § förutsätter över huvud taget har godkänt den författning varmed bestämmelsen i övrigt har satts i kraft statsintert.

Genom internationella fördrag regleras de mest varierande ärenden på olika nivåer. Justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att det av denna anledning är skäl att det behöriga ministeriet i varje enskilt fall redan i början av avtalsförhandlingarna tar ställning till frågan om fördragets autentiska språk. Utgångspunkten kan anses vara den att ju flera bestämmelser om enskilda personers rättigheter och skyldigheter ett fördrag innehåller, i desto högre grad uppkommer för det allmänna en grundlagsenlig skyldighet att tillgodose befolkningens samhälleliga och kulturella behov, i synnerhet med beaktande av rätts-säkerhetssynpunkter. Det är mera sannolikt att fördragsbestämmelser tillämpas i domstolar och hos förvaltningsmyndigheter, om fördraget berör enskilda individer. Om ett fördrag innehåller bestämmelser som är av en mindre allmän betydelse eller tekniska till sin karaktär, är det å andra sidan mindre sannolikt att rätts-säkerhetsaspekter som gäller språkliga rättigheter aktualiseras i praktiken.

Justitiekanslern anser att det vid sidan av andra laglighetsfrågor är motiverat att i samband med språkval särskilt beakta landskapet Ålands språkliga särställning när det gäller fördragsbestämmelser som hör till landskapets behörighet. En avvägning av laglighetsintressena i enskilda fall i förhållande till ett framtida fördrags innehåll och syfte skulle antagligen leda till att användningen av svenska som autentiskt under-teckningsspråk för bilaterala fördrag skulle öka, åtminstone i situationer som berör landskapet Ålands behörighet.

I sin begäran om utlåtande anför utrikesministeriet att det i praktiken är svårt att tillhandahålla språkservice på grund av bristen på översättarresurser. I sitt utlåtande hänvisar justitiekanslern

till denna del till sitt utlåtande (dnr 41/20/2001) 29.10.2001 till justitieministeriet om språklagskommitténs betänkande (2001: 3). I det nämnda utlåtandet anser justitiekanslern det vara särskilt viktigt att de ekonomiska förutsättningar uppfylls som kommittén föreslår för tryggandet av de språkliga rättigheterna. Enligt den nya språklagen skall myndigheterna på eget initiativ se till att den enskilda individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det. Justitiekanslern konstaterar att även om språklagen inte tillämpas på relationerna mellan statsrådet och landskapet Åland, kan samma synpunkter anföras med stöd av grundlagens 17 § och självstyrelselagen också när det gäller fördragsärenden som hör till landskapets behörighet.

3) Betänkande av arbetsgruppen för tingsrättslagen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 2.6.2003, dnr 12/20/03

Arbetsgruppen för tingsrättslagen föreslår i sitt betänkande att tingsrättslagen skall kompletteras med bestämmelser om att tingsrätten kan verka i avdelningar. Avdelningar skall enligt förslaget kunna inrättas för att trygga möjligheterna till specialisering i rättskipningsärenden. Avdelningar skall också inrättas för att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen skall kunna få rättstjänster på sitt eget språk på lika grunder.

Justitiekanslern understöder förslaget. Till den del som det är fråga om tryggande av sakkunskapen i rättskipningsärenden är det, såsom konstateras i motiveringen, närmast fråga om att skriva in den rådande situationen i lagen. En nyhet är att avdelningar skall kunna inrättas också för att trygga de språkliga rättigheterna. Eftersom inrättandet av sådana avdelningar betjänar de grundläggande språkliga rättigheterna kan förslaget understödas också från denna synpunkt. Den omständigheten att det enligt förslaget är justitieministeriet som skall besluta om inrättande och indragning av avdelningarna kränker enligt min åsikt inte domstolarnas oberoende vid utövningen av domsmakt. Justitiekanslern framhåller emellertid att förverkligandet av de språkliga rättigheterna i stor utsträckning är en resursfråga, vilket innebär att det i praktiken måste gå att rekrytera personer som

behärskar svenska till avdelningarna. Det är därför viktigt att trygga förverkligandet av de språkliga rättigheterna dels genom organisatoriska dels genom ekonomiska åtgärder.

I betänkandet föreslås bestämmelser om reglering av lagmanstjänsterna när tingsrätter sammanslås. Lagmanstjänsterna överförs till den nya sammanslagna tingsrätten och till en av tjänsterna hör att verka som ämbetsverkets chef. I övergångsskedet förklaras denna tjänst ledig att sökas av lagmännen vid tingsrätten i fråga. Förslaget motiveras närmast med att orsaken till att tingsrätter inte alltid har kunnat sammanslås inom den planerade tidtabellen är att det finns lagmän vid flera av de tingsrätter som skall sammanslås. Detta innebär att den sammanslagna tingsrätten skulle få flera än en lagman. Det är i så fall oklart vem av dem som skall vara chef för den nya sammanslagna domstolen. Justitiekanslern anser det i och för sig vara nödvändigt att utfärda bestämmelser om dessa situationer. Den rådande situationen, där domstolsenheter inte alltid kan sammanslås till en ändamålsenlig enhet på grund av att det inte finns några bestämmelser om förfarandet i lagen, är ohållbar. Justitiekanslern är emellertid inte övertygad om att det föreslagna systemet som innebär att det vid samma (sammanslagna) tingsrätt uppenbarligen permanent skulle finnas flera lagmanstjänster, är en lyckad lösning med tanke på domstolsväsendets transparens. En bättre lösning med tanke på systemets överskådlighet vore att tjänstebeneningen lagman också i fortsättningen reserveras uteslutande för tingsrättens chef. Enligt justitiekanslerns åsikt är det emellertid på sin höjd tänkbart att de chefer som "faller bort" får använda lagmantiteln tills de avgår med pension eller tills de övergår till andra uppgifter.

Enligt förslaget ändras författningsnivån i fråga om placeringen av tingsrätternas kanslier och sammanträdesplatser. Bestämmelser om saken skall i fortsättningen utfärdas genom statsrådets förordning i stället för genom statsrådets beslut. Som motivering för förslaget anföras att tingsrättsnätets uppbyggnad har betydelse för tillgången på domstolstjänster. I lagen föreslås dessutom bestämmelser som innebär att nämndemännen vid olycksfall som inträffar vid skötseln av uppdraget under förhållanden som har samband med sammanträdet eller uppdraget får rätt till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring. Det finns för närvarande inga bestämmelser om saken. Justitiekanslern anser dessa förslag vara motiverade.

4) Utkast till en proposition om ändring av grundlagen och vissa lagar i samband med den (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 15.8.2003 har i sin helhet tagits in i avsnitt 9.3, s. 139 (16/20/03).

5) Tillsättning av tjänsten som direktör för Västra Finlands fängelse (JM)

En tjänsteman vid brottspåföljdsverket som sökt tjänsten som direktör för Västra Finlands fängelse uppgav i sin ansökan att han ville bli utnämnd till tjänsten om de ”förutsättningar för en framgångsrik skötsel av uppgiften” som han nämnde i sin ansökan uppfylldes. Den första förutsättningen var att en biträdande direktörstjänst inrättas vid fängelset från 1.9.2003 och den andra var fängelsedirektörens lön.

I fråga om fängelsedirektörens lön konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för den föredragande vid brottspåföljdsverket som beredde utnämningssärendet att de som söker en tjänst får ange löneönskemål. Sökanden hade för att ta emot tjänsten förutsatt att lönen skulle uppgå till minst ett angivet belopp. Utan arbetsgivarens medverkan har den som söker en tjänst eller som utnämnts till en tjänst inte någon rättsligt bindande möjlighet att få tjänstens lön fastställd till en viss nivå. Oavsett den exakta ordalydelsen kunde sökandens omnämnande om lönen tolkas på ett för sökanden positivt sätt så att det var fråga om ett sådant löneönskemål som avsågs då tjänsten utannonserades.

I fråga om förutsättningen att en biträdande fängelsedirektörstjänst skulle inrättas konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att tjänsterna inom den offentliga förvaltningen är inrättade för i lagstiftningen angivna offentliga uppgifter och för ämbetsverkets egna uppgifter. Grunden för den utnämningens beslut är vilken av sökandena som med beaktande av tjänstens allmänna och särskilda behörighetskrav och eventuella publicerade tilläggskrav skall anses vara mest meriterad och kompetent. Sökanden eller den som utnämnts till tjänsten kan inte ensidigt ställa upp några egentliga villkor för att ta emot tjänsten. I samband med att en tjänst tas emot kan närmast diskuteras tidpunkten för tillträdet av tjänsten och, inom ramen för bestämmelserna, lönen.

Ärenden som gäller ett ämbetsverks eller en anstalts, i detta fall Västra Finlands fängelses

antal tjänster eller tjänstestruktur är inte av det slaget att de kan förhandlas eller avtalas ens i ett kollektivavtalsförfarande, eftersom det inte är fråga om anställningsvillkor (L om statens tjänstekollektivavtal 2 § 2 mom.). Det är klart att sådana villkor inte kan tas in i ett enskilt utnämningssavgörande, inte ens när det gäller utnämning av direktören för en anstalt. Entydiga villkor för att ta emot en tjänst kan t.o.m. leda till att ansökan inte över huvud taget kan beaktas. I biträdande justitiekanslerns avgörande 13.10.1964 nr 1788 var det fråga om tillsättning av en folkskollärartjänst. Sökanden hade som villkor för att ta emot tjänsten ställt att maken valdes till en annan vakant tjänst vid skolan. Ansökan kunde inte över huvud taget beaktas. Det i tjänsteansökan i det aktuella fallet intagna villkoret att en biträdande fängelsedirektörstjänst skulle inrättas var av en mera allmän karaktär. Villkoret att den nämnda tjänsten skulle inrättas kunde inte heller bedömas omedelbart i anslutning till utnämningens beslut. Det kunde anses att frågan om inrättande av den biträdande direktörstjänsten mera allmänt gällde sökandens åsikter om behovet att utveckla anstalten i personaladministrativt avseende.

Sökanden hade emellertid framfört sina åsikter om en identifierbar, vid Åbo fängelse anställd tjänstemans ställning och uppgifter efter direktutnämningen. Det var dessutom fråga om en person som också hade sökt den vakanta fängelsedirektörstjänsten. Vem som skall vara ställföreträdare för fängelsedirektören och andra motsvarande villkor eller förutsättningar i fråga om fängelsepersonalens befattningsbeskrivningar och arbete kan inte ha något som helst samband med tillsättningen av tjänsten som fängelsedirektör. Ärendet bedöms inte i omedelbar anslutning till utnämningssavgörandet och ingenting kan yttras i ärendet i samband med utnämningens beslut. Uppställandet av sådana villkor eller förutsättningar i en ansökan kan emellertid ge upphov till felaktiga uppfattningar om grunderna för utnämningssprocessen och avspegla sig i fängelsets verksamhet. Beroende på slutresultatet av utnämningens beslut kan ett sådant yttrande i en ansökningshandling på ett konkret sätt beröra två tjänstemän vid fängelset: den nye direktören och en tjänsteman som är underställd honom eller henne.

Enligt principen att lagen om förvaltningsförfarande skall tillämpas i en positiv anda i förhållande till den enskilde sökanden gavs brottspåföljdsverket anvisningen att tjänsteansökan kunde beaktas om sökanden skriftligen meddelade

att de tre ovidkommande styckena fick strykas i ansökan. Som rättslig grund för förfarandet kunde genom tolkning av lagen om förvaltningsförfarande anges lagens 9 § om avhjälpande av brist i handling (annan formell bristfällighet). Samtidigt skulle sökanden underrättas om att ansökan i annat fall lämnades utan avseende (9/21/03).

6) Bedömning av kompetensen hos dem som sökt tjänsten som generaldirektör för utbildningsstyrelsen (UVM)

Tjänsten som generaldirektör för utbildningsstyrelsen blev vakant 1.1.2003. Tjänsten söktes av sammanlagt 18 personer av vilka åtta placerades främst vid undervisningsministeriets beredning innan tjänsten tillsattes. Utgående från föredragandens utkast till föredragningspromemoria, ansökningshandlingarna och anteckningarna från intervjuerna med de främsta sökandena konstaterade justitiekanslern att pedagogie doktor TK var meriterad för generaldirektörstjänsten. Denne placerade sig emellertid inte på första plats vid kompetensbedömningen och jämförelsen mellan sökandenas meriter. TK hade tjänstgjort vid undervisningsministeriet en relativt kort tid och detta hade inte skett i någon resultatansvarig tjänst i den högsta ledningen för en specialsektor utan som specialmedarbetare och därefter som konsultativ tjänsteman. Till TK:s uppgifter hade enligt ansökan bl.a. hört att främja genomförandet av undervisningsministeriets viktigaste projekt. En jämförelse med de främsta sökandena till tjänsten, vilkas inbördes ordning justitiekanslern inte tog ställning till, hade inneburit att en utnämning av TK hade varit rättsligt ohållbar.

Vid sitt sammanträde 6.2.2003 utnämnde statsrådet direktören för undervisningsministeriets enhet för allmän utbildning, pedagogie magister KL till tjänsten (47/20/02).

7) Behörighetsfördelningen mellan arbetarskyddsbyråer i vissa fall (SHM)

Arbetarskyddsavdelningen vid social- och hälsovårdsministeriet hade för avsikt att ändra 5 § i förordningen om arbetarskyddsförvaltningen så att ministeriet av särskilda skäl för att effektivisera övervakningen tillfälligt kan underställa något verksamhetsområde eller ärende så att det övervakas av ett eller flera arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyråer. I sitt ställningstagande till ändringsförslaget hänvisar justitie-

kanslern för det första till att distriktsmyndigheterna inom arbetarskyddet i enlighet med 3 kap. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden vid behov har tillgång till relativt långt gående tvångsmedel som förutsätter snabba åtgärder. Det var å andra sidan fråga om grunderna för de arbetsgivares rättigheter och skyldigheter som var föremål för arbetarskyddsåtgärder. I fråga om tillsynen över arbetarskyddet kan det å andra sidan i enskilda fall vara fråga om stora ekonomiska intressen, vilket innebär att också arbetarskyddsmyndigheternas och enskilda tjänstemäns ansvar aktualiseras i sammanhanget.

Med beaktande av kravet på rättssäkerhet för tillsynsobjekten samt för de tjänstemän som fattar förpliktande arbetarskyddsbeslut samt med beaktande av det krav på exakt avgränsning av bemyndiganden att delegera lagstiftningsbehörighet som ställs i grundlagens 80 § är det skäl att också i lagen ta in en grundläggande bestämmelse om möjligheten att överföra övervakningen av vissa verksamhetsområden från ett arbetarskyddsdistrikt till ett annat (4/20/03).

8) En arbetarskyddschefs bindningar (SHM)

En person som var den främste sökanden till en tjänst som chef för ett arbetarskyddsdistrikt hade bl.a. följande kommunala förtroendeuppdrag:

Medlem i stadsstyrelsen

Ledamot i stadsfullmäktige

Medlem av direktionen för en kommunal yrkeshögskola.

Arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsbyrå svarar inom sitt område för utvecklingen av och tillsynen över arbetsförhållandena. De ärenden som ankommer på arbetarskyddsdistriktets byrå avgörs av arbetarskyddsdistriktets chef. Arbetarskyddsmyndigheten har vid tillsynen av arbetarskyddet, då ärendet kräver det, rätt att vidta sådana åtgärder som avses i 3 kap. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden samt att besluta om sådana tvångsmedel som anges i lagen. Arbetarskyddsdistriktets byrå är sålunda enligt lagen skyldig att övervaka arbetsgivarna inom sitt område och har befogenheter att vid behov vidta sådana tvångsåtgärder som avses i lagen. Chefen för arbetarskyddsdistriktet har i egenskap av högsta tjänsteman för arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsbyrå en sådan

central ställning när det gäller att pröva vilka åtgärder som behövs och att besluta om åtgärderna som föreskrivs i förordningen om arbetarskyddsförvaltningen.

Det får endast i enstaka, oförutsedda fall komma i fråga att arbetarskyddsdistriktets chef undandrar sig beslut som hör till tjänsteåliggandena. Chefen får inte i något strukturellt avseende vara jävrig eller ha någon bindning till arbetsgivare som är föremål för tillsyn. En bestämd arbetsplats som lyder under en nämnd eller ett förvaltningsverk är tillsynsobjekt för den arbetarskyddsverksamhet som avser staden. Medlemskap i stadsfullmäktige utgör inte en sådan bindning för distriktetschefen som avses i stats-tjänstemannalagens 8 a §. Också stadsstyrelsen som är högsta beredande och verkställande organet inom stadens allmänna förvaltning har en så allmän behörighet att det endast i undantagsfall kan komma i fråga att sådana arbetarskyddsåtgärder riktas mot den som avses i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökan- de av ändring i arbetarskyddsärenden.

En yrkeshögskola som upprätthålls av två städer är en i administrativt hänseende separat och självständig arbetsgivare och arbetsplats vars tjänstemanna- och förtroendemannaledning ansvarar för arbetarskyddet på arbetsplatsen. I allvarligare arbetarskyddsfall kan också läroanstaltens direktions ansvar aktualiseras. I lindrigare arbetarskyddsfall, där det är fråga om personalens förfarande, kan arbetarskyddsdistriktets chefs medlemskap i direktionen innebära att hans lojalitet ifrågasätts och att han sålunda måste avhålla sig från att behandla ett ärende som har samband med tjänsteplikterna. Av denna anledning måste det anses vara korrekt att personen i fråga före tjänsteutnämningen meddelar att han begär avsked från direktionen för yrkeshögskolan.

2.7 Utfrågningar i riksdagens utskott

1) Berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad

Justitiekansler Paavo Nikula, biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka samt kanslichef Nils Wirtanen hördes 19.11.2003 av riksdagens grundlagsutskott med anledning av justitiekanslerns berättelse för år 2002 (B 12/2003 rd). Justitiekanslern deltog också i plenardebatten om berättelsen.

2) Utlåtande om regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen

Justitiekanslern hördes 15.1.2003 i riksdagens förvaltningsutskott med anledning av regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen (RP 72/2002 rd). Justitiekanslern har tidigare gett ett utlåtande till justitieministeriet om utkastet i samma ärende (20.11.2001, dnr 40/20/01). Det förra utlåtandet har i sin helhet tagits in i berättelsen för år 2001 (s. 132—147). De synpunkter som framförs i det har till väsentliga delar beaktats vid den fortsatta beredningen. Till den del som propositionen gäller val som förrätas av ett kommunalt, kollegialt organ (45 § 2 mom. 2 punkten) är det emellertid skäl att utvidga motiveringsskyldigheten. I sitt sakkunnigutlåtande till förvaltningsutskottet anser justitiekanslern att förslaget i övrigt kan tillstyrkas med beaktande av de krav som en god förvaltning och de grundläggande rättigheterna ställer samt med tanke på laglighetsövervakningen.

I sin promemoria med anledning av propositionen konstaterar justitiekanslern följande.

Det aktuella lagstiftningsprojektet, som syftar till att förverkliga rätten till en god förvaltning enligt grundlagens 21 §, är synnerligen viktigt med tanke på behandlingen av förvaltningsärenden och justitiekanslersämbetets laglighetsövervakning. Det är fråga om en allmän lag med vittgående verkningar inom förvaltningen. De omständigheter som förs fram i motiveringen till propositionen stöder uppfattningen att den föreslagna förvaltningslagen behövs, även om den gällande lagen om förvaltningsförfarande, som behandlar samma frågor, i och för sig måste anses fungera väl. De föreslagna ändringarna kan tillstyrkas, med förverkligandet av en god förvaltning som utgångspunkt. Det är önskvärt att i lagtexten tydligt skrivs in grunderna för en god förvaltning och för förfarandet i förvaltningsärenden i hela dess omfattning.

Syftet med propositionen är framförallt att främja rättssäkerheten med utgångspunkt i klienternas intressen. Dessa tankegångar kan tillstyrkas. Propositionens motiveringstext om innebörden av en god förvaltning är klar och tydlig. Den ger visserligen en något förskönande bild av förvaltningens framtid, i synnerhet med tanke på de disponibla resurserna. Motiveringsavsnittet (4.3.) om propositionens ekonomiska verkningar är tyvärr aningen vagt då det dels konstateras att propositionen får uppenbara

kostnadseffekter (uppskattning av behandlingstiden, tolkning och översättning, hörande av parter), medan det å andra sidan framhålls det att någon exakt uppskattning i euro inte kan göras och att inte heller några andra uppskattningar av det ökade resursbehovet kan läggas fram. Inom förvaltningsverksamheten är det skäl att eftersträva en sådan situation att kvalitet, effektivitet och disponibla resurser kan balanseras mot varandra så ändamålsenligt som möjligt. Det är skäl att redan på regleringsnivån undvika att ställa upp mål som det varken nu eller i framtiden finns några realistiska förutsättningar att nå. Detta gäller framförallt målsättningarna för behandlingstiderna.

Syftet med propositionen uppges vara att trygga vissa kvalitativa minimikrav på myndigheternas verksamhet. Till denna del är förslaget lyckat. I den föreslagna förvaltningslagen utsträcks serviceprincipen i flera avseenden mycket långt. Detta sker på bekostnad av effektiviteten. Också dessa förslag kan emellertid motiveras utgående från grundlagens 21 §, även om de innebär att myndigheternas uppgifter och arbetsmängd till följd av dem kommer att öka. Som bestämmelser av detta slag kan utöver flera andra bestämmelser betraktas t.ex. den föreslagna förvaltningslagens 8 § (utvidgning av rådgivningsskyldigheten), 23 § (uppskattning av behandlingstiden) och 41 § (möjligheter till inflytande). Bestämmelser av detta slag kan leda till en avsevärd ökning av myndigheternas arbetsbörda, i synnerhet om rättsskyddsgarantierna utnyttjas i strid med sitt egentliga syfte.

Vissa av den föreslagna förvaltningslagens bestämmelser är viktigare än andra. Till denna kategori hör för det första bestämmelserna om lagens tillämpningsområde (2—4 §). Enligt min uppfattning är förslaget lyckat i detta avseende. Jag anser det också vara en lyckad lösning att i lagen ta in bestämmelser om grunderna för god förvaltning (2 kap.). Även om dessa grunder är allmänt utformade är de viktiga som ett komplement till de mera detaljerade bestämmelserna om förvaltningsförfarandet. Det är också viktigt att i lagen ta in en bestämmelse om rätten till behandling utan dröjsmål. Hur denna rättighet förverkligas i praktiken är beroende av flera omständigheter, främst emellertid av antalet anhängiga

ärenden samt av de disponibla resurserna för beredning, föredragning och avgörande. Bestämmelsen i 23 § om att ärendet skall behandlas utan dröjsmål är enligt min uppfattning på ett lyckat sätt balanserad mellan rättssäkerheten, serviceprincipen och effektiviteten.

I fråga om detaljerna i lagförslaget uppmärksammar jag 45 § 2 mom. 2 punkten i bestämmelsen om skyldigheten att motivera beslut. Enligt den nämnda punkten kan motiveringen för ett beslut utelämnas, om beslutet gäller val som förrättas av ett kommunalt kollegialt organ. Till den del som det är fråga om förtroendevalda är saken klar, men enligt motiveringen skall den föreslagna bestämmelsen gälla också anställningsförhållanden. Också i kommunerna förutsätter sådana beslut rättslig prövning. De i grundlagen angivna utnämningsskälerna gäller numera också kommunala tjänster. Enligt jämställdhetslagens 10 § skall beslut om sådana tjänsteutnämningar motiveras. Med tanke på rättssäkerheten är det på sin plats att motiveringsskyldigheten iakttas genast från början och inte först i efterhand, efter att beslutet eventuellt har överklagats eller i samband med behandlingen av ett klagomål. Bestämmelsen torde kunna justeras så att befrielsen från motiveringsskyldigheten inte gäller anställningsförhållanden.

Förslaget är alltigenom väl berett och konsekvent utformat som en helhet. Också detaljerna i förslaget är omsorgsfullt genomtänkta. Med de grundläggande fri- och rättigheterna och laglighetsövervakningen som utgångspunkt har jag, utöver det ovan anförda, ingenting annat att anmärka i fråga om lagförslagen eller motiveringarna. Det är emellertid skäl att följa upp tillämpningen av lagen i praktiken och att tillgodose eventuella behov av tilläggsresurser.

På de ovan anförda grunderna anser jag att förslaget kan tillstyrkas.

Slutligen konstaterar jag att jag 20.11.2001 gav justitieministeriet ett utlåtande om ett propositionsutkast i detta ärende (dnr 40/20/01). De synpunkter som jag tog upp i mitt förra utlåtande har till väsentliga delar beaktats vid den fortsatta beredningen. Eftersom synpunkterna alltså kan vara av intresse bifogar jag till detta utlåtande en kopia av mitt tidigare utlåtande (18/21/02).

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.

Av detta följer att justitiekanslern på tjänstens vägnar (dvs. utan att de åberopats t.ex. i klagomål) i sin laglighetsövervakning beaktar bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt fördragsbestämmelser om mänskliga rättigheter. I justitiekanslerns avgöranden hänvisas till de nämnda föreskrifterna och bestämmelserna i 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. En viktig bestämmelse i detta avseende är grundlagens 80 § enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. De kan sålunda inte regleras genom förordningar eller andra författningar på lägre nivå.

Vårt inhemska grundrättighetssystem överensstämmer med de internationella förpliktelserna när det gäller de mänskliga rättigheterna. Inom laglighetsövervakningen behandlas de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i anslutning till varandra. När det gäller förverkligandet av de nämnda rättigheterna beaktas inom laglighetsövervak-

ningen sålunda hur människorätsfrågor har behandlats och avgjorts i internationella sammanhang. Av central betydelse är Europeiska människorättsdomstolens avgöranden om tillämpningen av bestämmelserna i Europarådets människorättskonvention. Att följa med avgörandena och beakta dem såväl inom förvaltningen över huvudtaget som inom laglighetsövervakningen ställer sina egna krav.

Ett viktigt steg inom Europeiska unionen var stadgan om de grundläggande rättigheterna, som utfärdades vid Europeiska rådets möte i Nice 7.12.2000. I stadgan sammanställs bestämmelserna om unionsmedborgarnas och övriga inom unionen bosatta personers medborgerliga rättigheter samt politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Eftersom enighet om unionens grundlag inte uppnåddes hösten 2003 har stadgans rättsliga status ännu inte definierats närmare. Inom laglighetsövervakningen har inte heller förekommit fall som förutsatt avvägning mellan de nationella grundläggande fri- och rättigheterna och de rättigheter som följer av unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

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

Vid övervakningen av statsrådet med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna uppmärksammades under verksamhetsåret samma omständigheter som tidigare år. Dessa var val av författningsnivå, förekomsten av och innehållet i bemyndiganden, besvärshänsyn, bestämmelsers retroaktiva verkning, legalitetsprincipen i fråga om straffrättsliga bestämmelser, jämlikhet och egendomsskydd. Dessa frågor kommer sannolikt att ständigt vara aktuella.

3.3 Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna 51

Frågan om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna aktualiseras i praktiken oftast i samband med granskningen av författningsförslag. Det är då fråga om att bedöma i vilken mån grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samt förpliktelserna i de internationella människorättskonventionerna har beaktats vid författningsberedningen.

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde (respektive presidentföredragningen) kontrolleras att i propositionsmotiveringarna i tillräcklig utsträckning har utretts hur lagförslagen förhåller sig till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Vid misstanke om att ett lagförslag inte i alla avseenden är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna 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.

I och med att listagranskningen sker nästan varje vecka erbjuder den goda möjligheter att granska behandlingen av och prövningen i samband med synpunkter på lagstiftningsordningen. Det har i allmänhet kunnat konstateras att i propositionerna ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen, om ett sådant är nödvändigt. I dessa avsnitt har med några få undantag också sakenligt behandlats synpunkter i anslutning till lagstiftningsordningen för lagförslaget i fråga.

Vid granskningen av förslag till statsråds- och presidentförorordningar fästs särskilt avseende vid att det finns ett sådant bemyndigande som avses i grundlagens 80 § samt vid att genom förordning, enligt vad som anförs ovan i avsnitt 3.1, inte kan föreskrivas om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Övervakningen av författningsberedningen behandlas också i avsnitt 2.2 om övervakningen av statsrådet.

Vikten av nivån på ministeriernas författningsberedning samt av övervakningen av denna beaktas också i det nya reglementet för statsrådet som trädde i kraft den 7 april 2003. Enligt reglementets 45 § skall kanslichefen leda ministeriets verksamhet samt i detta syfte bl.a. ansvara för kvaliteten på beredningen av lagstiftningen i mi-

nisteriet. Enligt 32 § i det förra reglementet för statsrådet skulle kanslichefen i egenskap av ministrerns närmaste biträde leda och övervaka ministeriets verksamhet samt i detta syfte dra försorg om att ministeriets tjänstemän får nödvändig kompletterande utbildning samt handledning i skötseln av sina uppgifter samt särskilt övervaka bl.a. beredningen och föredragningen av lagstiftningsärenden.

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-lagstiftningen skall beakta de krav som Finlands grundlag ställer. När EG-lagstiftning sätts i kraft nationellt måste utöver målsättningarna för denna lagstiftning beaktas också tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Vid övervakningen uppmärksammas dels förpliktelse som följer av EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och individens rättssäkerhet.'

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

Vid övervakningen av myndigheter och tjänstemän samt andra som utför offentliga uppdrag blir frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ofta behandlade i samband med klagomålsavgöranden. I följande avsnitt refereras ett antal avgöranden som gäller jämlikhet, skydd för privatlivet, yttrandefrihet, kulturella rättigheter, barnets rättigheter, en rättvis rättegång och en god förvaltning.

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

De fall där bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna 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.

En fråga som varit aktuell under verksamhetsåret, liksom tidigare år, är vad som kan anses höra till en god förvaltning. Det kommer hela tiden in klagomål om att myndigheterna behandlar ärenden oskäligt länge. Justitiekanslern har på eget initiativ utrett orsakerna till de långa behandlingstiderna genom att ta stickprov i samband med inspektionsresorna. De myndigheter som inspekteras har på förhand ombetts sända in uppgifter om sina äldsta oavgjorda ärenden. Listorna över dessa ärenden har gått igenom i samband med inspektionen och efteråt och orsakerna till eventuella dröjsmål har utretts. Under verksamhetsåret gjorde biträdande justitiekanslern en utredning av arbetssituationen vid samtliga regionala förvaltningsdomstolar. Utredningen refereras närmare i avsnitt 9.8.

Utredningarna visar i allmänhet att orsaken till dröjsmål inte är den handläggande tjänstemannens försummelser, utan vanligen en anhopning av ärenden. Det kan vara fråga om komplicerade behandlingsarrangemang som kan påverkas genom utveckling av arbetsmetoderna. Orsaken till dröjsmål visar sig emellertid ofta vara att myndigheternas arbetsmängder ständigt är alltför stora i förhållande till personalresurserna. Grundlagens 21 § 1 mom. enligt vilket ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål är i någon mån tolkbar. I sådana fall där behandlingen otvivelaktigt kan anses ha tagit längre tid i anspråk än lagen förutsätter är situationen lagstridig. Då har justitiekanslern framställt att vederbörande ministerium vidtar åtgärder för att behandlingen av ärenden vid den myndighet som det är fråga om skall ske på det sätt som lagen förutsätter. I den mån det är fråga om resurser är en förutsättning för att balans skall kunna uppnås i sista hand budgetavgöranden som i allmänhet faller utanför laglighetsövervakningen.

Justitiekanslersämbetet har redan före 1995 års grundrättighetsreform intagit den ståndpunkten att en god förvaltning förutsätter att sakliga medborgarbrev besvaras. Orsaken till att brev lämnats obesvarade har ofta visat sig vara att man anser att besvarandet av brev är en se-

kundär uppgift jämfört med myndighetens primära uppgifter, som anses vara viktigare, och därför dröjt med eller helt och hållet underlåtit att besvara brev. I vissa fall hade besvarandet av förfrågningar krävt relativt arbetsdryga utredningar. Den ökade användningen av e-post och annan teknik har sannolikt sänkt tröskeln för att ställa frågor och därmed lett till en ökning av antalet förfrågningar. Också under verksamhetsåret påpekades i vissa avgöranden för myndigheter vikten av att besvara förfrågningar.

Under verksamhetsåret godkändes den nya förvaltningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2004. Syftet med lagen är enligt dess 1 § att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service som förvaltningen tillhandahåller. I lagens 2 kap. ingår bestämmelser som på lagnivå preciserar innebörden av begreppet god förvaltning.

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

Jämlikhet inför lagen

1) Järnvägarnas transportservice från rörelsehindrades synpunkt

I ett klagomål var det fråga om att VR hade vägrat en rullstolsbunden person att åka med ett tåg som inte hade en s.k. invaplats.

I fråga om sin behörighet konstaterade biträdande justitiekanslern att VR Aktiebolag är ett privaträttsligt bolag som svarar för järnvägstrafik och för transportverksamhet i anslutning därtill. Enligt den huvudregel som framgår av grundlagens 108 § omfattar justitiekanslerns övervakningsbehörighet inte privaträttsliga aktiebolag. Å andra sidan kan också privaträttsliga aktiebolag enligt lagen ombetros offentliga uppdrag. Då ärendet granskas från denna utgångspunkt kan VR Aktiebolags verksamhet tolkas som ett sådant offentligt uppdrag som avses i grundlagens 108 § till den del som det är fråga om de allmänna skyldigheter som bolaget har enligt 5 § i lagen om statens bannät, banhållningen och användningen av bannätet. Med tanke på avgörandet av ärendet kunde det ifrågasättas om behandlingen av klagomålet omfattades av tillämpningsområdet för den nämnda bestämmelsen.

Vid bedömningen av det fall som avsågs i klagomålet var det i första hand fråga om tolkningen av bolagets skyldigheter enligt järnvägs-transportlagens 19 § och sålunda om ett privaträttsligt ärende. Tillämpningsområdet för nämnda 5 § kan omfatta också ordnandet av bolagets verksamhet i en mera allmän bemärkelse, t.ex. om de allmänna principerna för anskaffning och användning av transportmateriel i förhållande till de uppgifter som VR Aktiebolag med stöd av lagrummet är skyldigt att sköta på det sätt som förutsätts i bestämmelsen.

Däremot måste det konstateras att Banförvaltningscentralen inom ramen för sin myndighetsverksamhet skall utfärda bestämmelser om godkännande och användning av rörlig materiel. Övervakningen av dessa bestämmelser måste anses ankomma på Banförvaltningscentralen. Från justitiekanslerns synpunkt är det sålunda motiverat att laglighetsövervakningen i dessa frågor inriktas på att denna myndighetsuppgift sköts på rätt sätt. I avgörandet bedöms sålunda det ärende som avses i klagomålet utifrån Banförvaltningscentralens verksamhet och skyldigheter.

Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande har i ärendet inte framkommit någonting som tyder på att Banförvaltningscentralen handlat i strid med sina övervakningsskyldigheter eller annars lagstridigt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar i sitt avgörande emellertid Banförvaltningscentralen på grundrättighetsaspekten. Det är viktigt att Banförvaltningscentralen övervakar att den materiel som VR Aktiebolag använder i persontrafiken är utrustad på förskrivet sätt och sålunda också beskaffad på ett sådant sätt att rörelsehindrade passagerare i så stor utsträckning som möjligt kan tillhandahållas motsvarande transportservice som övriga passagerare.

I beslutet har det också ansetts viktigt att följa upp de fortsatta åtgärder som kommunikationsministeriets arbetsgrupp för kollektivtrafiken behandlar i sitt betänkande (KM:s publ. 23/2001). Av den anledning har beslutet sänts till kommunikationsministeriet och till VR Aktiebolag för kännedom (912/1/01).

2) Yrkeshögskolestuderandes ställning inom hälso- och sjukvårdssystemet

Förbundet för Studentföreningar vid Yrkeshögskolorna har bett justitiekanslern undersöka yrkeshögskolestuderandenas ställning inom hälso- och sjukvårdssystemet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hälso- och sjukvården för yrkeshögskolestuderande inte i alla avseenden ordnas på det sätt som folkhälsolagen förutsätter. Social- och hälsovårdsministeriet hade emellertid redan ingripit i ärendet genom sin skrivelse 19.3.2002 och i ärendet hade 31.12.2002 färdigställts ministeriets utredning om studenthälsovårdens tillstånd. Ministeriet uppgav att det på basis av utredningen, i samråd med undervisningsministeriet och Finlands Kommunförbund skulle utarbeta anvisningar om målsättningarna för och innehållet i studenthälsovården samt om genomförandet av den. I det sammanhanget skulle man framförallt rätta till bristerna i jämlikheten mellan olika läroanstalters studerande i fråga om tillgången på tjänster och avgifterna för dessa och även utreda eventuella behov av lagändringar. Eftersom ministeriet redan hade vidtagit åtgärder för att utveckla studenthälsovården och i det sammanhanget kunde rätta till de brister som framkommit i praktiken samt även garantera likvärdiga förutsättningar i fråga om tillgången på hälso- och sjukvårdsservice för studerande, föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida (1180/1/02).

3) Besväransvisning för sökande av ändring i rättegångsavgift

I samband med ett klagomål mot en förvaltningsdomstol framkom brister i anvisningen för sökande av ändring i den rättegångsavgift som uppbars för behandlingen av ett ärende. Praxis i fråga om anvisningarna hade dessutom varierat mellan förvaltningsdomstolarna så att vissa förvaltningsdomstolar fogade en anvisning om saken till avgiftsblanketten medan andra inte gjorde det.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det med hänsyn till jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § var otillfredsställande att praxis varierade på detta sätt. Inte heller med beaktande av grundlagens 21 § om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning var det korrekt att anvisningar gavs beroende på om klienten var missnöjd med den påförda avgiften och eventuellt av en tillfällighet på eget initiativ kontaktade den myndighet som påfört avgiften.

Biträdande justitiekanslern framställde därför med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet att justitieministeriet överväger åtgärder för att förenhetliga besväransvisningarna för

sökande av ändring i rättegångsavgifter. Se även avsnitt 4.2.2, s. 67 (1116/1/02).

Säkerhet

Rörelsefrihet

Rätt till personlig integritet

4) Videofilmning i samband med grundläggande utbildning

I ett klagomål kritiserades en klasslärare i lågstadiets sjätte klass för att han i ett klassrum filmat elever med videokamera. En del av eleverna hade enligt klagomålet bett honom avlägsna videokameran eftersom den störde dem. Trots det hade videofilmningen fortsatt. Föräldrarna hade inte informerats om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inte finns några uttryckliga bestämmelser i lag om videofilmning i samband med grundläggande utbildning. Inte heller har allmänna anvisningar om saken utfärdats för skolorna. På videofilmning kan i och för sig tillämpas strafflagens bestämmelser om olaglig observation och olaglig avlyssning samt personuppgiftslagen.

Klassläraren berättade i det aktuella fallet att han filmat med videokameran under en lektion. Hans avsikt var att prova den nya videokamera som skaffats till skolan. Avsikten var inte att filma vissa elever. Enligt vad som utretts hade videofilmningen skett öppet i klassrummet. Bildmaterialet, som inte visats för utomstående, hade förstörts. Det kunde inte visas att klassläraren hade handlat i strid med någon föreskrift.

Fallet gav emellertid på ett principiellt och allmänt plan anledning till överväganden framförallt om elevernas personliga integritet. Den undervisning som ges i grundskolan är å ena sidan offentlig och videofilmning har inte förbjudits i någon uttrycklig bestämmelse. Å andra sidan kan man emellertid tänka sig situationer där filmning mot elevernas vilja (och utan att deras föräldrar på förhand underrättats) kan innebära ett intrång i deras personliga integritet. Sådan filmning kan väcka berättigad oro hos eleverna och deras föräldrar i synnerhet om de inte ens vet för vilket ändamål bildmaterialet eventuellt kommer att användas.

Eftersom videofilmning av elever kan innebära problematiska situationer när det gäller tillämpningen av principer som t.o.m. berör de

grundläggande fri- och rättigheterna, är det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skäl att överväga behovet av anvisningar om saken. Det vore åtminstone motiverat att utreda de rättsliga frågor som eventuellt ansluter sig till situationer av detta slag. Biträdande justitiekanslern beslöt sända sitt avgörande för kännedom till utbildningsstyrelsen, som ombads meddela biträdande justitiekanslern om den såg någon anledning att utfärda anvisningar om saken.

Utbildningsstyrelsen meddelade med ett brev 7.1.2004 att utbildningsstyrelsen enligt gällande lagstiftning inte är behörig att utfärda föreskrifter eller anvisningar om lärares arbetsmetoder och sålunda inte heller om videofilmning i samband med undervisningen (596/1/02).

5) En polisrättnings förfarande då den publicerade bilder som tagits med övervakningskamera

Justitiekanslersämbetet beslöt på eget initiativ undersöka ett fall där en polisrättnings enligt vad som framgick av tidningspressen hade öppnat webbsidor med bilder på unga personer som misstänktes för brott. Bilderna var tagna med övervakningskamera. Den biträdande polischeffen vid polisrättningen avlägsnade bilderna från webben så snart han fått kännedom om saken.

Biträdande justitiekanslern ansåg att publiceringen av bilderna skall bedömas enligt principen om skydd för privatlivet, dvs. enligt artikel 8 i Europarådets människorättskonvention och grundlagens 10 §. Biträdande justitiekanslern underströk att det ifrågasatt sättet att utreda brott var alltför strängt och att i fallet inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat de med avseende på förundersökningen gällande principerna om minsta olägenhet, proportionalitet och diskretion.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var polisrättnings förfarande oöverlagt, men inte direkt lagstridigt. Se även avsnitt 5.3.2, s. 88 (8/50/02).

Yttrandefrihet

Föreningsfrihet

Rätten till grundläggande trygghet

Garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning

6) Lagligheten i prisnedsättningar enligt förordningen om läkemedelstaxa

Transumt ur justitiekansler Paavo Nikulas klagomålsavgörande 16.1.2003, dnr 1455/1/02 mm. ingår i avsnitt 9.1, s. 130.

7) Folkpensionsanstaltens skyldighet att ge beslut

Klaganden hade tidigare bott och arbetat i Finland. Han flyttade 1.10.1998 till Spanien. Han bad Folkpensionsanstalten om sjukvårdsskydd E121 för att ordna sitt socialskydd medan han bodde i Spanien.

Folkpensionsanstaltens grupp för internationella ärenden beslöt 8.1.1999 avslå ansökan om blankett E121. Beslutet ansågs inte vara ett överklagbart avgörande utan en verkställighetsåtgärd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstalten på att enligt grundlagen har envar rätt att få ett överklagbart avgörande om sina rättigheter och skyldigheter. Biträdande justitiekanslern ansåg att klaganden borde ha fått ett avgörande i försäkringsärendet. Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut till Folkpensionsanstalten för kännedom och bad den meddela vilka åtgärder den eventuellt vidtagit i ärendet (274/1/00).

8) Rätten att få en kopia av ett avgörande på sitt eget språk

Klaganden kritiserade riksåklagarämbetet för att han inte på begäran hade fått en finskspråkig kopia av ett svenskspråkigt beslut, varmed åtal med anledning av ett svenskspråkigt klagomål över ett beslut om att inte väcka åtal hade förordnats bli väckt mot klaganden för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Klaganden ansåg att förfarandet stred mot ”de språkliga rättigheterna enligt Europeiska människorättskonventionen och språklagen”.

Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. följande om tillämpningen av bestämmelserna i Europarådets människorättskonvention.

Enligt konventionens artikel 6.3 a har envar som anklagas för ett brott rätt att ofördröjligen, på ett språk som han förstår och i detalj bli underrättad om innebörden av orsaken till anklagelsen mot honom.

Människorättsdomstolen har veterligen inte

uttryckligen tagit ställning till frågan om en högre åklagarmyndighets förordnande om väckande av åtal mot en viss person är en anklagelse i den bemärkelse som avses i människorättskonventionens artikel 6.3 a. En anklagelse eller ett åtal i den bemärkelse som avses i artikeln har i människorättsdomstolens praxis i allmänhet definierats som ”en myndighets officiella tillkännagivande om att ett brott påstås ha blivit begånget”. Denna definition är emellertid inte helt ovillkorlig eftersom människorättsdomstolen i vissa fall ansett att ”det kan finnas andra typer av åtal”.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan riksåklagarämbetets förfarande i ärendet uppenbarligen inte anses strida mot människorättskonventionens artikel 6.3 a, åtminstone inte enligt hittills varande tolkningspraxis. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt torde inte heller den misstänktes rättssäkerhet och trygghet av en rättvis rättegång förutsätta att ett åtalsförordnande betraktas som en anklagelse på det sätt som avses i människorättskonventionens artikel 6.3 a. Riksåklagarens åtalsförordnande har karaktären av en order till en åklagare att väcka åtal. Den åklagare som fått förordnandet avfattar det egentliga åtalet som är avsett för domstolen och om vars innehåll och motiveringar åtminstone den misstänkte har rätt att i detalj bli informerad på ett språk som han eller hon förstår.

Till den del som det i ärendet var fråga om tillämpning av språklagens bestämmelser konstaterade biträdande justitiekanslern följande.

Enligt den i detta fall tillämpliga gamla språklagens 5 § skulle domstolen och en annan myndighet i ett enspråkigt ämbetsdistrikt utfärda expedition på ämbetsdistriktets språk. Bl.a. centrala ämbetsverk var emellertid skyldiga att i sådana fall då den originala expeditionen enligt 6 § borde utfärdas på det andra språket, till expeditionen foga en laggill översättning, då en sakägare anhållit därom.

Enligt språklagens 6 § 1 mom. skulle domstolen och en annan myndighet i ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt utfärda expedition på det språk som sakägaren eller, då de är flera, sakägarna har använt eller om vars användande i expeditionen de har enats.

På biträdande riksåklagarens beslut skall i första hand tillämpas språklagens 6 § om tvåspråkiga ämbetsdistrikt. En tolkning i enlighet med språklagens 6 § leder till att en part inte har rätt att på begäran få en officiellt bestyrkt översättning av en expedition på myndighetens beko-

nad. Enligt denna tolkning är parterna i ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt i en sämre ställning än parterna i ett enspråkigt ämbetsdistrikt, där de enligt språklagens 5 § 2 mom. har rätt att få en översättning. I den juridiska litteraturen har denna tolkning ansetts vara ”avig” när det gäller förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Riksåklagarämbetet godkände i sitt utlåtande i och för sig den i den juridiska litteraturen framförda ståndpunkten att ett tvåspråkigt ämbetsdistrikt skall jämföras med ett enspråkigt vid bedömningen av rätten att få en översättning av en expedition. Riksåklagarämbetet ansåg emellertid att det inte enligt språklagen förelåg någon skyldighet att låta översätta expeditionen eftersom ”varken riksåklagarämbetet eller övriga åklagarmyndigheter nämns i den i språklagens 5 § 2 mom. ingående förteckningen över myndigheter som är skyldiga att foga laggilla översättningar till sina expeditioner”. Enligt riksåklagarämbetets uppfattning berör dess uppgifter som central förvaltningsmyndighet enbart förvaltningen av åklagarväsendet. I fråga om ett enskilt åtalsprövningsärende kan däremot en åklagare som utför åtalsprövning vid riksåklagarämbetet enligt dettas åsikt jämföras med övriga åklagare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han till denna del inte kan förena sig om riksåklagarämbetets syn på saken. Enligt språklagens 5 § 2 mom. är bl.a. centrala ämbetsverk skyldiga att på begäran foga en laggill översättning till en expedition. Enligt 5 § 1 mom. i lagen om allmänna åklagare är riksåklagarämbetet central förvaltningsmyndighet för de allmänna åklagarna. I den juridiska litteraturen har framförts åsikten att de centrala ämbetsverken enligt rättsliga kriterier kan indelas i administrativa ämbetsverk, affärsverk och vetenskapliga ämbetsverk. Också centralförvaltningsmyndigheter hänförs sålunda till de centrala ämbetsverken. Biträdande justitiekanslern ansåg att även om det skulle påstås att de uppgifter som ankommer på riksåklagarämbetet i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet gäller endast förvaltningen av åklagarväsendet, inte dess personals åklagarverksamhet, kan denna omständighet knappast anföras som motivering för att riksåklagarämbetet inte är ett centralt ämbetsverk i den bemärkelse som avse i språklagens 5 § 2 mom. Biträdande justitiekanslern anser att en sådan formell tolkning kan kritiseras från grundrättighetssynpunkt. Bestämmelsen som gäller de i grundlagen tryggade språkliga rättigheterna borde snarare tolkas extensivt än snävt.

Eftersom riksåklagarämbetets förfarande i ärendet emellertid enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte direkt kan anses strida mot språklagen har ärendet inte föranlett andra åtgärder från hans sida än att han har sänt en kopia av sitt svar till riksåklagarämbetet för kännedom (1077/1/01).

9) Behandling av klagomål och besvarande av brev

Justitiekanslern uppmärksammade polismyndigheterna på det som en grundläggande rättighet tryggade kravet på en god förvaltning, då myndigheterna hade underlåtit att svara på klagandens e-postförfrågningar om behandlingen av en brottsoffmälan. Vid bedömningen fästes inte avseende vid antalet meddelanden eller klagomål, vid sättet för framförande av meddelandena och inte heller vid den omständigheten att samma ärende redan behandlades av de högsta laglighetsövervakarna.

Med hänvisning till principen om god förvaltning uppmärksammade justitiekanslern samtidigt länsstyrelsen på att det är skäl att ge ett skriftligt avgörande i klagomålsärenden även om klagomålet inte föranleder några åtgärder.

I beslutet uppmärksammades också en polismyndighet på vikten av omsorgsfullhet då parter underrättas om att undersökningen avslutats. På ett allmänt plan tog justitiekanslern ställning bl.a. till den betydelse som det har för en part att en brottsoffmälan registreras utan dröjsmål. Se även avsnitt 6.4.2, s. 93 (416/1/01).

10) Dröjsmål med behandlingen av en ansökan

Justitiekanslern konstaterade med anledning av ett klagomål över behandlingen av en ansökan först vid Tullstyrelsen och sedan vid finansministeriet att klagandens ärende inte i enlighet med grundlagens 21 § 1 mom. hade behandlats ”utan ogrundat dröjsmål”. Ministeriet är skyldigt att se till att också ärenden som inte har kommit in till det via registraturen behandlas inom en skälig tid. Detta förutsätter klara anvisningar samt övervakning av att anvisningarna iakttas.

Justitiekanslern har för framtiden uppmärksammat ministeriet på vikten av att iaktta grundlagens 21 § 1 mom., dvs. bestämmelsen om behandling på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Se även avsnitt 6.5.3, s. 99 (212/1/01).

11) Dröjsmål med förundersökning

Biträdande justitiekanslern ansåg att förundersökningen utan orsak hade fördröjts i ett ärende som gällde misstanke om misshandel. Förundersökningen hade tagit över tre år i anspråk. Av utredningarna framgick ingen orsak till att förhören med olika personer hade gjorts med relativt långa mellanrum trots att bevisningen i denna typ av ärenden huvudsakligen baseras på parternas och ögonvittnens berättelser. Minnesbilderna brukar försvagas med tiden. En omständighet som i detta fall gjorde dröjsmål med förundersökningen särskilt klandervärd var att det brott som utreddes enligt åklagarens tolkning hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Se även avsnitt 5.2.4, s. (252/1/02).

12) Hörande av åklagaren i samband med ett åtal som målsäganden själv väckt

Hovrätten förkastade, utan att höra åklagaren, ett åtal som målsäganden själv väckt mot en tjänsteman såsom klart ogrundat. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att förfarandet stred mot principerna för rättegången i brottmål. Enligt rättsordningen skall åklagaren bevaka samhällets intresse när det gäller att förverkliga straffansvar. Genom hovrättens förfarande gick åklagaren och därmed samhället miste om möjligheten att ta ställning till det förfarande som målsägandens åtal avsåg. Åklagaren blir genom ett sådant förfarande slutgiltigt ”utspelad” vid behandlingen av brottmålet. Biträdande justitiekanslern gjorde till justitieministeriet en framställning om förtydligande av lagstiftningen om hörande av åklagaren i situationer där målsäganden utnyttjar sin primära åtalsrätt. Beslutet har i sin helhet tagits in i avsnitt 9.2 s. 136 (645/1/02).

13) Rätten till god förvaltning

I två klagomål kritiserades myndigheter för att de inte hade besvarat skrivelser. I det första fallet framgick det att klagandens skrivelse inte över huvudtaget kunde hittas, i det andra fallet hade det inte ansetts vara ändamålsenligt att besvara skrivelsen. I båda fallen ansåg myndigheterna att klaganden i varje fall redan hade fått sakenliga svar på sina skrivelser i andra sammanhang.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det faktum att skrivelsen i det första fallet hade förkommit tydde på att förvaltningsverksamheten var

bristfälligt ordnad och framförallt på att offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering inte hade iakttagits. Myndigheten uppmärksammades till denna del på de krav som en god informationshantering ställer och samtidigt också på vikten av allmän omsorgsfullhet vid hantering av handlingar.

Av utredningen framgick inte heller att den begäran om utlämning av en handling som det var fråga om i detta fall skulle ha besvarats i något tidigare skede. Därför meddelade biträdande justitiekanslern också till denna del myndigheten sin uppfattning om de krav som en god förvaltning ställer när det gäller att besvara brev.

I det andra fallet framgick det att myndigheten på eget initiativ hade svarat klaganden skriftligen föregående gång för över 12 år sedan och att de senare svaren närmast var utredningar med anledning av att klaganden bett andra myndigheter om utredningar. Det hade redan förflutit över åtta år från det föregående skriftliga svaret i det aktuella ärendet — i form av en skriftlig utredning till en annan myndighet.

Till denna del kunde förfarandet anses vara tolkbart när det gällde kravet på en god förvaltning. Med de grundläggande fri- och rättigheterna och i synnerhet kraven på en god förvaltning som utgångspunkt ansåg biträdande justitiekanslern att det med beaktande av den tid som förflutit snarare hade varit motiverat att i varje fall ge ett kort svar på skrivelsen t.ex. genom att hänvisa till de tidigare svaren. Då hade klaganden inte lämnats i ovisshet om vad som hänt med hans skrivelse hos myndigheten. På detta sätt hade det eventuellt också varit möjligt att undvika t.o.m. den situationen att ärendet i efterskott ytterligare måste utredas genom ett klagomålsförfarande. Se även avsnitten 6.5.3, s. 99 och 6.4.2, s. 93 (dnr 1303 och 1374/1/02).

14) Husrannsakan och beslag av egendom i en advokatbyrå

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande med anledning av ett ärende som gällde husrannsakan och beslag av egendom i en advokatbyrå att förhållandet mellan de bestämmelser i tvångsmedelslagen, rättegångsbalken och lagen om advokater som gäller omfattningen av vittnesförbud för biträde inte är helt klart. Biträdande justitiekanslern ansåg att denna oklarhet är problematisk eftersom syftet med att belägga ett biträde med vittnesförbud är att värna om förtroendeförhållandet mellan bi-

trädet och dennes huvudman. Biträdande justitiekanslern ansåg också att tvångsmedelslagens bestämmelser om husrannsakan i en advokatbyrå inte är så exakt utformade som Europarådets människorättskonvention förutsätter. Se även avsnitt 5.3.1, s. 80 (22/21/00 och 127/1/00).

15) Domsmotivering

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande den omständigheten att en tingsrätt inte hade motiverat en dom på det sätt som förutsätts i lagen om rättegång i brottmål. Av motiveringen framgick inte vilka rättsligt relevanta omständigheter som tingsrätten ansåg ha blivit bevisade i målet samt på vilka grunder. Tingsrätten borde enligt biträdande justitiekanslern ovillkorligen ha motiverat sin bevisbedömning, i synnerhet som den åtalade hade nekat till anklagelserna. Som motivering när det gäller bevisningen räcker det inte att referera parternas utsagor. Se även avsnitt 4.2.4, s. 69 (706/1/02).

16) Dröjsmål med behandlingen av ärenden

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt klagomålsavgörande konsumentklagonämndens långa behandlingstider, dvs. en fråga som han påtalat redan år 2000. Situationen var inte tillfredsställande, med beaktande av grundlagens 21 §. Biträdande justitiekanslern meddelade att han ansåg det vara viktigt att konsumentklagonämndens verksamhetsförutsättningar skyndsamt förbättras så att den nivå som förutsätts i grundlagens 21 § 1 mom. kan nås så snart som möjligt. Se även avsnitt 6.9.2, s. 108 (784/1/01).

17) Dröjsmål med behandlingen av ärenden

Justitiekanslern uppmärksammade i ett klagomålsavgörande Utlänningsverkets långa behandlingstider, dvs. en fråga som han påtalat redan år 2001. Situationen var inte tillfredsställande med beaktande av grundlagens 21 §. Justitiekanslern meddelade att han ansåg det vara viktigt att Utlänningsverkets verksamhetsförutsättningar skyndsamt förbättras så att den nivå som förutsätts i grundlagens 21 § 1 mom. kan nås. Se även avsnitt 6.4.2, s. 95 (1074/1/01).

18) Rättvis rättegång

Biträdande justitiekanslern gjorde en utredning av förvaltningsdomstolarnas arbetssituation eftersom det fanns tecken på anhopning av ärenden vid dem. Med tanke på rättsskyddet ansåg biträdande justitiekanslern att det var synnerligen oroväckande att behandlingstiderna kunde vara mycket långa också för sådana brådskande familje- och individrelaterade ärenden som gällde barnskydd och utkomststöd samt för utlänningsärenden.

Av utredningen framgick att behandlingstiderna vid vissa förvaltningsdomstolar var särskilt långa. Det kunde också konstateras att förvaltningsdomstolarnas arbetsmetoder i någon mån skilde sig från varandra när det gällde behandlingen av mål och uppföljningen av ärenden.

Biträdande justitiekanslerns utredning om förvaltningsdomstolarna refereras i avsnitt 9.8, s. 156 (14/50/03).

19) Rätt till social trygghet (GL 19 §)

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att socialbyråerna klart och tydligt informerar klienterna om att också en klient som får utkomststöd har rätt att vägra byta ut ett receptmedel mot ett billigare preparat. Socialbyrån kan inte i och för sig anses handla i strid med bestämmelserna om utbyte av läkemedel eller i strid med bestämmelserna om utkomststöd om den i regel går med på att betala endast för de billigaste läkemedelsalternativen i sådana fall då föreskrivaren inte har förbjudit utbyte. Den omständigheten att en person får utkomststöd kan emellertid inte heller i dessa situationer påverka den i läkemedelslagen angivna utbytesrätten och vederbörandes självbestämmanderätt som patient. Se även avsnitt 7.2.3.2, s. 120 (6/50/03).

20) Uppgifter som lämnas på tjänstens vägnar skall vara korrekta

En tjänsteman vid Statskontoret hade i en besvärsskrivelse till försäkringsdomstolen lämnat felaktiga uppgifter om Statskontorets tillämpningspraxis i vissa ärenden. Biträdande justitiekanslern anförde i sitt avgörande att enligt 14 § i statstjänstemannalagen skall en tjänsteman utföra sin uppgifter på behörigt sätt. Detta innebär också att en tjänsteman inte på tjänstens

vägnar får lämna felaktiga uppgifter. Biträdande justitiekanslern gav för framtiden tjänstemannen en anmärkning för det felaktiga förfarandet. Se även avsnitt 6.5.2, s. 99 (863/1/02).

21) Folkpensionsanstaltens anvisningar och kundbetjäning

I ett klagomål var det fråga om det sätt på vilket Folkpensionsanstaltens lokalbyrå hade handlat i ett ärende som gällde socialskyddsförmåner och sjukförsäkringsförmåner under en persons utlandsvistelse. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande borde personen i fråga på tydligare och mera flexibelt ha informerats om hur Finlands socialskyddslagstiftning tillämpas i sådana fall. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Folkpensionsanstalten sin uppfattning att denna i syfte att förenhetliga sina lokalbyråers praxis borde se över och eventuellt komplettera anvisningarna till byråerna. Se även avsnitt 6.10.2, s. 110 (665/1/02).

22) Förtroendet för myndigheter

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att en tjänsteman inte skall ge en klient vaga löften som saknar täckning. I en rättsstat är det viktigt att medborgarna kan lita på myndigheterna. Se även avsnitt 5.3.2, s. 84 (1270/1/02).

23) Ett ministeriums och dess tjänstemäns förfarande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden ett ministerium och dess tjänstemän på brister i proceduren då ett tillsättningsförfarande avbröts och en preliminär utredning beställdes. Besluten hade fattats muntligen. Avdelningschefen i fråga hade på uppmaning efteråt utrett beslutens innehåll och motiveringar. Beslutens (exakta) datum hade emellertid inte kunnat klarläggas. Avdelningschefens förfarande var inte heller förenligt med god förvaltningssed då han inte sett till att sökandena eller åtminstone alla som ännu då deltog i ansökningsförfarandet inom en skälig tid hade underrättats om besluten. Se även avsnitt 6.7.2, s. 105 (1141/1/00).

24) En tjänstemans språkbruk

I ett klagomål kritiserades det osakliga språkbruket i ett e-postmeddelande som en handläggare av utlänningsärenden vid en polisinskrifning hade sänt till en annan myndighet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polislagens och statstjänstemannalagens bestämmelser om ett sakligt uppträdande i tjänsten också gäller en tjänstemans språkbruk. Också detta skall vara sakligt. Nedsättande uttryck hör inte hemma i tjänstespråket. En tjänsteman skall också vara noga med att inte uttrycka sig på ett sätt som väcker tvivel om hans eller hennes opartiskhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tjänstemannen hade uttryckt sig på ett sätt som var nedlåtande och osakligt för att komma från en tjänsteman som dagligen skötte utlänningsärenden. Språkbruket var också ägnat att väcka misstanke om att tjänstemannen inte förhöll sig opartiskt till den person som uttalandet avsåg. Se även avsnitt 5.3.2, s. 87 (862/1/01).

Personlig frihet och integritet

25) Brottsrelaterat gripande och omhändertagande av ett barn

Efter att ha avgjort det i justitiekanslerns berättelse för år 2002 s. 59 och 149 relaterade klagomålsärendet 25.11.2002, dnr 313/1/02, som gällde polismyndigheternas och socialmyndigheternas förfarande vid ett brådskande omhändertagande av ett barn, sände biträdande justitiekanslern avgörandet för kännedom till inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet med en begäran om att ministerierna senast 1.9.2003 skulle meddela om de ansåg att ärendet föranledde åtgärder.

Social- och hälsovårdsministeriet sände 19.6.2003 en skrivelse till biträdande justitiekanslern. Enligt skrivelsen var erfarenheterna av samarbetet mellan polisen och socialförvaltningen huvudsakligen positiva. Ministeriet medger emellertid att socialarbetaren i det aktuella fallet helt förefaller ha glömt gränserna för sina befogenheter och klientens rättssäkerhet då han försökte hjälpa poliserna med deras uppgifter. Såsom konstateras i beslutet finns det en risk för att så sker då personer som representerar olika yrkeskårer arbetar nära varandra. Verksamheten skall ledas så att sådana ”misstag” som avses i klagomålet inte kan ske. Ministeriet berättade att

det inom den sociala sektorn pågår flera projekt som berör de problem som nämns i klagomålet. I samband med dessa projekt är det möjligt att uppmärksamma olägenheter som förekommit i samarbetet mellan myndigheter.

Inrikesministeriet berättade i sin skrivelse 21.8.2003 till biträdande justitiekanslern bl.a. att ministeriet sänt biträdande justitiekanslerns avgörande till polisförvaltningen för kännedom och för att beaktas. Ministeriet uppger att polis-inrättningarna har ordnat arbetsplatsutbildning om framförallt den anmälningsskyldighet som avses i barnskyddslagens 40 §. De frågor som tagits upp i klagomålet kommer också att behandlas inom ramen för polisens och socialförvaltningens gemensamma utbildning. Ministeriet hänvisar till de reformer som har föreslagits av Ungdomsbrottskommissionen bl.a. när det gäller samarbetet mellan olika myndigheter samt till Sosiaalitalto Oy/Socialkompetens Ab:s projekt om socialarbetet på polis-inrättningarna. Avsikten är att under projektets gång diskutera olika myndigheters anvisningar om verksamheten och om eventuella behov att justera lagstiftningen. Ministeriet anser att det under det fortsatta arbetet är skäl att uppmärksamma myndigheternas befogenheter samt frågan om vilken typ av lagstiftning som behövs för samarbetet (313/1/02).

26) Säkerhetsvisitation

En person som anlät till en motorcykelklubbs fest hade kroppsvisiterats. Den person som utförde åtgärden motiverade förfarandet närmast med säkerheten i arbetet. Se även avsnitt 5.3.4. x (252/1/02).

enligt åklagarens tolkning hade preskriberats medan förundersökningen pågick. ärskilt kland

Enligt polislagens 22 § har en polisman rätt att i samband med gripande, anhållande, häktning och tagande i förvar kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska de saker han medför. Dessutom har en polisman för att trygga säkerheten för deltagande i bl.a. en allmän sammankomst rätt att kroppsvisitera en person som anländer till en sådan tillställning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt rättsstatsprincipen skall utövningen av offentlig makt vara baserad på lag. Sådan säkerhetsvisitation som avses i polislagens 22 § innebär ett ingrepp i den grundläggande rätten till personlig frihet och integritet. Det är sålunda skäl att förhålla sig strikt till förutsättning-

arna för sådana åtgärder, för att de grundläggande rättigheternas betydelse inte skall urvattnas.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade polismannen enligt vad som utretts inte någon sådan grund för säkerhetsvisitationen som avses i polislagens 22 §. Polismannens hade inte för avsikt att gripa klubbmedlemmen och det var inte heller fråga om en sådan tillställning som avses i polislagens 22 §. Inte heller med hänvisning till säkerheten i arbetet hade polismannens rätt att utan stöd av explicit lagstiftning kränka den i grundlagen skyddade rättssfären. Se även avsnitt 5.3.2, s. 86 (990/1/02).

27) Bevisröskeln vid användning av tvångsmedel

Biträdande justitiekanslern betonade vikten av att beakta bevisröskeln som en förutsättning för användning av tvångsmedel i ett fall där den misstänkte hade förordnats undergå kroppsbesiktning bl.a. på grund av en misstanke om våldtäkt. En kroppsbesiktning kränker den som en grundläggande rättighet skyddade personliga integriteten. Detta skydd urvattnas om man inte förhåller sig allvarligt till bevisröskeln, som är en förutsättning för användning av tvångsmedel. Biträdande justitiekanslerns avgörande (483/1/02) refereras utförligt i avsnitt 9.7, s. 150 (483/1/02).

28) Klagomål rörande statsministerns specialmedarbetare

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en tjänsteman som besvarar en förfrågan så omsorgsfullt som möjligt skall kontrollera att de uppgifter som han eller hon lämnar är korrekta. Om uppgifterna är felaktiga kan de vilseleda frågeställaren på ett sätt som äventyrar dennes rättssäkerhet. Också den omständigheten måste beaktas att en myndighet som lämnar felaktiga uppgifter undergräver förtroendet för sin verksamhet. Se även avsnitt 6.2.1, s. 92 (708/1/03).

29) Innehållet i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

En arbetskraftskommission hade tolkat klagandens skriftliga svar till en arbetskraftskonsulent så att klaganden, som tidigare anmält sig som arbetsoförmögen för viss tid, fortfarande

inte hade sökt heltidsarbete. Folkpensionsanstaltens lokalbyrå avslög klagandens ansökan om arbetsmarknadsstöd utifrån arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande. Utlåtandet rättades senare så att klagandens arbetsmarknadsstöd avbröts för sammanlagt två veckor.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbetskraftsbyrån på att det i ett oklart fall som detta hade varit skäl att noggrannare utreda vilken typ av stöd klaganden ansökte om och om han eventuellt kunde ta emot heltidsarbete. Den bristfälliga utredningen återverkade på motiveringen till arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande. Se även avsnitt 6.11.1, s. 112 (1233/1/01).

30) Dröjsmål med behandlingen av ett överklagande

I ett klagomålsärende som gällde dröjsmål med behandlingen av ett överklagande vid handels- och industriministeriet ansåg justitiekanslern det uppenbart att även om ett beslut hade fattats 1993—1994 hade ministeriet inga grunder för att ändra det överklagade beslutet på det sätt som klaganden önskade. Detta ändrade emellertid inte det faktum att klagandens ärende borde ha behandlats utan dröjsmål. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden handels- och industriministeriet på vikten av en omsorgsfull och snabb behandling av inkomna ärenden. Se även avsnitt 6.9.2, s. 109 (808/1/01).

4 Laglighetsövervakningen av domstolarna

4.1 Allmän översikt

4.1.1 Klagomål

Justitiekanslern övervakar lagligheten i domstolarnas verksamhet dels utgående från klagomål, dels på eget initiativ. År 2003 inkom till justitiekanslern 220 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 53 klagomål och över specialdomstolarnas förfarande 24 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande har ökat något jämfört med förra året.

Enligt grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättsskipningen är därför i praktiken snävare än övervakningen av den övriga förvaltningen. Vid övervakningen av domstolarnas rättsskipning kan justitiekanslern i allmänhet ingripa endast i procedurfel samt i förfaranden som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna samt de 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 är det fråga om att behandlingen har dragit ut på tiden. Också andra omständigheter som gäller förfarandet, t.ex. motiveringen av avgöranden och jävsfrågor har föranlett åtgärder. I de klagomål som hänför sig till detta avsnitt har det varit fråga om ärenden av varierande slag, men huvudsakligen om innehållet i domstolarnas avgörande samt om rättegångsförfarandet. Klagandena har i allmänhet överdrivna förväntningar när det gäller justitiekanslerns laglighetsövervakning av domstolarna. Justitiekanslern kan inte påverka behandlingen av ett anhängigt ären-

de och inte heller ändra eller undanröja domar. Justitiekanslern kan inte heller ompröva bevisvärdet av det bevismaterial som en domstol har lagt till grund för sitt beslut.

Bestämmelserna om förfarandet i tvistemål justerades genom en lagändring som trädde i kraft 1.1.2003. Syftet med reformen är att effektivisera underrättsförfarandet. Genom lagändringen förenklas och förenhetligas förfarandet. Avsikten är att rättegången tydligare skall vara en konsekvent fortskridande helhet, där tidigare skeden i rättegången skall kunna utnyttjas i senare skeden.

Försäkringsdomstolens organisation ändrades 1.5.2003. Avsikten är att utveckla organisationen så att den blir flexiblere och mera specialiserad. Reformen innebär att försäkringsdomstolen indelas i avdelningar som är specialiserade på vissa grupper av ärenden. Varje avdelning leds av en lagman.

Behandlingen av besvär i hovrätterna förnyades 1.10.2003 då differentiering av behandlingen, dvs. ett sällningsförfarande infördes. En del av ärendena avgörs efter reformen i ett förenklat förfarande. Dessutom effektiviserades behandlingen av ärenden i hovrätterna och det blev möjligt att anföra s.k. motbesvär.

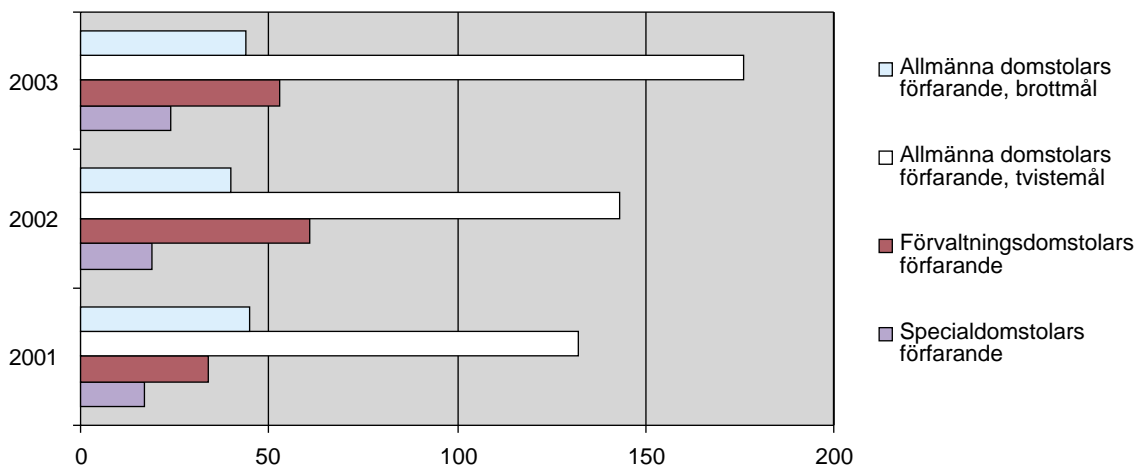
Tingsrättsnätverket utvecklades så att Vammala tingsrätt 1.6.2003 till största del anslöts till Tammerfors tingsrätt. Statsrådet beslöt 18.6.2003 att Alavus tingsrätt ansluts till Seinäjoki tingsrätt och Lappo tingsrätt till Kauhava tingsrätt.

Den av statsrådet tillsatta kommittén för utveckling av domstolsväsendet gav sitt betänkande 16.12.2003. I betänkandet dryftar kommittén hur domstolsväsendet skall kunna svara på de nya, växande krav som ställs på det.

Av figur 4 framgår hur antalet klagomål gällande domstolarna har utvecklats åren 2001—2003.

Figur 4

Klagomål mot domstolar 2001—2003



4.1.2 Granskningsverksamhet

Justitiekanslersämbetet har inom ramen för laglighetsövervakningen 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 14.1.2003 gav biträdande justitiekanslern rättsregistercentralen anvisningar om i vilken ordning beslutsmeddelande skall sändas in för år 2003.

År 2003 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 6 672 meddelanden om fängelsedomar. De fel som uppdagats i meddelandena har föranlett justitiekanslern att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare av avsnitt 4.3.

Enligt hovrättsförordningens 23 § 2 mom. skall hovrätterna för kännedom tillställa justitiekanslern de granskningsberättelser som deras granskningsfiskaler har uppgjort. Hovrätterna har till justitiekanslern sänt berättelserna över de granskningar av tingsrätterna som de verkställt år 2002. Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att det fortsättningsvis är skäl att vid granskningarna uppmärksamma domstolarnas tillämpning av de grund-

läggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, och domstolarnas tillämpning av ny lagstiftning (i fråga om procedurbestämmelser i synnerhet de ändrade bestämmelserna om tvistemålsprocessen). Det är också skäl att följa bestämmelserna om skuldregleringsärenden, t.ex. vilka principer som skall iakttas vid fördelningen av ärenden (mellan domare, tingsfiskaler och notarier) och vid sammanträden.

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Kouvola och Östra Finlands hovrätter, Kouvola tingsrätt samt Tavastehus, Kouvola och Kuopio förvaltningsdomstolar. Två av justitiekanslersämbetets föredragande besökte Helsingfors förvaltningsdomstol för att diskutera arbetssituationen och arbetsmetoderna. Dessutom besökte biträdande justitiekanslern Forssa tingsrätt för att bekanta sig med den nuvarande straffprocessen. Biträdande justitiekanslern följde med brottmålsrättegångar och diskuterade straffprocessuella frågor med tingsrättens domare. Biträdande justitiekanslern bekantade sig också med rättsregistercentralen i Tavastehus. Rättsregistercentralen sköter bl.a. verkställighet av böter, förverkandepåföljder och avgifter samt upprätthåller vissa register inom rättsförvaltningen.

Under sina inspektioner 2002 och 2003 bekantade sig biträdande justitiekanslern bl.a. med förvaltningsdomstolarnas verksamhet och arbetssi-

tuation. Under sina besök och med ledning av justitieministeriets statistik över förvaltningsdomstolarnas arbetssituation kunde han konstatera att antalet oavgjorda ärenden vid årets slut alltid hade ökat jämfört med föregående år. Från rättsskyddssynpunkt är det oroväckande att behandlingstiderna också i sådana brådskande ärenden som gäller familje- och individrelaterat barnskydd och utkomststöd samt utlänningsärenden kan vara avsevärt långa. Biträdande justitiekanslern beslöt därför utreda förvaltningsdomstolarnas arbetssituation, orsakerna till de långa behandlingstiderna, arbetsmetoder som kan förkorta behandlingstiderna och uppföljningspraxis samt inhämta närmare information om behandlingen av vissa grupper av ärenden som har ett nära samband med rättsskyddet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sin utredning som blev klar 12.12.2003 bl.a. att utredningsarbetets resultat visar att det är skäl att fortsätta diskussionen om behoven att utveckla förvaltningsprocessen - såväl inom förvaltningsdomstolarna genom utveckling av arbetsmetoderna inom ramen för den gällande lagstiftningen som på ett mera allmänt plan, i syfte att analysera och rätta till förekommande problem. Biträdande justitiekanslerns utredning refereras i avsnitt 9.8, s. 156 (14/50/03).

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. Tjänsteåtal mot domare behandlas i regel i hovrätten. I rättegångsbalkens 27 kap. föreskrivs om förfarandet i brottmål som hovrätten behandlar i första instans.

Justitiekanslern kan få vetskap om att en domare misstänks för tjänstebrott antingen genom ett åtal eller direkt från domstolsväsendet. Hovrätterna skall enligt 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till deras kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrät-

ten. Ett meddelande om att en domare misstänks för tjänstebrott kan även komma från t.ex. en chefsdomare. Också polisen är skyldig att underrätta justitiekanslern om att domare misstänks för tjänstebrott. Anmälan skall göras genom att justitiekanslersämbetet med fax eller per post tillställs en kopia av brottsanmälan eller någon annan redogörelse för saken. Anmälan skall göras så snart polisen har fått kännedom om saken. (Biträdande justitiekanslerns brev 17.6.1999, som inrikesministeriet 23.5.2000 vidarebefordrade till polisens länsledning för kännedom och iakttagande). I klara fall har justitiekanslersämbetet per telefon meddelat undersökningsledaren i ärendet att det från justitiekanslersämbetets sida inte finns något hinder för att förundersökningen läggs ner med stöd av förundersökningslagens 2 § 1 mom. Undersökningsledaren måste emellertid alltid självständigt överväga om förundersökningen kan avslutas. Om någon förundersökning inte görs skall beslutet sändas till justitiekanslersämbetet där det därefter ytterligare prövas om det finns anledning att misstänka domaren för något förfarande som är klandervärt från tjänstemannarättslig synpunkt.

Justitiekanslern förordnade under verksamhetsåret i ett fall om väckande av åtal för tjänstebrott mot en domare. Domstolsbehandlingen överfördes till följande år.

4.1.4 Förfarandet vid domstolsövervakningen

Vid behandlingen av klagomål som gäller domstolen iakttas i stor utsträckning samma förfarande som vid behandlingen av klagomål som gäller tjänstemän i allmänhet. Efter en genomläsning av klagomålet och eventuellt rekvirering av handlingar samt inhämtande av annan preliminär utredning (t.ex. per telefon) avgörs det om den som klagomålet riktats mot skall ombes inkomma med en utredning. Om en domare kan misstänkas ha handlat i strid med lag eller s.k. god domstolssed eller överskridit sin prövningsrätt avkrävs domaren en förklaring. Därefter bereds klaganden innan ärendet avgörs i regel ännu tillfälle att komma med ett bemötande. Om det efter att utredningen inhämtats (eller i undantagsfall redan därförinnan) finns skäl att misstänka att en domare har begått ett brott i tjänsten, uppmanas polisen göra förundersökning varefter åtalsprövning utförs i ärendet. Förundersökningen görs vanligen av centralkriminalpolisen.

4.2 Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder

4.2.1 Tjänsteåtal

Åtalsprövning med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

Enligt en anmälan från en tingsrättslagman hade en tingsdomare som ordförande i ett brottmål varit alkoholpåverkad under sammanträdet. Två timmar efter sammanträdet gjorde tingsdomaren ett utandningsprov. Det första provet gav siffran 1,6 promille och ett följande prov något senare 1,7 promille.

Eftersom det med anledning av lagmannens promemoria och den utredning som justitiekanslersämbetet inhämtat fanns skäl att misstänka tjänstebrott, bad justitiekanslern central kriminalpolisen göra förundersökning i ärendet.

Vid förundersökningen bestred tingsdomaren att hon gjort sig skyldig till brott. Tingsdomaren framhöll att enligt hennes åsikt hade parterna inte lidit någon skada av att hon varit alkoholpåverkad under sammanträdet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det vid förundersökningen inte hade framkommit skäl att ifrågasätta resultaten av utandningsproven. De iakttagelser som lagmannen och tingsrättens sekreterare gjort i samband med tingsdomarens utandningsprov stod inte heller i konflikt med provresultaten. Eftersom tingsdomaren inte ens hade påstått att hon druckit alkohol efter sammanträdet hade alkoholhalten i hennes blod under sammanträdet varit betydligt högre än vid tidpunkten för blåsprövet. Justitiekanslern ansåg därför att det styrkts att tingsdomaren varit berusad som ordförande för tingsrättens sammanträde.

I straffrättsligt hänseende skulle tingsdomarens förfarande enligt justitiekanslerns åsikt bedömas närmast utifrån rekvisitet för brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 9 §.

Bestämmelsen lyder: ”Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i detta kapitel, bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt dömas till böter eller fängelse i högst ett år.”

Vid bedömningen av detta fall är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att uppmärksamma tre omständigheter:

1) hade tingsdomaren då hon som rättens ordförande var berusad brutit mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas vid tjänsteutövning,

2) om tingsdomaren hade brutit mot sin tjänsteplikt på det sätt som avses i bestämmelsen, var gärningen då emellertid ringa, och

3) om det var fråga om ett uppsåtligt förfarande, dvs. var tingsdomaren medveten om sitt berusningstillstånd och om att hon genom att uppträda berusad som rättens ordförande bröt mot sin tjänsteplikt enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter.

1) brott mot tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter.

Enligt 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen skall en tjänsteman uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter.

I rättspraxis (HD 2000:40) har det ansetts att bestämmelsen om en tjänstemans allmänna skyldigheter inte har en självständig ställning oberoende av andra bestämmelser. Bestämmelsen har i den juridiska litteraturen ansetts vara problematisk med beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen, som förutsätter att straffbestämmelser är exakta. Det anses att straffrättsligt ansvar förutsätter ett brott mot en exakt angiven tjänsteplikt för att straffansvar skall uppkomma. (Nuutila, Kari-Matti: KKO: n ratkaisut kommentiteinen I, s. 249). I den juridiska litteraturen har det å andra sidan ansetts att det i praktiken är omöjligt att i bestämmelser och föreskrifter i detalj beskriva alla tjänsteplikter. (Viljanen, Veli-Pekka: LM 4/2000 s.615). Den omständigheten att tjänsteplikten skall vara baserad på bestämmelser eller föreskrifter anses inte förutsätta att tjänsteplikten som sådan skall beskrivas i bestämmelserna eller föreskrifterna. Tjänstepliktens närmare innebörd skall härledas från någon bestämmelse eller föreskrift. (Rautio, Ilkka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, Rikosoikeus 2002, s.1294).

Ett förbud mot att som rättens ordförande vara berusad kan enligt justitiekanslerns åsikt härledas från statstjänstemannalagens bestämmelse om en tjänstemans allmänna skyldigheter och dessutom från domarens skyldigheter som utövare av dömande makt.

De oberoende domstolarna utövar sin dömande makt enligt grundlagen genom att i enskilda fall tillämpa bestämmelser som har utfärdats av lagstiftningsorgan. I den juridiska litteraturen

har det ansetts att den dömande makten innefattar också vissa ”befogenheter” som inte har någon självständig betydelse men som kan vara nödvändiga vid utövning av den dömande makten. Till dessa befogenheter hör t.ex. domarnas processlednings- och disciplinära makt. (Tirkkonen, Tauno, Suomen Siviiliprosessioikeus I 1961, s.117—118).

Processledningen i brottmål regleras i 6 kap. 5 § i lagen om rättegång i brottmål, enligt vilken domstolen skall övervaka att klarhet och ordning iaktas i behandlingen av mål (1 mom.). Domstolen skall också övervaka att målet blir riktigt behandlat och att sådant som inte hör till målet inte inblandas i det. Om en parts framställning är oklar eller bristfällig, skall domstolen ställa honom de frågor som behövs för att avhjälpa dessa oklarheter och brister (2 mom.). De skyldigheter som ordföranden har enligt dessa bestämmelser kan också ses som garantier för en rättvis rättegång enligt grundlagens 21 §.

I rättegångsbalkens 14 kap. 6 § om disciplinär makt föreskrivs att rättens ordförande är skyldig att övervaka att ordningen vid sammanträdet upprätthålls. Han bör för den skull avbryta olämplig utsaga och tillrättvisa en var som uppträder störande eller otillbörligt.

Enligt justitiekanslerns åsikt var det i detta fall en bedömningsfråga om tingsdomarens fysiska och psykiska skick under sammanträdet på grund av berusningen var så pass nedsatt att hon inte förmådde sköta sina uppgifter som ordförande under rättegången. I den medicinska litteraturen ingår följande allmänna beskrivning av hur alkoholhalt i blodet påverkar beteendet, prestationsförmågan och sinnestillståndet:

”Då alkoholhalten i blodet stiger blir det allt mera uppenbart att nervsystemets funktioner förlamas. Då alkoholhalten stiger över en promille kan tecken på berusning redan tydligt iaktas. Kroppsrörelserna och gången blir klumpig, talet ljudligt och sluddrigt, hörseln nedsatt, uppmärksamheten avtrubbad, transpirationen ymnigare, ögonvitorna röda och reaktionerna långsammare. Samtidigt försämras nivån på den berusade personens intellektuella prestationer och därmed också hans omdömesförmåga. Då alkoholhalten i blodet stiger över två promille börjar alkoholpåverkan påminna om ett narkotiskt tillstånd då alla smärtförmågor och medvetandet påverkas” (Kiiianmaa, Kalervo: Kapitlet Alkohol i verket Päihdeläketiede 1998, s. 103).

Vid förundersökningen hördes de vid sammanträdet närvarande nämndemännen, åklagaren och tingssekreteraren som vittnen. De berättade

att tingsdomarens berusning klart kunde iaktas i hennes uppträdande. Vittnena hade lagt märke till bl.a. tingsdomarens sätt att prata.

Justitiekanslern drog den slutsatsen att tingsdomaren hade varit ordförande vid sammanträdet trots att hennes fysiska och psykiska skick på grund av alkoholpåverkan var så nedsatt att hon inte i alla avseenden klarade av uppgifterna som ordförande. Tingsdomaren hade sålunda brutit mot sin lagstadgade tjänsteplikt.

2) Gärningens obetydlighet

Vid bedömning av förfarandets klandervärdhet kunde man enligt justitiekanslerns åsikt inte (enbart) utgå från tingsdomarens påstående att hennes berusning inte hade åsamkat parterna i de behandlade målen någon konkret skada. Klandervärdheten måste bedömas ur ett vidare perspektiv. De oberoende domstolarna och därmed de enskilda domarna utövar en betydande samhällelig makt över medborgarna. Som motvikt till dessa omfattande maktbefogenheter kan domarna förutsättas uppträda särskilt oklanderligt i tjänsten. Betydelsen av ett oklanderligt uppträdande accentueras då en domare är ordförande för ett sammanträde. I det sammanhanget är den uppfattning som personer som är utomstående i förhållande till domstolsväsendet får av domstolens verksamhet av yttersta vikt. Det är i sista hand fråga om att upprätthålla förtroendet för hela domstolsväsendet. Mot denna bakgrund kunde menligheten och skadligheten av tingsdomarens gärning inte som en helhet bedömas vara ringa på det sätt som avses i lagrummet. Alkoholhalten i blodet hade varit relativt hög och tingsdomaren hade uppträtt klart alkoholpåverkad under sammanträdet. Ännu två timmar efter sammanträdet hade tingsrättens lagman konstaterat att tingsdomaren inte var arbetsför.

3) Gärningens uppsåtlighet

På grund av sin utbildning och sitt arbete bör tingsdomaren bättre än genomsnittet känna till hur snabbt alkohol förbränns i kroppen. Tingsdomaren hade kvällen (och natten) före sammanträdet druckit en stor mängd alkohol, medveten om sammanträdet följande morgon. Enligt vad vittnena berättade hade tingsdomaren under sammanträdet uppträtt på ett sätt som avvek från det normala. Justitiekanslern ansåg att tingsdomaren med beaktande av den mängd alkohol hon druckit och utgående från vad hon kunde iaktta om sitt eget uppträdande borde ha insett att hon var berusad och att hon på grund av sitt sålunda nedsatta fysiska och psykiska skick inte kunde sköta sina plikter som ordförande på ett oklanderligt sätt.

Enligt justitiekanslerns åsikt borde tingsdomaren i varje fall efter moget övervägande ha förstått att hon var berusad och att hennes förutsättningar att sköta uppgifterna som ordförande sålunda var väsentligt nedsatta. Tingsdomarens förfarande uppfyllde sålunda åtminstone rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §.

Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt och i andra hand för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Hovrätten behandlade ärendet år 2004 (12/31/02).

4.2.2 Framställning

Anvisning om överklagande av rättegångsavgift

I samband med ett klagomål framgick det att en anvisning om överklagande av en rättegångsavgift som en förvaltningsdomstol hade uppburit för behandlingen av ett ärende var bristfällig och att praxis i detta avseende varierade mellan förvaltningsdomstolarna. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning berodde detta på att det varken i 10 § i lagen om avgifter för domstolar och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer eller i 9 § i den förordning som utfärdats med stöd av lagen fanns några bestämmelser om saken. Justitieministeriet hade inte heller utfärdat anvisningar till domstolarna om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att den omständigheten att praxis varierar från en förvaltningsdomstol till en annan är otillfredsställande med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Det är inte heller förenligt med bestämmelsen i grundlagens 21 § om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning att ge klienten besvärshanvisning först efter att denne eventuellt på eget initiativ vill ta kontakt med den myndighet som påfört avgiften.

Biträdande justitiekanslern gjorde därför med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet en framställning till justitieministeriet om att detta bör överväga åtgärder för att förenhetliga bestämmelserna om besvärshanvisning när det gäller rättegångsavgifter.

Ställningstagandet i det aktuella fallet gällde uttryckligen endast förvaltningsdomstolarna. Eftersom samma problem enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan förekomma också i fråga om övriga domstolar och i fråga om justitieförvaltningsmyndigheter vilkas avgifter inte berörs av den nämnda lagen, ombads ministeriet

uppmärksamma frågan också för deras vidkommande.

Justitieministeriet ombads före utgången av år 2003 meddela vilka åtgärder det vidtagit i ärendet.

Justitieministeriet meddelade 29.12.2003 (OM 8/31/2003) att på de räkningsblanketter som domstolarna använder för att uppber domstolsavgifter numera finns en text varav bl.a. framgår det första skedet när det gäller överklagande av en avgift, dvs. rättelse av avgiften. Motsvarande text finns på kvittot som ges till klienter som betalat avgiften kontant på domstolens kansli (1116/1/01).

4.2.3 Anmärkningar

1) En notarie misstänktes för tjänstebrott

En notarie som fullgjorde sin domstolspraktik vid en tingsrätt hade varit ordförande vid ett sammanträde som gällde häleribrott. Det hade blivit nödvändigt att ställa in sammanträdet. Notarien förordnade att svaranden vid vite skulle infinna sig till ett nytt sammanträde. Vid tingsrättens kansli hade emellertid felaktigt utfärdats en hämtningskungörelse som notarien av misstag undertecknat. Två dagar före det planerade sammanträdet hämtade polisen svaranden med stöd av hämtningsförordnandet i hans hem och förde honom till polishäktet. Efter att svarandens biträde kontaktat notarien frigavs svaranden följande dag. Frihetsberövandet hade räckt ca 20 timmar.

Vid polisens förundersökning misstänktes notarien ha gjort sig skyldig till frihetsberövande av oaktsamhet och till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sin åtalsprövning att den olägenhet eller skada som orsakats svaranden genom frihetsberövandet — särskilt med beaktande av det relativt korta frihetsberövandet — hade varit obetydlig i den mening som avses i de nämnda bestämmelserna och att rekvisiten för de misstänka brotten sålunda inte uppfylldes.

I fråga om den tjänstemannarättsliga bedömningen av förfarandet hänvisade biträdande justitiekanslern till statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. enligt vilket en tjänsteman skall utföra sina uppgifter på behörigt sätt. I den juridiska litteraturen har detta ansetts betyda närmast normal, sedvanlig omsorgsfullhet samt att en tjänsteman i sin tjänsteutövning skall uppträda och handla

på det sätt som tjänstens karaktär uppenbarligen förutsätter.

Biträdande justitiekanslern ansåg att notarien då han undertecknade det ogrundade hämningsförordnandet hade handlat i strid med den nämnda bestämmelsen. En omständighet som var ägnad att understryka betydelsen av omsorgsplikten i ärendet var att verkställigheten av ett hämningsförordnande innebär ett kraftigt ingrepp i den personliga friheten, som tryggas i grundlagen.

Biträdande justitiekanslern gav notarien en anmärkning för att han handlat i strid med stats-tjänstemannalagens 14 § 1 mom. (25/31/02).

2) Underskridande av straffskalan samt en nämndemans ansvar

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett bötesstraff trots att straffskalan för brottet i fråga förutsatte fängelse för viss tid.

Den tingsdomare som varit rättens ordförande då beslutet gavs hade av misstag tillämpat straffskalan i fel lagrum och dessutom för nämndemännen förklarat att straffskalan i det lagrummet skulle tillämpas i det aktuella fallet. Tingsdomarens felaktiga förfarande ansågs inte uppfylla rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §, eftersom gärningen med hänsyn till dess menlighet och skadlighet samt andra omständigheter i samband med den var ringa bedömd som en helhet. Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsdomaren då han tillämpade fel straffskala emellertid handlat så oaktsamt att han gav tingsdomaren en anmärkning för förfarandet, som stred mot statstjänstemannalagens 14 § 1 mom.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande i fråga om tingsrättens nämndemän att dessa bör kunna lita på ordförandens redogörelse för de rättsliga aspekterna på ett ärende samt för de bestämmelser som skall tillämpas i ärendet. Om ordföranden har gett en sådan redogörelse aktualiseras nämndemännens ansvar endast i undantagsfall. Biträdande justitiekanslern ansåg att nämndemännen hade kunnat lita på tingsdomarens redogörelse för den tillämpliga straffskalan. Nämndemännen var inte skyldiga att på eget initiativ förvissa sig om straffskalans riktighet eftersom i ärendet inte hade framkommit någonting som gav dem särskild anledning att närmare utreda om tingsdomarens redogörelse för straffskalan var korrekt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att nämndemännen inte

var ansvariga för felet i tingsrättens avgörande på ett sådant sätt att det fanns anledning att vidta åtgärder mot dem (16/31/03).

4.2.4 Meddelanden

1) En förvaltningsdomstols förfarande i ett utnämningssärende

Två kvinnliga klagande ansåg i sin klagoskrivelse att de var mera meriterade för en tjänst som förvaltningsrättssekreterare än den manlige sökande som utnämndes. Klaganden tillställde justitiekanslersämbetet jämställdhetsombudsmannens yttrande med en meritjämförelse som beaktade förvaltningsrättssekreterarens arbetsuppgifter och arbetsgivarens urvalsgrunder. Jämställdhetsombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att arbetsgivaren utan att göra sig skyldig till diskriminering som strider mot jämställdhetslagen har rätt att bedöma och väga sökandenas meriter på det sätt som arbetsgivaren anser att bäst främjar en framgångsrik skötsel av tjänsten (HD 1996:141). Sökandenas meriter skulle granskas uttryckligen i förhållande till de betoningar som arbetsgivaren på förhand meddelat. Jämställdhetsombudsmannen ansåg i sitt utlåtande att samtliga tre kvinnliga klagande i fråga om sin arbetserfarenhet samt en klagande också i fråga om sin utbildning var mera meriterade än den manlige sökanden.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det i ärendet inte vid tillsättningen av tjänsten hade framkommit något med arbetet eller uppgiftens karaktär sammanhängande vägande eller godtagbart skäl att diskriminera klagandena, som var mera meriterade än den manlige sökande som utnämndes. Justitiekanslern konstaterade att prövningen av klagomålet inte motiverade något annat slutresultat än det som jämställdhetsombudsmannen kommit fram till. Enligt jämställdhetsombudsmannens avgörande fanns det också förutsättningar för en eventuell skadeståndsrättegång. Justitiekanslern nöjde sig därför för sin del med att uppmärksamma förvaltningsdomstolen på vikten av en omsorgsfull tillämpning av jämställdhetslagen (365/1/00).

2) Skrivfel i domslut

I ett domslut hade felaktigt angivits att prövotiden för ett fängelsestraff upphörde 31.12.2002 i stället för 31.1.2003. Prövotiden underskred så-

lunda den minimitid som anges i strafflagens 2b kap. 2 §.

Eftersom felet som domstolen inte på eget initiativ hade upptäckt eventuellt hade kunnat påverka straffverkställigheten, uppmärksammade biträdande justitiekanslern den ansvarige ordföranden på vikten av att domslut upprättas omsorgsfullt och noggrant (21/31/02).

3) Hörande av åklagaren vid domstolsbehandlingen av åtal som målsäganden väckt

Biträdande justitiekanslerns beslut har i sin helhet tagits in i avsnitt 9.2, s. 136 (645/1/02).

4) Domsmotivering

Åklagaren yrkade i tingsrätten straff på svaranden för fem olika brott som begåtts vid olika tidpunkter. Ett åtal gällde brott mot offentlig frid och fyra åtal gällde olaga hot.

Tingsrätten redogjorde i sin domsmotivering i korthet för vad målsägandena i rätten hade berättat om svarandens förfarande. Därefter konstaterades i motiveringen i allmänna ordalag att målsägandena på grund av svarandens uppträdande hade orsak att vara rädda för denne och bereda sig på att svaranden på något sätt skulle sätta sina hoteller i verket. I motiveringen konstaterades vidare att det vid bedömningen av frågan om det i den aktuella situationen funnits någon grundad anledning för målsägandena att frukta för sin personliga säkerhet, var det skäl att fästa särskilt avseende vid målsägandenas personliga uppfattning om situationens farlighet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att tingsrättens dom inte hade motiverats i enlighet med 11 kap. 4 § i lagen om rättegång i brottmål. Av motiveringen framgår inte vilka i rättsligt hänseende relevanta omständigheter tingsrätten ansett vara bevisade och på vilken grund. I domen redogjordes endast för vad målsägandena berättat om svarandens beteende. Dessa berättelsers betydelse som bevis har inte på något sätt bedömts och motiverats i domen. Tingsrätten borde enligt biträdande justitiekanslern nödvändigtvis ha motiverat sin bedömning av bevisningen, i synnerhet med beaktande av att den åtalade bestridit åtalen. Referatet av innehållet i målsägandenas berättelser räcker inte som motivering när det gäller bevisröskeln.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt framgår det inte heller tydligt av motiveringen vilka

brott svaranden enligt tingsrättens uppfattning gjort sig skyldig till.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den tingsdomare som varit ordförande vid behandlingen av ärendet på vikten av en adekvat domsmotivering (706/1/02).

5) Förkomna ljudupptagningar

Ljudupptagningarna av förhör med parter och vittnen vid hovrättens huvudförhandling hade förkommit. Klaganden framförde i sitt klagomål misstanken att hovrätten ”försökte hemlighålla ljudupptagningar som var pinsamma för dem” eftersom han ansåg att han grundlöst kommanderats att vara tyst vid huvudförhandlingen. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att orsaken till att ljudupptagningarna förkommit inte hade kunnat klarläggas. Enligt vad som utretts föreföll anvisningarna om förvaring av ljudupptagningar inte vara bristfälliga. Biträdande justitiekanslern såg inga skäl att misstänka att hovrätten avsiktligt hade förstört ljudupptagningarna i syfte att försvåra utredningen av sitt eget förfarande eller med något annat osakligt motiv. Orsaken till att ljudupptagningarna förkommit föreföll vara ett mänskligt misstag. Eftersom hovrätten hade tillgång till ljudupptagningarna ännu då den satte upp domen har dess verksamhet uppenbarligen inte försvårats av att ljudupptagningarna senare förkommit. Högsta domstolen hade inte rekviderat ljudupptagningarna då den fattat beslut om att inte bevilja klaganden besvärstillstånd. Klaganden kan i viss mån ha orsakats olägenhet av att inte ha tillgång till ljudupptagningarna då han ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen och avfattade sitt klagomål till justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hovrätten på vikten av en omsorgsfull förvaring av ljudupptagningar. Det är till denna del i sista hand fråga om att upprätthålla förtroendet för domstolens verksamhet (815/1/02).

6) Motivering av ett beslut om begränsning av en rättegångs offentlighet

Tingsrätten och hovrätten hade med hänvisning till 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång beslutat att den muntliga förhandlingen i ett ärende skulle hållas utan att allmänheten är närvarande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det i lagen om offentlighet vid rättegång inte finns någon uttrycklig bestämmelse om motivering av beslut som fattats med stöd av lagen. Enligt lagens förarbeten skall beslut om muntlig förhandling enligt prövning på normalt sätt övervägas. Enligt biträdande justitiekanslern skall ett rättsligt avgörande vara avfattat på så sätt att det i efterhand går att bedöma dess överensstämmelse med lagen. Om det av ett beslut inte framgår på vilken grund det har fattats är det inte möjligt att bedöma i vilken mån det är rättsligt godtagbart. Med tanke på förtroendet för rättskipningen är det viktigt att en sådan bedömning kan göras. Betydelsen av att beslut motiveras accentueras då det är fråga om att begränsa offentlighetsprincipen, eftersom också rättegångens offentlighet är viktig med tanke på allmänhetens förtroende för domstolarna. I samband med motiveringen är det givetvis skäl att beakta att syftet med 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång inte därigenom urvattnas. Ett minimikrav när det gäller motiveringen är att också en utomstående person kan förvissa sig om att lagen tillämpats på rätt sätt.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt var motiveringen till tingsrättens beslut om begränsning av rättegångens offentlighet, vilket beslut sedermera hade godkänts av hovrätten, synnerligen knapphändig. Av motiveringen framgick för det första inte hur allmänna åklagaren och svaranden hade förhållit sig till målsägandens begäran om att behandlingen skulle ske utan att allmänheten var närvarande och att rättegångsmaterialet skulle sekretessbeläggas. Av motiveringen framgick inte heller på vilken av de grunder som nämns i 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång beslutet hade fattats, för att inte tala om att i motiveringen skulle ha preciserats orsaken till att någon av de i lagen nämnda grunderna ansetts tillämplig i detta fall. Tingsrättens och hovrättens knapphändiga motivering är enligt biträdande justitiekanslern särskilt problematisk med beaktande av att man inte heller utgående från brottsrubriceringen (försök till grov utpressning) kan dra några som helst slutsatser om vilken grund som berättigar till begränsning av rättegångens offentlighet. I ett fall som detta — då inte ens brottsbenämningen ger någon antydning om grunden för begränsning av offentligheten — understryks vikten av att avgörandet motiveras.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tingsrätten och hovrätten sin uppfattning om den britsfälliga motiveringen av beslutet om begränsning av offentligheten (1071/1/02).

7) Individualisering av svaranden i en stämningsansökan

Stämningsansökan i ett fordringsmål innehöll bristfälliga uppgifter bl.a. om svarandens namn och adress. Klaganden hade av Tammerfors tingsrätt fått veta att det i Jyväskylä tingsrätts domkrets bor en person vars personuppgifter delvis passar in på den svarande som klaganden avsåg. Alla uppgifter stämde inte men klaganden upplystes om personens fullständiga namn. Stämningsansökan sändes på basis av dessa uppgifter till Jyväskylä. Vid prövningen av klagomålet kunde det inte klarläggas om stämningsansökan hade sänts från tingsrätten eller om klaganden själv hade sänt den. Uppgifterna om saken var motstridiga till denna del. Det visade sig senare att fel person hade stämts in som svarande i klagandens ärende. Tammerfors tingsrätt uppmärksammades på vikten att iaktta försiktighet och omsorgsfullhet då uppgifter ur befolkningsdatasystemet lämnas ut till utomstående (249/1/03).

4.2.5 Övriga ställningstaganden

1) Diarieföring och beslut om förhandling utan att allmänheten är närvarande

I ett klagomål kritiserades en tingsrätt för att beslutet om förhandling utan att allmänheten är närvarande vid ett tvångsmedelssammanträde hade fattats i kansliet. Utanför sammanträdesrummet hade inte satts upp någon sammanträdeslista och det hade inte kungjorts att sammanträdet skulle börja. Det var fråga om ett fall där två barn hade hittats döda i en kista i sitt hem och det hade framställts ett yrkande om häktning av barnens mor såsom misstänkt för att ha dödat barnen. I klagomålet ansågs det också att i domstolens diarium under punkten ”ärendets natur” borde ha antecknats benämningen på det misstänkta brottet och inte enbart ”häktningsärende”.

Diarieföring av tvångsmedel

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång blir anteckningar i domstolarnas diarium och andra register över handlingar om parternas namn ävensom om ärendets art samt tidpunkten och platsen för förhandlingen offentliga då anteckningarna har gjorts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns någon anledning att misstänka att tingsrätten överskridit sin prövningsrätt i fråga om diarieföringen. 2 § 1 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång, dvs. bestämmelsen om diarieföringen är tolkbar i synnerhet vad gäller ”ärendets art”. Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrättens tolkning av bestämmelsen är godtagbar.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det skulle ha varit rättsligt motiverat att i diariet anteckna benämningen på det misstänkta brottet. Brottbenämningen underlättar individualiseringen av de ärenden som är anhängiga vid domstolen. Därigenom blir det också lättare för t.ex. massmedierna att följa de ärenden som behandlas.

Beslut om förhandling utan att allmänheten är närvarande

Enligt 5a § i lagen om offentlighet vid rättegång kan domstolen besluta att muntlig förhandling om häktning eller reseförbud och framläggande av bevis som sker innan handläggningen av åtalet inletts skall hållas utan att allmänheten är närvarande, om den som framställer krav på tvångsmedel av skäl som har samband med utredningen eller den misstänkte själv begär detta eller om domstolen annars anser att de finns orsak. I strid med den misstänktes begäran får ett mål handläggas när allmänheten är närvarande endast på synnerligen vägande skäl.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten inte bröt mot någon uttrycklig lagbestämmelse då beslutet om behandling av ärendet utan allmänhetens närvaro fattades som ett kanslibeslut. I lagen om offentlighet vid rättegång finns inga bestämmelser om i vilken ordning ett sådant beslut skall fattas.

Eftersom det inte finns någon uttrycklig och entydig bestämmelse om saken har biträdande justitiekanslern inte ansett det vara rättsligt motiverat att gå in för ett behandlingssätt som begränsar offentlighetsprincipen. Lagen om offentlighet vid rättegång skall enligt biträdande justitiekanslern tillämpas så att behandlingen är offentlig om annat inte uttryckligen föreskrivs i någon bestämmelse. Från rättslig synpunkt är det sålunda att föredra att beslut om behandling av ett ärende utan allmänhetens närvaro fattas vid sammanträde. Biträdande justitiekanslern hänvisade också till att det vid tolkningen av Europarådets människorättskonvention har understrukits att bestämmelser som innebär avvi-

kelse från offentlighetsprincipen skall tolkas snävt i fråga om rättegångsförfarandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att en sammanträdeslista om ett tvångsmedels-sammanträde alltid skall sättas upp utanför sammanträdesrummet och att sammanträdet börja skall kungöras, också om det inte finns några uttryckliga lagbestämmelser om saken. Förfarandet främjar offentligheten vid rättegången. I annat fall kan t.ex. de som kommit till platsen på basis av domstolens diarieuppgifter förgäves vänta att sammanträdet skall börja. Biträdande justitiekanslern meddelade tingsrätten sina synpunkter för kännedom (386/1/02).

meddelade tingsrätten sina synpunkten för kännedom (386/1/02).

ifter förgäves vänta att sammanträdet skall börja.ädesrummet och

2) Prissättning av kassetter

Det var fråga om prissättningen av kassetter med ljudupptagningar från en rättegång i ett fall där tingsrätten hade debiterat 25 euro för kassetter med kopierade ljudupptagningar, vilket innebär att tingsrätten av klienten tog över två gånger mera betalt för kassetterna än den själv hade betalt. Klagandena ansåg att tingsrätten också hade handlat felaktigt då den kopierade endast på den ena sidan av varje kasset, vilket innebär att det sammanlagda antalet kassetter och samtidigt kostnaderna för beställaren fördubblades.

I förordningen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer föreskrivs att ”för en ljud- eller videoinspelning eller en upptagning som innehåller behandlingen av ett ärende tas hos den som beställer den utöver band- eller upptagningskostnaderna dessutom 15 euro per band eller upptagning i expeditionsavgift”. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att det med stöd av den utredning som stod till buds inte entydigt kunde anses att tingsrätten hade handlat i strid med de gällande bestämmelserna då den påförde kopieringsavgiften. Tingsrättens tolkning att de kopieringskostnader som upp bärs hos beställaren inte (exakt) behöver motsvara tingsrättens egna kostnader är i och för sig godtagbar. Det är i sista hand fråga om vilken betydelse som sätts in i begreppet ”band- och kopieringskostnader”.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan bestämmelsen också tolkas annorlunda. Justitie-ministeriet uppger att avsikten med bestämmelsen ursprungligen var att i band- och kopierings-

kostnaderna skall räknas in enbart domstolens materialkostnader. Biträdande justitiekanslern ansåg att en sådan tolkning av bestämmelsen är motiverad. Rättssäkerhetssynpunkten talar för att en bestämmelse som gäller betalningsskyldighet snarare skall tolkas snävt än extensivt.

Enligt biträdande justitiekanslern kunde vid påförandet av kopieringsavgiften beaktas den omständigheten att endast den ena sidan av kassetten utnyttjas för kopiering. Domstolens kopieringsteknik är en omständighet som inte bör åsamka en part extra kostnader.

Biträdande justitiekanslern meddelade tingsrätten sin uppfattning om tolkningen för kännedom (1235/1/02).

3) En framställning som gäller förvaltningsdomstolarna

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas framställning som gäller förvaltningsdomstolarna refereras i avsnitt 9.8, s. 156 (14/50/03).

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Domare	—	—	—	—	—	8	4	7	4	12	31	17	18	28	43

4.3.2 Anmärkningar

1 och 2) Preskription av åtalsrätt

I det första fallet hade tingsrätten vid en och samma rättegång dömt tre svarande till straff för gärningar trots att åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen hade delgivits svarandena.

I det andra fallet hade tingsrätten dömt svaranden för två gärningar. Åtalsrätten för den ena gärningen hade preskriberats innan åtalet hade delgivits svaranden.

I båda fallen hade rätten tillräknat gärningsmännen en lindrigare gärningsform än den som avsågs vid åtalet. De gärningar som avsågs i åtalen hade inte preskriberats vid delgivningstidpunkten.

Enligt förklaringarna hade felen begåtts av oppmärksamhet och rättens ordförande hade inte upplyst nämndemännen om preskriptionsbestämmelserna.

4.3 Granskning av straffdomar

4.3.1 Allmänt

År 2003 avgjordes sammanlagt 135 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskning av straffdomar. Åtta av dessa fall hade blivit anhängiga år 2002 och de återstående 127 år 2003. Av fallen ledde 12 till anmärkningar och 43 fall till meddelanden eller andra ställningstaganden. De handlingar som inhämtades i de övriga fallen eller den förklaring som ordföranden gav i respektive ärende visade att något fel inte hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt vad som utretts måste vara så obetydligt att ärendet inte föranledde någon åtgärd.

I det första fallet hade tingsdomaren då han efter rättegången observerat felet litat på att hovrätten rättar detta. Hovrätten dömde sedermera svarandena för de gärningar som avsågs i åtalen. I det andra fallet hade högsta domstolen sedermera rättat felet i tingsrättens dom. I ingetdera fallet hade felen sålunda från svarandens synpunkt några negativa konsekvenser för verkställigheten.

Fallen måste bedömas utgående från rekvisiten för oaktsamt tjänstebrott. På de grunder som nämndes i beslutet ansåg biträdande justitiekanslern att gärningarna med beaktande av rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet måste anses vara obetydliga.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i besluten att det i utredningarna inte hade framkommit någonting som hade förutsatt att nämndemännen uttryckligen borde ha uppmärksammat på preskriptionsfrågan.

Biträdande justitiekanslern gav i båda fallen i

enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet de tingsdomare som varit ordförande en anmärkning för den felaktiga domen (8 och 18/30/02). Se även avsnitten 4.4.1 och 4.4.2, s. 76.

3—8) Domares vårdslöshet

Fel observerades i fem domar som givits då samma visstidsanställda tingsdomare varit ordförande.

I det första fallet var domen felaktig med avseende på två svarande. I det andra fallet ledde jämkning av straffet felaktigt till att svaranden dömdes till ett fängelsestraff som underskred den i strafflagens 2 kap. 2 § angivna minimitiden. Fängelsestraffet hade omvandlats till samhällstjänst som underskred den i 1 § i lagen om samhällstjänst angivna minimitiden. För den andra svaranden hade tiden för frihetsberövandet dels antecknats på fel sätt i domslutet, dels sammanräknats på fel sätt på så sätt att avräkningen från svarandens straff var två dagar för kort. Den tid för frihetsberövande som skulle avräknas hade dessutom angivits i fulla dagar trots att den borde ha angivits i månader och dagar.

I den andra domen hade den tid som svaranden varit berövad sin frihet antecknats på fel sätt i domslutet och dessutom sammanräknats på fel sätt, så att den tid som avräknades från svarandens straff blev två dagar för kort.

I den tredje domen hade det straff som svaranden ådömdes jämkats i strid med strafflagens 7 kap. 6 § på så sätt att en dom hade beaktats trots att den givits tidigare än de tillräknade gärningarna.

I den fjärde domen hade de tider som två svarande varit berövade sin frihet dels blivit oriktigt antecknade i domslutet och dels sammanräknats på fel sätt så att avräkningen från den ene svarandens straff blev en dag och avräkningen från den andre svarandes straff två dagar för kort.

I den femte domen hade en tidigare dom i strid med strafflagens 7 kap. 6 § och 3 § 2 mom. i lagen om samhällstjänst beaktats i domen för senare behandlade gärningar. Svaranden hade inte dömts till ett gemensamt fängelsestraff utan till samhällstjänst som överskred den maximitid som anges i 1 § i lagen om samhällstjänst.

Vid påföljdsbedömningen beaktades det att fem slumpmässigt valda avgöranden under en fyramånaders period tydde på att domaren över huvudtaget förhöll sig vårdslöst till hela denna verksamhet. Det upprepade felaktiga förfaran-

det kunde i vissa fall rentav bedömas utgående från rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oakt-samhet.

Samtliga fel hade begåtts innan justitiekanslersämbetet för första gången hade avkrävt tingsrätten en förklaring. Ordföranden hade därför inte kunnat rätta till sitt förfarande efter att justitiekanslersämbetet reagerat på det. Tingsrätten meddelade att tingsdomarens förordnande inte hade fortsatt. Av dessa skäl och trots att en helhetsbedömning av felen visade att vårdslösheten i princip varit allvarlig vidtogs inga andra åtgärder mot den förre ordföranden än att han i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet gavs en anmärkning för de felaktiga domarna och för sitt vårdslösa handlande över huvudtaget (77, 79, 86, 98, 100 och 106/30/02).

9 och 10) Prövotiden för villkorliga fängelsestraff

Prövotiderna för villkorliga fängelsestraff som 8.10.2002 ådömts svarandena fastställdes så att de gick ut 30.6.2003. De utdömda prövotiderna underskred med bred marginal minimitiden ett år som föreskrivs i strafflagens 2b kap. 3 § 1 mom. Den ordförande som ansvarade för domarna gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (81 och 82/30/03).

11) Minimistraffet underskreds

Svaranden dömdes för våldsamt motstånd mot tjänsteman till ett 30 dagars fängelsestraff, vilket underskred det i lagen angivna minimistraffet för gärningen med tre månader.

En omständighet som påverkade bedömningen av påföljden var dels att felet hade observerats efter att domen avkunnats och till följd av åklagarens överklagande hade rättats till samt att felet inte hade några negativa konsekvenser för svaranden. I den andra riktningen inverkade den omständigheten att minimistraffet hade underskridits med bred marginal. Den ordförande som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (46/30/03).

12) Felaktigt utdömt gemensamt fängelsestraff

Svaranden hade dömts för två fall av misshan-

del och utevaron från rätten som svarande till ett gemensamt fängelsestraff, trots att vite hade förelagts för utevaron. Enligt lagen är det inte möjligt att sammanlägga vite med fängelsestraff. Svaranden hade sålunda för utevaron dömts till ett strängare straff än lagen tillåter. Den ordförande som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (73/30/03).

4.3.3 Meddelanden

Tillämpning av strafflagens 2 kap. 2 §

I femton fall uppmärksammades en ordförande på tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 2 mom. I sju av fallen hade tremånaders fängelsestraff i strid med paragrafens 2 mom. dömts ut i fulla dagar (41, 51, 76, 132, 147, 148 och 149/30/03) och i åtta andra fall hade fängelsestraff som var kortare än tre månader dömts ut i fulla månader eller i fulla månader och dagar (11, 53, 83, 95, 105, 119, 120 och 136/30/03).

I två domar ledde felaktig straffjämkning i enlighet med strafflagens 7 kap. 6 § till att svaranden dömdes till fängelsestraff som underskred den i lagrummet angivna minimitiden 14 dagar (34 och 139/30/03). I det första fallet uppgav tingsrättens ordförande att straffet hade dömts ut i enlighet med strafflagens 7 kap. 6 § med beaktande av två tidigare domar vilka skäligen beaktades som en straffnedsättningsgrund. Enligt förklaringen ansåg tingsrätten med beaktande av svarandens tidigare brottslighet att de tidigare ådömda straffen inte var en tillräcklig påföljd för det stöldförsök som tillräknats den dömden. Däremot hade tingsrätten ansett att ett fängelsestraff på 10 dagar var en tillräcklig påföljd eftersom 14 dagar skulle ha varit ett alltför strängt straff. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att tingsrättens ordförande hade tolkat strafflagens strafflinningsbestämelse på fel sätt. Då ett straff jämkas enligt lagrummet i fråga kan gärningsmannen för ett nytt brott dömas till ett fängelsestraff som underskrider den i lagen angivna minimitiden. Enligt strafflagens 2 kap 2 § 1 mom. skall ett fängelsestraff på viss tid emellertid uppgå till minst 14 dagar. Högsta domstolen konstaterar i sitt avgörande 2000:10 att en domstol inte ens med stöd av strafflagens 7 kap. 6 § 1 mom. kan döma ut fängelsestraff som underskrider 14 dagar.

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 domen felaktigt hade jämkats så att en dom som hade ådömts före de gärningar som tillräknats svaranden hade beaktats (37 och 115/30/03).

Omvandling av straff till samhällstjänst

En ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet då fängelsestraff omvandlas till samhällstjänst. Svaranden hade i ett fall dömts till samhällstjänst för en tid som underskred den 20 timmars minimitid som föreskrivs i 1 § i lagen om samhällstjänst (67/30/03).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

En ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av lagstiftningen om körförbud då en person som dömts för bl.a. rattfylleri inte hade meddelats körförbud och det inte framgick av domen att frågan om körförbud över huvudtaget behandlats i tingsrätten (131/30/02).

Uppsättande av dom

I en dom hade inte angivits sådana vägande skäl som avses i strafflagens 2b kap. 1 § 1 mom. då en ung person dömdes till ett ovillkorligt fängelsestraff. Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid uppsättande av domar.

Skrivfel

I 12 fall uppmärksammades ordföranden, som ansvarade för domen, på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid uppsättandet av domslut. I de aktuella fallen hade det förekommit skrivfel i domsluten. Ett skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar vederbörande sin uppfattning. I de aktuella fallen var skrivfelen emellertid av den arten att de kunde påverka verkställigheten av eventuella straff. Domstolen hade inte heller själv upptäckt och korrigerat felen.

I nio fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats vara kortare än den i strafflagens 2b kap. 3 § angivna ett års minimitiden (5, 15, 25, 29, 75, 80, 88, 98 och 102/30/03). I ett fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av ett skrivfel angivits så att den upphörde redan innan domen gavs (6 och 10/30/02).

I ett fall hade ett fängelsestraff på 70 dagar till följd av ett skrivfel inte över huvudtaget antecknats i domslutet (20/30/03) och i ett fall hade ett körförbud som meddelats svaranden till följd av ett skrivfel angivits så att det upphörde redan innan domen gavs (127/30/03).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet då skrivfel i två fall, i strid med 11 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål, hade rättats i domslut av någon annan än domstolens ordförande eller en lagfaren medlem (48 och 97/30/03).

4.3.4 Ställningstagande

Anteckning om vite

Vid granskningen av straffdomar uppmärksammades det att det vid tingsrätterna förekommer tre olika sätt att göra anteckning om utdömt vite. Det anteckningssätt som motsvarar justitieministeriets domsluts- och uppbördssystem, och som enligt det granskade materialet är vanligast, innebär att utdömt vite antecknas på en egen rad bland domslutets straffpåföljder och orsaken till utdömandet av vitet anges som en egen gärning bland de tillräknade brotten. Det andra sättet att anteckna vite är att bland straffpåföljderna ange det utdömda vitet samt orsaken till att vitet utdöms, medan det tredje sättet är att anteckna det förelagda vitet bland straffpåföljderna utan att i domslutet ange orsaken till att vitet förelagts.

Med tanke på domslutens och beslutsmeddelandenas enhetlighet beslöt biträdande justitiekanslern utreda förfarandet. Av denna anledning uppmanades de ansvariga för de i samband med granskningen uppdagade åtta domar, där det endast nämnts att vite förelagts, inkomma med en förklaring. De ansvariga behövde inte ge någon förklaring i sådana fall där justitieministeriets anvisning inte iakttagits men orsaken till att vite förelagts hade antecknats i samband med det förelagda vitet i den del av domslutet där straffpåföljderna antecknades.

I flera förklaringar konstaterades det att orsaken till att justitieministeriets anvisning inte iakt-

tagits uttryckligen var att man efter övervägande hade kommit fram till att utevaro från rätten inte är ett brott. Vid uppsättandet av domslutet hade man ansett att som tillräknade brott inte kan antecknas andra gärningar än sådana som enligt lagen är brott. I sina beslut med anledning av dessa fall konstaterade biträdande justitiekanslern att denna bedömning måste anses vara motiverad med beaktande av grundlagens 8 §, enligt vilken ”ingen får betraktas som skyldig till ett brott... på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes”, samt artikel 7.1 i Europarådets människorättskonvention enligt vilken ”ingen skall anses skyldig till ett brott på grund av någon gärning eller underlåtenhet som enligt nationell eller internationell rätt inte utgjorde ett brott vid den tidpunkt då den begicks”.

Justitieministeriets anvisning om domsluts- och uppbördssystemet har utfärdats innan lagen om rättegång i brottmål trädde i kraft 1.10.1997. Vid den tidpunkt då anvisningen utfärdades var det straffbart att utebli från rätten. Anvisningen är föråldrad. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid också att anteckningssättet i de ifrågasvarande domarna i viss mån var problematiskt eftersom det i vissa fall hade lett till att orsaken till föreläggandet av vite inte framgick.

På denna grund ansåg biträdande justitiekanslern att domarna inte kunde anses vara felaktiga trots att justitieministeriet anvisningar inte hade iakttagits vid uppsättandet av domslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sina avgörande att han kommer att göra en framställning till justitieministeriet om en översyn av anvisningarna om domsluts- och uppbördssystemet i överensstämmelse med den gällande lagstiftningen (16, 17, 27, 63, 116, 123 och 153/30/03).

Biträdande justitiekanslern meddelade justitieministeriet sina iakttagelser för kännedom och framställde samtidigt att justitieministeriet överväger att se över anvisningarna om domsluts- och uppbördssystemet utifrån gällande lagstiftning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare i sin skrivelse till justitieministeriet, för den händelse att justitieministeriet beslutar se över anvisningarna, att det redan i flera års tid i samband med granskningen av straffdomar har konstaterats varierande praxis mellan domstolarna och dessas ordförande i fråga om anteckning av körförbudsärenden som behandlats i samband med fällande domar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på enhetligheten i domslut och beslutsmeddelanden var skäl att

precisera anvisningarna också till denna del (11/50/03).

4.3.5 Vissa allmänna synpunkter

För granskningen av straffdomar skall justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande anvisningar tillstålla justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till rättsregistercentralen. Till innehållet motsvarar ett beslutsmeddelande 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 orsak till att straffdomar granskas sållas emellertid effektivt fram.

Ett uppdragat fel kan leda till en anmärkning, till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning eller till ett åtalsförordnande. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla rekvisitet för ett tjänstebrott, t.ex. för brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Ett fel som har uppdragats i samband med granskning av straffdomar ledde till tjänsteåtal senast år 1994. En anmärkning kan ges om ett brott är av den arten att det inte finns någon anledning att väcka åtal. En anmärkning kan ges också för lagstridigt förfarande som inte utgör ett brott. Lindrigare felaktigheter leder till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning. Detta är i praktiken den vanligaste påföljden för fel som uppdragas vid granskningen av straffdomar. Vid sidan av de ovannämnda påföljderna kan ett fel i vissa fall leda till att en framställning

om återbrytande görs till högsta domstolen. En sådan framställning till förmån för svaranden görs i allmänhet då felet anses ha åsamkat svaranden olägenhet eller skada.

4.4 Framställningar till högsta domstolen

4.4.1 Framställningar om återbrytande till följd av granskning av straffdomar

En tingsrätt hade i tre olika fall dömt svaranden för gärningar av vilka en hade hunnit preskriberas innan stämningen hade delgivits svaranden. Eftersom svaranden sålunda dömdes för en preskriberad gärning gjordes en framställning om återbrytande av domarna (18 och 83/30/02, 142/30/03). Se även avsnitt 4.3.2, s. 72 och 4.4.2.

4.4.2 Högsta domstolens svar

Högsta domstolen har givit sina avgöranden om två av de domar som nämns ovan i avsnitt 4.4.1. I det första fallet rättade högsta domstolen 29.8.2003 tingsrättens dom så att åtalet förkastades i fråga om den preskriberade gärningen och svaranden dömdes till ett gemensamt fängelsestraff för de övriga gärningar som tingsrätten tillräknat honom (18/30/02). I det andra fallet återbröt högsta domstolen 19.12.2003 tingsrättens dom i fråga om den tillräknade preskriberade gärningen och det ådömda gemensamma fängelsestraffet och dömde svaranden till ett fängelsestraff för den återstående tillräknade gärningen (83/30/02). Se även avsnitt 4.3.2, s. 72.

5 Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården

5.1 Allmän översikt

5.1.1 Klagomål

Till rättsvården i vidare bemärkelse hänförs åklagar-, polis- och utökningsväsendet. Också åklagarnas, polisens och utökningsmyndigheternas åtgärder blir ofta bedömda i samband med ärenden som prövas av justitiekanslersämbetet. Laglighetsövervakningen av de nämnda myndigheterna behandlas i detta avsnitt.

Vissa klagomål som hänför sig till rättsvården överförs till riksdagens justitieombudsman med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990).

Enligt den nämnda lagen befrias justitiekanslern från skyldigheten att behandla bl.a. fångsklagomål och sådana klagomål som gäller gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen samt tagande i förvar och annat frihetsberövande. Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

Överföringen av uppgifterna som högsta åklagare till riksåklagaren har minskat justitiekanslerns andel i övervakningen av åklagarverksamheten. Det hör till riksåklagarens uppgifter att övervaka åklagarna. De som är missnöjda med åklagarens förfarande riktar i allmänhet sina klagomål direkt till riksåklagaren. Även om också justitiekanslern fortfarande är behörig att övervaka åklagarna, har sådana klagomål mot underåklagares verksamhet som riktats till justitiekanslern i vissa fall överförts till riksåklagaren. I synnerhet klagomål över åtalsprövningen gällande andra brott än tjänstebrott är det motiverat att överföra till riksåklagaren, eftersom denne dels kan bedöma lagligheten av en åklagares förfarande och dels också vid behov utföra ny åtalsprövning. Justitiekanslern kan utföra ny åtalsprövning endast i ärenden som hör till hans över-

vakningsbehörighet, dvs. i fråga om misstänkta tjänstebrott. Det kan sålunda anses vara förenligt med klagandens fördel att klagomålet överförs i sådana fall. Riksåklagaren sänder sitt avgörande till justitiekanslern för kännedom. Den som är missnöjd med riksåklagarens klagomålsavgörande kan klaga hos justitiekanslern.

Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet 62 klagomål (67 år 2002) som gällde åklagares verksamhet. År 2003 överfördes 7 ärenden till riksåklagaren (15 år 2002).

En reform som varit betydelsefull för organisationen av åklagarväsendet genomfördes i och med justitieministeriets beslut att bilda 16 nya samarbetsområden. Samarbetsområdena inledde sin verksamhet i början av år 2003 och täcker så gott som hela landet. Orsaken till reformen är de ändringar som under de senaste åren skett i åklagarnas arbete och verksamhetsmiljö. Häradenas samtliga åklagarenheter har direkt underställt riksåklagarämbetet. Reformen har ansetts nödvändig för en effektiv ledning av åklagarenheterna. Åklagarna har fått en viktigare roll när det gäller förverkligandet av straffansvaret i samband med reformen av rättegångsförfarandet. Tack vare reformen är det möjligt att fördela arbetet mellan enheterna, vilket har ansetts underlätta åklagarna att anpassa sig till sin nya roll.

Under verksamhetsåret fördes en delvis rätt så kritisk diskussion om åklagarnas åtalsprövning och straffprocessuella roll. Man diskuterade bl.a. sådana fenomen som att åtalströskeln närmade sig tröskeln för en fällande dom och att beslut om åtal eftergift av påföljdsnatur fattades också i fall där det var fråga om relativt grovt våld. Biträdande justitiekanslern deltog i diskussionen bl.a. genom att hålla ett inledningsanförande under discussionsdagarna för åklagarenheternas chefer 18.9.2003 samt publicera två artiklar i tidskriften *Defensor Legis* (3 och 6/2003).

I slutet av 2003 fördes en offentlig diskussion om åklagarnas rätt att ge ut uppgifter om förundersökningar och huruvida en åklagare blir jävig genom att lämna ut uppgifter. Justitiekanslern

fick ta emot ett klagomål över statsåklagarens förfarande i det s.k. Irak-målet. Följden var att riksåklagarämbetet bytte ut den statsåklagare som var föredragande i ärendet mot en annan statsåklagare. Justitiekanslerns avgörande i ärendet blev inte klart under verksamhetsåret.

En stor grupp klagomål mot de rättsvårdande myndigheterna utgörs av klagomål mot polisens förfarande. Under verksamhetsåret inkom 193 (179 år 2002) klagomål mot polisen. Orsaken till det stora antalet klagomål mot polisen är sannolikt i stor utsträckning polisarbetets karaktär. Polisen måste i sitt arbete dels skydda medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, dels ingripa i dem t.ex. för att utreda misstänkta brott. En bidragande orsak till det stora antalet klagomål kan också vara att det inte finns något egentligt rättsmedel att tillgripa i fråga om ett flertal typer av polisiära avgöranden, t.ex. i samband med förundersökningar. Ett klagomål inom polisorganisationen (t.ex. till länsstyrelsens polisavdelning) eller till de högsta laglighetsövervakarna är sålunda det enda sättet att få till stånd en prövning av en polismyndighets avgörande. I klagomålen är det sålunda oftast fråga om polisens förfarande i samband med förundersökning av misstänkta brott. Klagomål anförs i viss mån också över polismäns uppträdande samt om polisens förfarande som tillståndsmyndighet.

I de allvarligaste fallen gör de som är missnöjda med polisens förfarande snarare en brottsanmälan än ett klagomål. Förundersökningen av brott som polismän misstänks ha begått skall enligt förundersökningslagens 14 § 2 mom. ledas av en åklagare, med undantag för ärenden som behandlas som ordningsbotsärenden eller i strafforderförfarande. Riksåklagaren har för ändamålet utfärdat förordnanden om åklagare och om deras verksamhetsområden. Avsikten med systemet är att förundersökningen skall göras på ett sätt som inte beaktar den misstänktes ställning och på ett sätt som inger förtroende hos allmänheten. I riksåklagarens anvisningar framhålls det att det förfarande som avses i förundersökningslagens 14 § 2 mom. skall iakttas i tolkbara fall. Polisen skall utan dröjsmål underrätta den behöriga åklagarenheten om att en undersökningsledare har förordnats.

Ordningsslagen, som trädde i kraft 1.3.2003, var en viktig reform med tanke på polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på allmän plats. Ordningsslagen innebär att samma regler om allmän ordning gäller i hela landet. Tidigare tillämpades kommunernas ordningsstadgor i detta syfte.

Mot utsockningsmyndigheterna väcktes under verksamhetsåret 48 klagomål (56 år 2002). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utsockning.

Figur 5 visar hur antalet klagomål mot åklagar-, polis- och utsockningsmyndigheterna utvecklades åren 2001—2003.

5.1.2 Inspektioner

Biträdande justitiekanslern inspekterade under året polisinspektionerna i Imatra, S:t Michel, Kouvola och Fredrikshamn och kriminalpolis-enheten vid Helsingfors härads polisinspektion samt Fredrikshamn härads åklagaravdelning. Dessutom bekantade sig biträdande justitiekanslern med Helsingfors polisinspektionens patrullverksamhet genom att en natt följa med en polispatrull. Då biträdande justitiekanslern inspekterade Östra Finlands länsstyrelse bekantade han sig med polisledningens verksamhet samt med dess iakttagelser i samband med sin egen laglighetsövervakning. Biträdande justitiekanslern bekantade sig också med polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets s.k. PTR-samarbete. I samband med att biträdande justitiekanslern besökte inrikesministeriets övervakningsenhet för säkerhetsbranschen i S:t Michel bekantade han sig med övervakningen av de privata säkerhetstjänsterna (väktare, ordningsvakter osv.).

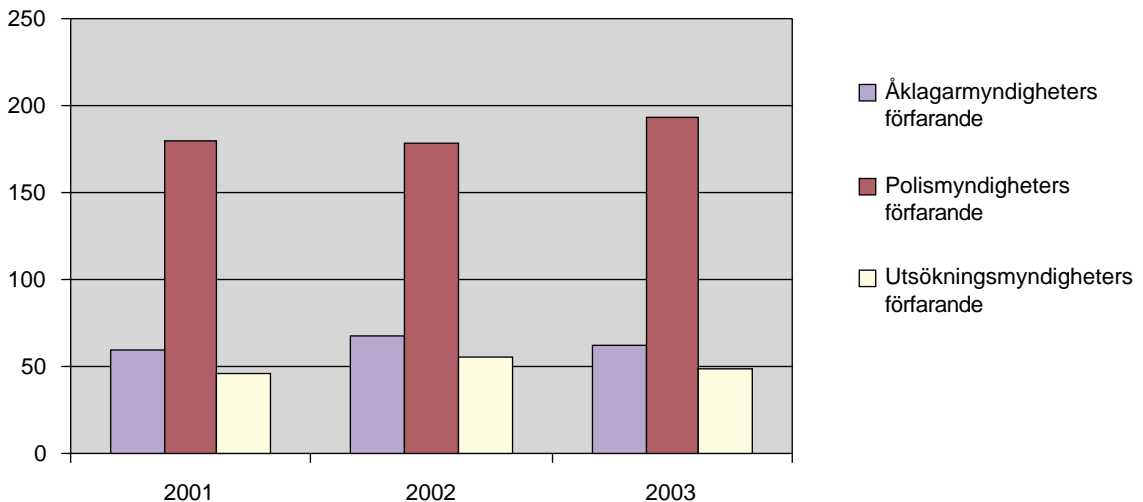
Avsikten med inspektionerna av polisens verksamhet var framförallt att utreda tillgången på säkerhetstjänster (t.ex. utryckningstiderna i olika delar av häraderna) och förundersökningstiderna. Inspektionerna visar att dröjsmål med förundersökning förefaller vara ett allmänt problem i landets olika delar och även i små och stora polisdistrikt.

Särskilt svår förefaller situationen vara när det gäller undersökning av ekonomiska brott. Biträdande justitiekanslern beslöt utgående från sina inspektionsiakttagelser undersöka situationen i fråga om förundersökningar vid Helsingfors polisinspektionens kriminalpolis-enhet. I samband med inspektionerna av polisinspektionerna utredes också frågan om polisens samarbete med övriga myndigheter, framförallt socialmyndigheterna.

Åklagarinspektionerna inriktades framförallt på uppföljning av straffprocessen, på praxis i fråga om åtalstergift av påföljdsnatur och på åtalstergiftstiderna.

Figur 5

Klagomål mot åklagar-, polis- och utskökningsmyndigheter 2001—2003



5.2 Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

5.2.1 Meddelande

1) En åklagares förfarande i samband med upphävande av beslag

En häradsåklagare hade, då han upphävde ett beslag och med hänvisning till 11 § i förordningen om införande av strafflagen förordnade att föremål som var i förvar hos ett pantlånekontor skulle återlämnas till sin ägare, försummat att iakttä tvångsmedelslagens 4 kap. 17 § vari föreskrivs att om flera har gjort anspråk på föremålet, skall detta trots att beslaget hävts kvarhållas av polisen tills tvisten om bättre rätt har avgjorts. I den beslagtagna egendomen ingick ett aktiebrev. I fråga om aktieinnehavarens åtkomstskydd gäller aktiebolagslagens och skuldebrevslagens bestämmelser om godtrosskydd. På denna grund kunde panthavaren kräva att få aktiebrevet i sin besittning.

Biträdande justitiekanslern meddelade häradsåklagarens sin uppfattning för kännedom (1194/1/02).

5.2.2 Ställningstagande

Omnämmande av språkkunskaper i en annons

Riksåklagarämbetet hade utlyst en häradsåklagartjänst. I annonsen nämndes att fullständigt behärskande av svenska räknas som en merit. I ett klagomål till justitiekanslern framfördes misstanken att annonsen var lagstridig eftersom lagen inte kände till något sådant behörighetsvillkor. Enligt klagomålet diskriminerade villkoret finskspråkiga sökande.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att fullständigt behärskande av svenska inte uppställdes som ett formellt behörighetskrav i annonsen. Det var fråga om att framhålla en omständighet som hade betydelse för jämförelsen mellan sökandenas meriter. Detta framgick klart av annonsen som inte var vilseledande. Riksåklagarämbetet hade kunnat nämna det i annonsen.

I lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003), som trädde i kraft 1.1.2004, föreskrivs uttryckligen att i annonsen om en ledig tjänst skall nämnas vilka slags språkkunskaper som förutsätts i arbetet eller som räknas som en merit för anställningen. Ärendet av-

gjordes med stöd av den tidigare lagstiftningen som kunde tolkas med samma slutresultat (1197/1/02).

5.3 Laglighetsövervakningen av polisväsendet

5.3.1 Framställning

Husrannsakan och beslag i en advokatbyrå

Centralkriminalpolisen hade gjort husrannsakan i en advokatbyrå på grund av att en klient misstänktes för ekonomiska brott. Avsikten var att hitta en kopia av ett skuldebrev som advokatens klient hade förstört. Dokumentet hittades emellertid inte men i samband med husrannsakan kopierades ett annat skuldebrev och ett bolags styrelseprotokoll. Den advokat som utsattes för åtgärderna gjorde en brottsanmälan mot den kriminalinspektör som beordrat husrannsakan och mot den kriminalöverkonstapel som hade verkställt husrannsakan. Med anledning av brottsanmälan gjordes förundersökning, men den häradsåklagare som utförde åtalsprövningen beslöt att inte väcka åtal mot de polismän som misstänktes för tjänstebrott. Häradsåklagaren ansåg att det funnits lagliga grunder för husrannsakan och att de kopierade handlingarna inte var av ett sådant slag som enligt tvångsmedelslagens 4 kap. 2 § 2 mom. inte får tas i beslag.

Enligt tvångsmedelslagens 4 kap. 2 § 2 mom. får en handling inte tas i beslag för att användas som bevis om den kan antas innehålla sådant som ett ombud eller rättegångsbiträde inte får vittna om vid en rättegång.

Enligt rättegångsbalkens 17 kap. 23 § 1 mom. 4 punkten får ett ombud eller rättegångsbiträde inte vittna om vad en huvudman har anförtrott honom för målets utförande.

Enligt sekretessbestämmelsen i 5 c § i lagen om advokater får en advokat inte utan lov röja en enskild persons eller en familjs hemlighet eller en affärs- eller yrkeshemlighet som han fått kännedom om i sitt uppdrag.

Finlands Advokatförbund kritiserade i sitt klagomål häradsåklagarens avgörande. Advokatförbundet framhöll att omfattningen av rättegångsbalkens vittnesförbud för ett rättegångsbiträde borde bestämmas i överensstämmelse med den sekretessplikt som enligt lagen om advokater gäller för advokater.

Häradsåklagaren ansåg i sin utredning att rättegångsbalkens bestämmelse om vittnesförbud

och tvångsmedelslagens bestämmelse om beslagsförbud är klara till sin ordalydelse och följaktligen inte berättigar att utsträcka vittnesförbudet till sådana ärenden som avses i sekretessbestämmelsen i lagen om advokater.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det enligt hans åsikt inte fanns någon anledning att anse att häradsåklagaren överskridit sin prövningsrätt då han utförde åtalsprövningen eller handlat lagstridigt i något annat avseende då han ansåg att de handlingar som kopierades i samband med husrannsakan inte kunde betraktas som material som omfattades av det vittnesförbud som gäller för ett biträde eller ombud. I rättegångsbalken begränsas ett biträdes eller ombuds sekretessplikt till ”vad huvudman honom anförtrott för målets utförande”. Häradsåklagarens ordagranna tolkning av bestämmelsen enligt vilken sekretessplikten inte omfattar annat än skötsel av egentliga juridiska uppdrag, överensstämmer med det som anförs om beslagsförbudets omfattning t.ex. i förarbetena tills tvångsmedelslagen. Där konstateras att ”handlingar som omfattas av beslagsförbudet skall ha ett direkt samband med biträdets skötsel av ett uppdrag”.

Rättegångsbalkens bestämmelse om vittnesförbud kan emellertid enligt biträdande justitiekanslerns åsikt tolkas också på ett annat sätt. I den juridiska litteraturen har det ansetts att det i praktiken torde bli möjligt att i någon mån utvidga tolkningen av bestämmelsens ordalydelse eftersom ”målets utförande” inte avser enbart ett mål som är anhängigt vid en förundersökning eller rättegång utan också tidigare mål eller sådana andra ärenden än rättegångsärenden där en advokat varit ombud eller biträde för sin huvudman (Virolainen, Jyrki: Rikosprosessioikeus I 1998, s. 402). En extensiv tolkning av denna bestämmelse kan motiveras framförallt med tanke på förtroendet mellan ombudet eller biträdet och huvudmannen. Syftet med det vittnesförbud som gäller för ett biträde är uttryckligen att skydda detta förtroendeförhållande. Betydelsen av detta understryks i internationella proklamationer om advokaternas ställning.

Även om biträdande justitiekanslern för sin del ansåg att en extensiv tolkning av rättegångsbalkens bestämmelse om vittnesförbud för ombud och rättegångsbiträden är motiverad kan han inte förena sig om den synpunkt som Advokatförbundet framför i sitt klagomål, dvs. att omfattningen av vittnesförbudet när det gäller advokater skall bestämmas direkt enligt sekretessbestämmelsen i lagen om advokater. Enligt

förarbetena till lagen om advokater utsträcktes sekretessplikten betydligt längre än ordalydelsen i rättegångsbalkens bestämmelse om vittnesförbud ger vid handen. Enligt förarbetena kan en enskild persons eller en familjs hemlighet vara i det närmaste vilken som helst omständighet som gäller den enskilde personens eller familjens ekonomi, hälsotillstånd, mänskliga relationer eller någon annan sådan omständighet som inte är allmänt känd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade att den nämnda bestämmelsen i lagen om advokater reglerar sekretessplikten över huvud taget, medan rättegångsbalkens bestämmelse anger vad som inte får röjas uttryckligen vid en rättegång. Biträdande justitiekanslern ansåg det i princip vara möjligt att de omständigheter som inte får yppas i den sistnämnda situationen är snävare avgränsade än när det gäller vilka uppgifter som ett ombud inte över huvud taget får röja. Vid tolkningen är det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skäl att beakta också den omständigheten att det i lagen om advokater talas om att röja uppgifter ”utan lov”. Det är tänkbart att ett röjande av uppgifter i en domstol i rättsvårdens intresse inte nödvändigtvis sker ”utan lov” i den bemärkelse som avses i lagrummet. En omständighet som komplicerar situationen är emellertid att advokatsekretessen enligt tvångsmedelslagens 4 kap. 2 § 2 mom. kan upphävas redan i en situation där polisen eventuellt fattar ett snabbt beslagsbeslut relativt rutinmässigt och utan att omsorgsfullt väga olika skyddsintressen mot varandra.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte råder ett i alla avseenden entydigt förhållande mellan tvångsmedelslagens 4 kap. 2 § 2 mom., rättegångsbalkens 17 kap. 23 § 1 mom. 4 punkten och 5 c § i lagen om advokater. Situationen kan anses vara problematisk med beaktande av att frågan är tämligen känslig (förtroendeförhållandet mellan ett ombud och dennes huvudman) och eftersom det kan bli nödvändigt att i en förundersökningssituation som kräver snabba åtgärder fatta till sina verkningar oåterkalleliga tillämpningsbeslut.

Enligt biträdande justitiekanslern kan man utgående från klagomålet också fråga sig om de gällande bestämmelserna om förrättande av husrannsakan är förenliga med internationella fördrag som är förpliktande för Finland, i synnerhet Europarådets människorättskonvention. Ett från rättssäkerhetssynpunkt särskilt känsligt skede vid beslag av material hos ett ombud eller rättegångsbiträde är det skede då polisen söker efter material att ta i beslag, dvs. i praktiken

förrättar husrannsakan. Då polisen söker efter material som den vill ha fram får den i praktiken lätt också reda på sådant som omfattas av vittnesförbudet och kanske gäller helt utomstående personer.

Europeiska människorättsdomstolen har i sina avgöranden ansett att husrannsakan i advokatbyråer (eller andra straffprocessuella tvångsmedel som riktas mot advokater) inte nödvändigtvis kränker skyddet av privat- och familjelivet enligt artikel 8 i människorättskonventionen. I sina avgöranden har människorättsdomstolen emellertid understrukit att myndigheternas befogenheter i situationer av detta slag måste vara synnerligen noggrant reglerade. Människorättsdomstolen har förutsatt att det material som eftersöks avgränsas synnerligen detaljerat i beslutet om husrannsakan, samt framförallt att rannsakningsskedet regleras i detalj.

Eftersom förhållandet mellan tvångsmedelslagens 4 kap. 2 § 2 mom., rättegångsbalkens 17 kap. 23 § 1 mom. 4 punkten och 5 c § i lagen om advokater är i någon mån oklart och eftersom förutsättningarna för husrannsakan i advokatbyråer enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte i tvångsmedelslagen har reglerats med den noggrannhet som Europarådets människorättskonvention förutsätter, sände biträdande justitiekanslern sitt avgörande till justitieministeriet för kännedom och övervägande av om det som anförs i avgörandet föranleder åtgärder i syfte att revidera lagstiftningen till denna del.

Justitieministeriet meddelade 30.12.2003 (OM 19/42/2003) att det våren 2004 inleder fortsatt beredning i ärendet med datanätarbetsgruppens betänkande (2003: 6) som grund. I det sammanhanget utreds också vilka åtgärder de synpunkter föranleder som framförs i biträdande justitiekanslerns beslut (22/21/00 och 127/1/00).

5.3.2 Meddelanden

1) Sakligt språkbruk

Klaganden hade ringt till en polisinrättning för att fråga om behandlingen av en brottsanmälan som han gjort i egenskap av målsägande. Enligt vad som utretts hade en äldre konstapel meddelat målsäganden att någon förundersökning inte kommer att göras i ärendet. Den äldre konstapeln hade också bl.a. uppgett att polisen har mycket bråttom på sommaren och inte har tid att höra på ”onödigt tjafs” i klara ärenden. Enligt utredningen hade den äldre konstapeln vi-

dare svarat att han var medveten om den trafikfara som nämndes under samtalet och tillagt att om klienten ville klaga över saken så var det ”bäst att han vände sig till Niinistö eller Itälä och klagade över polisens resursbrist”.

Det gick inte att bilda sig en fullständig och entydig uppfattning om vad som sagts under diskussionen. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att utredningen gav en sådan bild av diskussionen att den äldre konstapeln inte nödvändigtvis hade uttryckt sig sakligt. Det är inte sakligt att använda ett osakligt språk ens i det fall att en myndighet anser att ett telefonsamtal är betydelselöst eller onödigt från tjänsteutövningens synpunkt. Biträdande justitiekanslern ansåg det inte vara sakligt att polisen under ett enskilt samtal i tjänsten uppmanar klienten att klaga över polisens resurser hos inrikesministern eller finansministern.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den äldre konstapeln på att en tjänsteman är skyldig att uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter (1422/1/02).

2) Justitiekanslerns rätt att få upplysningar

I samband med biträdande justitiekanslerns inspektion av länsstyrelsen i Lapplands län diskuterades framförallt länsstyrelsens övervakning av lokala myndigheter och iakttagelser i samband därmed. Länspolisdirektören redogjorde för polisavdelningens tillsyn över polisinsrättningarna.

Efter inspektionen berättade massmedierna att tre polismän i Sodankylä härad hade avhållits från tjänst på grund av brottsmisstankar mot dem. De uppgifter som framgick i media väckte frågan om vad länspolisdirektören vid tidpunkten för inspektionen visste om situationen vid Sodankylä polisinsrättning och varför ärendet inte på något sätt hade berörts under inspektionen.

I sin utredning berättade länspolisdirektören att orsaken till att han inte nämnt någonting om saken närmast var att han förstått att biträdande justitiekanslerns inspektion gällde enbart formen för länsstyrelsens laglighetsövervakning, inte iakttagelser som gjorts i samband med den.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att syftet med justitiekanslerns i grundlagen angivna omfattande rätt att få upplysningar är att möjliggöra en effektiv laglighetsövervakning.

Justitiekanslerns inspektioner av myndigheter och inrättningar som omfattas av hans övervakningsbehörighet samt de upplysningar om myndighetsverksamheten som han får i anslutning till inspektionerna utgör en betydande del av laglighetsövervakningen. Under inspektionerna vill justitiekanslern skaffa förstahandsinformation om myndigheters och tjänstemäns verksamhet och om eventuella laglighetsproblem i verksamheten. På detta sätt kan han skapa sig en bild av hur lagstiftningen fungerar i praktiken. Den information som inhämtas på detta sätt har dessutom betydelse för uppföljningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. På basis av den information som inhämtats i samband med inspektionerna kan justitiekanslern också pröva ärenden på eget initiativ. En förutsättning för en effektiv övervakning i samband med inspektionerna är att myndigheterna har en öppen inställning.

Av länspolisdirektörens utredning framgick det att man vid inspektionstidpunkten hade den uppfattningen att upp till fem polismän vid polisinsrättningen i Sodankylä härad — dvs. en betydande del av polisinsrättningens sammanlagt 12 anställda — eventuellt skulle sägas upp på grund av brottsmisstankar. Enligt biträdande justitiekanslern var detta en omständighet som självklart borde ha rapporterats under inspektionen. Den slutsatsen kunde dras av den under inspektionen närvarande landshövdingens yttrande att också hon hade förstått saken på detta sätt. Hon konstaterade bl.a. att hon ”med säkerhet skulle ha tagit upp” problemen vid Sodankylä härads polisinsrättning om hon känt till dem. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det var anmärkningsvärt att den tjänsteman som på länsnivån svarade för laglighetsövervakningen inom förvaltningsområdet och redogjorde för denna inte rapporterade en sådan sak under den högsta laglighetsövervakarens inspektionsbesök.

Temat för inspektionen av Lapplands länsstyrelse var uttryckligen länsstyrelsens övervakning av de lokala myndigheterna och iakttagelserna i samband därmed.

Enligt biträdande justitiekanslern fanns det emellertid ingen anledning att misstänka att länspolisdirektören uttryckligen haft för avsikt att ”undanhålla” laglighetsövervakarens uppgifterna om Sodankylä härads polisinsrättning. Det var enligt hans åsikt framförallt fråga om ett uppenbart missförstånd och eventuellt om något slags obetänksamhet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom länspolisdirektören sin uppfattning om betydelsen av justitiekanslerns rätt att få upplysningar i samband med inspektioner (16/50/02).

3) Motivering av beslut och protokollföring i samband med förundersökning

Vid prövningen av ett klagomålsärende som gällde polisens förundersökning framgick det att polisen under förundersökningen hade fått uppgifter som bidrog till att ärendet efter förundersökningen inte överlämnades till åklagaren för åtalsprövning.

Uppgifter som hade erhållits per telefon hade inte antecknats i förundersökningshandlingarna och inte heller nämnts i motiveringen till beslutet att avsluta förundersökningen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade undersökningsledaren på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid protokollföring enligt förundersökningslagens 39 § samt på att god förvaltning förutsätter att beslut motiveras (179/1/00).

4) Skyldigheten att registrera brottsanmälningar

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en överkonstapel som tagit emot brottsanmälningar inte hade handlat i enlighet med förordningen om förundersökning och tvångsmedel då han vägrade ta emot en klients anmälan om ett misstänkt brott. Polisen har inte prövningsrätt när det gäller mottagning av brottsanmälningar. Överkonstapeln uppmärksammades på skyldigheten att registrera anmälningar (132/1/02).

5) Registrering av brottsanmälan

Klaganden hade gjort en brottsanmälan om falsk angivelse. Polisen betraktade anmälan närmast som en reaktion på motpartens tidigare brottsanmälan och fogade den till förundersökningsprotokollet om det ursprungliga brottet, utan att registrera anmälan separat eller göra någon separat förundersökning. Målsäganden underrättades inte heller om dessa avgöranden.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att klagandens anmälan till polisinsättningen i enlighet med 1 § i förordningen om förundersökning och

tvångsmedel omedelbart borde ha registrerats som ett särskilt ärende. Det fanns i och för sig ingen anledning att misstänka att polisen hade överskridit sin prövningsrätt enligt förundersökningslagens 2 § då den inte gjorde förundersökning med anledning av anmälan. I enlighet med förundersökningslagens 43 § 3 mom. borde målsäganden emellertid omedelbart ha underrättats om detta (17/1/02).

6) Praxis vid registrering av brottsanmälningar

En person som var misstänkt för brott uppgav vid polisförhör att målsäganden per telefon hade hotat honom till livet. Den kriminalöverkonstapel som förhörde den misstänkte antecknade i förhörprotokollet påståendet om den per telefon framförda hotelsen men gjorde ingen separat brottsanmälan om saken. Enligt kriminalöverkonstapeln registrerades ingen brottsanmälan i saken eftersom den förhörde inte hade yrkat att den som framfört hotet skulle straffas. Den förhörde klagade hos justitiekanslern över att någon brottsanmälan inte hade registrerats.

Det kunde inte med säkerhet visas att klaganden gjort en uttrycklig brottsanmälan. Sålunda kunde det inte visas att förhöraren handlat direkt lagstridigt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid som en allmän princip att det kan anses höra till en korrekt polisverksamhet att polisen i ett fall där en målsägande rapporterat en händelse som uppfyller rekvisitet för ett brott, aktivt tar reda på om målsäganden vill göra en brottsanmälan. Särskilt viktigt är detta i fråga om målsägandebrott (1131/4/01).

7) En brottsanmälan skall registreras utan dröjsmål

Av en klagoskrivelse framgick att en kriminalöverkonstapel inte hade registrerat en brottsanmälan som gjorts per telefon.

Genom en skatteinspektörs telefonsamtal hade polisen fått kännedom om att ett misstänkt bokföringsbrott uppdagats i samband med en skattegranskning. Enligt vad som utretts hade kriminalkommissarierna inte registrerat brottsanmälan omedelbart och inte heller senare registrerat att brottsanmälan återtagits per telefon efter ca 2 timmar. Biträdande justitiekanslern ansåg att kriminalöverkonstapelns fel var obetydligt bedömt som en helhet. Kriminalöverkonstapeln

uppmärksammades på skyldigheten att i enlighet med 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel registrera en brottsanmälan utan dröjsmål (1068/1/00).

8) Mottagande av brottsanmälningar

Enligt en klagoskrivelse hade polisen inte tagit emot svarandens brottsanmälan eftersom den enligt polisens åsikt ändå inte skulle leda till åtgärder.

Då klagomålet behandlades kunde det inte längre klarläggas vilken diskussion som förts i samband med att brottsanmälan lämnades in. Polismannen i fråga kunde inte erinra sig klagandens besök på polisstationen och inga anteckningar hade gjorts om saken. Det kunde inte visas att polisen hade handlat lagstridigt i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att klaganden hade fått den uppfattningen att polisen vägrat ta emot hans brottsanmälan. Biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut att den som tar emot en brottsanmälan skall handla på ett sådant sätt att klienten inte missuppfattar saken så att han oavsiktligt avstår från att lämna in anmälan (688/1/01).

9) Registrering av en brottsanmälan

Klaganden hade i samband med sitt avslutande yttrande under en förundersökning gjort en brottsanmälan som gällde ett annat ärende. Polisen meddelade klaganden att hans brottsanmälan i samband med det avslutande yttrandet inte beaktades. Klaganden ombads inkomma med en ny, specificerad brottsanmälan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att bestämmelsen i 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel är i den bemärkelsen ovillkorlig att en anmälan till en förundersökningsmyndighet skall registreras utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern meddelade polischefen och undersökningsledaren sin uppfattning att det snarare hade varit förenligt med förordningen om förundersökning och tvångsmedel att registrera anmälan och vid behov be om komplettering av den (315/1/02).

10) Polisens förfarande vid registrering av en brottsanmälan

Enligt en polisinskrivning utredning hade kla-

gandens brottsanmälan 4.3.2002 registrerats först 28.4.2003 efter en telefonförfrågan från justitiekanslersämbetet. Ärendet registrerades som en s.k. S-anmälan och ett beslut om att inte göra någon förundersökning fattades samma dag. I polisens utredning konstaterades bl.a. att det ärende som anmälan avsåg inte ansetts vara brådskande och att ärendet preliminärt hade utretts bl.a. genom förhandlingar med centralkriminalpolisens utredare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel är en så till vida ovillkorlig bestämmelse att en anmälan till en förundersökningsmyndighet skall registreras utan dröjsmål. Därefter kan vid behov göras preliminära utredningar och kartläggningar i situationen i syfte att bedöma om tröskeln för inledande av förundersökning har överskridits. Biträdande justitiekanslern meddelade polischefen och undersökningsledaren sin uppfattning för kännedom (269/1/02).

11) En kriminalkommissaries förfarande i samband med att stulen egendom återlämnades

En kriminalkommissarie hade i samband med att ett beslag upphävdes, med hänvisning till 11 § i förordningen om införande av strafflagen, i strid med panthavarens vilja beslutat återlämna en personbil som ett pantlånekontor innehade som pant, till den person som misstänktes ha frantagits bilen genom ett sådant brott som avses i det nämnda lagrummet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att det vid beslut om beslag är skäl att i första hand tillämpa tvångsmedelslagens bestämmelser. Eftersom panthavaren hade motsatt sig överlämnandet av bilen borde kriminalkommissarien ha tillämnat tvångsmedelslagens 4 kap. 17 § 1 mom. där det föreskrivs att om flera har gjort anspråk på föremålet, skall detta trots att beslaget hävts kvarhållas av polisen tills tvisten om bättre rätt har avgjorts.

I samma ärende hade en annan kriminalkommissarie, för att förmå panthavaren att till polisen överlämna en bil som fanns i ett låst garage, instruerat den konstapel som förhandlade om utlämning av bilen att gå med på pantlånekontorets direktörs begäran att polisen inte skall överlämna bilen till någon före brottmålsrättegången. Polisen hade emellertid senare i strid med sitt löfte före rättegången överlämnat bilen till den person som den misstänktes ha avhänt genom

ett sådant brott som avses i 11 § i förordningen om införande av strafflagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att ett sådant förfarande inte är godtagbart från rättslig synpunkt. I en rättsstat är det viktigt att medborgarna kan lita på myndigheterna. Det är ohållbart om det uppkommer en sådan uppfattning att myndigheterna inte står vid sitt ord. Det är sålunda skäl att polisen i taktiskt syfte undviker att ge löften som saknar täckning eller över huvud taget är vaga. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade kriminalkommissarierna handlat felaktigt i det aktuella fallet. Vid bedömningen av gärningens klandervärdhet beaktade biträdande justitiekanslern emellertid att kriminalkommissarierna av omständigheternas tvång hade varit tvungna att snabbt och utgående från mycket knapphändiga fakta fatta sitt avgörande under ett telefonsamtal. Biträdande justitiekanslern gjorde sålunda utgående från den utredning som han hade tillgång till den bedömningen att kriminalkommissarierna närmast hade handlat oöverlagt.

Biträdande justitiekanslern meddelade kriminalkommissarierna sin uppfattning om deras förfarande för kännedom (1270/1/01).

12) Preskription av åtalsrätt

Klaganden kritiserade polisinsättningen för att ett ärende som gällde misshandel i en restaurang hade preskriberats medan förundersökningen pågick.

Förundersökningen hade inletts 3.2.1999 och avslutats 7.2.2002.

Åklagaren som utförde åtalsprövningen ansåg att det endast var fråga om lindrig misshandel och vållande av personskada, dvs. om brott som preskriberas två år efter gärningsdagen, samt att åtalsrätten sålunda hade preskriberats innan åklagaren kunde utföra åtalsprövningen.

Den överkommissarie som varit undersökningsledare anförde resursbrist som den främsta orsaken till att utredningen tagit lång tid i anspråk.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förundersökningen i ärendet hade tagit över tre år i anspråk. Trots att det i och för sig var godtagbart att ställa ärendena i prioritetsordning är över tre år för utredning av misstänkta misshandelsbrott enligt biträdande justitiekanslern en alltför lång tid. Bevisningen bygger i fall som detta oftast huvudsakligen på parternas och ögonvittnenas berättelser. I klagomålsärendet

har inte anförts någon orsak till den långa tid som förflöt mellan förhören med olika personer. Den misstänkte förhördades inte förrän ca 10 månader efter händelsen, ett vittne 1 år 8 månader och ett annat vittne först ca 3 år efter händelsen. Minnesbilderna av en händelse försvagas i allmänhet med tiden. Med tanke på berättelsernas bevisvärde kan det sålunda ha en stor betydelse hur snart efter en händelse förhören hålls.

En omständighet som enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning i detta fall gör dröjsmålet med förundersökningen särskilt klandervärdt är att det brott som undersöktes enligt åklagarens tolkning hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Vid planeringen av tidtabellen för en förundersökning är det skäl att i mån av möjlighet beakta också det alternativet att benämningen på det misstänkta brottet ändras i en lindrigare riktning med påföljd att preskriptionstiden förkortas.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinsättningen sin uppfattning om förfarandets lagstridighet (252/1/02).

13) Beslut och meddelande om beslag till följd av en främmande stats rättshjälpsbegäran

Två motorcyklar som ägdes av svenska medborgare hade med stöd av tullagens 14 § omhändertagits på grund av att tullen fått uppgifter om att motorcyklarna innehöll stulna delar. Därefter tog polisen motorcyklarna i beslag med stöd av tvångsmedelslagens 4 kap. 1 § och registrerade anmälningar om häleribrott. Förundersökningen av brotten avslutades och ärendet överfördes till Sverige. Den svenska polisen kom med den finländska polisen överens om att motorcyklarna förvaras i Finland till dess att undersökningen i Sverige blir klar.

Enligt vad som utretts fick endast den ena motorcykelinnehavaren ett sådant intyg om beslaget som avses i tvångsmedelslagens 4 kap. 9 § 2 mom. Enligt biträdande justitiekanslern borde ett sådant intyg enligt lagen ha givits båda motorcykelinnehavarna.

Av utredningen framgick att efter att undersökningen avslutats i Finland och beslagsbeslutet upphävts kvarhöll polisinsättningen i Finland motorcyklarna med stöd av tvångsmedelslagens 4 kap. 17 § på grund av att den ena motorcykelns ägarförhållanden var oklara. Av utredningen framgick att kvarhållandet av motorcyklarna under en längre tid inte var baserat på tullagens 14 §.

Biträdande justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att man i ärendet borde ha tillämpat tvångsmedelslagens 4 kap. 15 a § om beslag när en främmande stat har begärt rättshjälp. Den svenska och den finländska polisen hade kommit överens om att motorcyklarna skulle kvarhållas så som avsågs i begäran om rättshjälp. Beslutet om beslaget borde sålunda ha fastställts av en domstol.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsättningen på sina ovan anförda synpunkter på tolkningen av tvångsmedelslagens 4 kap. 9 § 2 mom. och 15a § (1028/1/01).

14) Undersökning av polisbrott

På en polisinsättning hade man beslutat avsluta en förundersökning utan att underrätta allmänna åklagaren om undersökningsbegäran, trots att en polisman påstods ha gjort sig skyldig till brott. Polisen uppgav i sin utredning att den som en preliminär åtgärd hade hört ett vittne och därefter avslutat undersökningen, eftersom den ansåg att något sådant brott som avsågs i begäran om undersökning inte hade begåtts.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt stred polisens förfarande mot förundersökningslagens 14 § 2 mom. och mot inrikesministeriets anvisningar. Allmänna åklagaren hade inte underrättats om det misstänkta polisbrottet och åklagaren hade sålunda inte kunnat utöva sina befogenheter som undersökningsledare i ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie och en kriminalöverkommissarie på att förfarandet stred mot förundersökningslagens 14 § 2 mom. och sände dessutom sitt beslut för vidarebefordran till den behöriga allmänna åklagaren (522/1/02).

15) En kriminalkommissaries förfarande vid återlämnande av stulen egendom

En kriminalkommissarie hade i två fall med hänvisning till 11 § i förordningen om införande av strafflagen beslutat om återlämnande av pantsatt egendom, som misstänktes vara stulen, till den rätte ägaren trots att panthavaren, ett pantlänekontor, motsatte sig detta.

I det ena fallet hade kriminalkommissarien tagit den pantsatta egendomen i polisens besittning och överlämnat den till ägaren utan något

beslut om beslag, trots att polisen enligt tvångsmedelslagens 4 kap. 6 § 1 mom. får omhänderta föremål endast för att ta dem i beslag.

I det andra fallet hade den pantsatta egendomen beslagtogs på vederbörligt sätt. Kriminalkommissarien hade emellertid handlat felaktigt då han under förundersökningen beslöt upphäva beslaget och mot panthavarens vilja överlämna egendomen till den som den misstänktes ha avhänt genom ett sådant brott som avses i 11 § i förordningen om införande av strafflagen. Kriminalkommissarien hade inte iakttagit tvångsmedelslagens 4 kap. 17 § 1 mom., dvs. bestämmelsen enligt vilken ett föremål i det fall att flera har gjort anspråk på detta, trots att beslaget hävts skall kvarhållas av polisen tills tvisten om bättre rätt har avgjorts.

Biträdande justitiekanslern meddelade kriminalkommissarien sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (1269/1/01).

16) Säkerhetsvisitation

En person som deltagit i en motorcykelsklubbs fest hade kroppsvisiterats. Enligt vad som utretts ville den polisman som gjorde kroppsvisitationen prata med personen i fråga om dennes uppträdande. Polismannen ansåg i sin utredning att "polisen bör vara försiktig i sina mellanhavanden med dessa klubbmedlemmar och praxis är därför att de kroppsvisiteras innan man pratar med dem".

Enligt polislagens 22 § har en polisman rätt att i samband med gripande, anhållande, häktning och tagande i förvar kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska de saker han medför. Dessutom har en polisman bl.a. för att trygga säkerheten för deltagarna i en allmän sammankomst rätt att kroppsvisitera en person som anländer till en sådan tillställning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt rättsstatsprincipen skall utövning av offentlig makt vara baserad på lag.

En sådan säkerhetsvisitation som avses i polislagens 22 § innebär ett ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter, dvs. i den personliga friheten och integriteten. Det är därför skäl att strikt iaktta förutsättningarna för en sådan åtgärd, för att betydelsen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte skall urvattnas.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade polismannen enligt vad som utretts inte någon sådan grund för kroppsvisitationen som avses i polislagens 22 §. Polismannen hade inte för av-

sikt att gripa klubbmedlemmen och det var inte heller fråga om en sådan tillställning som avses i polislagens 22 §. Enbart den omständigheten att polismannens ansåg klubbmedlemmen vara farlig utgjorde enligt lagen inte någon grund för en säkerhetsvisitation. Inte heller för att trygga säkerheten i arbetet har en polisman rätt att utan någon uttrycklig lagbestämmelse kränka en annan persons rättssfär som skyddas såsom en grundläggande rättighet.

Biträdande justitiekanslern meddelade polismannen sin uppfattning om förfarandets lagstridighet (990/1/02).

17) Identifiering av en misstänkt person

Klaganden som var misstänkt för misshandel hade deltagit i en konfrontation som ordnats av polisen. Målsäganden identifierade den misstänkte i en rad som utöver den misstänkte bestod av tre jämförelsepersoner. Den misstänkte var den ende som bar prästkrage. Målsäganden hade tidigare fått reda på att den misstänkte var präst.

Vid händelsetidpunkten fanns i förundersökningslagstiftningen inga bestämmelser om ordnande av konfrontation. Biträdande justitiekanslern konstaterade att opartiskhets- eller objektivitetsprincipen, som styr all polisverksamhet, ändå skall iakttas också vid ordnande av konfrontation. Eftersom det i samband med en konfrontation i allmänhet är möjligt att identifiera en person endast en gång har undersökningsledaren ett accentuerat ansvar för att konfrontationen ordnas på ett sätt som möjliggör en objektiv och tillförlitlig identifiering.

Polisen, i sista hand undersökningsledaren, bär ansvaret för att den som skall identifieras inte på grund av sin klädedräkt eller i något annat avseende markant skiljer sig från de jämförelsepersoner som anlitas vid konfrontationen. Ansvaret för denna omständighet kan inte läggas på den som deltar i konfrontationen.

Även om någon uttrycklig bestämmelse inte kränktes i ärendet uppmärksammade biträdande justitiekanslern polisnrättningen och två kommissarier på vikten av att konfrontationer ordnas på ett korrekt sätt (496/1/03).

18) Motivering av en utnämning

En polisnrättning uppmärksammades på att prövningsgrunderna och jämförelsen mellan sökandenas meriter i förhållande till tjänsteupp-

gifterna skall framgå av utnämningshandlingarna. För att det skall vara möjligt att i efterhand visa att prövningen varit opartisk och att sökandena behandlats jämligt är det skäl att vid tillsättningen av en tjänst ange grunderna i en utnämningsspromemoria.

Av utnämningshandlingarna för en överkonstapelstjänst framgick inte på vilka grunder prövningen och jämförelsen av meriter hade gjorts. Den motivering som i efterhand avfattades med anledning av ett klagomål till justitiekanslern var ensidig och avsåg endast en relativt liten del av tjänsteuppgifterna (328/1/03).

19) Bedömning av en tjänstemans åtgärder och uppträdande

En handläggare av utlänningsärenden vid en polisnrättning sände till en annan myndighet ett e-postmeddelande som bl.a. innehöll yttrandet ”NN ställer verkligen till med bekymmer för polisen, smiter jämt undan och dyker igen upp som asylsökande vid gränsen”.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomålsavgörande att polislagens 2 § 1 mom. och statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. ställer krav inte bara på en tjänstemans uppträdande utan också på hans eller hennes språkbruk. Även om några detaljerade ”regler för språkbruket” inte kan härledas från de nämnda bestämmelserna är det klart att nedsättande yttranden inte hör hemma i ämbetspråket. En tjänsteman får inte använda ett språk som väcker misstankar mot tjänstemannens opartiskhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tonfallet i tjänstemannens yttrande var nedsättande. Uttrycket ”ställer till med bekymmer för polisen” är inte ett sakligt sätt att beskriva en person. Det är olämpligt att en tjänsteman som dagligen handlägger utlänningsärenden använder ett sådant språk. Uttrycket väcker också en misstanke om att tjänstemannen i fråga inte förhåller sig opartiskt till den person som yttrandet avser. Genom att använda det osakliga yttrandet i sitt e-postmeddelande till en annan myndighet handlade tjänstemannen på ett sätt som inte var förenligt med hans ställning och uppgifter (862/1/01).

20) Beviströskeln och användningen av tvångsmedel i ett misshandels- och våldtäktsärende

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas avgörande refereras i avsnitt 9.7, s. 150 (483/1/02).

21) En polisinskrivning publicering av bilder som tagits med övervakningskamera

Enligt tidningsuppgifter hade en polisinskrivning öppnat en Wanted-webbsida. På sidan visades med övervakningskamera tagna bilder av identifierbara personer vilkas identitet polisen ville utreda. De första bilderna föreställde tre unga personer som misstänktes ha stulit öl i en kiosk. De misstänkta var ca 16-20 år gamla. Justitiekanslersämbetet beslöt pröva ärendet på eget initiativ.

Polisinskrivningens biträdande polischef lät avlägsna bilderna från webbsidan omedelbart efter att ha fått reda på saken. Den kommissarie som hade beslutat publicera bilderna uppgav att detta var den ”sista utvägen” att lösa brott som annars eventuellt blev ouppklarade.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om det är viktigt att brott blir utredda får detta intresse inte leda till att allmänna principer för och synpunkter på förundersökningen och polisens verksamhet åsidosätts.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde detta sätt att utreda brott anses vara överdrivet med beaktande av brottets art och allvarlighet samt utifrån en helhetsbedömning av situationen. Det var också skäl att beakta de misstänkta låga ålder. Eftersom det var fråga om misstänkta brott kunde också en oskyldig person grundlöst bli utpekad till följd av förfarandet. Biträdande justitiekanslern betonade vikten av att vid förundersökning iaktta principerna om minsta möjliga olägenhet, proportionalitet och diskretion.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var kommissariens förfarande oöverlagt, även om han inte kunde anses ha handlat direkt lagstridigt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommissarien på ovan anförda synpunkter (8/50/02).

5.3.3 Övriga ställningstaganden

1) Trafikövervakning av cykelvägar

Biträdande justitiekanslern bad med anledning av tidningsskrivierier en polisinskrivning ge en utredning om i vilken mån man i trafikövervakningsplanerna hade beaktat övervakningen av körsättet på cykelvägar samt cyklisternas säkerhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut efter att ha fått polisinskrivningens utred-

ning att det måste anses vara en viktig polisinskrivning uppgift att främja trafiksäkerheten genom övervakning. Polisen bör ha ordentliga verksamhetsplaner samt tillräckliga personella och materiella resurser för att klara av denna uppgift.

Enligt polisinskrivningens utredning ingår i de landsomfattande anvisningar som utfärdats av den högsta polisledningen inget omnämnande om övervakning av körsättet på cykelvägarna. Polisinskrivningarna har för sin del vid sidan av den övriga trafikövervakningen i någon mån övervakat också körsättet på cykelvägarna, även om den främst övervakar landsvägstrafiken.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut att cykelvägarna används av en betydande trafikantgrupp vars körsättet det är skäl att följa upp och övervaka. Det är också skäl att uppmärksamma denna trafikantgrupps personliga säkerhet (15/50/01).

2) Skyddspolisens hantering av Stasi-dokument

Justitiekansler Paaavo Nikulas beslut har tagits in i avsnitt 9.6, s. 148 (1267 och 1350/1/02).

5.4 Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

5.4.1 Meddelande

En magistrats förfarande

Klaganden bad justitiekanslern undersöka om en magistrat hade handlat lagstridigt då den överlämnade handlingar som gällde klaganden till klagandens bror.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att namnet på den som gett ett läkarutlåtande är en sekretessbelagd uppgift som magistraten inte har rätt att lämna ut. Också namnet på den läkare som magistratens föredragande diskuterat klagandens hälsotillstånd med, även om förfarandet inte i sig var baserat på 90 § i lagen om förmyndarverksamhet, var enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning en sekretessbelagd uppgift eftersom de hälso- och sjukvårdstjänster som klaganden använt sig av hade nämnts under samtalet. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom magistraten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och uppmärksammade magistraten på bestämmelserna om sekretess och utlämnande av uppgifter (121/1/02).

5.4.2 Ställningstagande

Tillsättningskriterierna i en platsannons

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de på förhand fastställda urvalsgrunderna skall prioriteras vid jämförelsen mellan de personers meriter som har sökt en tjänst. Sökandenas meriter skall granskas i synnerhet i förhållande till de preferenser som arbetsgivaren meddelat på förhand. Eftersom en framgångsrik skötsel av tjänsteuppgifterna i det fall som avsågs i klagomålet ansågs förutsätta tidigare praktisk erfarenhet av krävande förmansuppgifter och eftersom erfa-

renhet av ledarskap och grundläggande kännedom om fängårdsväsendet särskilt hade framhållits och rentav ansetts vara avgörande kriterier för utnämningen, uppmärksammade biträdande justitiekanslern ämbetsverket på att det hade varit motiverat att tydligare nämna dessa kriterier i platsannonsen. Biträdande justitiekanslern påpekade dessutom att utnämningsspromemorior skall upprättas på ett sådant sätt att meriter av samma typ anges på ett opartiskt sätt så att en objektiv jämförelse mellan sökandenas meriter kan göras på basis av promemorian (498/1/03).

6 Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen

6.1 Allmän översikt

6.1.1 Allmänt

I detta avsnitt av berättelsen behandlas den laglighetsövervakning som hänför sig till andra områden av statsförvaltning än rättsvårdsmyndigheterna, som behandlas i avsnitten 4 och 5. Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten i alla statliga myndigheters och tjänstemäns, också statliga inrättnings- och direktions-, nämnders och delegationers verksamhet. Justitiekanslern övervakar också att andra än myndigheter följer lag och fullgör sina förpliktelser när de sköter offentliga uppdrag, i sådana fall då offentliga förvaltningsuppgifter i undantagsfall sköts av andra aktörer än myndigheter. Gränserna för den högsta laglighetsövervakningen är inte alltid helt entydiga. Det blir då fråga om prövning i det enskilda fallet. T.ex. statsbolagen är i regel privaträttsliga sammanslutningar som står utanför laglighetsövervakningen. En avsevärd del av undervisnings-, social-, hälso- och miljöförvaltningen sköts av kommunerna. I avsnitt 7.2, s. 118 redogörs för laglighetsövervakningen av dessa sektorer.

6.1.2 Behandlingen av klagomål

Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen sker, liksom den övriga laglighetsövervakningen, i första hand genom prövning av klagomål som riktats till justitiekanslern. Information som behövs för justitiekanslerns laglighetsövervakning inhämtas dessutom t.ex. via massmedierna samt genom inspektionsresor. Klagomålen kan gälla myndigheternas verksamhet inom fler än ett förvaltningsområde. Klagomålen varierar också beroende på objektet och innehållet. Klaganden kan vara en part eller en utomstående och även en juridisk person. Ett klagomål kan avse en praktisk åtgärd som har vidtagits av en myndighet eller tjänsteman eller också en iakttagelse eller misstanke om partiskhet. Ett klagomål kan avse

enbart den omständigheten att klaganden uppfattar en myndighets avgörande som orättvist. Den andra ytterligheten representeras av klagomål som innehåller en sakligt individualiserad och rättsligt motiverad begäran om undersökning och åtgärder. Vanligen riktar sig ett klagomål mot ett myndighetsavgörande som är dokumenterat och i vilket ytterligare material kan inhämtas.

Enligt bestämmelsen om preskriptionstiden för klagomål undersöks över fem år gamla klagomål i allmänhet inte utan särskild orsak.

Utgångspunkten för behandlingen av ett klagomål är att ta reda på vad det gäller och vad klaganden vill. Före den egentligen undersökningen kan klaganden uppmanas att precisera sitt klagomål. Utredning av fakta är en grundläggande förutsättning för ett oklanderligt rättsligt avgörande. Klagandens förmåga och möjligheter att redogöra för sitt ärende tas i beaktande. De uppgifter som myndigheter lämnar i sina utredningar bedöms kritiskt, med beaktande av bl.a. vederbörande tjänstemans ställning i förhållande till utredningen.

Metoderna för undersökning av klagomål är etablerade och väljs med beaktande av särdragen i varje enskilt fall. Undersökningsmetoden väljs i det enskilda fallet dels utgående från föreskrifter och bestämmelser men huvudsakligen enligt prövning. Med anledning av ett klagomål inhämtas oftast en grundläggande utredning, om en sådan inte anses onödig. Hos vederbörande myndighet inhämtas skriftlig information eller utredning. I allmänhet ombes den myndighet eller tjänsteman ge en utredning som klagomålet gäller eller som annars bäst känner till ärendet. Antingen uppmanas vederbörande myndighet inkomma med en utredning eller också skaffas utredningen via en högre myndighet som då också får kännedom om ärendet. Också någon annan myndighet än den som klagomålet avser, t.ex. ett ministerium, ett centralt ämbetsverk eller en länsstyrelse kan ombes inkomma med ett yttrande, i synnerhet när det är fråga om rättslig bedömning av det förfarande som klagomålet avser. Klagan-

den bereds i allmänhet tillfälle att bemöta yttrandet. Det är frivilligt för klaganden att ge ett bemötande. I begäran om bemötande nämns att klagomålsärendet avgörs även om något bemötande inte ges. En tid utsätts inom vilken utredningen, yttrandet eller bemötandet senast skall ha inkommit till justitiekanslersämbetet.

Under behandlingens gång preciseras ofta de frågor som klagomålet avser. En individualiserad utredning kan inhämtas redan i samband med den grundläggande utredningen. Vid behov inhämtas en tilläggsutredning eller en förklaring. Justitiekanslern har rätt att utan dröjsmål få den handräckning han behöver av alla myndigheter. Beroende på hur allvarligt ärendet är kan en tjänsteman höras personligen. En annan möjlighet är att be polisen göra förundersökning.

En tjänsteman avkrävs en förklaring då han eller hon kan anses ha handlat uppenbart felaktigt och av denna orsak bereds tillfälle att försvara sig. Tjänstemannens processuella ställning kan då jämföras med en persons som är misstänkt för (tjänste)brott. Detta innebär att på tjänstemannen skall tillämpas de processuella bestämmelser och principer som gäller en misstänkt person.

Klagomålen undersöks och de inkomna utredningarna bedöms enligt domarprincipen, dvs. i skenet av den inhämtade och kompletterade utredningen prövas vad som kan anses vara bevisat eller åtminstone sannolikt och utifrån denna prövning avgörs ärendet.

Det har ibland väckt kritik att endast den tjänsteman ombes inkomma med utredningar som påstås ha handlat felaktigt, utan att justitiekanslersämbetet själv undersöker ärendet. En central princip i vår rättsordning är emellertid att den person som ett klagomål riktas mot skall höras i ärendet. Vid prövningen av klagomålet inhämtas också annan utredning som justitiekanslern är behörig att få.

När ärendet är klart att avgöras föredras det för justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern eller för dennes ställföreträdare. Klagomålsärenden avgörs så snabbt som möjligt och i regel i den ordning som de har kommit in. Ärendenas art och betydelse är i sista hand avgörande för prioriteringen.

I fråga om de åtgärder som klagomål föranleder från justitiekanslerns sida kan i korthet konstateras att ett klagomål kan leda till

- tjänsteåtal
- anmärkning för lagstridigt eller felaktigt förfarande

- framställning (om återbrytande eller annan rättelse) till en myndighet eller domstol

- meddelande eller anvisning till en myndighet

- lagstiftningsinitiativ

- någon annan åtgärd

- korrigerig eller rättelse under behandlingen.

6.1.3 Fördelningen av klagomål

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. De klagomål som behandlas i detta avsnitt fördelar sig mellan 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.

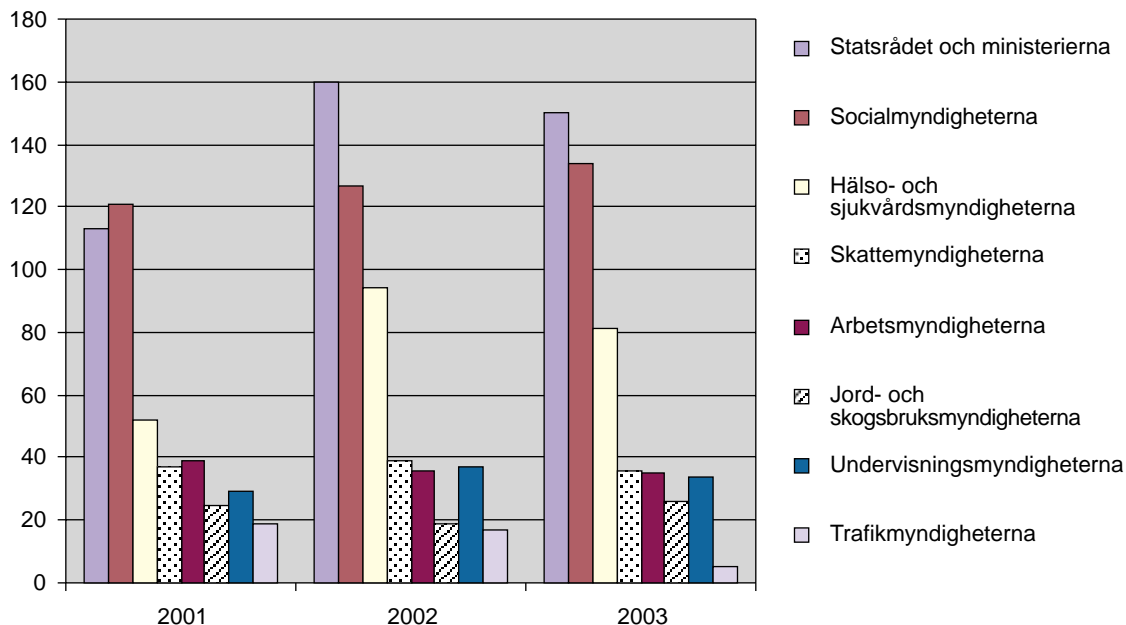
Av figur 6 framgår antalet mot statsförvaltningen riktade klagomål åren 2001—2003 samt fördelningen mellan de olika förvaltningsområdena. Staplarna för klagomål mot myndigheter avser antalet klagomål som har anförts mot andra myndigheter än ministerierna.

6.1.4 Övriga omständigheter

Laglighetsövervakningen omfattar också de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. De viktigaste fallen när det gäller dessa rättigheter refereras i avsnitt 3. Grundrättighets- och människorättsaspekten kommer också till synes i de avgöranden som relateras i detta avsnitt. I dem aktualiseras ständigt tryggheten av den grundläggande rätten till god förvaltning. Dröjsmål med behandlingen och avgörandet av ärenden konstateras ofta vara missförhållanden. Också bristfällig motivering av beslut har uppmärksammats. Vidare har det förekommit brister vid besvarandet av förfrågningar till myndigheter och vid fullgörandet av rådgivningsskyldigheten. Ärenden som gäller förverkligande av en god förvaltning behandlades ännu under år 2003 i enlighet med lagen om förvaltningsförfarande. Under verksamhetsåret gavs den nya förvaltningslagen, som är av central betydelse för behandlingen av ärenden. Förvaltningslagen trädde i kraft 1.1.2004. Den innehåller

Figur 6

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 2001—2003



mera detaljerade bestämmelser än förvaltningsprocesslagen om hur förvaltningsärenden väcks och behandlas samt om delgivning av beslut. Syftet med lagen är bl.a. att tillvarata parternas intressen och förtydliga deras rättsliga ställning, utvidga tillämpningsområdet för lagen, förnya jävsbestämmelserna, utvidga informationsskyldigheten och införa ett smidigare förfarande för rättelse av fel.

6.2 Statsrådets kanslis förvaltning

6.2.1 Meddelande

Klagomål rörande statsministerns specialmedarbetare

Statsministerns specialmedarbetare hade gett klaganden ett felaktigt svar på hans förfrågan om betalning av förskottsskatt. Hon hade inte kontrollerat att svaret till klaganden var korrekt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en tjänsteman som besvarar en

medborgares förfrågan så omsorgsfullt som möjligt skall kontrollera att de uppgifter som han eller hon lämnar är korrekta. Det är skäl att beakta dels att felaktiga uppgifter kan vilseleda frågeställaren på ett sätt som äventyrar hans eller hennes rättssäkerhet, dels den omständigheten att felaktig information undergräver förtroendet för myndighetsverksamheten. Specialmedarbetaren hade inte tillräckligt omsorgsfullt kontrollerat att den uppgift som hon lämnade var korrekt (708/1/03).

6.3 Utrikesförvaltningen

6.3.1 Meddelande

Utlämnande av uppgifter till en part

Utrikesministeriets administrativa avdelning hade på begäran av ministeriets gallrings- och utbildningsnämnd upprättat en promemoria om praktik som hade fullgjorts av en person som varit visstidsanställd som utrikessekreterare vid

en beskickning. Promemorian innehöll uppgifter om en intervju med vederbörande, om förmännens bedömning, om arbetskamraternas yttranden samt om korrespondensen med en person som var anställd av en förening som deltagit i ett samarbetsprojekt med beskickningen. Promemorian innehöll sålunda information närmast om vad som ingått i praktiken och hänt under denna. Däremot innehöll promemorian inga överväganden om de antecknade omständigheternas bevisvärde och inte heller några rättsliga bedömningar, förslag till avgöranden eller annat som direkt utgjorde stöd för gallrings- och utbildningsnämndens bedömning och avgörande i ärendet. Justitiekanslern ansåg att promemorian som upprättats av ministeriets administrativa avdelning inte innehöll sådana omständigheter som avses i 11 § 2 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och att den sålunda hade kunnat överlämnas till parten redan innan ärendet avgjordes (34/1/01).

6.4 Inrikesförvaltningen

6.4.1 Anmärkning

Ett avgörande försenades på grund av att besvärshandlingarna förkommit — brister i dokumenthanteringen

I ett besvärssärende hade högsta förvaltningsdomstolen överfört till inrikesministeriet handlingar som anlänt till ministeriet 27.9.1995. Ministeriet avgjorde för sin del besväret 18.8.2002.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att behandlingen och avgörandet av ärendet hos ministeriet hade tagit närmare sju år i anspråk. I ärendet hade inte framkommit några omständigheter som motiverade en så lång behandlingstid. Att handlingarna förkommit av någon okänd orsak var, med beaktande av vad som framförs i följande stycke, inte en omständighet som hade betydelse för bedömningen av ett bolags rätt att få sitt överklagande behandlat på vederbörligt sätt. Enligt justitiekanslerns åsikt hade bolaget inte fått sitt överklagande behandlat utan obefogat dröjsmål. Ministeriets förfarande kränkte den grundläggande rättighet som tidigare tryggades i regeringsformens 16 § 1 mom. och numera tryggas i grundlagens 21 § 1 mom.

Med anledning av det som anförts ovan konstaterade justitiekanslern att ministeriet inte vid den tidpunkt då besvärshandlingarna anlände och behandlingen av ärendet påskyndades

12.8.1997 hade tillgång till något sådant hanteerings- och uppföljningssystem varav skulle ha framgått vem som var handläggare i ärendet samt vilka åtgärder som vidtagits och i vilket behandlingsskede ärendet befann sig. Enligt vad som utretts i ärendet var detta huvudorsaken till att handlingarna förkommit och inte kunde spåras. Trots avsaknaden av ett hanterings- och uppföljningssystem borde enligt justitiekanslern den omständigheten, att det av anteckningar i diariet som fördes av ministeriets registratur framgick att några andra anteckningar inte gjorts om ärendet än att besvärshandlingarna kommit in och ärendet påskyndats, ha givit anledning att närmare utreda vad som hänt med ärendet. Av den utredning som ministeriet tillställde justitiekanslern framgick inte vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ministeriet till denna del. Enligt justitiekanslerns uppfattning var ministeriets åtgärder när det gällde uppföljningen av ärendet inte förenliga med de krav som ställs på en god förvaltning.

De iakttagelser och slutsatser i fråga om ministeriets handlande som refereras ovan föranledde justitiekanslern att ge ministeriet en anmärkning (629/1/02).

6.4.2 Meddelanden

1) Behandlingen av ett klagomålsärende och besvarande av brev

I ett klagomål anfördes att polismyndigheterna inte hade behandlat klagandens brottsanmälan korrekt och inte heller besvarat klagandens förfrågningar i ärendet.

Enligt vad som utretts hade klaganden sänt e-postmeddelanden i ärendet både till polisinspektionen på polischefens e-postadress och till länsstyrelsens polisavdelning på polisöverdirektörens e-postadress. Dessutom hade de meddelanden som klaganden sänt till polisöverdirektören vid inrikesministeriet överförts som klagomål till länsstyrelsen.

Det framgick av utredningen att polischefen och polisöverinspektören inte hade besvarat meddelandena, som de medgav att de mottagit. Som orsak uppgav de bl.a. det stora antalet inkommande meddelanden och klagomål samt att ärendet redan prövades av laglighetsövervakarna. Av utredningarna framgick vidare att något skriftligt avgörande över huvud taget inte hade givits på de klagomål som från inrikesministeriet överförts till länsstyrelsen.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut polisöverinspektören och polischefen på den grundläggande rätten till god förvaltning och konstaterade att sakligt hållna skriftliga meddelanden i regel skall besvaras skriftligt oberoende av om ärendet samtidigt behandlas av någon annan myndighet. Inte heller den omständigheten att ett meddelande har kommit in per e-post upphäver skyldigheten att reagera på meddelandet i den utsträckning som ärendet förutsätter, även om e-postens behändighet har bidragit till att sänka tröskeln för meddelanden av olika slag och därmed ökat antalet meddelanden samt myndigheternas arbetsbörda. Justitiekanslern konstaterade emellertid med hänvisning till tidigare tolkningspraxis att om flera skrivelser inkommer i ett och samma ärende skall de besvaras åtminstone en gång. Justitiekanslern framhöll å andra sidan att det är en annan sak om meddelandena föranleder konkreta åtgärder samt av vilken typ dessa åtgärder eventuellt är.

Polisinrättningen uppmärksammades också på vikten av omsorgsfullhet när parterna underkäntas om att en undersökning avslutats. Av ouppmärksamhet hade ett meddelande i det aktuella fallet sänts endast till den ena parten.

Med beaktande av det tudelade tillämpningsområdet för lagen om förvaltningsförfarande uppmärksammade justitiekanslern länsstyrelsen på att det är skäl att ge ett skriftligt avgörande på klagomål även om ett klagomål inte skulle föranleda några åtgärder.

I detta ärende var det också fråga om bl.a. betydelsen av att brottsanmälningar registreras utan dröjsmål. Även om klagomålet inte till denna del föranledde några åtgärder underströk justitiekanslern på ett allmänt plan betydelsen av att en anmälan blir registrerad, också för att anmälan om han så önskar skall kunna följa hur behandlingen av ärendet framskrider. På så sätt kan ovisshet beträffande ärendets anhängighet undvikas (416/1/01).

2) Behandling av inkommande ärenden

Klaganden hade inte fått svar på sitt klagomål som han sänt till inrikesministeriet. I klagomålet, som var riktat till inrikesministern, kritiserades centralkriminalpolisens beslut att inte göra förundersökning i ett ärende. Ministern ombads medverka till att förundersökning gjordes i ärendet.

En konsultativ tjänsteman, som var ministerns specialmedarbetare, hade omedelbart efter att klagomålet kommit in meddelat klaganden att

klagomålet överfördes till inrikesministeriets polisavdelning.

Enligt polisavdelningens utredning fick den vetskaper om den konsultative tjänstemannens brev först ett halvt år senare, efter att justitiekanslersämbetet tagit kontakt.

Enligt inrikesministeriets utredning var orsaken till det inträffade att klagomålet inte hade registrerats i ministeriets ärendehanteringssystem. Enligt inrikesministeriets interna föreskrift skall föredragande och andra handläggare se till att i ärendehanteringssystemet eller något annat register noteras att ett ärende blivit anhängigt eller att handlingar kommit in till ministeriet, om det i den post som delats ut direkt på avdelningen ingår handlingar som skall registreras. Enligt utredningen är inrikesministeriets avsikt att uppmärksamma alla som arbetar i ministeriet (också ministrarna och deras specialmedarbetare) på den ovannämnda bestämmelsen, i syfte att säkerställa en god informationshantering också i sådana fall då handlingar inte kommer in via ministeriets registratur.

Eftersom missförhållandena i dokumenthanteringen redan åtgärdats inom inrikesministeriet och ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern inte hade någon anledning att misstänka att polisavdelningen avsiktligt förhållat behandlingen av klagomålet, nöjde han sig med att uppmärksamma inrikesministeriet på vikten av att inkommande ärenden registreras omsorgsfullt (79/1/03).

3) Besvarande av brev

Enligt ett klagomål hade befolkningsregistercentralen inte besvarat klagandens brev.

Av utredningen framgick att klaganden i det aktuella ärendet hade fått svar både direkt och indirekt via utredningar till andra myndigheter, också muntligen. Det ansågs inte längre ändamålsenligt att ytterligare ge svar i samma ärende.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt fanns det inget tvivel om att klaganden redan hade fått ett sakligt och utförligt svar på sin förfrågan. Av befolkningsregistercentralens utredning framgick emellertid att befolkningsregistercentralen på eget initiativ hade gett klaganden ett skriftligt svar för över 12 år sedan. De senare svaren var närmast utredningar på begäran av andra myndigheter. Det hade redan förflutit över åtta år från det föregående skriftliga svaret i samma ärende — i form av en skriftlig utredning till inrikesministeriet.

Utgående från principen om god förvaltning är det tolkbart om befolkningsregistercentralens förfarande kan anses vara sakligt. Utgående från de grundläggande fri- och rättigheterna och i synnerhet principen om god förvaltning ansåg biträdande justitiekanslern att ett sådant förfarande snarare kunde motiveras, med beaktande av den tid som förflutit, att brevet i varje fall hade besvarats helt kort, t.ex. med en hänvisning till de tidigare svaren. I så fall skulle brevet avsändare inte ha lämnats i ovisshet om vad som hänt med brevet hos myndigheten. På så sätt hade det eventuellt t.o.m. kunnat undvikas att ärendet i efterhand behövde utredas på grund av ett klagomål. Biträdande justitiekanslern meddelande befolkningsregistercentralen sin uppfattning för kännedom (1374/1/02).

4) Slutförande av förundersökningen i ett klagomålsärende

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut med anledning av ett klagomål att ett klagomål till laglighetsövervakaren inte är en lagenlig grund för att åsidosätta den princip som framgår av 6 § i förundersökningslagen, dvs. att förundersökning skall göras utan onödigt dröjsmål. Om förundersökningsmyndigheten får vänta på ett klagomålsavgörande strider detta mot de syften som eftersträvas med en så snabb förundersökning som möjligt. I synnerhet i fall där en brottsanmälan till en förundersökningsmyndighet gäller samma, till laglighetsövervakarens behörighet hörande ärende som ett klagomål (i allmänhet således misstanke om tjänstebrott) är det i allmänhet önskvärt att förundersökningsmyndigheten står i kontakt med laglighetsövervakaren. Förundersökningsmyndigheten bör inte på egen hand låta undersökningen vänta på behandlingen av klagomålsärendet.

I det aktuella fallet gällde polisanmälan ett brott som påstods ha blivit begånget av en anställd vid ett privatföretag, dvs. misstanke om ett brott som justitiekanslern inte är behörig att undersöka.

Förundersökningen hade slutförts efter att biträdande justitiekanslern muntligen hade upplyst den överkonstapel som lett förundersökningen om det rätta förfarandet. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han för kännedom meddelade polisinsrättningen sin uppfattning om saken. Se även avsnitt 6.9.2, s. 108 (172/1/02).

5) Besväransvisning

Marinstaben hade då den fattade beslut om ett upphandlingsavtal som gällde permissionstransporter för beväringar försummat att ge de bolag som uteslutits ur anbudstävlan en sådan anvisning om ansökan som avses i 9 b § i lagen om offentlig upphandling. Anvisningen gavs först efter att Marinstaben fått veta att ett klagomål om saken hade riktats till justitiekanslern.

I sin utredning med anledning av ärendet medgav Marinstaben att den av oaktsamhet försummat att ge en anvisning om ansökan och uppgav som orsak till försummelsen att Marinstaben hade följt Huvudstabens anvisningar där förfarandet inte nämns.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut Huvudstabens och Marinstabens på att en förvaltningsmyndighet är skyldig att foga besväransvisning till överklagbara avgöranden (357/1/02).

6) Utlänningsverkets dröjsmål med behandlingen av en ansökan om medborgarskap

Justitiekanslern konstaterade i ett klagomålsavgörande att medborgarskapsansökningar anhopat sig vid Utlänningsverket och att behandlingstiderna blivit längre. Justitiekanslern uppmärksammade detta redan år 2001. Någon väsentlig förbättring har inte skett efter den nämnda tidpunkten. De genomsnittliga behandlingstiderna är fortfarande mycket långa. Eftersom också ansökningar som av olika orsaker behandlas i brådsakande ordning är inräknade i medeltalen innebär detta att behandlingstiden i flera fall är tre år eller längre. Detta är inte förenligt med bestämmelsen i grundlagens 21 § 1 mom. som innebär att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål.

På de nämnda grunderna ansåg justitiekanslern i sitt beslut att Utlänningsverkets tjänstemän inte kunde klandras för den uppkomna situationen. Det framgick också att såväl Utlänningsverket som inrikesministeriet upprepade gånger försökt förkorta behandlingstiderna genom åtgärder som kan anses vara steg i rätt riktning.

Justitiekanslern meddelade att han ansåg det vara viktigt att Utlänningsverkets verksamhetsförutsättningar utvecklas så att den nivå så snart som möjligt kan uppnås som grundlagens 21 § 1 mom. förutsätter. Han meddelade för kännedom Utlänningsverket och inrikesministeriet sin uppfattning att de i sin verksamhet skall beakta den

förpliktelse som framgår av grundlagsbestämelsen. Justitiekanslern bad inrikesministeriet senast 1.6.2004 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den grundlagsstridiga situationen i fråga om behandlingen av medborgarskapsansökningar vid Utlänningsverket (1074/1/01).

7) Österbottens nödcentrals svenskspråkiga service

Klaganden kritiserade Österbottens nödcentral för att svenskspråkiga personer som hörde till den frivilliga räddningstjänsten larmades på finska. Nödcentralsverket framhöll i sin utredning att det problem som klaganden nämnde gällde textmeddelanden som sändes över GSM-nätet och som nödcentralerna som en extra serviceform sänder till dem som så önskar. Det officiella larmet sänds via myndighetsnätet (VIRVE).

De textmeddelanden som sänds via GSM-näten hade efter klagomålet börjat sändas också på svenska, till dem som så önskade. Av denna anledning föranledde klagomålet inte annat än att justitiekanslern uppmärksammade Nödcentralsverket och Österbottens nödcentral på myndigheternas skyldighet att betjäna båda språkgrupperna på lika grunder, oberoende av om en serviceform klassificeras som en frivillig, extra tjänst.

I sin utredning med anledning av klagomålet bad Nödcentralsverket också justitiekanslern ta ställning till frågan om hur en nödcentral skall handla i vissa situationer, då de som är i kontakt med nödcentralen använder olika språk. Som motivering för sin begäran anförde Nödcentralsverket att tryggheten av de språkliga rättigheterna i vissa fall kan fördröja hjälpen.

Justitiekanslern ansåg att han med beaktande av sina grundlagsenliga uppgifter inte kan ge nödcentralerna anvisningar om hur dessa skall sköta sina lagfästa uppgifter. Eftersom Nödcentralsverket är underställt inrikesministeriet sände justitiekanslern sitt beslut till ministeriet för kännedom och bad ministeriet senast 31.3.2004 meddela honom vilka åtgärder ärendet eventuellt hade föranlett från ministeriets sida (1384/1/02).

8) Tillsättningen av en informationsdirektörstjänst

Enligt 21 § i inrikesministeriets arbetsordning skall ministeriets informationsenhet leda och ut-

veckla ministeriets kommunikation. Enheten bistår ministeriets högsta ledning i kommunikationen, ansvarar för ministeriets interna och externa kommunikation samt webbinformation, ansvarar för ministeriets information till intressentgrupper samt för utvecklandet av ministeriets publikationsverksamhet. Enligt platsannonsern skulle informationsdirektören vara chef för informationsenheten. Den som utnämndes till tjänsten förutsattes ha avlagt högre högskoleexamen, ha mångsidig kompetens inom informationsbranschen samt ha erfarenhet av ledningsuppgifter och strategisk planering av informationsfunktioner. Mångsidiga språkkunskaper och erfarenhet av internationella ärenden räknades som meriter.

Tjänsten söktes av 38 personer av vilka 17 kallades till intervju. Intervjuerna och det slutliga tjänsteförslaget gjordes av en arbetsgrupp bestående av kanslichefen och tre överdirektörer. Kanslichefens utnämningsspromemoria var baserad på arbetsgruppens enhälliga förslag. Promemorian avslutades med konstaterandet att den person som föreslogs bli utnämnd, med beaktande av dennes arbetserfarenhet och helhetsintrycket vid intervjun kunde anses vara den mest kompetenta för uppgiften.

I klagomålet ansågs att det utnämningssbeslut som region- och kommunministern fattade på föredragning av kanslichefen stred mot de allmänna utnämningssgrunderna i grundlagens 125 § 2 mom. Den person som utnämndes var inkompetent och oerfaren. Den lagstridiga utnämningen kränkte de kompetenta och erfarna sökandenas rätt.

Inrikesministeriet anförde i sin utredning med anledning av klagomålet att de i grundlagens angivna utnämningssgrunderna skall tolkas i relation till de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren. I det sammanhanget skall beaktas också tjänstebenämningen och uppgiftsområdet samt de arbetsuppgifter som hör till tjänsten. Intervjuerna visade att åtta sökande kunde anses ha större och mera omfattande förtrogenhet med uppgiftsområdet samt mer erfarenhet än de övriga sökandena. Vid tillsättningen av tjänsten fästes slutligen särskilt avseende vid att den person som utnämndes hade mångsidig erfarenhet av informationsbranschen hos en privat arbetsgivare, förmåga till snabb informationshantering i kritiska situationer, god förmåga att kommunicera på båda inhemska språken och på främmande språk samt vid att personen i fråga hade uppnått goda resultat i tidigare anställningsförhållanden. I utredningarna framhölls att avsikten

var att tillsätta tjänsten med ett informationsproffs som klarar av att utveckla och modernisera ministeriets byråkratiska information så att den blir aktiv och utåtriktad. Den som utnämndes till tjänsten var politices magister och hade arbetat som tidnings-, radio- och tv-journalist, skött en banks externa information 1988-1996, arbetat i ett externt informationsteam för en koncern 1999—2001 och som kommunikationschef i en affärsenhet med ansvar för en kunds interna och externa information som ledare för ett fyrapersoners informationsteam. I en anställning hos en bank och en koncern hade personen i fråga skött krisinformation i snabbt tempo och som ledare för ett informationsteam skaffat sig erfarenhet av skötsel och strategisk planering av informationsfunktioner. I det externa informationsteamet för en koncern hade hon också fått erfarenheter av internationella ärenden. Personen i fråga kan förutom på de inhemska språken uppträda på engelska och kan, såsom tidigare utbildare i konsten att uppträda, förbereda ämbetsverkets ledning inför uppträdanden.

Justitiekanslern har i sitt avgörande uppmärksammat behörighetsvillkoren för tjänsten och platsannonsern, föredragningspromemorian och den på denna baserade utnämningframställningen samt utnämningens beslutet.

1) I fråga om behörighetsvillkoren och platsannonsern konstaterade justitiekanslern att för informationsdirektörstjänsten inte hade fastställts sådana särskilda behörighetsvillkor som avses i statstjänstemannalagens 8 § 2 mom.

Tjänsten var ny och tillsattes för första gången. Av platsannonsern framgick vilka förutsättningar ministeriet uppställde för utnämningens beslutet och vilka omständigheter sökanden skulle beakta. Enligt justitiekanslerns åsikt var det i platsannonsern använda uttrycket ”förutsätter” ägnat att bibringa sökanden den uppfattningen att behörighetsvillkoren var bestämda i lag. Justitiekanslern upprepar sin ståndpunkt i det liknande fallet 434/1/99 (justitiekanslerns berättelse för år 1999, s. 84) enligt vilken uttrycket ”förutsätter” är vilseledande i sammanhang som dessa, om det inte är fråga om ett fastställt behörighetsvillkor utan endast om en omständighet som enligt en myndighets uppfattning är relevant för skötseln av tjänsteuppgifterna. Justitiekanslern uppmärksammar för framtiden ministeriet på vikten av korrekt formulerade platsannonser.

2) Av en utnämningpromemoria skall med beaktande av de allmänna utnämningensgrunderna i grundlagens 125 § 2 mom. samt de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren tillräckligt tydligt

framgå varför en viss sökande föreslås bli utnämnd. Om utnämningen görs i enlighet med förslaget är promemorian ett viktigt dokument när det gäller att bedöma utnämningens lagenlighet och även förverkligandet av medsökandenas rättssäkerhet. Den viktigaste delen av promemorian är i detta avseende den där sökandenas meriter jämförs. I beslutet hänvisas till finansministeriets rekommendation om beredningen av tjänsteutnämningar (VM: 14/2000 s. 11).

Av informationsdirektörens ställning som chef för informationsenheten och som samordnare av hela ministeriets information följer att han eller hon förutsätts ha förmåga och skicklighet att verka inom enhetens verksamhetsområde samt att leda enhetens verksamhet och sina medarbetare. Vid jämförelsen var det sålunda skäl att fästa särskilt avseende vid platsannonserns krav på informationskompetens samt erfarenhet av ledning och strategisk planering av informationsfunktioner.

Justitiekanslern konstaterar att utnämningens promemorians jämförelseavsnitt är relativt kort och generellt till sin utformning. Bland sökandena fanns erfarna och kunniga personer som också skött ledande uppgifter inom informationsbranschen. Dessas meriter borde ha refererats noggrannare. I promemorian borde ha ingått en utförligare framställning av samtliga sökandes erfarenheter och meriter samt dessas betydelse för tjänsten i fråga. De främsta sökandena borde ha utsetts på denna grund. I promemorian uppmärksammades främst den persons meriter som föreslogs bli utnämnd.

I fråga om de slutsatser som anfördes till stöd för utnämningens framställningen konstaterade justitiekanslern att den person som föreslogs bli utnämnd otvivelaktigt hade mångsidiga erfarenheter av information och kommunikation. En del av erfarenheterna hade hon visserligen skaffat sig under studietiden, men dessa meriter kunde beaktas eftersom högskoleexamen inte nämndes som ett behörighetsvillkor. Bland den utnämnda personens relevanta arbetserfarenheter efter avslagd examen kan nämnas den åttaåriga anställningen som en banks informatör och den drygt tvååriga anställningen i ett koncernbolags tjänst, varav fyra månader som ledare för ett fyrapersoners team. Av ansökningshandlingarna och intervjun med sökanden framgick närmare uppgifter för bedömningen av sökandens tidigare arbetsuppgifter och meriter. Uppgiften som ledare för ett team under en relativt kort tid hade knappast gett någon gedigen chefserfarenhet. Av promemorian framgick inte hur den utnämnda per-

sonen uppfyllde de viktiga kraven på erfarenhet av ledning och strategisk planering av informationsfunktioner.

Justitiekanslern drog den slutsatsen att det förblev oklart hur den person som utnämndes till tjänsten ansågs ha uppfyllt behörighetsvillkoren. I avsaknad av en mera detaljerad jämförelse mellan sökandena gav promemorian inte heller någon tillförlitlig bild som stödde den för utnämningförslaget framförda uppfattningen att den person som föreslogs bli utnämnd måste anses vara den mest kompetenta för tjänsten.

Enligt justitiekanslerns åsikt hade kanslichef Håkämies på det sätt som beskrivs ovan föredragit utnämningssärendet på basis av en bristfällig promemoria. Vid upprättandet av promemorian hade inte beaktats dess syfte och de krav som ställdes på den, vilket ledde till att slutresultatet delvis blev misslyckat. Enligt 32 § i det reglemente för statsrådet (1522/1995) som gällde vid den aktuella tidpunkten skulle kanslichefen i egenskap av ministrernas närmaste biträde övervaka i synnerhet beredningen och föredragningen av utnämningssärenden. Justitiekanslern uppmärksammade kanslichef Kari Håkämies på att utnämningsspromemorior skall upprättas omsorgsfullt och med beaktande av promemorians syfte.

3) Justitiekanslern anförde med anledning av utnämningssbeslutet att utgångspunkten för en tjänstetillsättning är att de sökande kommer i fråga som uppfyller de för tjänsten fastställda behörighetsvillkoren eller de krav som annars har uppställts på vederbörligt sätt och att den mest kompetenta av dessa sökande utnämns. Utnämningsspromemorian gav inte tillräckliga möjligheter att konstatera denna omständighet. Vid granskningen av i vilket avseende den person som utnämndes genom sin tidigare verksamhet hade meriterat sig så att hon kunde anses uppfylla behörighetsvillkoren uppmärksammades i beslutet bl.a. följande synpunkter.

Tjänsten som ministeriets informationsdirektör är krävande. Den strategiska planeringen av ministeriets kommunikation innebär annat än enbart information. Uppgiftens svårighetsgrad kommer till synes också i lönen.

Enligt ministeriets utredning spelade den utnämnda personens erfarenheter i de privata anställningsförhållandena samt hennes personliga egenskaper en viktig roll då den nya tjänsten tillsattes för första gången. Hon bedömdes ha de egenskaper som behövdes för att i egenskap av enhetschef genomföra ett projekt för utveckling av ministeriets kommunikation. Vid prövningen av utnämningssärendet lades tonvikten sålunda

närmast på hennes lämplighet. Det var emellertid iögonenfallande att hon praktiskt taget helt saknade erfarenhet av förvaltning och förvaltningsrelaterad information. Det kan förutsättas att en person som svarar för ledningen och den strategiska planeringen av ett ministeriums information är förtrogen med offentlig förvaltning och i synnerhet med ministeriets verksamhetsområde och uppgifter.

Trots de tvivel som framförts i ärendet kan det enligt justitiekanslerns åsikt anses att den utnämnda personen uppfyllde behörighetsvillkoren och kunde beaktas vid tillsättningen av tjänsten. Motiveringen till det egentliga utnämningssbeslutet gav anledning att befara att man närmast sig gränsen för ministeriets prövningsrätt, även om det inte var uppenbart att ministeriets prövningsrätt i ärendet hade överskridits då utnämningssärendet föredrogs och avgjordes och att utnämningssbeslutet sålunda var olagligt.

I fråga om region- och kommunminister Martti Korhonen's förfarande då han fattade utnämningssbeslutet anser justitiekanslern att också ministern hade kunnat uppmärksamma utnämningsspromemorian som utmynnade i att personen i fråga föreslogs på basis av den helhetsuppfattning som uppkommit bl.a. genom intervjuer med sammanlagt 17 personer. När ministern fattade utnämningssbeslutet kunde han emellertid lita på ministeriets högsta tjänstemannaledningens enhälliga uppfattning om den person som utnämndes.

Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på de synpunkter som anförts i fråga om bedömningen av utnämningssbeslutet (626/1/02).

6.5 Finansförvaltningen

6.5.1 Framställning

Öppnande av konto i penninginstitut i samband med bildade av aktiebolag

Justitiekanslerns beslut refereras i avsnitt 6.9.1, s. 107 (1294/1/02).

6.5.2 Anmärkningar

1) Hörande av skattskyldig

Enligt 26 § 3 mom. i lagen om beskattningsförfarande skall den skattskyldige beredas tillfälle

att bli hörd om myndigheten ändrar beskattningen till den skattskyldiges nackdel. En skattebyrå hade emellertid inte handlat på detta sätt då den till den skattskyldige sände en debetsedel som till nackdel för denne avvek från det skatteförslag som tidigare sänts till honom.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att skattebyrån i det nämnda fallet hade handlat i strid med 26 § 3 mom. i lagen om beskattningsförfarande. Han gav skattebyrån en anmärkning för att den försummat att höra den skattskyldige i enlighet med det nämnda lagrummet (1106/1/01).

2) Värderingsfel i ett förhandsbesked om gåvobeskattning

Justitiekanslern gav en skattebyrå en anmärkning för felaktigt förfarande då den inte tillräckligt omsorgsfullt hade fastställt en fastighets gängse värde i ett förhandsbesked för gåvobeskattning. Skattebyrån hade fastställt värdet på en på fastigheten befintlig byggnad utifrån värderingsgrunderna för bostadsbyggnader, trots att det var fråga om en ekonomibygnad för vilken koefficienterna är lägre. Värdet fastställdes därför till ett alltför högt belopp. Justitiekanslerns beslut vidarebefordrades av skatteverket till skattebyrån för att delges de tjänstemän (vid enheten för fastighetsbeskattning) som beräknar fastighetsvärden och ansvarar för dessa ärenden (1453/1/02).

3) Felaktiga uppgifter i en besvärsskrivelse

I ett klagomål anfördes att en besvärsskrivelse som Statskontoret riktat till försäkringsdomstolen innehöll felaktiga uppgifter om tillämpningspraxis för vissa bestämmelser. Enligt besvärsskrivelsen hade Statskontoret under hela valtiden på tio år tolkat bestämmelserna om särskild pensionsålder så att en person som utnyttjade sin valrätt skulle vara i en anställning som förutsatte en lägre pensionsålder. Enligt klagomålet hade emellertid så inte skett i tre fall.

Statskontoret och den tjänsteman som upprättat besvärsskrivelsen medgav i sina utredningar att det i tre fall förekommit att pension beviljats i särskild pensionsålder trots att personerna i fråga inte längre tjänstgjorde i uppgifter som förutsatte särskild pensionsålder. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt klagomål-savgörande att en tjänsteman enligt statstjänste-

mannalagens 14 § skall utföra sina uppgifter på behörigt sätt, vilket också innebär att tjänstemannen inte får lämna felaktiga uppgifter i handlingar som han sätter upp på tjänstens vägnar. Tjänstemannen skall med tillräcklig omsorgsfullhet kontrollera uppgifter som han lämnar ut. Biträdande justitiekanslern gav den tjänsteman som upprättat besvärsskrivelsen en anmärkning för framtiden för det felaktiga förfarandet (863/1/02).

6.5.3 Meddelanden

1) En skatteberedares förfarande

En skatteberedare hade skrivit in ett beslutsförslag på rättelsenämndens föredragningslista så inexakt att som den skattskyldiges yrkande hade angivits avdragsrätten för räntor på bostadslån trots att nämnden hade behandlat ärendet som räntor på skuld för inkomstens förvärvande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att felet berodde på vårdslöshet och inte påverkade behandlingen av ärendet. Han uppmärksammade för framtiden skatteberedaren på vikten av noggrann registrering av ärenden (1106/1/01).

2) Dröjsmål med behandlingen av en ansökan

Ett bolags ansökan om skattelättnad hade varit anhängigt hos Tullstyrelsen 11.12.1995—24.9.1996 och efter överföring hos finansministeriet 25.9.1996—8.2.2001. Ansökan diariefördes hos ministeriet 25.2.1999.

Justitiekanslern konstaterade att finansministeriets behandlingstid för ärendet var oskäligt lång. I sin utredning framförde ministeriet ingenting som motiverade den långa behandlingstiden. Klaganden hade sålunda inte i enlighet med grundlagens 21 § 1 mom. fått sitt ärende behandlat i ministeriet ”utan ogrundat dröjsmål”.

Ministeriet är skyldigt att se till att också ärenden som kommer in till ministeriet förbi registraturen blir behandlade inom en skäligen tid. Detta förutsätter klara anvisningar vilkas iakttagande skall övervakas.

Justitiekanslern har för framtiden uppmärksammat ministeriet på vikten av att iaktta grundlagens 21 § 1 mom., dvs. bestämmelsen om envars rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (212/1/01).

3) Besvarande av brev och omsorgsfull hantering av handlingar

Enligt en klagomålsskrivelse hade skattestyrelsen inte besvarat en klagandes brev.

Vid utredningen av ärendet framgick det att brevet i fråga inte hade kunnat spåras hos skattestyrelsen eller hos den lokala skattebyrån, trots att det enligt diarieanteckningarna hade antecknats som inkommet. Enligt vad som utretts hade klaganden å andra sidan i vissa andra sammanhang redan fått svar på den aktuella frågan.

Enligt biträdande justitiekanslern fanns det anledning att misstänka att försummelsen att besvara brevet i första hand kunde bero på att brevet antingen helt hade förkommit eller att det så som skattestyrelsen nämnde av misstag hade kunnat hamna bland andra handlingar där det inte kunde spåras. Den omständigheten att ett brev som var riktat till myndigheterna inte kunde hittas tydde i varje fall på att det i praktiken fanns brister i förvaltningsverksamheten och framförallt i förverkligandet av en god informationshantering enligt 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför skattestyrelsen på de krav som en god informationshantering ställer och samtidigt också på vikten av allmän omsorgsfullhet vid hanteringen av handlingar.

Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att det av den utredning som inhämtats framgick att den begäran om handlingar som avsågs i det aktuella fallet redan hade besvarats i ett tidigare skede. Skattestyrelsen hade emellertid sedermera tillställt klaganden ett sakligt svar, visserligen först efter justitiekanslersämbetets begäran om utredning. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom skattestyrelsen sina synpunkter på de krav som en god förvaltning ställer i fråga om besvarande av brev. Se även avsnitten 6.4.2, s. 93 och 3.4, s. 57 (1303 och 1374/1/02).

4) Ändring av skattekort

Chefen för en skattebyrå uppmärksammades för framtiden på att han inte i strid med skattestyrelsens anvisning borde ha godkänt vid skattestyrelsen anställda tjänstemäns ansökningar om ändring av skattekort så att inkomstgränsen fastställdes per år och inte per månad.

Skattedirektören uppmärksammades på att i sådana fall då en underlydande i strid med skattestyrelsens anvisning beordras ändra skattekortet för skattebyråns tjänstemän så att inkomstgrän-

sen åter fastställs per månad, skall de förutsättningar beaktas som anges i 18 § i lagen om förskottsuppbörd och i 26 § i lagen om förvaltningsförfarande, bl.a. betydelsen av partens samtycke.

Med anledning av de utredningar som inkommit i ärendet har justitiekanslern uppmärksammat skatteverken och skattebyråerna på vikten av att iaktta skattestyrelsens anvisning om ändring av skattekort med inkomstgränsen angiven per månad till skattekort med inkomstgränsen angiven per år. Jämlikhetsprincipen och kravet på god förvaltning förutsätter att avvikelse från anvisningen inte görs utan en i det enskilda fallet angiven motiverad och godtagbar anledning. I fråga om skatteförvaltningens tjänstemän och övriga skattskyldiga skall i ärenden som gäller ändring av skattekort iakttas samma sakliga förutsättningar. Skillnaderna i förfarandet (förmanens godkännande) beror på ärendets natur.

Eftersom de synpunkter som framkommit i ärendet kan ha betydelse för utvecklingen av skattelagstiftningen, har en kopia av justitiekanslerns beslut sänts för kännedom till skattestyrelsen och dessutom till finansministeriet (569/1/03).

5) Utlämnande av uppgifter om bouppteckningsinstrument

Klagandens före make, med vilken klaganden hade ett gemensamt minderårigt barn, hade bitt skattebyrå om en kopia av ett bouppteckningsinstrument som gällde klagandens far, för bestämmande av underhållsbidraget till barnet. Av bouppteckningsinstrumentet framgick bl.a. klagandens systrars personbeteckningar. Skattebyrå lämnade ut den begärda kopian med personbeteckningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att uppgifter ur bouppteckningsinstrument bör lämnas ut endast i den utsträckning som användningsändamålet förutsätter. Han konstaterade att enligt personuppgiftslagens 13 § 1 mom. får en personbeteckning behandlas om det är nödvändigt att entydigt individualisera den registrerade i vissa situationer. Paragrafens 4 mom. förpliktar myndigheten att se till att personbeteckningen inte onödigt lämnas ut till utomstående. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade sådana tillräckliga och godtagbara grunder som förutsätts i bestämmelserna om behandling av personbeteckningar inte lagts fram för utlämnande av klagandens systrars personbeteckningar i samband med bouppteckningsinstrumentet. Skattestyrelsen uppmärksamma-

des på vikten av att behandla personbeteckningar på ett sådant sätt att de inte onödigt i samband med beskattningshandlingar lämnas ut till utomstående personer (468/1/02).

6.5.4 Ställningstagande

EG-rätten och beskattningen av bilar i Finland

Klaganden kritiserade Finlands bilskattelag och bad justitiekanslern utreda vilka åtgärder som borde vidtas för att anpassa bilskattelagen till EG-rätten.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att bilskatten kritiserats i klagoskrivelsen och i vissa andra skrivelser som inkommit till justitiekanslern liksom även i ställningstaganden som kommissionen riktat till Finland. Ställningstagandena är baserade på EG-domstolens rättspraxis. Avgörandena gäller bilskattesystem som liknar men inte är identiska med det som tillämpas i Finland. Finansministeriet som svarar för beredningen av skattelagar hade enligt justitiekanslerns uppfattning redan på dessa grunder kunnat bereda och föredra en bilskattereform som inte kan kritiseras med hänvisning till EG-domstolens rättspraxis. Enligt justitiekanslerns åsikt var ärendet emellertid så till vida beroende av tolkning och prövning att ministeriet inte hade någon rättslig skyldighet att bereda en sådan reform.

Kommissionens ställningstaganden var inte direkt bindande i rättsligt hänseende och avvisandet av de förslag och tolkningar som de innebär kan sålunda inte betraktas som olydnad som strider mot medlemsförpliktelserna. EG-domstolen har en behörighet som är rättsligt förpliktande. Justitiekanslern ansåg det dessutom vara skäl att beakta att domstolens ståndpunkt i domen 19.9.2002 (C-101/00) gällande Finlands bilskattesystem avvek från bl.a. kommissionens ståndpunkt i fråga om mervärdesskatt på bilskatten. Avgörandet visade i sin helhet att frågan om förhållandet mellan Finlands bilskattesystem och EG-rätten samt den därtill relaterade rättspraxisen hade varit tolkbar ända till EG-domstolens avgörande. Dessutom skulle det finländska bilskattesystemet ytterligare bedömas med avseende på EG-rätten i samband med kommissionens pågående tillsynsförfaranden och i EG-domstolens prejudicerande avgöranden.

Eftersom frågan om den rätta tolkningen fortfarande diskuterades hade finansministeriet inte handlat lagstridigt eller felaktigt i rättsligt hänseende när det gällde beredningen och föredrag-

ningen av bestämmelserna om bilskatt. Justitiekanslern konstaterade emellertid med anledning av tillsynsförfarandena och de pågående rättsprocesserna att finansministeriet bör inrikta sig på att anpassa de finländska bestämmelserna om fordonsbeskattning till EG-rättens krav. Vid beredningen borde man vara beredd också på det alternativet att tillsynsförfarandet resulterar i sådana för Finland bindande avgöranden som avses i klagomålen (1170/1/00).

6.6 Undervisningsförvaltningen

6.6.1 Framställningar

1) Tillsättning av en deltidsprofessur

Helsingfors universitet avtalade med Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) om ordnande av medicinsk undervisnings- och forskningsverksamhet samt om ett arrangemang där medicinska fakultetens professorer och övriga lärare skall sköta bitjänster eller bibefattningar i samkommunen. Enligt avtalet skall dessutom en deltidsprofessur vid medicinska fakulteten sammanslås med en seniorläkartjänst vid universitetssjukhuset. Avtalet är baserat på lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989).

Enligt avtalet skall avtalsparterna själva besluta om tjänsterna och iakta de föreskrifter och bestämmelser som gäller för tillsättning av tjänsterna.

I 28 och 29 § i lagen om specialiserad sjukvård föreskrivs bl.a. att professorerna vid universitetets medicinska utbildningsenhet efter att ha givit sitt samtycke samtidigt kan inneha en bitjänst eller bibefattning som överläkare vid universitetssjukhuset. En särskild överenskommelse om saken skall ingås mellan kommunalförbundet och universitetet. Vid tillsättningen tillämpas lagen och förordningen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor.

Justitiekanslern anser att de bestämmelser som hänvisar till lagen om specialiserad sjukvård i enlighet med sin ordalydelse har tolkats så att utnämningen till en professorstjänst vid universitetet sker först, varefter man avtalar om tjänsteinnehavarens verksamhet som sjukhusläkare i samkommunen.

I det fall som avses i klagomålet är situationen den omvända. Det är fråga om en överläkartjänst med vilken har sammankopplats en sådan del-

tidsprofessur som avses i universitetets och HNS:s överenskommelse. Förfarandet vid tillsättningen av den deltidspdfessur som avses i överenskommelsen mellan Helsingfors universitet och HNS:s samkommun kan emellertid svårigen anses förenligt med det förfarande som avses i lagen och förordningen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor. Enligt justitiekanslerns åsikt överensstämmer praxisen inte heller med en korrekt tolkning av 28 och 29 § i lagen om specialiserad sjukvård.

Ett problem är att enligt de gällande bestämmelserna skall forbundna beslut om tillsättning av en deltidspdfessur, som är en statstjänst, och utnämning av en sjukhusläkare till kommunal tjänsteinnehavare fattas på olika sätt och tider och av olika myndigheter trots att avsikten i sista hand är att uppgifterna skall skötas av en och samma person. Detta har när det gäller förfarandet och rättssäkerheten medfört sådana problem som nämns i klagomålet. En utnämning till sjukhusläkare i en samkommun, i kombination med en deltidspdfessur, binder tillsättningsförfarandet för professuren på ett sätt som åtminstone äventyrar bedömningen av kompetensen. Det kan å andra sidan vara svårt att få tillräckligt kompetenta sökande till en deltidspdfessur som inte med säkerhet förenas med andra uppgifter och inkomster.

Justitiekanslern anser i sitt avgörande att det med tanke på detta problem är skäl att utreda möjligheterna att genom specialbestämmelser sammanslå deltidspdfessuren och sjukhusläkaruppgifterna till en ny typ av tjänst, som beträffande behörighetsvillkoren och tillsättningsförfarandet samt den utnämmande myndigheten uppenbarligen borde vara gemensam för universitetet och samkommunen. Det skulle också föreskrivas särskilt om lönearrangemangen mellan universitetet och samkommunen.

Justitiekanslern föreslår att social- och hälsovårdsministeriet utreder om det finns något behov av specialbestämmelser genom vilka den deltidspdfessur vid medicinska fakulteten som avses i överenskommelsen mellan Helsingfors universitet och samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt kan sammanslås med en seniorläkartjänst vid universitetscentralsjukhuset. Det är skäl att samtidigt överväga att ändra lagstiftningen med tanke på tillsättningen av tjänsten. Justitiekanslern har bett ministeriet meddela vilka åtgärder det vidtagit och vad det eventuellt redan beslutat i ärendet.

Justitiekanslern har också föreslagit att Hel-

singfors universitet överväger om det finns någon anledning att frångå den praxis för kallelse till deltidspdfessurer, som justitiekanslern i sitt beslut anser avvika från syftet med 28 och 29 § i lagen om specialiserad sjukvård, till dess att utredningen inkommit (1000/1/02).

2) Utdelningsgrunder för stöd till kulturtidningar och motivering av avslag

Undervisningsministeriet hade beslutat avslå en ansökan om stöd för en kulturtidning med motiveringen att anslaget inte räckte till. Ministeriet uppgav att beslutet var baserat på kulturtidningsnämndens utlåtande enligt vilket understödsansökan skulle avslås på grund av att tidningen hade karaktären av en dagstidning.

Justitiekanslern uppmärksammade utformningen av ministeriets beslut och ansåg att man av beslutet fick den uppfattningen att ansökan i och för sig hade kunnat godkännas men att den avslogs närmast på grund av att anslaget inte räckte till. Den motivering som nämnden anförde och som var baserad på nämndens egen praxis, framgick inte av beslutet. Eftersom denna typ av motivering inte nämndes i ministeriets anvisningar är det förstaeligt att den inte heller nämndes i beslutet. Av detta följde att sökanden för att få besked om den verkliga avslagsgrunden borde ha frågat ministeriet om saken.

Enligt justitiekanslerns åsikt kan det anses att ministeriets beslut inte var förenligt med 24 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. med kravet att beslut skall motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta som det grundar sig på. Syftet med bestämmelsen är att uttryckligen en part — utan att särskilt behöva fråga om saken — genom att läsa beslutet bl.a. skall få besked om vilka synpunkter som varit avgörande för beslutet. Dessa uppgifter har betydelse då sökanden överväger dels att söka rättelse i beslutet och överklaga det och dels att ändra sin publiceringsverksamhet på ett sådant sätt att en eventuell framtida ansökan kan godkännas.

I beslutet konstateras vidare att den omständigheten att tidningens ”karaktär av dagstidning” uppenbarligen haft betydelse för prioriteringen mellan ansökningarna och sålunda också en faktisk betydelse för beslutet, är en grund som är synnerligen vag och sålunda inte kunde åberopas t.ex. på författningsnivå. Det kan sålunda inte anses vara godtagbart att denna grund användes ens inofficiellt, om den ändå hade en faktisk betydelse för beslutsfattandet.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat undervisningsministeriet sina iakttagelser och sin uppfattning om saken. Samtidigt föreslår han att ministeriet överväger om det fortfarande finns anledning att utveckla och precisera understödsförfarandet och grunderna för detta (782/1/02).

6.6.2 Meddelanden

1) Finansiering av räddningsgrävningar och tryggnad av fortsatta arbeten

Justitiekanslern har uppmärksammat Museiverket på vikten av att då särskilda åtgärder för undersökning eller bevarande av fornminnen (räddningsgrävningar) vidtas se till att budgeten täcker också de avslutande arbetena och att man i det sammanhanget i mån av möjlighet förbereder sig på exceptionella förhållanden. Det är skäl att övervaka att de avtal som ingåtts med den som utför arbetet iakttas och att den avtalade finansieringen fås, så att alla de åtgärder som behövs för att bevara en fornlämning kan slutföras också vad gäller finansieringsförutsättningarna (1183/1/02).

2) Principerna för antagning av studerande

Enligt fyra klagomål hade ett universitet för avsikt att på basis av ett separat urvalsprov och intervjuer anta 25 studerande till examensinriktad fortbildning som leder till medicine licentiatexamen. Enligt klagandena hade de som ansökte om att bli antagna till utbildning som ledde till samma examen sålunda i strid med universitetslagens 18 § och grundlagens 6 § försatts i en ojämlig ställning.

Justitiekanslern gjorde den bedömningen att en sådan antagning till examensinriktad fortbildning som avses i klagomålen inte strider mot universitetslagens 18 § 2 mom., med beaktande av vad som i lagstiftningshandlingarna anförs om tillämpningen. Särskild antagning skall ifråga om sin nivå och svårighetsgrad motsvara normal antagning. Däremot måste det anses vara diskriminerande att den som har behörighet för examensinriktad fortbildning har haft rätt att delta också i normal antagning till utbildning som leder till medicine licentiatexamen. Från jämlikhetssynpunkt kan det anses vara problematiskt att använda intervjuer vid antagning till examensinriktad fortbildning. Det är skäl att klarlägga intervjuens funktion och betydelse med

tanke på jämlikhetsaspekten vid normal antagning och antagning till examensinriktad fortbildning.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat undervisningsministeriet och universitetet sina synpunkter i detta ärende. Eftersom den grundlagsenliga jämlikhetsbestämmelsen i universitetslagens 18 § 2 mom. har föranlett meningsskiljaktigheter i tolkningsavseende har justitiekanslern dessutom föreslagit att undervisningsministeriet överväger eventuella lagstiftningsåtgärder (633/1/03 m.fl.).

6.6.3 Ställningstagande

Offentligheten av utbildningsstyrelsens diarieanteckningar

Justitiekanslern konstaterade att åtminstone en del av de uppgifter som antecknats i en myndighets diarium kan vara offentliga, också då de handlingar som ansluter sig till ärendet är helt eller delvis sekretessbelagda eller då de enligt offentlighetslagens 5 § inte är myndighetshandlingar. Diarieanteckningar skall göras om sådana bedömningars och utredningars anhängighet och behandling som hör till en myndighets lagfästa uppgifter, oberoende av om det är fråga om en utredning som baserar sig på ett separat avtal och som prissätts på affärsekonomiska grunder eller om en uppgift som har samband med en utredning som myndigheten gör på eget initiativ eller som annars hör till dess mera sedvanliga verksamhet. I lag föreskrivs om grunderna för sekretessbeläggning av handlingar och diarieanteckningar.

Enligt offentlighetslagen och -förordningen skall frågan om sådana handlingars offentlighet som har samband med bedömning av studieresultat skiljas från frågan om sådana diarieanteckningars offentlighet som gäller samma ärende. Det hade inte framgått vilka diarieuppgifter som skulle hållas hemliga och på vilka bestämmelser sekretessbeläggningsen baserade sig i detta fall.

En god informationshantering förutsätter att myndigheten i enlighet med offentlighetsförordningens 6 § lämnar ut offentliga uppgifter ur sina datasystem. Om diarieanteckningar inte kan sekretessbeläggas med stöd av en uttrycklig bestämmelse skall uppgifter om dem lämnas ut till den som så önskar. Justitiekanslern uppmärksammar utbildningsstyrelsen på vikten av att datasystem är förenliga med god förvaltningssed samt på att diarieprogram utformas så att de gör

det möjligt att ta del av all annan information än sådan som inte med stöd av en uttrycklig lagbestämmelse kan lämnas ut till utomstående utan överträdelse av sekretessbestämmelserna (1274/1/02).

6.7 Jord- och skogsbruksförvaltningen

6.7.1 Framställningar

1) Särskilt kartlagda s.k. skogslagsobjekts offentlighet

En skogscentral hade i enlighet med ett resultatavtal som den ingått med jord- och skogsbruksministeriet och med stöd av särskild finansiering samlat in uppgifter om sådana särskilt viktiga livsmiljöer som avses i skogslagens 10 §. Skogscentralen vägrade på begäran lämna ut uppgifterna till en regional miljöcentral då den ansåg att den inte hade samlat in uppgifterna i egenskap av myndighet. Miljöcentralen bad att få uppgifterna (bl.a. om små vattendrag) för att utföra sina egna lagenliga uppgifter.

I sitt avgörande av miljöcentralens klagomål konstaterade justitiekanslern att frågan om denna typ av handlingars offentlighet har avgjorts i samband med revideringen av offentlighetslagstiftningen. Med hänvisning till 8 § 2 mom. i lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral samt till offentlighetslagens 4 § 2 mom. bedömde justitiekanslern om det var fråga om en offentlig uppgift som sköttes av skogscentralen och om uppgiften var förenad med utövning av offentlig makt.

På de grunder som närmare framgår av beslutet är det enligt justitiekanslerns åsikt motiverat att betrakta kartläggningen som en offentlig uppgift. Eftersom den information som kartläggningen resulterar i påverkar skogsägarens rätt att utnyttja sin skog har den betydelse också med avseende på utövning av offentlig makt. Betydelsen är av två slag. Dels hjälper den skogsägaren att sköta sina förpliktelser enligt skogslagens 10 § och dels ger den skogscentralen bättre möjligheter att fullgöra sin skyldighet när det gäller att övervaka iakttagandet av skogslagen.

Skogscentralens informativa brev till skogsägarna om skogslagsobjekten utesluter inte att skogscentralen, då det finns anledning, fortsättningsvis övervakar att skogslagen iaktas i fråga om dessa objekt samt vid behov vidtar åtgärder i form av offentlig maktutövning då en planerad

eller inledd avverkning strider mot skogslagen. När det gäller kartläggningsuppgifternas offentlighet har det sålunda uppenbarligen betydelse om huvudvikten läggs vid insamling och utnyttjande av uppgifterna antingen i rådgivande syfte eller i anslutning till övervakningen av att skogslagen iaktas.

Justitiekanslern anser att det i fråga om skogscentralens förfarande, som baserades på jord- och skogsbruksministeriets anvisningar, samt i fråga om ministeriets förfarande entydigt hade framkommit att offentlighetslagen tolkats på fel sätt, även om också en annan tolkning kan försvaras.

I beslutet uppmärksammas också frågan om offentlighetslagen i tillräcklig utsträckning beaktar sådana behov som en regional miljöcentral kan ha för fullgörande av sina egna lagstadgade uppgifter. Om miljöförvaltningen har möjlighet att samla in uppgifterna innebär detta att den information röjs som sekretessbestämmelserna är avsedda att skydda. Å andra sidan innebär dubbel insamling av samma uppgifter besvär och kostnader för staten. Justitiekanslern har sânt en kopia av beslutet för kännedom till justitieministeriet och framställt att ministeriet i samband med en eventuell justering av offentlighetslagstiftningen överväger möjligheterna att tillgodose myndigheternas sakliga informationsbehov utan att de centrala målsättningar samtidigt kränks om sekretessbestämmelserna är avsedda att skydda (20/21/01).

2) Giltighet och justering av en naturparks ordningsstadga

Den gamla lagen om naturskydd (71/1923) upphävdes genom 76 § i naturvårdslagen (1096/1996) som trädde i kraft 1.1.1997. Enligt övergångsbestämmelsen förblir författningar som gäller inrättande av naturskyddsområden som inrättats innan lagen träder i kraft gällande och likaså de fridlysningsföreskriften och fridlysningsbestämmelser som utfärdats med stöd av dem.

Med beaktande av att Forststyrelsen 14.6.1985 utfärdade ordningsstadgan för Koivu-suo naturpark med stöd av 3 § i den gamla lagen om naturskydd och inte med stöd av författningen om inrättande av naturparken, dvs. lagen 674/1981, väcktes frågan om ordningsstadgan längre var i kraft. Dessutom ingick i ordningsstadgan en bestämmelse om att de allmänna begränsningarna av rörelsefriheten i naturparken inte gällde

ortsbefolkningen i Iломants kommun då de plockade bär och svamp i naturparken. Ordningsstadgan hade samband med förordningen om nationalparker och naturparker, som inrättats på staten tillhöriga områden (932/1981). Enligt förordningens 6 § (sådan den lyder ändrad genom förordningen 12/1995) är bär- och svamp-plockning tillåten för ortsbefolkningen i Koivusuo naturpark. Denna bestämmelse i förordningen förefaller närmast vara baserad på 4 § i den gamla lagen om naturskydd, enligt vilken genom förordning kunde fastställas sådana undantag från de i lagens 2 § stadgade förbudena, som i den inom eller invid allmänt skyddsområde bosatta befolkningens eller de nomadiserande lapparnas intresse eller eljest kunde befinnas nödvändiga.

De ovan nämnda synpunkterna har med hänvisning till den nya naturvårdslagens 20 § 2 mom. meddelats Forststyrelsen för kännedom med en framställning om en särskild utredning i ärendet (447/1/01).

3) Utredning av frågor som gäller destruktion av älgkadaver

Miljösekreterarna i vissa kommuner samt Finlands Kommunförbud har uppmärksammat justitiekanslern på behovet att utfärda anvisningar om destruktion av älgkadaver. Det skulle framförallt behövas anvisningar om vilken myndighet som svarar för destruktionen och kostnaderna. Tidigare svarade staten för kostnaderna i efter-skott. Till denna del hänvisas till högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande (HFD 1970 II 118) i vilket staten enligt 67 § 3 mom. i den gamla jaktlagen (219/1962) ansågs vara ansvarig för destruktionkostnader som betalats av en kommun.

Jord- och skogsbruksministeriet, till vars verksamhetsområde ärenden som gäller vilthushållning och jaktlagstiftning hör, gav en utredning varefter biträdande justitiekanslern i sitt avgörande konstaterade att högsta förvaltningsdomstolens beslut uppenbarligen hade iakttagits också efter att den nya jaktlagen trätt i kraft 1.8.1993. Med beaktande av att det förflutit över 30 år efter att beslutet gavs samt att förhållandena förändrats kunde beslutets lämplighet ifrågasättas. Utan att ifrågasätta statsmyndigheternas rätt att bedöma ett besluts lämplighet i förändrade förhållanden kan ett förfarande, som uppenbarligen innebär att man genom omprövning av verkningarna av annan lagstiftning och genom att dra slutsatser i tysthet försökt lösgöra sig från en

rättspraxis som uppkommit med stöd av beslutet, inte anses sakenligt med beaktande av den rättsliga osäkerhet som varit följden.

Biträdande justitiekanslern förenade sig om uppfattningen att ärendet borde utredas i grunden och anvisningar utfärdas om förfarandet. Biträdande justitiekanslern framställde därför att jord- och skogsbruksministeriet överväger sådana lagstiftningsåtgärder att den rättsliga osäkerheten kan undanröjas.

Jord- och skogsbruksministeriet anförde i sitt svar på framställningen 19.12.2003 att frågan om destruktion av kadaver efter vilda djur berör flera myndigheter i sådana fall då destruktionen är nödvändig från hälso- eller säkerhetssynpunkt. Problemet borde behandlas som en helhet och skötas under samordnade former, helst inom ett och samma ministeriums förvaltningsområde. Under ett diskussionsmöte som ministeriet 17.12.2003 ordnade för representanter för miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt inrikesministeriet försökte man finna en gemensam linje för att lösa problemet. I svaret hänvisade ministeriet dessutom till en ändring av jaktlagen som är under beredning. I det sammanhanget är det också möjligt att precisera lagens 83 §. Detta skulle förutsätta att man mellan de olika förvaltningsområdena uppnår enighet om destruktionen och ersättningen av kostnaderna för denna (1/21/02).

6.7.2 Meddelande

Allmänt förtroende för ett ministeriums verksamhet

Ett ministerium hade ledigförklarat en uppgift i arbetsavtalsförhållande. Doktorsexamen var ett behörighetsvillkor. En av sökandena uppfyllde inte detta villkor. Efter ansökningstidens utgång inställdes ansökningsförfarandet. I det sammanhanget beställde ministeriet en förberedande utredning av en registrerad förening. Utredningen gjordes av den sökande som inte uppfyllde behörighetsvillkoren. Denne var anställd av föreningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar för framtiden ministeriet och dess tjänstemän på det bristfälliga förfarandet då ansökningsförfarandet återkallades och den förberedande utredningen beställdes. Besluten hade fattats muntligen. Vederbörande avdelningschef hade i efterhand på begäran redogjort för beslutens innehåll och motiveringar. (Exakt) datum för besluten

hade emellertid inte kunnat utredas. Avdelningschefen hade inte heller handlat i enlighet med god förvaltningsdåd då han inte dragit försorg om att sökandena, eller åtminstone alla de som ännu var med om ansökningsförfarandet, inom en skälig tid hade underrättats om beslutet. Förfarandet då den förberedande utredningen beställdes stred mot förordningen så till vida att det inte framgick av handlingarna varför upphandlingen hade gjorts utan anbudstävlan.

Biträdande justitiekanslern gjorde den allmänna bedömningen att ministeriets förfarande i ärendet uppvisade drag som var ägnade att rubba det allmänna förtroendet för att ministeriet handlade sakenligt. Han meddelade uttryckligen ministeriet som sin uppfattning att en myndighet på ministerienivå skall sköta sina uppgifter så att ovan nämnda slag av misstankar som undergräver det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet så långt som möjligt kan undvikas (1141/1/00).

6.7.3 Övriga ställningstaganden

1) Resultatet av fiskutplanteringar

Enligt ett klagomål hade sikfångsterna i Botenviken minskat. Enligt fiskarens iakttagelser var de fiskyngel som sattes ut av så dålig kvalitet att endast en liten del utvecklades till fiskar av fångststorlek. Då jord- och skogsbruksministeriet godkänner planerna för utplanteringsförpliktelser och genomförda utplanteringar har det beaktat den allmänna stegringen av prisnivån genom att förutsätta att sikynglets genomsnittstorlek bibehålls oförändrad eller ökar en aning. Ministeriet har strävat efter att öka storleken genom att underkänna partier med alltför små yngel. Enligt ministeriets åsikt ger utplanteringsbeslutet ingen möjlighet att fastställa sådana ytterligare förpliktelser att utplanteringarnas penningvärde skall överstiga de beslutade värdena, utan att tillståndstagarna godkänner ändringarna. Till denna del är det miljötillståndsverket som har beslutanderätten.

Efter att ha undersökt ärendet i fråga om de utplanteringar som gjorts för bevarande av sikbeståndet i Ijo älvs marina influensområde konstaterade justitiekanslern i sitt beslut att avsikten med utplanteringsförpliktelserna var att bevara områdets fiskbestånd. För uppfyllandet av förpliktelserna hade inte uttryckligen fastställts något maximibelopp, med undantag för det som vattendomstolen i sitt beslut yttrat om enhetskost-

naderna för anskaffning och utsättning av sik- och andra yngel samt de sammanlagda utplanteringskostnaderna jämfört med avkastningen i form av fångad fisk. Enligt justitiekanslerns åsikt borde ministeriet när det utgår från erfarenheterna och resultaten av utplanteringarna behandla planerna ha bedömt om tillståndstagaren skäligen beaktat de krav som förpliktelserna innebar, samt med denna utgångspunkt vidare ha övervägt om ministeriet kunde ha krävt en sommar gamla yngel av bättre kvalitet, utan att kravet hade inneburit en ändring av förpliktelserna. I detta sammanhang aktualiseras också frågan om koefficienten för beräkning av sikynglets kondition samt hur denna koefficient väljs.

Justitiekanslern konstaterade vidare att utplanteringsförpliktelserna hade bestämts för över 20 år sedan. Förhållandena kan ha förändrats efter att förpliktelserna bestämdes. Kunskaperna på området har ökat och ökar alltjämt. Detta torde med tiden leda till att utplanteringsförpliktelserna måste justeras i enlighet med vattenlagens 2 kap. 22 §, vilket kan ligga också i tillståndstagarens intresse.

Justitiekanslern har med beaktande av utredningen konstaterat att det i ärendet finns flera osäkerhetsfaktorer som ministeriet med expertishjälp har försökt reda ut och skaffa information om, för att utplanteringarna generellt skall ge bättre resultat också för Ijo älvs del. Med beaktande av vad som utretts i ärendet har det enligt justitiekanslerns åsikt inte framgått att ministeriet hittills försummat sina skyldigheter i ärendet på ett sätt som föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida.

Justitiekanslern anser det vara viktigt att ministeriet noga följer med hur utplanteringsförpliktelserna genomförs och resultatet av utplanteringarna samt vid behov vidtar de åtgärder som det anser nödvändiga. Följande tillfälle yppar sig tydligen då den nuvarande utplanteringsperioden upphör i slutet av detta år och förberedelserna för nästa period börjar. Justitiekanslern har bett ministriet senast 31.12.2003 meddela vilka åtgärder det har vidtagit eller ämnar vidta i ärendet (1273/1/02).

2) Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentrals förfarande vid lämnande och registrering av uppgifter om jordbrukares odling

Enligt 6 d § (238/1999) i lagen om växtförädlarrätt (789/1992) är jordbrukare skyldiga att på begäran lämna myndigheterna och sortägaren de

uppgifter som behövs för att betalningsskyldigheten skall kunna konstateras. Jordbrukaren har sålunda en lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter för konstaterande av betalningsskyldigheten och sortägaren har likaså lagstadgad rätt att få uppgifterna. Informationstjänstcentralen har kunnat överlämna uppgifterna till föreningen Siemenkauppiaiden yhdistys ry som enligt ett kommissionsavtal har uppburit avgifterna för förädlarnas räkning. Uppgifterna har emellertid förts in i landsbygdsnäringsregistret vars användningsändamål framgår av 2 § i lagen om landsbygdsnäringsregistret. Också jord- och skogsbruksministeriet har i sin utredning med anledning av klagomålet och dataombudsmanen i sitt yttrande ansett det vara skäl att precisera lagens bestämmelser om registrets ändamål och innehåll samt om utlämnande av uppgifter ur registret. Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral skall samtidigt i egenskap av registeransvarig uppfylla sin upplysningsplikt enligt personuppgiftslagens 24 § (916/1/01).

6.8 Trafikförvaltningen

6.8.1 Ställningstagande

Avregistrering av motorfordonsägare

Klaganden hade sålt en släpvagn som var införd i fordonregistret, men gjort detta på ett sådant sätt att han inte fick köparens kontaktuppgifter. Köparen underlät att göra anmälan om ägarbytet. Den registeransvarige vägrade registrera ägarbytet eftersom klaganden inte lämnade uppgifter om köparen.

Registermyndigheterna handlade inte lagstridigt i ärendet.

Tillämpning av lagstiftningen om registrering kan emellertid leda till orimliga situationer i sådana fall då något fel begås i samband med försäljningen av ett fordon. Biträdande justitiekanslerns avgörande sändes för kännedom till kommunikationsministeriet, för att ministeriet skall överväga om det är skäl att ändra lagstiftningen så att det blir möjligt att på något sätt föra in i registret att ett fordon har överlåtits till en ny ägare, också i en situation där den nye ägaren försummar sin anmälningskyldighet och den förre ägaren inte kan lämna uppgifter om den nye ägaren till registret.

Ministeriet ombads före utgången av år 2003 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

Kommunikationsministeriet meddelade att statsrådet 18.12.2003 ändrat förordningen om registrering av fordon så att i registret på anmälan av den förre ägare kan antecknas att ett fordon har överlåtits till en okänd ägare (543/1/01).

6.9 Handels- och industriförvaltningen

6.9.1 Framställning

Öppnande av konto i samband med bildande av aktiebolag

Justitiekanslern har till handels- och industriministeriet, finansministeriet och justitieministeriet sänt en kopia av sitt beslut med anledning av ett klagomål. Ett penninginstitut hade vägrat öppna ett konto för inbetalning av aktiekapitalet i samband med att ett aktiebolag bildades. Enligt lagen om aktiebolag skall ett mot aktiekapitalet svarande belopp betalas in på ett konto i ett penninginstitut. Kreditinstitutslagen förpliktar inte ett penninginstitut att öppna konto för bolag som är under bildande. I ett sådant fall aktualiseras också bestämmelserna om förebyggande och utredning av penningtvätt. I ärendet framkom synpunkter som kunde ha betydelse för en eventuell justering eller komplettering av den gällande lagstiftningen (1294/1/02).

6.9.2 Meddelanden

1) Myndigheters skyldighet att besvara brev

Klaganden hade till länsstyrelsen sänt en 28.6.1999 daterad skriftlig förfrågan om myndigheten ställde hinder för hans företagsverksamhet. Eftersom klagandens skrivelse inte hörde till länsstyrelsens behörighet överförde den skrivelsen till arbetskrafts- och näringscentralen.

I sin 21.10.2002 daterade skrivelse till justitiekanslersämbetet besvarade arbetskrafts- och näringscentralen klagandens förfrågan.

Aven om klagandens förfrågan, som länsstyrelsen överfört till arbetskrafts- och näringscentralen, var i någon mån tolkbar och oklar ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att en god förvaltning hade förutsatt att klaganden gavs ett skriftligt svar på sin skriftliga förfrågan (678/1/02).

2) Motiveringen till en arbetskrafts- och näringscentralens beslut

Enligt lagen om förvaltningsförfarande skall beslut motiveras. Enligt regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande skall förvaltningsbeslut motiveras med hänvisning till faktiska och rättsliga omständigheter. I detta avseende har det ingen betydelse om ett ärende har avgjorts efter prövning på laglighets- och ändamålsenlighetsgrunder.

Det var i ärendet fråga om att bevilja statsunderstöd i enlighet med lagen om stödande av företagsverksamhet. I lagen föreskrivs om principerna för beviljande av stöd. Arbetskrafts- och näringscentralen behandlade ansökan och fattade sitt beslut inom ramen för sin prövningsrätt. Arbetskraft- och näringscentralens motivering till beslutet var ytterst knapphändig.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern har med hänvisning till grundlagen och lagen om förvaltningsförfarande konstaterat att det från rättssäkerhetssynpunkt är synnerligen viktigt att förvaltningsbeslut motiveras tillräckligt omsorgsfullt och detaljerat. Arbetskrafts- och näringscentralen borde ha motverat sitt beslut mera detaljerat (246/1/02).

3) Justering och komplettering av gruvlagen

I ett klagomål till justitiekanslern var det fråga om bedrivande och övervakning av gruvdrift.

I sitt beslut konstaterade biträdande justitiekanslern att letningsarbete och utnyttjande av inmutningsrätt enligt gruvlagen kan orsaka störningar och eventuellt också andra konkreta problem och konflikter om verksamheten inte bedrivs enligt lagen och med hänsyn till markägarens rättmätiga intressen, isynnerhet i närheten av bosättning. Det är därför skäl att övervaka iakttagandet av gruvlagen också till dessa delar. Även om handels- och industriministeriet i praktiken inte har några möjligheter att i andra avseenden inspektera letningsarbetet och de inmutade områdena, har ministeriet i enlighet med gruvlagens 59 § 1 mom. som övervakare av att gruvlagen iakttas skyldighet att åtminstone med anledning av anmälningar förrätta inspektioner och utreda påstådda brott mot gruvlagen. Biträdande justitiekanslern har sålunda som sin uppfattning meddelat att han inte i alla avseenden kan förena sig om ministeriets ståndpunkt att övervakningen avser den egentliga gruvdriften, inte undersökningar som görs med stöd av inmutningsrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade å andra sidan att bestämmelserna i gruvlagens 8 kap. om tillsynen över lagens efterlevnad i samband emd letningsarbete och utnyttjande av inmutningsrätt förefaller vara relativt knapphändiga i andra avseenden än när det gäller den straffrättsliga regleringen. Justitiekanslern har därför också framfört uppfattningen att det i samband med en framtida justering av gruvlagen kan vara skäl att komplettera och förtydliga lagen med bestämmelser om vilka åtgärder gruvmyndigheten kan vidta i sådana fall då letningsarbetet har utförts och inmutningsrätten utnyttjats i strid med gruvlagen. Han har också framfört sin uppfattning om hur utredningen av skador som skett i samband med de nämnda funktionerna samt ersättningsförfarandet på något lämpligt sätt och med tillräckligt hänsynstagande till markägarens intressen kunde sammankopplas med tillståndsförfarandet. Se även avsnitt 6.4.2, s. 93 (172/1/02).

4) Dröjsmål i konsumentklagonämnden

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål att konsumentklagonämndens behandlingstider är i längsta laget. Redan år 2000 fäste dåvarande biträdande justitiekanslern uppmärksamhet vid samma fråga. Därefter har ingen märkbar förbättring skett. De genomsnittliga behandlingstiderna är fortfarande långa. Med beaktande av att i beräkningen av de genomsnittliga behandlingstiderna ingår också fall som av olika saker behandlas i brådskande ordning, betyder detta att behandlingstiden ofta uppgår till 20 månader eller mera. Detta är inte förenligt med grundlagens 21 § 1 mom. som innebär att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål.

På i beslutet nämnda grunden ansåg biträdande justitiekanslern att konsumentklagonämndens tjänstemän inte kunde klandras för den uppkomna situationen. Det framgick också att såväl konsumentklagonämnden som handels- och industriministeriet upprepade gånger försökt förkorta behandlingstiderna. Man hade framförallt inriktat sig på att öka resurserna samt på att utveckla behandlings- och beslutsförfarandena. Åtgärderna hade redan lett till vissa förbättringar.

Biträdande justitiekanslern meddelade att han ansåg det vara viktigt att konsumentklagonämndens verksamhetsförutsättningar så snart som möjligt utvecklas till den nivå som grundlagens

21 § 1 mom. förutsätter. Han meddelade för kännedom konsumentklagonämnden samt handels- och industriministeriet sin uppfattning att de i sin verksamhet skall beakta den förpliktelse som framgår av grundlagsbestämmelsen (784/1/01).

5) Dröjsmål med behandlingen av ett överklagande

Handels- och industriministeriet hade börjat behandla ett överklagande av ett dispensbeslut som Elinspektionscentralen givit 1.9.1992. Ministeriet avgjorde emellertid ärendet först 21.3.2002, efter att den som sökt ändring i dispensbeslutet vänt sig till justitiekanslern.

Justitiekanslern ansåg det vara uppenbart att även om ministeriet avgjort ärendet 1993-1994 skulle ministeriet inte haft någon anledning att ändra Elinspektionscentralens beslut på det sätt som klaganden önskade. Efter år 1993 har myndighetens förhandsgodkännande inte länge krävts för att släppa ut elanordningar på marknaden. Klaganden borde ändå utan dröjsmål ha fått ett svar. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden handels- och industriministeriet på vikten av omsorgsfull och snabb behandling av inkomna ärenden (808/1/01).

6.10 Social- och hälsovårdsförvaltningen

6.10.1 Framställning

Justering av moderskapspenningens minimibelopp

Genom en lagändring som gällde sjukförsäkringsförmånerna sänktes moderskapspenningens minimibelopp till 60 mark om dagen, dvs. till samma belopp som hemvårdsstödet basdel. Moderskapspenningens minimibelopp blev emellertid avsevärt lägre än grunddagpenningen för arbetslösa. Den låga moderskapspenningen drabbade hårdast förmånstagare som inte hade andra inkomster utöver moderskapspenningen. Till denna kategori hörde enligt klagomålet ensamförsörjare som före barnets födsel hade fått grunddagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Också med tanke på jämlikheten mellan förmånstagarna måste det anses vara inkonsekvent att det fanns stora skillnader i det grundläggande utkomstskyddet för förmånsta-

gare som befann sig i samma typ av livssituation. Det var också inkonsekvent att de grundläggande lagstadgade förmånerna minskade kännbart då familjen växte. Justitiekanslern framställde att social- och hälsovårdsministeriet justerar sjukförsäkringslagens bestämmelser om moderskapspenningens minimibelopp (1000/1/01).

6.10.2 Meddelanden

1) Skyldigheten att besvara faxmeddelanden

En klagande uppgav att han inte fått något svar på två faxmeddelanden som han riktat till social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning.

Justitiekanslern konstaterade att det på basis av vad som utretts inte med säkerhet kunde fastställas om faxmeddelandena hade inkommit till ministeriets arbetarskyddsavdelning. Orsaken var att man inte brukade registrera faxmeddelanden. Ministeriet hade emellertid vidtagit åtgärder som justitiekanslern ansåg vara tillräckliga. Eftersom det av ministeriets yttrande och de utredningar som fogats till detta inte framgick att klagandens faxmeddelanden skulle ha besvarats heller efter att ministeriet i samband med undersökningen av klagomålet fått kännedom om dem, konstaterade justitiekanslern att ministeriet var skyldigt att besvara dem.

Med anledning av det som ministeriet i samband med prövningen av klagomålet anförde om innehållet i klagandens faxmeddelanden hänvisade justitiekanslern till det som i 4 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs om utlämnande av uppgifter ur en handling samt till lagens 33 § om sökning av ändring. Med beaktande av dessa lagstadgade förfaranden ansåg justitiekanslern att det inte var ändamålsenligt att ta ställning till de synpunkter som ministeriet framfört. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid ministeriet på de omständigheter som det bl.a. bör beakta då det besvarar klagandens faxmeddelanden (22/1/01).

2) Insamling av patientuppgifter för forskningsändamål

I ett klagomål kritiserades forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) för att den med tanke på medicinsk forskning hade samlat in patientuppgifter ur ett patientregister som förts av en privatläkare vid en

läkarstation. Stakes hade för ändamålet kontaktat läkarstationen men inte läkaren eller de berörda patienterna. Enligt klagomålet kränkte uppgiftsinsamlingen patienternas rättigheter och stred mot gällande lagstiftning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt 6 § 2 mom. i lagen om forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, som gällde vid den tidpunkt då forskningsprojektet inleddes, hade forsknings- och utvecklingscentralen rätt att få sekretessbelagda uppgifter om patienter både inom den offentliga och den privata hälso- och sjukvården, om detta var nödvändigt för forskningsändamål. Bestämmelsen förutsatte att dataskyddsombudsmannen hördes men inte att läkarens eller patienternas samtycke inhämtades.

I beslutet konstateras dessutom att både dataskyddsombudsmannens ställningstagande och Stakes forskningsetiska kommissions ställningstagande till forskningsprojektet hade inhämtats. Justitiekanslern anförde som sin ståndpunkt att även om ett forskningsprojekt är baserat på behörighet som följer av lagen om forsknings- och utvecklingscentralen är det skäl att höra den etiska kommissionen i den ordning som förskrivs i lagen om medicinsk forskning. Alla parter låter sig inte nödvändigtvis övertygas av att Stakes forskningsprojekt behandlas i dess egen forskningsetiska kommission. Enligt beslutet är det också skäl att precisera förfarandet för insamling av forskningsmaterial så att ansökan skall riktas till den yrkesutövare/läkare som svarar för patientuppgifterna. Denne skall ges möjlighet att yttra sig, även om han eller hon inte utan någon specialbestämmelse har möjlighet att förbjuda myndigheten att inom ramen för sin lagliga behörighet inleda ett förfarande eller vidta någon annan åtgärd. Justitiekanslern har för kännedom meddelat forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården samt även social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken (744/1/01).

3) Principerna för tjänsteutnämningar

I samband med tillsättningen av överinspektörstjänster vid Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral hade inte upprättats särskilda promemorior med jämförelser mellan sökandena. Tjänsteförslagen var upprättade på ett sådant sätt att de bl.a. var avsedda att fungera som utnämningsspromemorior.

Det är i och för sig inte nödvändigt att upprätta en promemoria med jämförelse mellan sökandena. Ett tjänsteförslag duger för detta ändamål, om det innehåller sådana uppgifter som behövs för att i efterhand bedöma utnämningarnas laglighet.

De tjänsteförslag som upprättats vid Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral var delvis bristfälliga. Det var utifrån dem svårt att bilda sig en uppfattning om prövningen i fråga om utnämningarna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral sin uppfattning om de principer som skall iakttas vid tjänsteutnämningar samt om den bristfälliga jämförelsen mellan sökandena (364/1/01).

4) Anvisningar till Folkpensionsanstaltens lokalbyråer om kundbetjäningen

I ett klagomål var det fråga om omfattningen av Finlands socialskydd och om en persons rätt till förmåner enligt sjukförsäkringslagen medan han vistades utomlands. I första hand gällde klagomålet emellertid det sätt på vilket Folkpensionsanstaltens lokabyrå hade handlat i ärendet samt lokalbyråns kännedom om den på fallet tillämpliga lagstiftningen och om anvisningarna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av klagomålet att klienten snabbare borde ha fått tydliga råd bl.a. om omfattningen av Finlands socialskydd. För undvikande av liknande problem samt i syfte att förenhetliga lokalbyråernas praxis vore det skäl för Folkpensionsanstalten att se över och eventuellt komplettera sina tillämpningsanvisningar. Biträdande justitiekanslern meddelade Folkpensionsanstalten sin uppfattning för kännedom (665/1/02).

5) Ett ministeriums behandling av privatpersoners brev

Social- och hälsovårdsministeriet uppmärksammades på vikten av att privatpersoners brev behandlas omsorgsfullt och besvaras.

I ett klagomål som inkom till justitiekanslern 11.2.2003 nämndes bl.a. att klaganden inte hade fått svar på sina brev till ministeriet. Klaganden

ansåg att ärendet hade förhalats. Enligt social- och hälsovårdsministeriets diarium hade breven som var daterade 4.11.2000 och 12.11.2003 inkommit till ministeriet, liksom även ett av samma person avsänt brev som republikens presidents kansli 9.10.2001 överfört till ministeriet. Det sista brevet överförde ministeriet 17.1.2003 till Försäkringsinspektionen och underrättade samma dag skriftligen klaganden om överföringen.

Klagandens tidigare brev till ministeriet hade eventuellt förkommit i samband med en flytning. Enligt vad som utretts hade klaganden emellertid per telefon underrättats om ministeriets ståndpunkt. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att god förvaltningssed hade förutsatt att breven besvarades skriftligt. I sin utredning medgav ministeriet detta. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom ministeriet på vikten av en omsorgsfull behandling av inkomna brev (252/1/03).

6.10.3 Övriga ställningstaganden

1) Beviljande av utkomststöd för betalning av böter

Det påstods i offentligheten att utkomststöd hade beviljats för betalning av böter. Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka hur allmänt det är att utkomststöd beviljas för betalning av böter, vilka bestämmelser som finns om saken och vilka rättsliga frågor som eventuellt aktualiseras i detta sammanhang. Biträdande justitiekanslern uppmanade social- och hälsovårdsministeriet att inkomma med en utredning om sitt eget yttrande för prövningen av ärendet.

På basis av utredningarna konstaterade biträdande justitiekanslern att utkomststöd i regel inte har beviljats för betalning av böter. Vissa undantag har emellertid förekommit. Orsakerna har huvudsakligen varit antingen barnskyddsrelaterade eller också har det varit fråga om arrangemang som inneburit att böterna betalats med klientens egna medel. Det kan då vara fråga om s.k. förmedlingskontoklienter eller om klienter som i varje fall beviljas utkomststöd eller t.o.m. om klienter som beviljas utkomststöd som återkrävs.

Enligt utredningarna finns det inte någon enhetlig praxis eller enhetliga anvisningar när det gäller beviljande av utkomststöd för böter. Det är å andra sidan inte heller förbjudet att beakta böter då utkomststöd beviljas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rätten till utkomststöd enligt grundlagens 19 § 1 mom. och utkomststödslagens 2 § är en s.k. subjektiv rätt som tillkommer alla.

Biträdande justitiekanslern har inte av den utredning som han haft tillgång till kunnat konstatera att det i detta avseende förekommit sådant lagstridigt eller annat förfarande som förutsätter åtgärder från laglighetsövervakarens sida. Han har emellertid gjort den bedömningen att beviljande av utkomststöd för betalning av böter i princip är problematiskt med tanke på syftet med utkomststödet och å andra sidan straffsystemet. I ärendet måste nämligen samtidigt beaktas två system med å era sidan olika utgångspunkter. Eftersom systemen inte är samordnade i lagstiftningen kan resultatet bli en oenhetlig praxis som kan kritiseras också utifrån jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 §.

Beviljande av utkomststöd för betalning av böter kan medföra ett ojämnt bemötande som är svårt att motivera utifrån de värdeprinciper och målsättningar som gäller för utkomststöds-systemet eller när det är fråga om omvandling av böter till fängelsestraff. Dessa på sätt och vis strukturella aspekter innebär enligt biträdande justitiekanslerns ställningstagande att bestämmelserna om utkomststöd måste tillämpas med stor urskiljning när det är fråga om betalning av böter. Om det i ett enskilt fall inte föreligger sådana vägande skäl som avses i grundlagens 19 § 1 mom. skall i första hand de möjligheter till flexibilitet utnyttjas som systemet med omvandling av bötesstraff medger.

Ärendet har inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern har sänt sitt avgörande till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom (6/50/02).

2) Invaliditetsklasserna enligt lagen om olycksfallsförsäkring

Justitiekansler Paavo Nikulas svar 20.11.2003 till föreningen Smärtforskning i Finland rf, dnr 1074/1/02

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka lagligheten av social- och hälsovårdsministeriets beslut 23.12.1986 (1012/1986) om de invaliditetsklasser som anges i 18 a § (526/1981) i lagen om olycksfallsförsäkring samt vidta åtgärder för uppdatering av invaliditetsklassificeringen och utveckling av metoderna för bedömning av funktionsförmågan.

I sitt svar granskade justitiekanslern först förhållandet mellan lagen om olycksfallsförsäkring och beslutet om invaliditetsklasserna samt konstaterade att ministeriet då det beredde och gav beslutet borde ha beaktat bemyndigandet i lagen om olycksfallsförsäkring. Lagens bemyndigande att besluta om invaliditetsklasserna har avgränsats till sådana allmänna men som beror på en skada eller sjukdom. Enligt beslutet är det emellertid möjligt att beakta särskilda skade- eller sjukdomsrelaterade smärtor som en omständighet som höjer invaliditetsklassen samt vid bedömningen av den allmänna funktionsnedsättningen. Med beaktande av bemyndigandets innehåll anser justitiekanslern att ministeriet inte handlade felaktigt då det vid tillämpningen av beslutet tillämpade 18 a § i lagen om olycksfallsförsäkring så att ersättningsbarheten för kronisk smärta som ett allmänt men har sammankopplats med en skada eller sjukdom.

Justitiekanslern har däremot konstaterat att det utgående från lagstiftningen kan fastställas vilken typ av allmänt men som är ersättningsbar. Det har förflutit ca 22 år sedan 18 a § i lagen om olycksfallsförsäkring stiftades. Paragrafen ändrades 1.1.1993 genom lagen 1642/1992 så att till den bl.a. fogades en definition av begreppet allmänt men. Bestämmelsen om ersättning för smärta har inte ändrats.

Med beaktande av den medicinska utvecklingen är det tänkbart att förhållandena efter att lagen 526/1981 stiftades har ändrats så att lagen inte längre uppfyller de krav som kan härledas från grundlagens 6 § när det gäller jämlikheten mellan smärtpatienter enligt lagstiftningen. Också de utlåtanden som inkommit i samband med behandlingen av ärendet tyder på detta. Om det har skett en sådan förändring av förhållandena att det medicinskt kan påvisas att ett smärttillstånd kan ha uppkommit utan att det kan förklaras med en skada eller sjukdom och att lagen sålunda inte längre i alla avseenden behandlar smärtpatienter likvärdigt, är det skäl att ministeriet vidtar åtgärder för att ändra lagen så att bestämmelserna om förändrade förhållanden uppdateras. Samtidigt är det skäl att justera den nuvarande invaliditetsklassificeringen och ompröva författningsnivån. Detta förutsätter framförallt grundlagens 80 § enligt vilken genom lag inte genom bestämmelser på en lägre hierarkisk nivå, t.ex. ministeriebeslut — skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. En kopia av svaret har sänts till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom.

6.11 Arbetsförvaltningen

6.11.1 Meddelanden

1) Motstridiga arbetskraftpolitiska utlåtanden

Arbetskraftskommissionen hade gett två utlåtanden. I det första konstaterades att ärendet kunde behandlas på nytt om klaganden sände in en stämningsansökan till arbetskraftskommissionen. Den utredning som klaganden sände in föranledde emellertid ingen ändring av utlåtandet.

Det var i första hand fråga om möjligheterna att i det aktuella fallet tillämpa 9 § 1 eller 2 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Detta hade betydelse så till vida att det förfarande som avses i 2 mom. innebär att någon tre månaders karenstid inte nödvändigtvis sätts ut om uppsägningen bestrids och om bestridandet inte varit uppenbart grundlöst. Arbetskraftskommissionen tillämpade 1 mom. medan arbetslöshetsnämnden ansåg att 2 mom. skulle tillämpas på fallet.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att fallet är så tolkbart att det inte är entydigt klart att arbetskraftskommissionen utnyttjat sin prövningsrätt eller tillämpat lagen på fel sätt. Med tanke på en god förvaltning är det emellertid på sin plats att utlåtanden som är bindande för andra organ motiveras på behörigt sätt. Arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtanden hade enligt justitiekanslerns åsikt inte motiverats på behörigt sätt (751/1/01).

2) Innehållet i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

En arbetskraftskonsulent hade till klaganden, som tidigare anmält sig som arbetsoförmögen för en viss tid, sänt ett brev med en förfrågan om klaganden ansökte om dagpenning på grund av sjukdom eller arbetslöshet. I sitt svarsbrev nämnde klaganden både arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Arbetskraftskommissionen konstaterade i sitt arbetskraftspolitiska utlåtande att klaganden inte hade sökt heltidsarbete. Klaganden fick sålunda ett negativt beslut på sin ansökan om arbetsmarknadsstöd. Utlåtandet korrigerades senare efter att klagandens arbetsmarknadsstöd hade varit avbrutet i sammanlagt två veckor.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att eftersom det förblivit oklart för arbetskraftsmyndigheterna vilken typ av stöd klagan-

den hade för avsikt att söka, hade det i en situation som denna varit motiverat att Arbetskraftsbyrån bättre utrett om klaganden ansökte om sjuk- eller arbetslöshetsdagpenning och om han var beredd att ta emot heltidsarbete. Den bristfälliga utredningen återverkade på motiveringen till Arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Arbetskraftsbyrån på vikten av en noggrann utredning av ärenden (1233/1/01).

3) Arbetskraftsmyndigheternas anteckningar

Enligt 19 § i lagen om Arbetskraftsservice bildar Arbetskraftsservicens personregister ett enhetligt datasystem. Arbetskraftsbyråerna kan till varandra lämna personuppgifter som behövs för att uppdragen skall kunna utföras, om det inte är fråga om uppgifter som är sekretessbelagda enligt denna lag. Sekretessbelagda uppgifter kan på ovan nämnt sätt lämnas ut endast med kundens skriftliga samtycke.

I en Arbetskraftsbyrås datasystem fanns uppgifter om en kunds hälsotillstånd. Det var inte kunden som hade lämnat uppgifterna till Arbetskraftsbyrån. Kunden ansåg det vara sannolikt att uppgifterna om hans hälsotillstånd hade fått via Arbetskraftsbyråernas gemensamma datasystem. Det var emellertid fråga om sekretessbelagda uppgifter som kunden hade lämnat i samband med ett besök på en annan Arbetskraftsbyrå. Kunden hade inte samtyckt till att uppgifterna lämnades ut.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande de båda Arbetskraftsbyråerna på vikten av att noggrant iakta lagen om Arbetskraftsservice och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (1191/1/01).

4) Innehållet i ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande

Lagen om förvaltningsförfarande förutsätter att en myndighet på eget initiativ inhämtar utredning om omständigheter som är av betydelse för ett avgörande.

Arbetskraftskommissionen hade i ett fall gett ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande som ledde till att klaganden inte längre fick arbetsmarknadsstöd och till att en ansökan om återbetalning av det överbetalda beloppet lämnades in till försäkringsdomstolen. Det ansågs att klaganden syssel-

satte sig i sitt eget företag. Försäkringsdomstolen konstaterade emellertid att det inte fanns förutsättningar för att avbryta utbetalningen av stödet och undanröja beslutet.

Biträdande justitiekanslern ansåg med hänvisning till lagen om förvaltningsförfarande att Arbetskraftsbyrån inte tillräckligt grundligt hade utrett vissa omständigheter som var relevanta för Arbetskraftskommissionens avgörande. Arbetskraftsbyråns bristfälliga beredning återverkade på Arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande. Arbetskraftsbyrån svarar för att dess utredning räcker som grund för beslutsfattandet. Den pensionerade föreståndaren för Arbetskraftsbyrån uppmärksammades på det som anförs ovan (1176/1/01).

5) Dröjsmål med att lämna ut en handling

Tjänstemännen vid en Arbetskrafts- och näringscentralas Arbetskraftsavdelning hade inte uppfyllt sina skyldigheter enligt offentlighetslagens 14 § då de dröjt med att lämna ut handlingar som klaganden bett om. Klaganden hade fått handlingarna först i samband med ett skriftligt svar på detaljerade förfrågningar, cirka en och en halv månad efter att han lagt fram sin begäran och sina frågor. Eftersom dröjsmålet uppenbarligen inte hade lett till rättsförluster för klaganden eller annars åsamkat honom betydande skada, uppmärksammade biträdande justitiekanslern Arbetskrafts- och näringscentralen på vikten av att omsorgsfullt iakta bestämmelserna om utlämnande av handlingar (711/1/03).

6.11.2 Ställningstagande

Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning

I ett klagomål var det fråga om ett betyg som givits av ett vuxenutbildningscenter. Av Arbetsministeriets utredning framgick att Arbetsförvaltningen inte hade behörighet att med stöd av lagen om Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning eller andra författningar använda tvångsmedel vid tillsynen över den Arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen.

De myndigheter som ordnar och övervakar Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning kunde inte anses ha handlat lagstridigt i klagandens betygssärende. Eftersom det också av Arbetsministeriets utredning framgick behov att förtydliga behörighetsförhållandena mellan Arbetsförvalt-

ningen och utbildningsförvaltningen och även behov att precisera och komplettera lagstiftningen med avseende på de studerandes rättssäkerhet inom den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen, sände justitiekanslern i detta syfte sitt beslut till undervisningsministeriet för kännedom och för att beaktas vid utvecklingen av lagstiftningen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (65/101).

6.12 Miljöförvaltningen

6.12.1 Framställningar

1) Utveckling av bestämmelser och tillämpningsförfarande

I samband med miljötillståndsärenden som gällde vissa djurstallar, i det aktuella fallet suggstallar, hade väckts frågan om hur det förfarande för miljökonsekvensbedömning (mkb-förfarande) som avses i 4 § 2 mom. i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKBL) skall tillämpas på projekt som till sin storlek underskrider den i 6 § 1 mom. c punkten i förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKBF) angivna mängden 900 sugor, med beaktande av de sammantagna konsekvenserna av olika projekt i situationer där underskridningen är obetydlig och det på samma område finns antingen ett fungerande svinhus eller en anhängig miljötillståndsansökan om bedrivande av svinhushållning.

Ovissheten avsåg närmast den betydelse som ett av prövning beroende mkb-förfarande har för behandlingen av en miljötillståndsansökan och vid inhämtandet av information när det gäller prövning av förutsättningarna för beviljande av miljötillstånd enligt miljöskyddslagens 42 §, med beaktande av ytterligare MKBL 5 § 2 mom., dvs. bestämmelsen om förhållandet mellan det av prövning beroende mkb-förfarandet och övriga förfaranden.

Biträdande justitiekanslern framställde att miljöministeriet överväger om det finns anledning att utveckla och förtydliga MKBL 4 § 2 mom. och därtill anslutna bestämmelser samt förfarandet vid tillämpningen av dessa (369/101).

2) Nedskräpning orsakad av förmultnande avfall

Justitiekanslerns beslut refereras i avsnitt 7.2.4.2. x, s. x (1233/1/02).

6.12.2 Meddelanden

1) Jämlikhet och handlingsoffentlighet i samband med ett strandbyggnadsprojekt

En kommuns planläggningsbyrå hade gett sökanden rådet att skaffa undantagslov för ett strandbyggnadsprojekt, medan byggnadsinspektören några dagar senare direkt hade beviljat bygglov för ett motsvarande projekt på en grannlägenhet. För grannlägenhetens projekt hade inte behövts undantagslov.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det förstnämnda projektet förutsatte undantagslov. Eftersom undantagslov skulle ha beövts också för det sistnämnda projektet hade byggnadsinspektören inte tillräckligt grundligt undersökt tillståndsfrågan för dettas vidkommande. Det var närmast fråga om oaktamhet. Den omständigheten att bestämmelserna om strandplanering och även rättspraxis är tolkbara hade uppenbarligen försvårat byggnadsinspektörens prövning. Med beaktande av att den regionala miljöcentralen inte hade någonting att anmärka i sitt avgörande med anledning av ett klagomål över byggnadsinspektörens förfarande samt med beaktande av att byggnadsinspektören hade pensionerats, ansåg biträdande justitiekanslern att ärendet inte från hans sida föranledde andra åtgärder än att det som anförs ovan meddelades den förre byggnadsinspektören för kännedom.

Det kunde också anses att miljöcentralen på ett bristfälligt sätt hade tolkat frågan huruvida byggnadsprojekten på grannfastigheterna krävde undantagslov då den ansåg att det senare nämnda projektet inte krävde undantagslov. Efter att ha omprövat ärendet hade miljöcentralen kommit till ett annat resultat. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljöcentralen på den omsorgsfullhet och noggrannhet som över huvud taget krävs vid prövningen av bygglovsärenden.

På grund av vad som framkommit vid behandlingen av undantagslovsärendena har biträdande justitiekanslern ytterligare på ett allmänt plan uppmärksammat kommunstyrelsen på vikten och betydelsen av handlingsoffentlighet samt på att kommunen för sin del svarar för att den grundlagsenliga och i lagen om allmänna handlingars offentlighet avsedda handlingsoffentligheten förverkligas. Kommunstyrelsen uppmanades att då och då i utbildningssyfte gå igenom bestämmelserna om handlingsoffentlighet samt att säkerställa och uppdatera arrangemang för

avgörande av frågor om förverkligande av handlingsoffentligheten (392/1/00)

2) Tillstånd för avstjälningsplats och annan verksamhet

Ett tillståndsförfarande för en avstjälningsplats hade sedan år 1996 varit anhängigt enligt avfallslagen och sedermera i enlighet med miljöskyddslagen. Medan tillståndsansökan behandlades hade på avstjälningsplatsen inletts kompostering och omlastning av avfall. För komposteringsanläggningen (och -fältet) hade beviljats ett separat miljötillstånd. Till miljötillståndsansökan för omlastningen hade anslutits en miljötillståndsansökan för hela området. Denna ansökan inkluderade samtliga funktioner på området, också komposteringen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att programmet för bedömning av avstjälningsplatsens miljökonsekvenser hade tillställts den regionala miljöcentralen 13.7.1998. På området hade före och efter nämnda datum inletts funktioner som inte hade bedrivits där innan ansökan lämnades in år 1996. Med hänvisning till 13 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKBL) ansåg biträdande justitiekanslern att det innan miljötillståndsansökan avgjordes var skäl att försäkra sig om att miljökonsekvenserna av det område där avfallsbehandlingen skedde — inklusive verksamhetsformerna på detta — hade bedömts tillräckligt grundligt.

Komposteringsanläggningens verksamhet, som i synnerhet hösten 1998 och år 1999 orsakade kraftiga och upprepade luktolägenheter, var baserad på ett miljötillstånd som beviljats för anläggningen 16.6.1998. Komposteringsanläggningen hade inte tagits med i den enligt 6 § i förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning upprättade förteckningen över projekt på vilka bedömningsförfarandet tillämpas med stöd av MKBL 4 § 1 mom. Eftersom programmet för bedömning av avfallshanteringsområdets miljökonsekvenser hade tillställts miljöcentralen 13.7.1998, hade miljöcentralen när den 16.6.1998 fattade miljötillståndsbeslutet eventuellt, på grund av den bristfälliga bedömningen, inte kännedom om komposteringsverksamhetens miljökonsekvenser. Det kan med fog också misstänkas att luktolägenheterna av komposteringsverksamheten inte i samband med det separata miljötillståndsförfarandet beaktats på samma sätt som det hade kunnat beaktas vid en

miljökonsekvensbedömning som omfattade hela behandlingsområdet. Genom miljökonsekvensbedömning och i samband därmed uppställda tillståndsvillkor hade det uppenbarligen endast i liten utsträckning eller inte alls varit möjligt att påverka luktolägenheterna, som huvudsakligen berodde på anläggningstekniska faktorer och anläggningens drift. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljöcentralen på att följden av att ett projekt som förutsätter miljötillstånd och även miljökonsekvensbedömning spjälks upp så att tillstånd beviljas för de enskilda funktionerna kan vara att de sammantagna miljökonsekvenserna av funktionerna och hela projektet eventuellt inte blir bedömda på det sätt som lagstiftningen förutsätter.

Med tanke på eventuella luktolägenheter har det en avgörande betydelse hur långt den verksamhet som orsakar luktolägenheter ligger från t.ex. bosättningsområden. Enligt det miljötillstånd som 16.6.1998 beviljades för komposteringsanläggningen låg den närmaste bebyggelsen ca femhundra meter från anläggningen. En kontrollmätning visade emellertid att avståndet till närmaste bostadshus var 399 meter och att avståndet från bostadshusets gård till komposteringsanläggningens gräns var ca 350 meter. Det avstånd som angavs i miljötillståndet var uppenbarligen summariskt uppmätt, utan att man beaktat den felaktiga utgångspunktens betydelse för bedömningen av luktolägenheterna. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom miljöcentralen sin uppfattning att de avstånd som anges i beslut skall baseras på tillräckligt noggranna mätningar.

På avfallshanteringsområdet hade år 2000 med miljöcentralens samtycke temporärt inletts omlastning av avfall. Av utredningshandlingarna framgick inte vad samtycket baserats på och i vilket form det givits. I miljöskyddslagens 30 § 2 mom. föreskrivs om sådana fall då tillstånd inte behövs för kortvarig verksamhet av försöksnatur, vars syfte bl.a. är att återvinna eller behandla avfall i en anläggning eller yrkesmässigt. Vid den besiktning som gjordes på avfallshanteringsområdet 17.10.2002 konstaterades att omlastningsstationen var i provanvändning. Med beaktande av att omlastning betraktas som verksamhet som kräver miljötillstånd och som enligt 100 § i miljöskyddslagen som trädde i kraft 1.3.2000 får bedrivas endast med stöd av ett tillståndsbeslut som har vunnit laga kraft, samt att ansökan om miljötillstånd för omlastning 13.10.1999 avgjordes som en del av miljötillståndet för avfallshanteringsområdet, är det enligt biträdande justitie-

kanslerns åsikt skäl att betrakta omlastningen som temporärt pågått i flera år som olovlig, om inte något annat kan påvisas. Biträdande justitiekanslern har för kännedom meddelat miljöcentralen sin uppfattning om saken.

Enligt klagomålet och utredningshandlingarna var omlastningsstationen belägen inom den skogszon (skyddszon) som nämns i motiveringen till miljötillståndsbeslutet för komposteringsanläggningen. Miljöcentralen som beviljade tillståndet borde ha nämnt denna omständighet och yttrat sig om dess betydelse då den gav kommunens tekniska nämnd ett utlåtande med anledning av tillståndsansökan om de särskilda förutsättningarna för beviljande av bygglov. Även om utlåtandet inte kan anses ha haft någon bindande verkan för nämnden då den avgjorde ärendet enligt markanvändnings- och bygglagen, kan utlåtandet anses ha haft betydelse då nämnden övervägde om byggandet hade sådana betydande skadliga miljökonsekvenser och andra betydande och skadliga konsekvenser som avses i markanvändnings- och bygglagens 137 § 4 mom. Från denna synpunkt kunde utlåtandet anses vara bristfälligt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljöcentralen på vikten av att noggrant överväga utlåtandets syfte samt att utreda och uppge sådana kända omständigheter som eventuellt är relevanta för miljöcentralens verksamhetsområde och bedöma deras betydelse. Se även avsnitt 7.2.4.2, s. 121 (986/1/00).

3) Utredningsbegärens entydighet

Västra Finlands miljötillståndsverk hade till en stiftelse som på svenska lämnat in en ansökan om miljötillstånd enligt vattenlagen sänt en begäran om tilläggsutredning enligt vattenlagens 16 kap. 3 §. I begäran nämndes bl.a. att ansökan kunde avvisas utan prövning om tilläggsutredningen inte sändes in. I begäran om tilläggsutredning uppmanades sökanden att utöver den egentliga tilläggsutredningen sända in en översättning till finska av utredningstexten. Begäran om tilläggsutredning var så utformad att läsaren kunde få den felaktiga uppfattningen att en underlåtelse att sända in översättningen eventuellt ledde till att ansökan avvisades utan prövning. En riksdagsledamot klagade över miljötillståndsverkets förfarande.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut bl.a. att de krav på en god förvaltning som grundlagens 21 § ställer innebär att myndigheters brev skall vara entydigt formulerade. Det kan inte anses vara korrekt att till en begäran om tilläggsutredning, som om den inte efterkoms kan leda till att ansökan avvisas utan prövning, fogas en begäran som saknar stöd i lag utan ett omnämnande om att det är frivilligt för sökanden att uppfylla nämnda begäran. Justitiekanslern meddelade Västra Finlands miljötillståndsverk sin uppfattning för kännedom (836/1/02).

7 Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

7.1 Allmän översikt

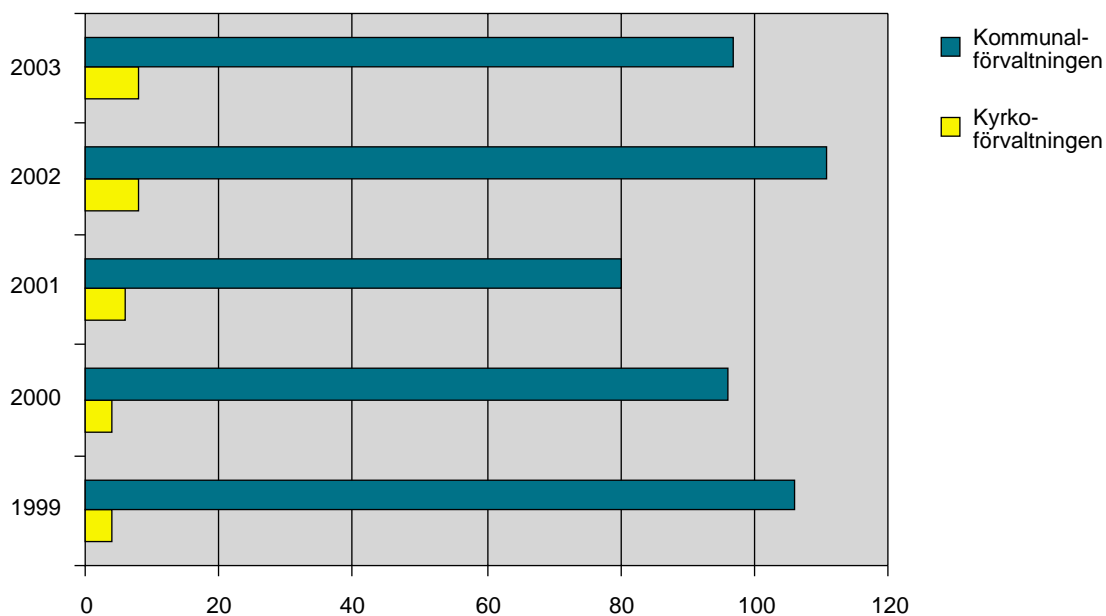
Utöver statsförvaltningen övervakar justitiekanslern också självstyrelsesamfundens verksamhet. Det är fråga om den kommunala självstyrelsen och de religiösa samfundens självstyrelse samt om Ålands landskapsförvaltning. Justitiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas förfarande, däremot inte ändamålsenligheten.

7.1.1 Övervakningen av kommunerna

Under verksamhetsåret utgjordes merparten av den laglighetsövervakning som gällde självstyrelsesamfunden av klagomål som hänförde sig till olika sektorer av kommunförvaltningens funktioner och beslutsfattande. Under verksamhetsåret inkom något färre klagomål över kommunala myndigheters förfarande än föregående år. Sammanlagt inkom under året 97 klagomål (111

Figur 7

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 1999—2003



år 2002) som gällde kommuners allmänna förvaltning/förvaltningsförfarande.

Det största antalet klagomål över kommunförvaltningens delområden gällde emellertid socialväsendet. Under verksamhetsåret ökade antalet sådana klagomål jämfört med tidigare år. Sammanlagt 133 klagomål hade samband med socialväsendet — då i antalet räknas in både klagomålen över det kommunala och över det statliga socialväsendet. År 2002 inkom 127 klagomål som hörde till denna kategori.

Också kommunernas hälso- och sjukvård har varit föremål för klagomål till justitiekanslern. Under verksamhetsåret inkom sammanlagt 81 (föregående år 94) klagomål som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheter. I siffrorna ingår visserligen såväl klagomål mot kommunala som mot statliga hälso- och sjukvårdsmyndigheter.

Merparten av de till miljöförvaltningen relaterade klagomålen under verksamhetsåret gällde markanvändnings- och bygglagstiftningen, fastighetsbildning och miljöskydd. De åtgärder som vidtogs med anledning av laglighetsövervakningen gällde huvudsakligen ärenden i samband med miljöskydd samt markanvändnings- och bygglagstiftningen.

Laglighetsövervakningen av kommunförvaltningen kan leda till åtal, anmärkning, framställning, meddelande av uppfattning eller till en anvisning eller något annat ställningstagande. De åtgärder som under verksamhetsåret föranleddes av klagomål som avsåg kommunförvaltning samt antalet åtgärder framgår sektorsvis i avsnitt 7.2.

7.1.2 Övriga självstyrelsesamfund

Under verksamhetsåret inkom 7 klagomål (8 år 2002) som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrelse. Av de sex klagomål som avgjordes under verksamhetsåret gällde fem den evangelisk-lutherska kyrkan. Fyra klagomål gällde uteslutande eller huvudsakligen en församlings eller kyrklig samfällighets förfarande medan det i ett fall var fråga om en stiftsreform. Ett klagomål gällde det ortodoxa kyrkosamfundets kyrkostyrelse och dess förfarande. Klagomålen föranledde inga åtgärder.

Under verksamhetsåret behandlades också ärenden som gällde Ålands landskapsförvaltning. Ärligen kommer in endast ett fåtal klagomål som hör till denna kategori. I endast ett klagomål till justitiekanslern var det under verk-

samhetsåret fråga om Ålands landskapsstyrelses förfarande.

I det under verksamhetsåret avgjorda klagomålet (730/1/02) över Ålands landskapsstyrelses förfarande var det fråga om behandling av ansökningar om investeringsstöd och om tillsynen i anslutning till investeringsstöden. Med anledning av klagomålet har landskapsstyrelsen för framtiden uppmärksammat på det korrekta förfarandet i sådana fall.

Under verksamhetsåret gav justitiekanslern dessutom ett utlåtande till justitieministeriet om Ålands landskapsstyrelses framställning som gällde användningen av benämningen "Ålands län" i strid med självstyrelselagen för Åland. Utlåtandet har i sin helhet tagits in i avsnitt 2.5, s. 35 (43/20/02).

7.2 Kommunförvaltningen

7.2.1 Allmän förvaltning

7.2.1.1 Meddelanden

1) Kommunstyrelsebesluts överklagbarhet

Klaganden hade i egenskap av kommunfullmäktig lämnat in initiativ. De delar av kommunstyrelsens beslut som gällde rättelseyrkanden var inkonsekventa.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med hänvisning till kommunallagens 91 § att rättelse får yrkas och kommunalbesvär anföras endast över slutgiltiga beslut av en kommunal myndighet. Frågan om när ett överklagbart beslut föreligger kan emellertid anses vara tolkbar.

Kommunstyrelsen beslöt att klagandens initiativ inte föranledde några åtgärder. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning innehöll besluten i sak inte några slutliga avgöranden. Initiativen hade inte heller avvisats utan prövning. Det var närmast fråga om beredningsrelaterade avgöranden som inte var överklagbara.

Kommunstyrelsen hade sålunda felaktigt till vissa av sina beslut fogat anvisningar om rättelseyrkande. I senare beslut hade överklagbarheten tolkats på annat sätt. Med beaktande av detta samt ärendets tolkbarhet föranledde skrivelsen inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att omsorgsfullt iaktta bestämmelserna om beslutsförfarandet (417/1/02).

2) Kommunala myndigheters förfarande

En stad hade, efter att år 1997 blivit ägare till en industribyggnad som sedan år 1991 stått oanvänd och förfallit, förgäves försökt hitta något ekonomiskt användningsändamål för byggnaden. Staden ansökte 4.10.2000 om tillstånd att riva byggnaden.

Stadens byggnadstillsyn hade år 1999 uppmanat staden att iståndsätta byggnaden (reparera taket och spika skivor för fönstren). Enligt den detaljplan som stadsfullmäktige godkände 25.9.2000 skulle byggnaden inte skyddas men eventuellt bevaras. Enligt planbeskrivningen skulle byggnadens öde avgöras i samband med en projektplanering.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut att staden hade åsidosatt byggnadstillsynens uppmaning att iståndsätta byggnaden. Stadsstyrelsen hade ansökt om tillstånd att riva byggnaden innan stadsfullmäktiges beslut om att godkänna detaljplanen hade vunnit laga kraft. På grund av denna brådska blev den planbestämelse utan någon verklig betydelse som innebar att byggnadens öde skulle avgöras i samband med en framtida projektplanering. Stadsstyrelsens förfarande att ansöka om rivningstillstånd främjade inte förveklighandet av detaljplanen till denna del.

Det var dessutom fråga om att skydda byggnaden genom planen och med stöd av byggnads-skyddslagen (458/1/01).

3) Motivering av ett beslut om undantag från ordnad avfallstransport

Enligt en kommuns allmänna bestämmelser om avfallshantering kunde miljösekreteraren bevilja befrielse från ordnad avfallstransport. Miljösekreterarens uppgifter sköttes i kommunen av byggnadsinspektören. Besluten om befrielse från ordnad avfallstransport hade undertecknats av den person som skötte båda uppgifterna med benämningen byggnadsinspektör. Som motivering för de negativa besluten om befrielse från ordnad avfallstransport angavs den av avfallslagens 11 § 1 mom. och 5 § i kommunens avfallshanteringsbestämmelser framgående huvudregeln att avfallsinnehavare skall ansluta sig till avfallstransport som ordnas inom området. Klaganden hade emellertid i enlighet med avfallslagens 11 § 2 mom. och 8 § i kommunens avfallshanteringsbestämmelser ansökt om befrielse från den allmänna anslutningsskyldigheten. Det var

sålunda fråga om tillämpning av undantagsbestämmelser, men varken dessa bestämmelser eller de huvudsakliga fakta som låg till grund för beslutet nämnades i motiveringen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljösekreteraren/byggnadsinspektören på vikten av att sköta dubbelrollen på ett sådant sätt att de nämnda uppgifterna då bestämmelserna kräver det formellt hålls isär samt på vikten av att formulera beslutsmotiveringar i överensstämmelse med 24 § i lagen om förvaltningsförfarande (861/1/02).

7.2.2 Undervisningsförvaltningen

7.2.2.1 Meddelande

Skyldigheten att foga besväransvisning till lönebeslut

En lektor vid ett kommunalt gymnasium klagade över en kommunal tjänsteinnehavares beslut i ärenden som gällde års- och tjänstgörings-tillägg samt fjärrortstillägg och personligt lönetillägg.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är skäl att i beslut om lönetillägg beakta också gällande arbets- och tjänstekollektivavtal. Justitiekanslern är inte behörig att fastställa kollektivavtalsenliga lönetillägg.

Kommunala tjänsteinnehavare hade fattat beslut i ärenden som gällde klagandens lön. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dem på skyldigheten att till lönebeslut foga sådan besväransvisning som avses i kommunallagens 94 § (653/1/01).

7.2.3 Social- och hälsovårdsförvaltningen

7.2.3.1 Meddelanden

1) Vikten av skriftliga beslut och korrekta råd i ärenden som gäller utkomststöd

I ett skriftligt klagomål kritiserades en socialcentrals förfarande. En person som ansökt om utkomststöd hade inte fått tillräckligt utförliga råd om förutsättningarna för erhållande av utkomststöd och han hade inte heller fått något skriftligt beslut om avslag på sin ansökan om utkomststöd.

Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att på ansökan om utkomststöd borde ha givits ett sådant skriftligt beslut jämte besväransvisning som avses i 6 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt i 23 och 24 § i lagen om förvaltningsförfarande. Man borde ha handlat på detta sätt oberoende av att klienten hade fått en skriftlig redogörelse för behandlingen av ansökan och avgörandet och inte uttryckligen bett om ett skriftligt beslut. Beslutets innehåll och motivering samt de tillämpade bestämmelserna framgår bäst av ett skriftligt beslut. Till beslutet måste också fogas besväransvisning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också socialcentralen på vikten av att ge en klient korrekta och tillräckliga råd om förutsättningarna för att få utkomststöd (67/1/02).

2) Behandling av ansökningar om utkomststöd

Enligt ett klagomål hade en tjänsteinnehavare som lydde under socialnämnden besvarat en ansökan om utkomststöd med ett brev, utan att ge något egentligt beslut med besväransvisning. Eftersom utkomststödsärendet emellertid i besvärinstanserna hade behandlats i den ordning som bestämmelserna förutsätter, hade sökanden inte lidit någon rättsförlust till följd av den ovan nämnda bristen. Biträdande justitiekanslern ansåg det i sitt avgörande med anledning av klagomålet vara skäl att socialnämnden uppmärksammar tjänsteinnehavarna på vikten av att med anledning av ansökningar ge klara och korrekt formulerade beslut jämte anvisningar om det fortsatta förfarandet (345/1/02).

3) Behandlingstiden för ansökningar om utkomststöd

I ett klagomål anfördes det bl.a. att behandlingstiden för en ansökan om utkomststöd varit oskäligt lång, trots att lagen om utkomststöd förutsätter att sådana ansökningar behandlas utan dröjsmål. Den ansökan enligt lagen om utkomststöd som avsågs i klagomålet hade gjorts i augusti 2002 och behandlats i februari 2003. En bidragande orsak till den långa behandlingstiden var enligt utredningen att den socialarbetare som ansökan riktats till hade inlett en lång sjukledighet utan att hinna behandla ansökan. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande av klagomålet att han ansåg det vara nödvändigt att

ansökningar om utkomststöd kan behandlas utan dröjsmål också under socialarbetares frånvaro — t.ex. under långa sjukledigheter — genom fungerande vikariearrangemang och också i övrigt så att sådana dröjsmål som avses i klagomålet kan undvikas och så att kravet på behandling utan dröjsmål kan uppfyllas. Biträdande justitiekanslern har meddelat socialmyndigheten sin uppfattning om saken (1400/1/02).

7.2.3.2 Övriga ställningstaganden

1) En kommuns förpliktelser enligt handikappservicelagen

Enligt ett klagomål hade det visat sig att ett försöksboende som en stad med hjälp av grannstöd ordnat för rörelsehindrade personer inte fungerade i praktiken. I sådana fall då den handikappade inte fick en sådan granne till sin stödbostad som hyresvårdsstiftelsen kunde godkänna, hade visserligen stadens social- och hälsovårdsväsende på annat sätt uppfyllt sin förpliktelse att ordna service och stöd i enlighet med handikappservicelagen. Efter att ha konstaterat att i ärendet inte i och för sig förekommit sådant felaktigt förfarande som skulle förutsätta åtgärder från laglighetsövervakarens sida underrättade biträdande justitiekanslern stadens social- och hälsovårdsväsende om beslutet och underströk att det är skäl att inte i så hög grad som varit fallet i samband med detta försök basera ansvaret för genomförande av stödåtgärder och service enligt handikappservicelagen på den handikappades egen aktivitet och medverkan (354/1/02).

2) Utbyte av läkemedel för utkomststöds klienter

Biträdande justitiekanslern har med anledning av en tidningsartikel som behandlat frågor om utbyte av läkemedel för utkomststöds klienter, på eget initiativ utrett om det i detta avseende finns juridiska problem eller missförhållanden i fråga om förfarandet.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan socialbyrån inte anses handla i strid med bestämmelserna om utbyte av läkemedel eller om utkomststöd om den i regel går med på att betala endast för de billigaste alternativen av utbytbara läkemedelspreparat i sådana fall då den som förskrivit läkemedlet inte har förbjudit utbyte. Däremot kan en utkomststöds klient i en situation där han eller hon själv förbjuder utbyte av ett

läkemedel bli tvungen att betala prisskillnaden mellan det förskrivna läkemedlet och ett parallellpreparat.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan emellertid en annan bedömning göras då den som har förskrivit läkemedlet (en läkare eller tandläkare) har förbjudit utbyte till ett billigare preparat. Till denna del hänvisar biträdande justitiekanslern till social- och hälsovårdsministeriets yttrande enligt vilket socialbyrån i sådana fall inte bör vägra betala självriskandelen för det dyrare läkemedlet.

Eftersom social- och hälsovårdsministeriet i sitt yttrande uppmärksammar den omständigheten att utkomststödsklienter i praktiken har svaga möjligheter att förbjuda utbyte av läkemedel samt att det i enskilda fall kan vara förenligt med principerna för beviljande av utkomststöd att ersätta ett förskrivet läkemedel trots att förskrivaren inte förbjudit utbyte, anser biträdande justitiekanslern det vara skäl att ministeriet överväger om det finns anledning att uppmärksamma denna fråga t.ex. i anvisningarna om utkomststöd.

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade i ett 26.11.2003 daterat brev att ministeriet behandlat frågan om utbyte av läkemedel för utkomststödsklienter i ett cirkulär som riktats till de kommunala organ som behandlar utkomststödsärenden. Social- och hälsovårdsministeriet sände sitt 10.11.2003 daterade meddelande till biträdande justitiekanslern för kännedom (6/50/03).

7.2.4 Miljöförvaltningen

7.2.4.1 Framställning

Nedskräpning förorsakad av förmultnande avfall

Justitiekanslern har till miljöministeriet och Finlands Kommunförbund sänt en kopia av sitt beslut med anledning av ett klagomål över nedskräpning förorsakad av förmultnande avfall. Enligt gällande lagstiftning och de kommunala bestämmelserna om avfallshantering får organiskt gårds- och trädgårdsavfall i liten skala deponeras i eller på marken och öppen kompostering anses i allmänhet vara tillåten under vissa förutsättningar. I klagomålet anfördes beaktansvärda synpunkter på de olägenheter som sådan verksamhet orsakar för miljön. Dessa synpunkter kan eventuellt beaktas i lagstiftningen och de kommunala bestämmelserna samt vid ordnandet

av övervakning. Miljöministeriet och Finlands Kommunförbund har därför underrättats om saken för vidtagande av åtgärder som de eventuellt anser vara nödvändiga (1233/1/02).

7.2.4.2 Ställningstagande

Ibrukttagande av en omlastningsstation för avfall

Enligt markanvändnings- och bygglagens 153 § 3 mom. (99/2000) är en förutsättning för ibrukttagande av en byggnad att ett miljötillstånd som gäller denna har vunnit laga kraft. En omlastningsstation på ett område för avfallsbehandling hade byggts och tagits i bruk innan ansökan om miljötillstånd för området hade avgjorts. Med beaktande av den nämnda bestämmelsen i markanvändnings- och bygglagen och den långvariga provdriften av omlastningsstationen fanns det grundad anledning att misstänka att provdriften i sak innebar att byggnaden tagits i bruk och sålunda hade förutsatt godkännande. Eftersom det av den skriftliga utredningen i ärendet inte framgick om byggnadstillsynsmyndigheterna hade behandlat provdriften eller om den skett utan de nämnda myndigheternas vetskap, uppmärksammade biträdande justitiekanslern de kommunala byggnadstillsynsmyndigheterna på saken. Se även avsnitt 6.12.2, s. 115 (986/1/00).

7.2.5 Annan särskild förvaltning

7.2.5.1 Meddelande

En kommunal myndighets behandling av ett rättelseyrkande

Klagandena hade framställt ett rättelseyrkande till stadsstyrelsen med anledning av brandchefens beslut. Stadsstyrelsen hade i enlighet med 8 § i lagen om förvaltningsförfarande överfört ärendet till den tekniska nämnden som enligt kommunallagen skulle fatta beslut om rättelseyrkandet. Den tekniske direktören meddelade med ett personligt brev att det i ärendet var fråga om ett beslut som gällde brandchefens arbetsledningsuppgifter och att rättelseyrkandet inte föranledde några åtgärder.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde frågan om rättelsemöjligheten bedömas av det organ som enligt lagen skall behandla rättelseyrkanden. Det hade sålunda varit skäl att

låta den tekniska nämnden ta ställning till rättelseyrkandet. I det aktuella fallet hade förfarandet emellertid ingen betydelse för slutresultatet och kunde sålunda inte äventyra klagandens rättssäkerhet (1407/1/02).

7.3 Ålands självstyrelse

7.3.1 Meddelande

Ålands landskapsstyrelses förfarande då investeringsstöd beviljades

Ålands landskapsstyrelse beviljade åren 1998 och 1999 investeringsstöd med två separata beslut. Landskapsstyrelsen fattade år 2000 två separata beslut i vilka de tidigare besluten korrigerades. Näringsavdelningen vid Ålands landskapsstyrelse gjorde utredningar i ärendet åren 2000 och 2001 samt revisionsbyrån en tilläggsgranskning år 2000. Landskapsstyrelsens revisionsbyrå inlämnade dessutom år 2002 en kompletterande utredning till justitiekanslersämbetet. Till tilläggsutredningen fogades fem revisionsrapporter.

Landskapsstyrelsen konstaterade att det förekommit brister i tillämpningen av landskapsstyrelsens principbeslut om investeringsstöd inom ramen för 5 a -programmet, bl.a. i fråga om besittningsrätten till en fastighet samt den arbetstid som var förutsättning för investeringsstödet.

Justitiekanslern konstaterar att det förfarande som hänför sig till beviljandet av investeringsstöd och de konstaterade bristerna har utretts grundligt. Det har varit fråga om tillämpning av ett nytt och komplicerat regelverk, för vars del praxis fortfarande har hållit på att ta form. Det omfattande utredningsarbetet har lett till nya förfaranden i beredning och beslutsfattande. Det har inte framkommit att sökandena kulle ha behandlats på något avvikande sätt i beslutsfattandet jämfört med andra som sökt investeringsstöd eller att korrigeringen av besluten om investeringsstöd inte skulle ha motsvarat den faktiska situationen.

Justitiekanslern uppmärksamgjorde för framtiden landskapsstyrelsen på vikten av en ändamålsenlig behandling av ansökningar som gäller investeringsstöd samt på det utrednings- och övervakningsansvar som de olika myndigheterna har i sammanhanget. En god förvaltning förutsätter att beslut bereds tillräcklig noggrant och att de faktiska förhållandena utreds (730/1/02).

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 att effektivera övervakningen.

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 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 iaktta 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 rättsvärd.

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 frånrådande av uppdrag, förhållandet mellan en advokat och advokatens huvudman samt om förhållandet till motparter, domstolar och övriga myndigheter.

8.2 Övervaknings- och disciplinsystemet

8.2.1 Disciplinnämnden

Enligt 6 § i lagen om advokater skall Advokatförbundets styrelse tillse att advokaterna, då de uppträder inför domstol eller annan myndighet samt även i sin övriga verksamhet uppfyller sina förpliktelser som advokater.

Enligt 6 a § (197/1992) i lagen om advokater handläggs och avgörs disciplinära ärenden av en disciplinnämnd, som är ett av Advokatförbundets styrelse oavhängigt och självständigt organ. Beslut som gäller uteslutning av en medlem skall dock fastställas av styrelsen. Disciplinnämnden, som utses av Advokatförbundets delegation, består av en ordförande och åtta medlemmar. Justitieministeriets utlåtande inhämtas om de två

medlemmars lämplighet som inte tillhör 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 befins ha åsidosatt sina förpliktelser ges ett utlåtande om vilken påföljd han eller hon skulle ha fått.

8.2.3 Det disciplinära systemet

En advokat som konstateras ha åsidosatt sina plikter skall dömas till disciplinstraff. Disciplinstraffen 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 handlat 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 för att under ledning av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka 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 är strävan att förbättra klienternas rättsskydd och konsumentskydd.

Arbetsgruppen överlämnade sitt enhälliga betänkande till justitieministern 18.6.2002.

Justitiekanslern gav sitt utlåtande om arbetsgruppens betänkande 21.8.2002 (dnr 22/20/02). Han anser att arbetsgruppens förslag är välmotiverade. Arbetsgruppens förslag refereras i justitiekanslerns berättelse för år 2002 i avsnitt 8.2.3.1. Regeringen överlämnade inte ännu 2003 någon proposition om saken till riksdagen.

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 behörigheten 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 2003 sände åklagarna till justitiekanslern fem meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller beslut om att inte väcka åtal. År 2002 var motsvarande siffra sex.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att disciplinärt förfarande inleddes.

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 Advokatförbundets egna organ, dvs. på styrelsen och den av styrelsen oavhängiga disciplinnämnden.

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig också i innebörden av justitiekanslerns övervakning. 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 han har sålunda genom att uppmärksamma 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 uteslutits ur Advokatförbundet. En person som har anfört klagomål eller gjort anmälan mot en advokat intar inte partsställning i det disciplinära förfarandet och han eller hon 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 är missnöjd med beslutet kan han eller hon 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 som uppkommit vid 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 han avgjort genom styrelsebeslut skall upptas till behandling i förbundets disciplinnämnd.

8.3.2 Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater

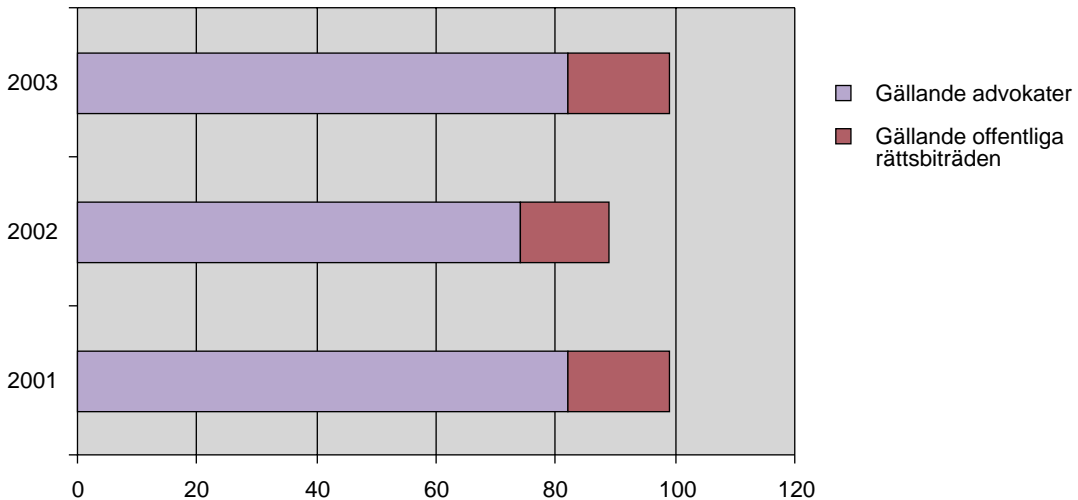
Tillsynen över advokaterna, som ansluter sig till justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning, förverkligas främst i samband med undersökningen av klagomål mot advokater. Av de beslut i disciplin- och tillsynsärenden som Advokatförbundet tillställt justitiekanslersämbetet samt av de klagomål som 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 de skriftliga klagomål som inkommer till justitiekanslern är det möjligt att avgränsa vissa områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här

Figur 8

Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2001—2003

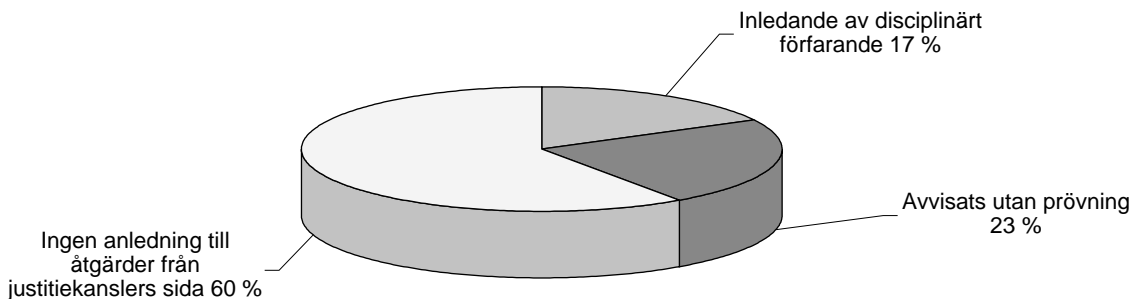


kan nämnas bl.a. klagomål från konkursgäldenärer om dröjsmål i konkursärenden samt andra klagomål över konkursbofunktionärens förfarande. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med utredning av dödsbon samt arvskiften. Bakom de klagomålen ligger ofta stridigheter mellan bodelägarna om förvaltningen av boet och realiseringen av egendomen. Dessa problem förefaller vara lika aktuella från år till år.

Det förekommer allt oftare 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 anförs i samband med rättegångar är det ofta fråga om att klienten anser att den egna

Figur 9

Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot advokater och offentliga rättsbiträden 2003



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 eller vilselett klaganden eller på något annat sätt handlat i strid med god advokatsed. Denna typ av klander och påståenden mot advokater avgörs i allmänhet, utan att ärendet överförs till Advokatförbundet, direkt i samband med ett avgörande som gäller domstolens förfarande.

8.3.3 Inledande av disciplinärt förfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 11 klagomål som inkommit till justitiekanslern.

8.3.4 Överklagande av ett disciplinärt beslut

Överklagande av ett beslut av Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till Helsingfors hovrätt 5.8.2003, dnr 115/40/03

SAKUPPGIFTER

Mot advokat NN väcktes ett disciplinärt ärende med anledning av Advokatförbundets brev till justitiekanslern 18.2.2003.

Av handlingarna i ärendet framgår att advokat NN hade varit ombud för MM i ett tvistemål om ett fastighetsköp. MM yrkade 3.4.1998 i Toijala tingsrätt på sänkning av köpesumman och på olika ersättningar för de fel och fuktskador som efter köpet uppdagats i byggnaderna på en fastighet som han köpt 21.7.1995.

Innan åtalet väcktes hade advokat NN 27.1.1998 på MM:s vägnar till tingsrätten lämnat in en ansökan om kvarstad som säkerhet för MM:s yrkande på 180 000 mark. Advokat NN hade inte innan ansökan lämnades in till tingsrätten kontaktat fastighetens säljare för att reklamera mot felen och framföra sina yrkanden och därigenom ge säljarna en skälig prövningstid och tillfälle att göra upp i godo.

Som motivering för att NN inte på förhand kontaktat säljarna uppgav han för Finlands Advokatförbund att MM under förhandlingarna, innan ansökan om kvarstad lämnats in, sade sig

befara att säljarna eventuellt skulle vidta åtgärder som äventyrade hans rättigheter. NN hade förlitat på MM:s uppgifter och gjort samma bedömning av situationen.

DISCIPLINNÄMNDENS BESLUT

Disciplinnämnden konstaterade i fråga om punkt 3 i beslutet att nämnden inte konstaterat att advokat NN handlat i strid med god advokatsed eller på något annat sätt försummat sina skyldigheter som advokat då han litade på sin huvudmans uppgift om att det förelåg skingningsrisk och av denna anledning ansökte om kvarstad för tryggande av sin huvudmans rättigheter.

Disciplinnämnden ansåg att klagomålet inte föranledde någon disciplinär påföljd.

MOTIVERING AV BESLUT ATT SÖKA ÄNDRING

Enligt 34 § 1 mom. i de vägledande reglerna om god advokatsed bör advokat innan rättsliga åtgärder vidtas skriftligen underrätta motparten om sin huvudmans krav samt bereda motparten skälig tid för överläggning samt tillfälle att träffa uppgörelse i godo. I samma paragrafs 2 mom. föreskrivs att om dröjsmål med åtgärderna kan förorsaka huvudmannen rättsförlust eller annan skada eller om särskilda skäl eljest föreligger, står det dock advokaten fritt att utan föregående meddelande vidta sådana åtgärder, som är av nöden för huvudmannens intressen.

Med beaktande av säljarnas höga ålder och deras hälsotillstånd samt det som i klagomålet anförs om säljarnas förhållanden och önskan att göra upp i godo anser jag att det inte fanns något sakligt behov av att trygga huvudmannens intressen genom att lämna in en ansökan om kvarstad utan att meddela om saken på förhand. Framflyttandet av ansökan om kvarstad hade inte kunnat förorsaka huvudmannen rättsförlust eller annan skada. NN kunde inte heller anföra någon annan särskild orsak för sitt förfarande. Jag anser vidare att det inte räcker som motivering att NN konstaterat att han inte hade någon anledning att ifrågasätta det som huvudmannen berättade. NN borde under den disciplinära processen ha lagt fram dessa omständigheter samt sin i egenskap av advokat gjorda bedömning av de sakliga grunderna för det exceptionella förfarandet.

YRKANDE OM ÄNDRING

Med hänvisning till 7 § 2 mom. och 10 § 2 mom. (197/1992) i lagen om advokater ber jag vördsamt att Hovrätten upphäver det beslut som Finlands Advokatförbunds disciplinnämnd fattat i fråga om advokat NN och som disciplinär påföljd ger NN en anmärkning för det förfarande som avses i beslutets punkt 3. Hovrätten hade inte avgjort ärendet ännu under verksamhetsåret.

8.3.5 Övriga åtgärder

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål över husrannsakan och beslagtagande av egendom i en advokatbyrå att förhållandet mellan tvångsmedelslagens, rättegångsbalkens och advokatlagens bestämmelser om omfattningen av vittnesförbudet för biträden inte är helt klart. Biträdande justitiekanslern ansåg den oklara situationen vara problematisk eftersom syftet med vittnesförbud för ett biträde är att värna om förtroende-

förhållandet mellan biträdet och huvudmannen. Biträdande justitiekanslern ansåg också att tvångsmedelslagens bestämmelser om husrannsakan i en advokatbyrå inte är så exakt utformade som Europarådets människorättskonvention förutsätter. Se även avsnitten 3.4 och 5.3.2.1 (22/21/00 och 127/1/00).

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 tillsyns (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.

8.5 Statistik

Disciplinärärenden som Finlands Advokatförbund behandlade år 2003

Klagomål och initiativ				Påföljder					
behandlade	avvisade utan prövning	förkastade	åtgärder	uteslutning ur förbundet	offentlig varning	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av	
								uteslutning ur förbundet	varning
207*)	3	128	72	1	1*)	32*)	32	3	3

*) gemensamma på följder i de behandlade ärendena

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 2003

Klagomål	Överförts till disciplinnämnden	Ej anledning till ytterligare åtgärder
170	48	122

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2003

Klagomål	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett						
	advokater	offentliga rättsbitr.	Överförts till Finlands Advokatförbund		Avvisats utan prövning		Ej anledning till åtgärder		
			advokater	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.	
99	82	17	15	2	20	3		47	12

9 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

9.1 Lagenligheten av prisnedsättningar i läkemedelstaxan som utfärdats genom förordning av statsrådet

Transumt av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 16.1.2003, dnr 1455/1/02 mm.

1 KLAGOMÅL

Finlands Apotekareförbund r.f. ber i en skrivelse 31.12.2002 justitiekanslern undersöka lagenligheten av statsrådets förordning 11.12.2002 om läkemedelstaxa. I samma ärende har inkommit också 28 apotekares skrivelser som gäller samma ärenden.

I Apotekareförbundets klagomål anförs att statsrådets förordning 19.12.2002 om ändring av 4 § statsrådets förordning om läkemedelstaxa strider mot läkemedelslagens 58 § och att förordningen strider mot grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet samt mot grundlagens 15 § om egendomsskydd.

Finlands Apotekareförbund ber i klagomålet justitiekanslern behandla ärendet i brådskande ordning och med det snaraste rätta till den lagstridiga situationen.

I skrivelserna från de sammanlagt 28 privata apotekarna framställs samma krav i fråga om nedsättningen av läkemedelstaxans priser som i apotekareförbundets klagomål.

2 INHÄMTADE HANDLINGAR OCH UTREDNING

Utöver regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av läkemedelslagen och vissa andra lagar (RP 46/2002 rd) har justitiekanslern haft tillgång till riksdagens social- och hälsovårdsutskotts betänkande 5.6.2002 (ShUB 14/2002 rd) samt till riksdagens grundlagsutskotts utlåtande 22.5.2002 till social- och hälsovårdsutskottet (GrUU 19/2002 rd). Dessutom

har justitiekanslern rekviderat de skriftliga sakkunnigutlåtanden som i det nämnda ärendet inhämtats av social- och hälsovårdsutskottet samt grundlagsutskottet.

Justitiekanslern har också haft tillgång till statsrådets föredragningslista 11.12.2002 (SHM/Järvinen) om föredragningen av statsrådets förordning om läkemedelstaxa samt till föredragningslistan 19.12.2002 (SHM/Kattelus) om ändring av den nämnda förordningen. Vidare har justitiekanslern haft tillgång till de 21 sakkunnigutlåtanden som social- och hälsovårdsministeriet inhämtat om utkastet till förordningen om läkemedelstaxa.

Av den utredning som 9.1.2003 gavs av social- och hälsovårdsminister Maija Perho och regeringsråd Pekka Järvinen, som vid social- och hälsovårdsministeriet berett förordningen om läkemedelstaxan, framgår att ministeriet efter den ovannämnda remissomgången hade kontaktat Finlands Apotekareförbund om de ändringar som föreslogs i läkemedelstaxans 4 §. Enligt uppgift hade Apotekareförbundets representant vid de muntliga förhandlingarna ansett att de ändringar som föreslogs i 4 § var sakliga. Förordningstexten sändes i god tid före föredragningen i statsrådet med e-post till Apotekareförbundet för påseende. Strax före föredragningen i statsrådet 11.12.2002 meddelade en representant för Apotekareförbundet emellertid muntligen att prisnedsättningen som beviljades veteraner var förenad med ett problem eftersom den ”innebar att prisnedsättningarna huvudsakligen inriktades på sjukförsäkringssystemet”. På grund av att meddelandet inkom sent drogs föredragningslistan emellertid inte tillbaka från statsrådet.

Statsrådet gav 11.12.2002 den nya förordningen om läkemedelstaxan (1087/2002). I förordningens 4 § 1 mom. togs in en bestämmelse om en 10 procents nedsättning till de i bestämmelsen uppräknade veterangrupperna, men bestämmelsen gavs en förpliktande utformning (”skall beviljas”). I förordningens 4 § 2 mom. föreskrivs om

nedsättningar som beviljas vid försäljning till social- och hälsovårdsinrättningar. Enligt 4 § 3 mom. i den förordning som gavs den 11 december 2002 är nedsättningar som baserar sig på andra orsaker inte tillåtna.

Finlands Apotekareförbund konstaterar i sin skrivelse 12.12.2002 till social- och hälsovårdsminister Maija Perho att i den förordning om läkemedelstaxan som statsrådet godkände 11.12.2002 ingår vissa sådana principiella ändringar som innebär att apoteken i vissa fall måste sälja läkemedel till krigsveteraner till ett pris som underskrider anskaffningspriset. Enligt skrivelsen kan på helt ersättningsbara läkemedel inte beviljas en 10 procents nedsättning eftersom denna inte kommer kunden till godo, vilket är avsikten med förordningen, utan Folkpensionsanstalten. I fråga om läkemedel i den lägre specialersättningsklassen (75 procent) kommer endast en tredjedel av nedsättningen kunden till godo medan tre fjärdedelar går till Folkpensionsanstalten. Till skrivelsen bifogades förbundets förslag till ett nytt 2 mom. i förordningens 4 §. I sin skrivelse föreslog Apotekareförbundet ingen ändring i förordningens 4 § 1 mom.

Efter att föredragningslistan om läkemedelstaxan hade delats ut vid statsrådets allmänna sammanträde (19.12.2002 SHM/Kattelus) hörde riksdagens social- och hälsovårdsutskott social- och hälsovårdsminister Maija Perho uttryckligen om nedsättningarna av läkemedelspriser. Utskottet framförde i det sammanhanget som sin ståndpunkt att syftet med riksdagens precisering av ordalydelsen i läkemedelslagens 58 § inte var att förbjuda prisnedsättningar. Social- och hälsovårdsutskottet hade 18.12.2002 tillställt ministeriet ett skriftligt ställningstagande om saken. I ställningstagandet ansåg utskottet att ”4 § 3 mom. i statsrådets förordning om läkemedelstaxa, enligt vilket nedsättningar som baserar sig på andra orsaker inte är tillåtna, bör strykas i paragrafen”.

Vid föredragningen 19.12.2002 gjordes i 4 § i statsrådets förordning den precisering som Finlands Apotekareförbund föreslagit i sin skrivelse (2 mom.). Samtidigt ströks i förordningens 4 § 3 mom. förbudet att bevilja andra nedsättningar än enligt 4 § 1 mom. I förordningens 4 § 4 mom. togs i stället in en bestämmelse enligt vilken apoteken kan ge stamkundsrabatter. Denna ändring i föredragningslistans förslag till förordning gjordes genom en rättelselista som delades ut föredragningsdagen 19.12.2002 (jfr vad som i föregående stycke anförs om hörandet av ministern i utskottet och om utskottets skrivelse).

3 AVGÖRANDE

3.1 Tillämpliga bestämmelser och beredningen av dem

Statsrådets förordning om läkemedelstaxa (1087/2002) har givits med stöd av läkemedelslagens (395/1997) 58 §, sådant detta lagrum lyder i lag 700/2002. Lagen bygger på regeringens proposition 46/2002 rd. Propositionens förslag till 58 § 1 mom. i läkemedelslagen lyder:

”Minutförsäljningspriset för ett läkemedel bestäms enligt den läkemedelstaxa som utfärdas genom förordning av statsrådet”.

Enligt den tidigare ordalydelsen i läkemedelslagens 58 § 1 mom. skulle då läkemedel säljas på apotek eller filialapotek och från medicinskåp följas den läkemedelstaxa som statsrådet fastställer. Av propositionens detaljmotivering till läkemedelslagens 8 § framgår att syftet med lagändringen var att precisera lagen så att läkemedelstaxan i fortsättningen skall utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt detaljmotiveringen till lagrummet (s. 14) ”är syftet i övrigt att paragrafens innehåll bevaras i sak. Enligt läkemedelstaxan bestäms försäljningspriset för ett läkemedel utgående från läkemedlets inköpspris (partipris). Utgående från partipriset beräknas försäljningspriset enligt läkemedelstaxans bestämmelser.”

I sitt utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet uppmärksammar grundlagsutskottet (GrUU 19/2002 rd) i fråga om bemyndiganden att med stöd av lag utfärda bestämmelser på lägre nivå det i grundlagens 80 § angivna kravet att sådana bestämmelser skall stiftas genom lag (bl.a. grunderna för individens skyldigheter) samt att grundlagsutskottet i sin utlåtandeprexis har kopplat ihop bemyndigandet att utfärda bestämmelser på lägre nivå med ett krav på exakta och noggrant avgränsade regler. I fråga om läkemedelslagens 58 § om bestämmande av minutförsäljningspriset konstaterade grundlagsutskottet att prisregleringen enligt läkemedelstaxan berör egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Utskottet ansåg därför att lagförslaget måste kompletteras med mer exakta bestämmelser om kriterierna för minutförsäljningspriset.

Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande att vissa av läkemedelslagens bestämmelser berör bestämmelserna om näringsfrihet i grundlagens 18 § 1 mom. Läkemedelslagens 58 § nämns i detta sammanhang inte särskilt i utskottets utlåtande, men två av de sakkunniga som hördes i utskottet (Pohjalainen och Mäenpää)

konstaterar att läkemedelslagens 58 § har ett samband också med näringsfriheten.

I ett sakkunnigutlåtande till grundlagsutskottet konstateras den i motiveringen till ändringsförslagen i läkemedelslagen nämnda omständigheten att avsikten inte är att ändra den tidigare lagens rättsliga grunder utan att lyfta upp en del av regleringen ”till lagnivå”. Också två sakkunniga (Eerola och Mäenpää) ansåg det vara korrekt att allmänna bestämmelser om fastställande av läkemedelspriser tas in i lag.

Riksdagens social- och hälsovårdsutskott hänvisar i sitt betänkande (ShUB 14/2002 rd) till grundlagsutskottets utlåtande i ärendet. Enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkande kan av den tidigare formuleringen av läkemedelslagens 58 § inte utläsas någon direkt förpliktelse att ha samma prissättning på läkemedel, med beaktande också av att läkemedelstaxan anger de högsta tillåtna priserna som inte får överskridas. Enligt vad utskottet erfarit har alla apotek samma priser på läkemedel. Det finns många skäl som talar för samma prissättning, till exempel att nivån på läkemedelsförsörjningen kan jämföras med nivån på den sociala tryggheten i hela landet, för att allmänheten skall behandlas på lika villkor. Enligt utskottets uppfattning kan priskonkurrens mellan apoteken också leda till onödig konsumtion av läkemedel. Utskottet konstaterar som avslutning på avsnittet om läkemedelspriserna att ”i själva verket vore det viktigt att närmare undersöka nyttan med att läkemedlen håller samma prisnivå och i ett vidare perspektiv analysera i vilken mån ekonomisk konkurrens kan utnyttjas för en omvärdering av lagstiftningen inom läkemedelsområdet”.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslog att läkemedelslagens 58 § preciseras i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande så att som minutförsäljningspris används priset enligt läkemedelstaxan, som utfärdas genom förordning av statsrådet. Detta innebär enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkande att läkemedelspriserna är desamma i alla apotek. Dessutom föreslog utskottet att till 58 § 1 mom. fogas en bestämmelse om grunderna för beräkning av minutförsäljningspriset. Också detta förslag överensstämmer med grundlagsutskottets betänkande.

I motiveringen till den ändring (700/2002) av läkemedelslagens 58 § som det hänvisas till i klagomålet konstateras att syftet med lagändringen inte är att ändra systemet för bestämmande av minutförsäljningspriset för läkemedel. Av den anledningen kan följande konstateras om den tidigare lagstiftningen om systemet:

Det system för bestämmande av minutförsäljningspriser för läkemedel som fortfarande tillämpas tillkom då läkemedelslagen (395/1987) trädde i kraft 1.1.1988. Också i lagens 58 § förutsattes att minutförsäljningspriset skulle bestämmas på basis av läkemedelstaxan, som fastställts av statsrådet. Enligt motiveringen till läkemedelslagens ursprungliga 58 § (RP 87/1986 rd) skall läkemedelspriserna vara desamma i landets alla apotek. Riksdagens ekonomiskutskott behandlade inte frågan om läkemedelstaxan i sitt betänkande om lagförslaget (EkUB 13/1986 rd).

3.2 Bedömning av ärendet

3.2.1 Grunderna för bestämmande av läkemedelspriser

Minutförsäljningspriserna för läkemedel har sedan länge bestämts utifrån den läkemedelstaxa som fastställts med stöd av lagen. De rättsliga grunder som för närvarande tillämpas för bestämmande av minutförsäljningspriserna för läkemedel framgår av läkemedelslagens, som trädde i kraft 1.1.1988. Utgångspunkten för bestämmelserna om förfarandet för bestämmande av läkemedelspriser och för läkemedelslagens bestämmelser om bl.a. tillverkning och import av läkemedel samt om försäljningstillstånd och minutförsäljning av läkemedel är uttryckligen de krav som läkemedelssäkerheten samtt ett effektivt och fungerande distributionsnät för läkemedel ställer. Enligt den allmänna motiveringen till regeringens proposition var syftet med lagförslaget att förnya den föråldrade lagstiftningen så att effektiva och trygga läkemedel fortsättningsvis skall kunna fås till skäliga priser. Avsikten med läkemedelslagen var också att ytterligare förbättra säkerheten vid användning av läkemedel, ändamålsenligheten i distributionssystemet för läkemedel och en effektiv förhandsövervakning av läkemedel samt att förtydliga behörighetsförhållandena mellan myndigheterna.

Förfarandet för bestämmande av minutförsäljningspriserna för läkemedel är underordnat de nämnda grundläggande målsättningarna. När minutförsäljningspriserna för läkemedel fastställs genom myndighetsåtgärder är det framförallt fråga om förhållandet mellan de näringsidkare som säljer läkemedel, dvs. apoteken, och de patienter och övriga kunder som köper läkemedlen. Vid prissättningen som fastställs genom myndighetsåtgärder är det sålunda inte fråga om förhållandet mellan de apotek som fått tillstånd

att sälja läkemedlen. Från de kunders synpunkt som köper av läkare förskrivna och andra läkemedelspreparat som är avsedda för hälso- och sjukvård är det av en central betydelse att också prissättningen av läkemedlen har skett i enlighet med de grundläggande målsättningar som anges i läkemedelslagen. Detta innebär å era sidan att läkemedelspriserna inte på regionala, konkurrensrelaterade eller andra grunder får överskrida de priser som fastställs i läkemedelstaxan. Denna princip innebär att alla medborgare, oberoende av boningsort och andra förhållanden, får sina läkemedel på samma grunder. Å andra sidan är det fråga om att minutförsäljningspriserna för läkemedel inte heller kan sänkas på grunder som är främmande eller sekundära i förhållande till läkemedelslagens grundläggande syften, t.ex. på konkurrensrelaterade grunder. Sålunda förbjuds prisnedsättningar som baseras bl.a. på inköpskvantiteter, introduktionserbjudanden och öppnande av nya försäljningsställen samt andra prisnedsättningar av kampanjtyp närmast i marknadsföringssyfte.

3.2.2 Nedsättning av minutförsäljningspriser

Det har länge rått samförstånd om principen att läkemedelstaxans maximipriser inte får överskridas. Frågan om minutförsäljningspriserna kan sänkas på grunder som är godtagbara i förhållande till läkemedelslagens grundläggande målsättningar har däremot orsakat ovisshet och divergerande tolkningar.

Den grundläggande bestämmelsen om minutförsäljningspriserna för läkemedel, dvs. första meningen i läkemedelslagens 58 § har alltsedan läkemedelslagen trädde i kraft haft följande lydelse: Då läkemedel säljs... skall följas den läkemedelstaxa som statsrådet fastställer. Den precisering av lagens 58 § som trädde i kraft 1.1.2003 (priset i den läkemedelstaxa som utfärdas genom förordning av statsrådet är minutförsäljningspriset för ett läkemedel) innebar ingen materiell ändring i detta avseende. Lagändringen avser endast en precisering av bemyndigandet i grundlagens 80 §. I de medicinaltaxor (bl.a. statsrådets förordning 844/2001) som gällde före den nya läkemedelstaxa som trädde i kraft 1.1.2003 konstaterades att minutpriset på läkemedelspreparat som avses i läkemedelslagen inte får överstiga det pris som anges i medicinaltaxan. I beredningshandlingarna för ändringarna i läkemedelslagen och för statsrådets förordning om läkemedelstaxa som trädde i kraft 1.1.2003 (1087/2002) hän-

visas inte till att syftet med preciseringen av läkemedelstaxans inledande bestämmelse varit att i detta avseende göra också en materiell ändring. I detaljmotiveringen till ändringarna i läkemedelslagens 58 § (RP 46/2002 rd) konstateras tvärtom uttryckligen att avsikten var att innehållsmässigt bibehålla bestämmelsen oförändrad, med undantag för preciseringen av bemyndigandet att utfärda förordning.

Med stöd av det som anförs ovan anser jag att ändringen av läkemedelslagen som haft samband med de i grundlagens 80 § angivna nya och strängare kraven när det gäller utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet, inte har inneburit att avsikten samtidigt varit att ändra de vedertagna principerna för bestämmande av minutförsäljningspriserna för läkemedel. Läkemedelslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den innebär inte något ovillkorligt förbud mot nedsättning av minutförsäljningspriserna för läkemedel på någon grund.

I synnerhet av det utlåtande som Folkpensionsanstalten 21.11.2002 gav social- och hälsovårdsministeriet om beredningen av den nya läkemedelstaxan framgår att det är en vedertagen praxis att apoteken beviljar olika prisnedsättningar. Redan innan bestämmelsen om prisnedsättning tillkom har prisnedsättningarna haft betydelse för apotekens inkomster samt för läkemedelsersättningarna mellan Folkpensionsanstalten och apotekssektorn. Folkpensionsanstalten har på min begäran inkommit med närmare uppgifter om saken.

De nedsättningar av minutförsäljningspriserna för läkemedel som hittills beviljats har varit baserade uteslutande på apotekens praxis i fråga om vissa kundgrupper. Så som ovan konstateras har avsikten inte varit att i samband med ändringen av läkemedelslagen i och för sig ingripa i apotekens möjlighet att bevilja prisnedsättningar. I samband med att den nya läkemedelstaxan utfärdades meddelade riksdagens social- och hälsovårdsutskott, dvs. det specialutskott som svarar för läkemedelslagstiftningen, uttryckligen sin ståndpunkt att avsikten med den ändring av läkemedelslagens 58 § som avsåg precisering av bemyndigandet att utfärda förordning inte var att förbjuda prisnedsättningar.

Den tidigare prisnedsättningspraxis som var baserad på apotekens egen prövning var enligt min åsikt problematisk med avseende på kravet på ett jämlikt bemötande av medborgarna. Jämlikhetsproblemet gällde för det första de grupper som beviljades nedsättningar men också enskilda

kunder som hörde till någon grupp. Från denna synpunkt var det motiverat att i läkemedelstaxan ta in bestämmelser om nedsättning av minutförsäljningspriserna på läkemedel. Den formulering av nedsättningsmöjligheten som ingick i 4 § i det utkast till läkemedelstaxa (4.11.2002) som var föremål för ett omfattande remissförfarande ("kan bevilja en på sociala grunder bestämd kundgrupp, såsom...") var emellertid så öppen och tolkbar att den kunde ha lett till oklarheter och divergerande tolkningar i apotekens tillämpningspraxis. Det kan konstateras att en sådan bestämmelse i statsrådets förordning inte utan ändringar skulle ha godkänts vid justitiekanslersämbetets granskning av statsrådets föredragslistor.

Den formulering ("skall beviljas") som togs in i 4 § i den läkemedelstaxa som statsrådet godkände 11.12.2002 (1087/2002) (och till denna del också i den justerade läkemedelstaxan 19.12.2002) är klarare med tanke på en enhetlig praxis vid tillämpningen av bestämmelsen. Vid justitiekanslersämbetets listagranskning uppmärksammades emellertid bestämmelsens relation till jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Det var fråga om huruvida de prisnedsättningar som enligt förordningens 4 § skulle beviljas personer som tjänstgjort i vissa uppdrag under Finlands krig innebar att personer som på grund av sitt hälsotillstånd, handikapp eller någon motsvarande orsak var försatta i samma ställning blev ojämligt bemötta i fråga om läkemedelspriser jämfört med de persongrupper som räknades upp i förordningens 4 §. Vid listagranskningen av den läkemedelstaxa som föredrogs i statsrådet 11.12.2002 ansågs det att nedsättningsbestämmelsen i 4 § i förordningen om läkemedelstaxa kunde motiveras enligt grundlagens 6 § 2 mom. Personer som bevisligen tjänstgjort i krigsrelaterade uppdrag har en sådan specialstatus som motiverar också vissa andra förmåner t.ex. när det gäller kommunal service.

3.2.3 Särskilda stamkundsrabatter

I samband med de ändringar som statsrådet 19.12.2002 på grundval av sjukförsäkringslagens bestämmelser om läkemedelsersättning gjorde i förordningen om läkemedelstaxa kompletterades förordningens 4 § med en möjlighet att bevilja stamkundsrabatter. Kompletteringen grundade sig på den ovan nämnda utfrågningen av social- och hälsovårdsministern i riksdagens social- och hälsovårdsutskott angående läkemedelstaxan

samt på det brev som utskottet sände till ministeriet. Det har redan ovan konstaterats att också när det gäller denna rabatt är det fråga om att möjliggöra en fortsättning på en vedertagen praxis. Med avseende på en jämlik behandling av kunderna är frågan om stamkundsrabatt något mera komplicerad än veteranrabatterna. För det första fattas beslut om rabatt av apoteken själva utifrån en kundrelaterad prövning. Redan detta faktum är ägnat att skapa en oenhetlig tillämpningspraxis. Det är också tänkbart att apotek med olika stora omsättningar eller varierande verksamhetsförutsättningar inte har samma möjligheter att bevilja stamkundsrabatter.

Det är skäl att granska framförallt stamkundsrabatter i skenet av de ovannämnda grundläggande målsättningarna för läkemedelslagstiftningen. Beviljandet av stamkundsrabatter har enligt uppgift inget samband med en ogrundad och onödig ökning av läkemedelsförsäljningen eller kundens läkemedelsanvändning utan grunderna för förfarandet är godtagbara med tanke på de grundläggande målsättningarna för läkemedelslagstiftningen. Förfarandet med stamkundsrabatter är för det första baserat på apotekets och kundens ömsesidiga samtycke, vilket innebär att kunden koncentrerar sina läkemedelsköp till ett visst apotek och att apoteket därför beviljar kunden rabatt på läkemedelsköpen. I skenet av de grundläggande målsättningarna för läkemedelslagstiftningen är det då fråga om att främja läkemedelssäkerheten och om att apoteket som svarar för kundens läkemedelsförsörjning bättre kan följa kundens användning av receptbelagda och andra läkemedel. Förfarandet har bidragit till en från hälso- och sjukvårdssynpunkt motiverad och även från ekonomisk synpunkt rationell användning av läkemedel. Det är fråga om apotekets, som bedriver en tillståndspliktig näring, möjligheter att i sin affärsverksamhet handla på ett sätt som det anser ändamålsenligt och så att förfarandet inte strider mot de förpliktande bestämmelser som stiftats till skydd för kunderna eller mot de allmänna målsättningarna för bestämmelserna om läkemedelsförsörjningen. Det är sålunda också fråga om den grundläggande rätten till näringsfrihet enligt grundlagens 18 §.

Det brev som riksdagens social- och hälsovårdsutskott 18.12.2002 sände till social- och hälsovårdsministeriet visar enligt min åsikt att avsikten med principen om enhetliga läkemedelspriser inte varit att hindra fortsatt praxis med rabatter på läkemedel. Den nya förordningen om läkemedelstaxa innebär att de som tjänstgjort i

krigsrelaterade uppdrag får samma prisnedsättningar i hela landet. Stamkundsrabatterna är mera problematiska i detta avseende eftersom det inte är uteslutet att det förekommer skillnader mellan apoteken, oavsett anvisningar och praxis. Social- och hälsovårdsutskottets brev samt utredningen av praxis i fråga om stamkundsrabatter ger emellertid grund för slutsatsen att det inte finns några rättsliga hinder för den läkemedelstaxa som trätt i kraft. Villkoren för stamkundsrabatterna kan emellertid preciseras t.ex. i samband med den omprövning av läkemedelslagstiftningen som gäller möjligheterna att utnyttja den ekonomiska konkurrensen, som social- och hälsovårdsutskottet hänvisar till i sitt betänkande (s. 3).

Med stöd av det som anförs ovan anser jag att 4 § 4 mom. i förordningen om läkemedelstaxa, dvs. den vid föredragningen i statsrådet 19.12.2002 tillfogade bestämmelsen om möjligheten att bevilja stamkundsrabatter, inte kan anses vara lagstridig. Jag konstaterar vidare att om det vore lagstridigt att bevilja stamkundsrabatter skulle också den tidigare långvariga praxisen med stamkundsrabatter ha varit lagstridig och tillsynsmyndigheterna borde ha ingripit i den. Så har emellertid inte skett, utan bl.a. Folkpensionanstalten har med sjukförsäkringslagens bestämmelser om läkemedelsersättning som utgångspunkt utfärdat mycket noggranna anvisningar om apotekens rabatter.

3.2.4 Prisnedsättningarna i förhållande till egendomsskyddet

I Finlands Apotekareförbunds och i synnerhet i de privata apotekarnas klagomål till justiekanslern hänvisas till grundlagens 15 § om egendomsskydd. Enligt klagomålen är det fråga om en mot egendomsskyddet i grundlagens 15 § stridande inkomstöverföring från apotekarna till de befolkningsgrupper som avses i 4 § 1 mom. i förordningen om läkemedelstaxa. Jag konstaterar att det skydd av grundläggande fri- och rättigheter som avses i grundlagens 2 kap. gäller också mot sådana begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som utfärdas på lagnivå. Det är sålunda fråga om huruvida det ens genom en lag som riksdagen stiftar är möjligt att utfärda en förpliktande bestämmelse om apoteksrabatt för någon viss kundgrupp. Det blir dock fråga om att granska de allmänna förutsättningar för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter som framgår av lagberedningshandlingarna

för grundlagens och den tidigare regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, av den juridiska litteraturen samt av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas tillämpningspraxis.

Det tillägg till läkemedelslagens 58 § 1 mom. om grunderna för bestämmande av minutförsäljningspriser för läkemedel, som gjordes med anledning av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 19/2002 rd) stämmer överens med den grund för bestämmande av minutförsäljningspriserna för läkemedel som intogs i beredningshandlingarna för läkemedelslagen och som iakttagits under den tid som läkemedelslagen gällt (läkemedlets inköpspris/partipris, den på denna grund beräknade marginalen samt omsättnings- /mervärdesskatt). Partipriset och mervärdesskatten är sådana på läkemedlets minutförsäljningspris inverkan faktorer som i allmänhet inte kan påverkas i samband med att läkemedelstaxan fastställs. Den i 1 § i förordningen om läkemedelstaxa fastställda och ofta justerade marginalen (försäljningsbidraget) är sålunda avgörande med tanke på läkemedelstaxans sakinnehåll och samtidigt också med tanke på minutförsäljningspriserna och apotekens inkomster av läkemedelsförsäljningen. Marginalen har i Finland också baserats på en degressiv skala som innebär att försäljningsbidraget för ett läkemedel är störst i förhållande till priset då inköpspriset är lägst. Minutförsäljningspriset påverkas förutom av den med inköpspriset sammanhängande koefficienten också av den i läkemedelstaxan angivna fasta post som också den bestäms i enlighet med inköpspriset.

Läkemedelslagstiftningen och den därmed väsentligt sammanhängande läkemedelstaxan har också som funktion att skapa en grund för en ändamålsenlig användning av läkemedel och för apoteksverksamheten i hela landet, dels på så sätt att sådana konkurrensmetoder som hör samman med företagsverksamhet inte kan användas inom handeln med läkemedel som inte heller är förenad med sådana ekonomiska risker som är typiska för företagsverksamhet, dels så att de ekonomiska förutsättningarna för varje apoteks verksamhet om möjligt tryggas.

Också efter den precisering av läkemedelslagens 58 § som gjordes under riksdagsbehandlingen bestäms minutförsäljningspriset för läkemedel på ett avgörande sätt på basis av den marginal (försäljningsbidrag) som fastställs i statsrådets förordning. Redan i detaljmotiveringen till 58 § i förslaget till läkemedelslag (RP 87/1986 rd) konstateras att lönsamheten för en apoteksrorelse

delvis är beroende av läkemedelstaxan. Marginalens storlek samt andra faktorer som med stöd av läkemedelstaxan påverkar minutförsäljningspriserna för läkemedel och samtidigt apotekens inkomster av försäljningen av läkemedel bygger på förhandlingar mellan social- och hälsovårdsministeriet, som berett ärendet för statsrådet, samt läkemedelsbranschens intresseorganisationer och på expertinformation. I det sammanhanget var de prisnedsättningar som beviljades personer som tjänstgjort i krigsrelaterade uppdrag kända. För stamkundsrabatter talar den omständigheten att riksdagens social- och hälsovårdsutskott intagit den allmänna ståndpunkten att möjligheten att bevilja sådana rabatter bör bibehållas.

Läkemedelstaxan utgör en helhet som läggs till grund för bestämmande av minutförsäljningspriserna för läkemedel och som samtidigt har betydelse för apotekens inkomster av läkemedelsförsäljningen. Om kundrabatterna, som tidigare beviljades enligt praxis och sedan början av år 2003 med stöd av förordningen om läkemedelstaxa, slopas uppkommer samtidigt ett behov att justera också prismarginalerna i läkemedelstaxan så att de slopade kundrabatternas inverkan vederbörligen beaktas i apotekens marginaler. Detta skulle innebära att effekterna av prisnedsättningarna som beviljas vissa specialgrupper slås ut på minutförsäljningspriserna för alla som köper läkemedel.

Med hänvisning till det som anförs ovan anser jag att bestämmelserna om nedsättning av minutförsäljningspriserna på läkemedel enligt 4 § i statsrådets förordning om läkemedelstaxa som trädde i kraft 1.1.2003 inte har inneburit ett sådant ingrepp i egendomsskyddet enligt grundlagens 15 §, som i detta sammanhang föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida.

3.2.5 Sammanfattning

I det ovanstående konstaterar jag att 4 § 4 mom. i statsrådets förordning om läkemedelstaxa, som innebär att apoteken kan ge stamkundsrabatter är problematiskt framförallt med avseende på ett jämlikt bemötande av de kunder som köper läkemedel. Det är emellertid fråga om att i förordningen skriva in apotekens vedertagna praxis. Bestämmelsen har tagits in i paragrafen i samband med de lagstiftningsskeden som närmare beskrivs ovan. Det har inte varit fråga om något felaktigt förfarande av den tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet som ansvarar

för beredningen eller föredragningen av förordningen om läkemedelstaxan. Med beaktande av de till läkemedelssäkerheten anslutna synpunkter som ligger till grund för apotekens stamkundsrabatter och eftersom beviljandet av stamkundsrabatt har baserats på samförstånd mellan kunden och apoteket, har i samband med klagoskrivelserna inte framkommit några rättsliga grunder som skulle föranleda en framställning från justitiekanslerns sida om omedelbar ändring av förordningen om läkemedelstaxan samt om slopande av stamkundsrabatter.

Med hänvisning till det som anförs ovan har Finlands Apotekareförbund rf:s och de enskilda apotekarnas klagomål till justitiekanslern inte föranlett några ytterligare åtgärder. Jag sänder en kopia av mitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet samt till riksdagens social- och hälsovårdsutskott som information om vad utredningen i ärendet visar samt om vad jag anfört med stöd av den.

9.2 Hörande av åklagaren i samband med behandlingen av ett åtal som målsäganden själv väckt

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 10.6.2003, dnr 645/1/02

1 ÄRENDETS ANHÄNGIGHET

I ett klagomål till justitiekanslern kritiserades Helsingfors hovrätts förfarande vid behandlingen av ett åtal som målsäganden själv väckt.

Klaganden ansåg att hovrätten hade handlat felaktigt då den genom sin dom 13.12.2002 i ärendet E 00/3767 förkastade åtal som klaganden tillsammans med ett bolag väckt i stämningssökningar mot en föredragande vid riksdagens justitieombudsmans kansli för tjänstebrott, trots att hovrätten kände till att samma ärende vid den nämnda tidpunkten prövades vid riksåklagarämbetet. Klaganden underströk att "ett brottmålsvari talan förkastats kan inte behandlas på nytt i domstol" och att riksåklagarämbetet "sålunda eventuellt helt i onödan prövar ett mål i vilket det inte kan väcka åtal".

2 HÄNDELSEFÖRLOPP

Helsingfors hovrätt ansåg i sin dom 13.12.2001 att de åtal som klaganden tillsam-

mans med ett bolag väckt mot en fördragande vid riksdagens justitieombudsmans kansli skulle förkastas som klart ogrundade. Hovrätten konstaterade att ”eftersom målsäganden har självständig åtalsrätt i tjänstebrottsärenden måste ärendet avgöras i hovrätten oberoende av att kärandena bett riksåklagaren väcka åtal”.

3 UTREDNING

Presidenten för Helsingfors hovrätt sände in en utredning som upprättats av de ledamöter som deltagit i avgörandet och av fördraganden. Enligt utredningen hade de målsägande som väckt åtal i en skrivelse som inkom till hovrätten 16.10.2001 meddelat att de 24.9.2001 till riksåklagarämbetet sändt en åtalsbegäran som gällde nämnda fördragande vid riksdagens justitieombudsmans kansli. Dessa målsägande bad samtidigt att hovrätten inte skulle avgöra ärendet innan riksåklagaren hade avgjort åtalsfrågan. I utredningen motiverade hovrätten sitt förfarande bl.a. med att *”enligt 7 kap. 5 § i lagen om rättegång i brottmål skall domstolen utan att utfärda stämningen genast förkasta talan genom dom, om det är uppenbart att målsägandens yrkande är ogrundat. Avsikten med denna bestämmelse är att redan i begynnelseskedet avsluta behandlingen av ett klart ogrundat yrkande. Härav kan anses följa att det inte heller är nödvändigt att höra allmänna åklagaren, om målsägandens yrkande är klart ogrundat. Det faktum att yrkandet är klart ogrundat kan inte ändras genom att allmänna åklagaren hörs. Därför har inte heller rättskraftsfrågan i detta sammanhang betydelse för målsägandens rättsskydd”*.

4 AVGÖRANDE

Frågeställningen

Det är i ärendet fråga både om vilken betydelse åklagarens prövning har för domstolsbehandlingen av ett åtal som målsäganden själv väckt och över huvud taget om domstolens skyldighet att höra åklagaren när målsäganden utnyttjar sin rätt att enligt grundlagens 118 § 3 mom. yrka att en tjänsteman döms till straff (utan att samma ärende redan prövats av åklagare). Ärendet har sålunda också en principiell betydelse utöver detta enskilda fall.

Åtalsrätten

Innan lagen om rättegång i brottmål trädde i kraft 1.10.1997 hade målsäganden åtalsrätt parallellt med allmänna åklagaren. Målsäganden kunde självständigt väcka åtal både i fråga om målsägandebrott och i fråga brott som lydde under allmänt åtal. Även om målsägandens åtalsrätt inte ens när det gällde brott som lydde under allmänt åtal förutsatte något ställningstagande från åklagarens sida, skulle åklagaren som bevakade allmän fördel i brottmål få tillfälle att bli hörd åtminstone då målsäganden utnyttjade denna självständiga åtalsrätt.

Ett syfte med lagen om rättegång i brottmål var att stärka åklagarens ställning i straffprocessen. När det gällde att fastställa åtalsrätten gick man in för att slopa målsägandens parallella åtalsrätt (i regel) och endast ge målsäganden sekundär åtalsrätt.

Ett undantag från åklagarens primära åtalsrätt utgör grundlagens 118 § 3 mom., som innebär att målsäganden har rätt att yrka att en tjänsteman döms till straff oberoende av åklagarens ställningstagande i ärendet.

Bestämmelserna om hörande av åklagaren i fråga om åtal som väckts av målsäganden ensam

I 7 kap. i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om behandlingen av brottmål där målsäganden ensam för talan. Dessa bestämmelser förefaller vara utformade närmast med tanke på situationer där målsäganden utnyttjar sin sekundära åtalsrätt efter att ärendet redan har prövats av åklagare. Detta framgår bl.a. av kapitlets 2 § 1 mom. 6 punkten, enligt vilken i stämningansökan skall uppges utredning om att åklagaren har beslutat att inte väcka åtal med anledning av brottet.

Bedömning av hovrättens förfarande

I lagen finns inga procedurbestämmelser om situationer där målsäganden utnyttjar sin primära åtalsrätt enligt grundlagens 118 § 3 mom. (innan eller samtidigt som åklagaren prövar ärendet). Hovrättens förfarande kan sålunda inte anses strida mot någon bestämmelse. Jag anser emellertid att hovrättens tolkning av situationen är tämligen problematisk med beaktande av åklagarens uppgift i straffprocessen.

I 1 § i lagen om allmänna åklagare definieras åklagarens uppgifter på följande sätt: ”Åklagaren skall sköta om förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret vid behandlingen av brottmål

samt vid åtalsprövning och rättegångar, enligt vad parternas rättsskydd och allmän fördel kräver." I rättsordningen har åklagarens uppgift klart angetts vara att bevaka samhällets intressen när det gäller förverkligandet av straffansvaret.

I det aktuella fallet förkastade hovrätten målsägandens åtal med stöd av 7 kap. 5 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål utan att bereda allmänna åklagaren tillfälle att bli hörd. Detta innebar att åklagaren och därmed samhället gick miste om sin möjlighet att ta ställning till det förfarande som målsäganden avsåg i åtalet.

Detta följer av den bindande verkan som domstolens slutliga avgörande har, dvs. av avgörandets rättskraftsverkan. Ett redan avgjort ärende kan sålunda i allmänhet inte på nytt upptas till prövning. Avgörande med tanke på hur långt rättskraftsverkan sträcker sig är gärningens identitet. En doms rättskraftsverkan utgör ett hinder för att vid en ny rättegång återropa de rättsfakta som återopats redan vid den första processen och även ett hinder för att återropa rättsfakta som inte återopats vid den första processen, trots att detta varit möjligt. Eftersom rättskraftsverkan omfattar gärningen i dess helhet kan åklagaren inte ens om han eller hon senare så önskar lägga fram sin egen straffrättsliga bedömning eller nya rättsfakta i ärendet. Den omständigheten att åklagaren inte hörs innebär sålunda att allmänna åklagaren slutgiltigt blir "utspelad" i straffprocessen.

Helsingfors hovrätt tolkade 7 kap. 5 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål så att eftersom domstolen utan att utfärda stämning "genast skall förkasta talan genom dom, om det är uppenbart att målsägandens yrkande är ogrundat", är det inte nödvändigt att höra allmänna åklagaren med anledning av målsägandens klart ogrundade yrkande. Själv anser jag att bestämmelsen inte på något sätt gäller åklagarens ställning vid behandlingen av ett brottmål utan att den innehåller en anvisning till domstolen. Hovrätten anför i sin utredning dessutom: "Det faktum att yrkandet är klart ogrundat kan inte ändras genom att allmänna åklagaren hörs." Hovrätten hänvisar uppenbarligen till att domstolen kan bedöma målsägandens åtal "utöver" frågan om gärningen i sin helhet är sådan att den inte uppfyller rekvisitet för något brott. Hovrättens yttrande innebär att domstolen på sätt och vis prövar ärendet också på allmänna åklagarens vägnar, eftersom domstolen anser att dennes bedömning inte behövs. Ett sådant förfarande är natur-

ligtvis inte förenligt med domstolens roll i straffprocessen.

Som min egen ståndpunkt konstaterar jag sammanfattningsvis att hovrätten med beaktande av åklagarens straffprocessuella ställning och domens rättskraftsverkan inte borde ha avgjort ärendet utan att bereda åklagaren tillfälle att bli hörd. En omständighet som innebär att hovrättens förfarande i detta fall är särskilt problematiskt är att hovrätten rentav känt till att ärendet samtidigt behandlades vid riksåklagarämbetet. Hovrätten hade sålunda i praktiken genom sitt avgörande frantagit allmänna åklagaren dennes åtalsprövningsrätt.

Även om hovrättens förfarande i avsaknad av en uttrycklig lagbestämmelse om saken inte kan anses vara direkt lagstridigt, anser jag att förfarandet strider mot de principer som rättegångsordningen i brottmål bygger på. Från denna synpunkt anser jag att hovrätten handlade felaktigt. I min bedömning har jag emellertid beaktat den omständighet att lagstiftningen till denna del är oklar och rentav bristfällig. Detta möjliggör i och för sig också en sådan tolkning som hovrätten gjort.

5 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Helsingfors hovrätt för kännedom min uppfattning att åklagaren skall höras om åtal som målsäganden driver ensam.

I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut till Helsingfors hovrätt. En kopia av beslutet sänds för kännedom också till riksåklagarämbetet.

Eftersom det ärende som avses i detta beslut har en betydelse som sträcker sig utöver detta enskilda fall konstaterar jag dessutom följande.

En hörnsten för rättegångsförfarandet i brottmål är att allmänna åklagaren har tillfälle att åtminstone i något skede ta ställning till en brottsmisstanke som upptagits till domstolsbehandling. I fråga om andra brott än tjänstebrott har detta säkerställts genom bestämmelsen i 7 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten i lagen om rättegång i brottmål. Enligt bestämmelsen kan målsäganden väcka åtal endast efter att ha lagt fram utredning om att allmänna åklagaren redan tagit ställning i ärendet genom ett beslut att inte väcka åtal. I fråga om tjänstebrott som avses i grundlagens 118 § 3 mom. har förfarandet med hörande av åklagaren uttryckligen lämnats oregerat. Enligt min åsikt kan skyldigheten att höra åklagaren

också i sådana fall härledas från de grundläggande principerna för vårt straffprocessuella system, men eftersom det i praktiken förefaller råda ovisshet om saken anser jag det vara skäl att underrätta justitieministeriet om denna oklarhet i lagstiftningen.

Det oklara rättsläget i fråga om hörande av åklagaren kommer uppenbarligen i en nära framtid att inte längre enbart gälla sådana situationer där målsäganden utnyttjar sin åtalsrätt enligt grundlagens 118 § 3 mom. Riksdagens lagutskott har i sitt betänkande 31/2002 rd ansett att 1 kap. 14 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål skall ändras så att målsäganden själv får väcka åtal för ett brott också då förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att någon förundersökning inte görs eller att förundersökningen avbryts eller läggs ned. Efter att lagändringen trätt i kraft kommer en förutsättning för att målsäganden skall kunna utnyttja sin åtalsrätt uppenbarligen inte att vara åklagarens ställningstagande i sådana fall då förundersökningsmyndigheten har beslutat att inte göra någon förundersökning. Jag anser att denna ändring i sig är lyckad och att den klarar upp situationen. Lagändringen kan emellertid leda till att de ovannämnda problemen till följd av att åklagaren inte hörs gäller också dessa situationer, eftersom det i lagen inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att åklagaren skall beredas tillfälle att bli hörd i sådana fall då målsäganden har utnyttjat sin primära åtalsrätt.

I enlighet med 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet har jag därför beslutat lägga fram ett förslag om att justitieministeriet förtydligar lagstiftningen om hörande av åklagaren i sådana situationer där målsäganden utnyttjar sin primära åtalsrätt. Jag har bitt justitieministeriet före årets utgångs underrätta mig om vilka åtgärder som eventuellt har vidtagits i ärendet.

Justitieministeriet meddelade genom sin skrivelse 12.12.2003 (13/42/2003/LAVO) att förslaget har behandlats av arbetsgruppen för översyn av straffprocessen. Arbetsgruppens betänkande, som är avfattat i form av en proposition, innehåller ett förslag till ny 7 kap. 24 § i lagen om rättegång i brottmål. Förslaget lyder: "Om målsäganden utnyttjar sin primära åtalsrätt enligt grundlagens 118 § 3 mom. eller driver ett brottmål ensam till följd av att förundersökningsmyndigheten har beslutat att någon förundersökning inte görs eller att förundersökningen skall avbrytas eller läggas ner, skall domstolen, innan åtalet avgörs genom en dom, bereda åklagaren tillfälle att bli hörd i ärendet."

9.3 Utkast till proposition med förslag till lagar om ändring av grundlagen samt av vissa lagar som har samband med den

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 15.8.2003, dnr 16/20/03

Justitieministeriet har bitt om ett utlåtande om bifogade utkast till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av Finlands grundlag samt av vissa lagar som har samband med den. De ändringar som föreslås i grundlagen gäller:

- 1) Utlämning och överföring av finska medborgare till ett annat land mot deras vilja
- 2) Val av en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen
- 3) Statens revisionsverks generaldirektörs rätt att närvara och yttra sig i riksdagens plenum

Allmänt

I inledningen till propositionsutkastets allmänna motivering konstateras som en allmän utgångspunkt att i synnerhet på grund av den rättsliga status och betydelse som grundlagen har är det skäl att i princip förhålla sig restriktivt till ändringar i den. Förslag som gäller ändringar i grundlagen bör också ha sin grund i behov som det råder relativt stor enighet om. Denna grundläggande utgångspunkt är enligt min åsikt väl-motiverad.

I allmänna motiveringens inledande kapitel hänvisas till betänkandet av den arbetsgrupp som justitieministeriet 13.9.2001 tillsatte för uppföljning av grundlagen (2002:7). Två av lagförslagen (1 och 3) i propositionsutkastet finns med i betänkandets avsnitt om behoven av ändringar i grundlagen. Lagförslag 2 i propositionsutkastet har däremot tillkommit utanför arbetsgruppen.

Utlämning av finska medborgare

Av motiveringen till propositionsutkastet framgår att det ovillkorliga förbudet i grundlagens 9 § 3 mom. mot utlämning och överföring av finska medborgare till en annan stat utan deras samtycke, efter de talrika separata lagar som stiftats om saken inte längre motsvarar det rådande rättsläget. Detta konstaterades redan i samband med revideringen av bestämmelserna

om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt detaljmotiveringen till 7 § 3 mom. i regeringens proposition med förslag till grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd) anses det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna vara problematiskt att det finns sådana permanenta undantag från fri- och rättigheterna som sträcker sig ända till deras kärnområden men som inte syns i själva grundlagstexten. Därför fogades till 7 § 3 mom. i propositionen en begränsning av tillämpningsområdet för huvudregeln när det gäller utlämning och överföring av finska medborgare mot deras vilja. Förslaget innehöll en möjlighet att genom lag stadga om utlämning av en finsk medborgare för brott eller överföring av en medborgare för verkställighet av ett straff till ett sådant land där medborgarens mänskliga rättigheter och rättsskydd tryggas. Enligt motiveringen förutsatte detta att man i varje enskilt fall försäkrade sig om rättsskyddet i det land som en person utlämnas eller överlämnas till.

I sitt betänkande om propositionen med förslag till grundrättighetsreformen ansåg grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd) att en medborgares rätt att under alla omständigheter få stanna kvar i sitt eget land är en så grundläggande rättighet att det inte är skäl att medge avvikelser från detta i en grundlag. Därför strök utskottet denna mening i förslaget. Riksdagen godkände regeringsformens 7 § 3 mom. i den form som grundlagsutskottet föreslagit (969/1995). Regeringsformens 7 § 3 mom. överfördes sedan oförändrad till grundlagen som 9 § 3 mom.

Ett sådant tillägg till grundlagens 9 § 3 mom. som avses i regeringens propositionsutkast skulle innebära att den ordalydelse tas in i bestämmelsen om rörelsefrihet, dvs. i 3 mom., som föreslogs i samband med grundrättighetsreformen. Som ett nytt element föreslås att utlämning eller överföring av en finsk medborgare förutsätter ett domstolsbeslut. Vid tidpunkten för grundrättighetsreformen, dvs. år 1993, gällde undantagslagarna om utlämning av medborgare mot deras vilja närmast brottsrelaterad utlämning mellan Finland och de övriga nordiska länderna (lag 270/1960). Därefter har rättsläget förändrats framför allt till följd av det rättsliga samarbete på straffrättens område som bedrivs inom Europeiska unionen.

Bestämmelserna om utlämning eller överföring av finska medborgare till något annat land berör kärnområdet av den rörelsefrihet som enligt grundlagen är en grundläggande fri- och rättighet. Redan i samband med grundrättighetsre-

formen för ett tiotal år sedan ansågs det vara problematiskt med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna att göra undantag från dessa bestämmelser i grundlagsordning. Uttryckligen det straffrättsliga samarbete som bedrivs och tydligen växer sig starkare inom Europeiska unionen och det övriga internationella samarbetet på straffrättens område samt de internationella, för Finland bindande överenskommelser som samarbetet resulterar i har numera ökat behovet att utforma bestämmelsen om rörelsefriheten så att den överensstämmer med det lagfästa rättsläget i övrigt.

Det senaste lagstiftningsprojektet inom Europeiska unionen som påverkar den nationella lagstiftningen och berör utlämningsförbudet i grundlagens 9 § 3 mom. är kommissionens förslag till rambeslut om en europeisk arresteringsorder. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande 7.11.2002 (GrUU 42/2001 rd) till riksdagens stora utskott om statsrådets skrivelse (U 66/2001 rd) att det var skäl att understryka hur utomordentligt viktigt det är att det internationella polisarbetet och det rättsliga samarbetet underlättas jämfört till exempel med att strafflagstiftningen i olika länder harmoniseras. Den föreslagna europeiska arresteringsordern innebär att möjligheten att överlämna en finsk medborgare för brott till en annan medlemsstat i Europeiska unionen blir huvudregel och inte bara ett undantag vid grova brott. Behovet att justera grundlagens 9 § 3 mom. blir uppenbart i synnerhet i samband med att en gemenskapsrättslig reform av denna typ sätts i kraft nationellt.

Efter justeringen av grundlagens 9 § 3 mom. blir det fråga om att Finland som medlemsstat i Europeiska unionen och även i övrigt som part i det internationella rättssamarbetet redan i överenskommelsernas beredningsskede medverkar till att grundlagens huvudregel om utlämningsförbud inte genom internationella överenskommelser och i samband med att dessa sätts i kraft i vanlig lagstiftningsordning frångås i större utsträckning än vad som kan anses vara motiverat från allmän och från Finlands synpunkt. Samtidigt är det skäl att se till att överenskommelserna ger tillräckliga garantier när det gäller förutsättningarna för och förfarandet vid utlämning.

Ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen

Övergången till systemet med två biträdande justitieombudsmän skedde genom en ändring av

regeringsformens 49 och 59 § som trädde i kraft 1.1.1998 (1113/1997). En andra biträdande justitieombudsman valdes för första gången för den mandatperiod som började 1.9.1998. Syftet med att inrätta den andra tjänsten som biträdande justitieombudsman var att det vid justitieombudsmannens kansli på grund av den ökade arbetsmängden ständigt skulle finnas tre personer som avgjorde klagomål. Enligt det nu aktuella propositionsutkastet skall i grundlagens 38 § inte föreskrivas i vilka situationer ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall kunna kallas till uppdraget. Närmare bestämmelser om hur detta skall ske föreslås bli intagna i en vanlig lag. Enligt propositionsutkastet kan ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kallas till uppdraget om någondera biträdande justitieombudsmannen själv har förhinder och hindret inte kan anses vara endast kortvarigt eller om ett uppdrag som biträdande justitieombudsman inte är tillsatt.

Från allmän synpunkt är det skäl att i alla situationer trygga justitieombudsmannens kanslis kapacitet att avgöra ärenden. Ett sätt att trygga kapaciteten är att utse en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen och kalla denne till uppdraget.

Enligt min åsikt kan det bli aktuellt att kalla ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget bl.a. då en biträdande justitieombudsmans mandatperiod upphör eller då uppdraget inte är tillsatt. Då mandatperioden upphör kan vederbörande biträdande justitieombudsman anmäla sig för en ny mandatperiod eller inte göra detta. I båda fallen är förfarandet då en biträdande justitieombudsman väljs detsamma. Valet förrättas av riksdagens plenum efter att ärendet beretts närmast på det sätt som grundlagsutskottet beslutat. Det kan förutses när mandattiden för en biträdande justitieombudsman upphör, eftersom det är fråga om en sådan fyraårsperiod som avses i grundlagens 38 §. Situationen är densamma som i fråga om tjänster som tillsätts för viss tid. Sådana tjänster har blivit allmännare inom statsförvaltningen. Också i samband med dessa tjänster är det viktigt att trygga kontinuiteten och effektiviteten i beredningen och avgörandena.

Tillsättningsprocessen för visstidstjänster inom förvaltningen inleds med en allmän jämförelse mellan de behöriga sökandenas meriter samt med en bedömning av deras kompetens. Därefter kan ytterligare utredning t.ex. genom intervjuer inhämtas om de främsta sökandena. I synnerhet när det gäller chefstjänster har det ock-

så blivit vanligare med lämplighetsbedömningar eller -test. För sådana bedömningar och test anlitas i allmänhet ett utomstående företag. Utgående från vad som framkommit vid intervjuer och lämplighetsbedömningar gör vederbörande ministerium en mera detaljerad och djupgående bedömning av de främsta sökandenas kompetens. När det är fråga om de högsta tjänsterna - såsom de landshövdingstjänster som det är aktuellt att tillsätta - görs dessutom en mångsidig bedömning av sökandenas materiella kompetens. Kravnivån och sökandenas kvalifikationer har blivit högre också när det gäller sådana behörighetsvillkor som ledarförmåga och -erfarenhet. Det är viktigt att de högsta tjänsterna tillsätts med kompetenta sökande som dessutom på grund av sin ledarerfarenhet och -förmåga samt med beaktande av de tilläggskrav som ställs på tjänsteutövningen har de bästa förutsättningarna att leda ämbetsverket eller inrättningen i fråga samt att framgångsrikt sköta alla uppgifter som hör till tjänsten.

Ovan framgår att förfarandet vid tillsättning av de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen numera är en krävande process med många skeden. När tjänstemän utnämns för viss tid, vilket vanligen är fallet när det gäller de högsta tjänsterna, aktualiseras frågan om tidsplaneringen av urvals- och utnämningssprocessen samt processens effektivitet. Utgående från min erfarenhet av beredningen och avgörandet av utnämningssärenden som avgörs av republikens president och statsrådets allmänna sammanträde gör jag den bedömningen att också det ansöknings- och bedömningskedet som föregår val av riksdagens biträdande justitieombudsmän i sådana fall då mandattiden för en biträdande justitieombudsman upphör, kan verkställas på så sätt att det inte blir något betydande avbrott i skötseln av uppdraget som biträdande justitieombudsman.

Då en biträdande justitieombudsman avgår med pension upphör mandattiden före den ordinarie fyraårsperiodens utgång. Åtminstone det alternativet att en biträdande justitieombudsman avgår med ålderspension vid en tidpunkt som kan förutsägas, kan jämföras med det alternativ för mandattidens upphörande som avses i grundlagens 38 §.

Den tredje tänkbara situationen där ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen tillkallas är att en biträdande justitieombudsman väljs till en annan tjänst eller ett annat uppdrag. Det kan t.ex. vara fråga om att en biträdande justitieombudsman väljs till justitieombudsman. Det har förekommit att en biträdande justitie-

tieombudsman har avgått före mandattidens slut på grund av att han utnämns till biträdande justitiekansler. Också andra tjänster och uppdrag kan komma i fråga men det kan väntas förbli relativt sällsynt att mandattiden upphör av denna typ av orsaker.

Den fjärde tänkbara grunden för att kalla ställföreträdaren till uppdraget som biträdande justitieombudsman kunde vara att en biträdande justitieombudsman beviljas en längre sjuk-, moderskaps- eller annan ledighet under sin mandattid. Denna typ av situationer torde inte ha förekommit i praktiken.

I fråga om praxis vid justitiekanslersämbetet konstaterar jag att ställföreträdaren och tidigare suppleanten för justitiekanslern har kallats att sköta uppdraget som biträdande justitiekansler nästan uteslutande under justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns semestrar. Enligt detaljmotiveringen till propositionsutkastet skulle den föreslagna reformen inte över huvud taget gälla sådana situationer (L om riksdagens justitieombudsman 19 a §). Vid justitiekanslersämbetet har inte förekommit t.ex. långa sjukledigheter eller tjänstledigheter av andra orsaker. Också tjänsten som justitiekansler eller biträdande justitiekansler har kunnat tillsättas relativt snabbt efter att dessa tjänstemän avgått med pension.

Mina erfarenheter av att låta ställföreträdaren sköta uppgifterna som biträdande justitiekansler under semestrarna är positiva. Tack vare detta arrangemang har ämbetsverket kunnat ge avgöranden och upprätthålla beredskap under hela året. Enligt min åsikt borde denna möjlighet ytterligare utredas, särskilt med beaktande av justitieombudsmannens uppfattning om saken.

Den som utses till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen bör på kallelse och utan hinder av andra tjänste- eller arbetsuppgifter kunna sköta uppdraget som ställföreträdare. Utkastet till 19 a § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman, dvs. bestämmelsen om att ställföreträdaren i tillämpliga delar jämställs med de biträdande justitieombudsmännen, avser enligt motiveringen till propositionsutkastet bl.a. 17 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman, enligt vilket den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman, om han eller hon innehar en statlig tjänst, befrias från sin tjänst för att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar. Bestämmelsen är motiverad med tanke på att den som kallas till uppdraget skall kunna sköta detta utan

dröjsmål. Det är emellertid skäl att granska denna fråga också med avseende på skötseln av ställföreträdarens huvudtjänst. Behörighetsvillkoren för den som väljs till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen föreslås vara desamma som för justitieombudsmannen. Detta krav är motiverat. Det finns emellertid ett relativt begränsat antal jurister som kommer i fråga för de högsta laglighetsövervakartjänsterna och -uppdragen. Arbetsgivaren är skyldig att bevilja ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen tjänstledighet från sin huvudtjänst. I praktiken kan tillfälliga tjänstledighetsperioder som beviljas omedelbart inte komma i fråga när det gäller flertalet ledande juristtjänster. De avbrott och övriga olägenheter för skötseln av ställföreträdarens huvudtjänst som uppdraget som ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen innebär, betyder i praktiken att en del av de jurister som uppfyller behörighetsvillkoren inte kan söka sig till uppdraget. Detta kan vara en obefogad begränsning av möjligheterna att rekrytera en ställföreträdare bland de yrkes- och erfarenhetsmässigt kompetentaste juristerna. Någon som hör till justitieombudsmannens kanslis egen personal samt eventuellt till riksdagens övriga tjänstemannakår har eventuellt de bästa förutsättningarna att utan olägenhet för sin huvudtjänst sköta uppdraget som ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. De kan emellertid inte på denna grund prioriteras vid valet av ställföreträdare, utan avgörande betydelse bör tillmätas de behörighetsvillkor som anges i grundlagens 38 §.

Med hänvisning till det ovanstående intar jag en öppen ståndpunkt när det gäller frågan om det behövs en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen samt till frågan om hur ett sådant arrangemang påverkar effektiviteten i justitieombudsmannens kanslis verksamhet. Jag anser att frågan om de situationer i vilka en ställföreträdare eventuellt kunde anlitas och om hur arrangemanget i praktiken kunde genomföras åtminstone borde utredas närmare innan beslutet om arrangemanget fattas.

Rätt för generaldirektören för statens revisionsverk att närvara och yttra sig i riksdagens plenum

I propositionsutkastet ingår två alternativ när det gäller rätten för generaldirektören för statens revisionsverk att närvara och yttra sig i riksdagens plenum. En utredningsman som tillsatts av

riksdagens talmanskonferens har getts i uppdrag att utreda möjligheten att sammanslå statsrevisorer och finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegations tillsynsfunktioner till en gransknings- och kontrollorganisation. Ärendet är sålunda öppet i detta skede. Av denna anledning yttrar sig justitiekanslern inte i saken, som för närvarande utreds inom riksdagen.

9.4 Finansministeriets möjlighet att med stöd av bestämmelserna om statsrådets allmänna behörighet samt om finansministeriets verksamhetsområde och uppgifter utfärda administrativa föreskrifter om statsmyndigheternas informationsförvaltning

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 11.9.2003, dnr 22/20/01

Finansministeriet hänvisar i sin begäran om utlåtande VM 16/09/2001 till finansministeriets arbetsgrupps promemoria 13/2001 ”Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lain-säädännön tarve” (Normstyrningen inom informationsförvaltningen och behovet av lagstiftning). Ministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida gällande lagstiftning med beaktande av grundlagen kan tolkas så att den utgör en tillräcklig rättslig grund för att bemyndiga finansministeriet att utfärda administrativa föreskrifter för samtliga statsmyndigheters informationsförvaltning, eller om det förutsätts ett sådant uttryckligt bemyndigande som lagen föreskriver.

Som mitt utlåtande konstaterar jag följande (när ärendet behandlades vid justitiekanslersämbetet beaktades bl.a. den omständigheten att förordningen om statsförvaltningens informationsförvaltning var i kraft till början av innevarande månad samt att en totalrevidering av lagstiftningen om statsrådet var under beredning).

Den tidigare situationen

Förordningen om statsförvaltningens informationsförvaltning (155/1988) utgjorde tidigare den rättsliga grunden för utfärdande av administrativa föreskrifter om statens informationsförvaltning. Enligt 2 § 1 mom. i den nämnda förordningen skulle finansministeriet leda och samord-

na utvecklandet av databehandlingen och informationsförvaltningen inom statsförvaltningen. I förordningens 2 § 2 mom. föreskrevs om ministeriernas utvecklings- och styrningsansvar för databehandlingen och informationsförvaltningen inom sitt eget förvaltningsområde. I förordningens 2 § 3 mom. konstaterades i fråga om ansvarsfördelningen när det gällde utvecklandet av databehandlingen och informationsförvaltningen att varje ämbetsverk och inrättning själv ansvarade för utvecklandet.

Förordningen om statsförvaltningens informationsförvaltning hade utfärdats som en s.k. ursprunglig förordning, dvs. direkt med stöd av det bemyndigande att utfärda förordningar som republikens president hade enligt regeringsformens 28 §. Enligt grundlagen som trädde i kraft 1.3.2000 gäller detta bemyndigande inte längre. Numera förutsätts enligt grundlagens 80 § bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag för utfärdande av förordningar. Förordningen om statsförvaltningens informationsförvaltning motsvarar sålunda inte längre de krav på delegering av lagstiftningsbehörighet som grundlagen ställer. Förordningen har därför upphävts genom republikens presidents förordning av den 22 augusti 2003 som trädde i kraft den 1 september 2003.

I begäran om utlåtande behandlas finansministeriets möjligheter att styra informationsförvaltningsärenden genom att utfärda normer, i synnerhet i skenet av grundlagens 65 och 68 § om statsrådets och ministeriernas allmänna behörighet samt grundlagens 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. I det följande behandlar jag dessa alternativ skilt för sig.

Grundlagens 65 och 68 §

I grundlagens 65 § föreskrivs om statsrådets uppgifter. Till statsrådet hör för det första de uppgifter som särskilt nämns i grundlagen. Dessutom hör de övriga regerings- och förvaltningsärenden till statsrådet, som enligt lag eller andra författningar skall avgöras av statsrådet eller något ministerium eller som inte har hänförts till republikens presidents eller någon annan myndighets behörighet. Att regerings- och förvaltningsärenden hör till statsrådets uppgifter kan sålunda baseras på uttryckliga bestämmelser i lag eller på en myndighets lagstadgade allmänna behörighet. Den allmänna behörighet som avses i grundlagens 65 § och som enligt regeringsform-

ens 40 § 1 mom. (1119/1993) tidigare hörde till hela statsrådet omfattar sålunda både det allmänna sammanträdet och ministerierna. Frågan om ett ärende som hör till statsrådets allmänna behörighet skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller regleras i grundlagens 67 § om beslutsfattandet i statsrådet. Statsrådets allmänna behörighet omfattade tidigare också möjligheten att utfärda vissa typer av administrativa föreskrifter.

I grundlagens 68 § föreskrivs om ministerierna och om fördelningen av deras allmänna behörighet i statsrådet. Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Lagstiftningen om statsrådets och ministeriernas verksamhetsområden och uppgifter har nyligen förnyats. Enligt 2 § i lagen om statsrådet, som trädde i kraft den 1 april 2003 (175/2003), utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. Syftet med revideringen av lagstiftningen om statsrådet (RP 270/2002 rd) var att ministeriernas ansvarsområden dels skall regleras genom uppgiftsbestämmelser på lagnivå, dels fortsättningsvis genom att bestämmelser om saken tas in i reglementet för statsrådet. Dessa bestämmelser föreslogs emellertid få en mera generell utformning än de nuvarande, så att de beskriver ministeriernas ansvarsområden närmast på ett allmänt plan. Sålunda slipper man i reglementet för statsrådet ta in långa och detaljerade förteckningar över ministeriernas uppgifter, vilket innebär att reglementet inte behöver justeras lika ofta som förr. I förordningar som utfärdas med stöd av 7 § 2 mom. i lagen om statsrådet föreskrivs om ministeriernas organisationsform och om deras verksamhet i allmänhet.

I 17 § 10 punkten i reglementet för statsrådet, som trädde i kraft den 7 april 2003 (262/2003), hör till finansministeriets ansvarsområde de allmänna grunderna för statens informationsförvaltning, databehandling och datasäkerhet samt den elektroniska kommunikationen inom förvaltningen och statsrådets gemensamma informationsförvaltning. Enligt 1 § 31 punkten i statsrådets förordning om finansministeriet (610/2003) hör allmän utveckling av statens informationsförvaltning, databehandling, dataarkiv och information till finansministeriets uppgifter. Till uppgifterna hör också styrning och utveckling av statsförvaltningens datasäkerhet. Enligt förordningens 1 § 33 punkten hör till finansministeriets

uppgifter styrning och främjande av den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation samt utveckling och samordning av funktionella lösningar.

Det har en rättslig betydelse att de nämnda grundlagsbestämmelserna använder begreppen ansvarsområde och uppgifter. Dessa begrepp har rättsligt och innehållsmässigt en annan betydelse än begreppet behörighet. I samband med totalrevideringen av reglementet för statsrådet konstaterades att det ofta är svårt att dra en gräns mellan begreppen ansvarsområde respektive uppgifter och att det är fråga om avvägningar. Ett ministeriums ansvarsområde omfattar över huvud taget sådana i lag eller förordning avgränsade större samhällspolitiska sektorer och samhälleliga ärendekomplex för vars utveckling och upprätthållande ministeriet ansvarar. Till ministeriets uppgifter hör att dra försorg om sådana konkreta ärendekomplex och ärenden som hör till dess ansvarsområde. Bestämmelserna om en myndighets ansvarsområde och uppgifter avgränsar för det första i sak myndighetens verksamhetsmöjligheter och skyldigheter. Å andra sidan innebär de för myndigheten en allmän handlingsförpliktelse och ansvar för skötsel av myndighetens uppgifter. Det är emellertid väsentligt att det av de i allmänhet på förordningsnivå utfärdade bestämmelserna om en myndighets ansvarsområde och uppgifter inte direkt framgår vilken typ av åtgärder (t.ex. styrande åtgärder i enskilda fall/normgivning) och hur kraftiga åtgärder (anvisningar/tvingande rättsnormer) myndigheten har befogenheter att vidta över huvud taget och i enskilda fall.

Grundlagens 80 §, vars bestämmelse om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet är exaktare och ovillkorligare än motsvarande bestämmelse i den gamla regeringsformen, innebär en avsevärd kringskäring av statsrådets allmänna sammanträdes och ministeriernas möjligheter att utfärda rättsnormer. Av grundlagens 80 § som gäller utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet framgår för det första vilka myndigheter som utöver riksdagen har rätt att utfärda rättsnormer. För det andra framgår av grundlagens 80 § på vilket sätt och inom vilka gränser rättsnormer kan utfärdas. Omvänt kan man konstatera att för utomstående förpliktande rättsnormer i allmänhet inte kan utfärdas med avvikelse från den i grundlagen fastställda huvudregeln.

Enligt den nya grundlagen förutsätts sålunda ett bemyndigande i lag för utfärdande av förord-

ningar. Tidigare kunde statsrådet med stöd av sin på regeringsformens 40 § baserade allmänna behörighet i regerings- och förvaltningsärenden utfärda normbeslut som kompletterade budgetens anslagsnormer. Avsikten var inte att ingripa i statsrådets normgivningsbehörighet i samband med revideringen av grundlagen (Se även GrUB 17/1994 rd). Statsrådet har sålunda fortfarande allmän behörighet att utfärda vissa typer av rättsnormer. När det gäller utfärdande av rättsnormer inom ramen för statsrådets allmänna behörighet enligt grundlagens 65 §, med avvikelse från huvudregeln i grundlagens 80 §, kan i detta sammanhang uppställas bl.a. den begränsningen att denna kan avse endast myndigheten i fråga, dvs. i detta fall statsrådets och ministeriernas interna verksamhet samt uppgifts- och arbetsfördelningen mellan dem. Detta innebär begränsningar för det första när det gäller möjligheten att för ministeriernas underlydande centrala ämbetsverk, för statliga inrättningar och för övriga förvaltningssektorer utfärda bindande bestämmelser om deras informationsförvaltning. För andra än statliga myndigheter, t.ex. för kommunförvaltningen, kan enligt bestämmelserna om statsmyndigheternas allmänna behörighet inte över huvud taget utfärdas bindande föreskrifter. Behovet av samkörning av den offentliga förvaltningens omfattande datasystem samt de datamaterial som dessa innehåller och som behandlas i dem förutsätter emellertid enhetliga anvisningar och driftsrutiner bl.a. för att säkerställa korrekta och tillförlitliga data, användning och utlämning av data samt dataskydd. Hittills har datasystemen styrts och enhetliga driftsrutiner skapats i samverkan med kommunalförvaltningen på så sätt att inrikesministeriet med stöd av bestämmelserna om dess ansvarsområde och uppgifter samt med stöd av 2 § 2 mom. i förordningen om statsförvaltningens informationsförvaltning har skött samarbetet inom informationsförvaltningen med kommunförvaltningen. Redan under informationsförvaltningsförordningens giltighetstid och i synnerhet nu, efter att den upphävts, har det varit fråga om anvisningar och driftsrutiner som varit baserade på ömsesidigt samarbete och som vardera parten förbundit sig att iaktta. Med beaktande av principen om kommunal självstyrelse, som framgår av grundlagens 121 §, skulle någon annan form av samarbete eller samarbete med längre gående förpliktelser eller ensidigt utfärdande av bestämmelser förutsätta uttrycklig lagstiftning.

Det är klart att det efter att grundlagens 80 § trätt i kraft inte finns någon möjlighet att med

stöd av bestämmelser om en myndighets allmänna behörighet ingripa i sådana utanför den offentliga förvaltningen stående aktörers som medborgares, näringsidkares, statsunderstödda inrättnings och andra juridiska samanslutningars rättigheter eller skyldigheter. Enligt min åsikt är det inte enbart fråga om konkreta rättigheter och skyldigheter utan frågan är av ett mera omfattande slag. En myndighets allmänna behörighet innebär inte att den kan bestämma innebörden av sådana allmänna begrepp (t.ex. "god informationshantering") som berör någon medborgargrupps eller näringsgrens rättsliga ställning. För detta krävs en uttrycklig behörighetsbestämmelse. När det gäller informationshanteringsärenden kan definitioner som är baserade på en allmän behörighetsbestämmelse komma i fråga närmast i sådana ärenden som gäller adbu-trustning, datasystem, datakommunikation o.dyl. tekniska ärenden som inte har någon direkt betydelse för de aktörer vilkas information hanteras och överförs med automatisk databehandling. Det han vara svårare att bedöma ärendet t.ex. i sådana situationer där en myndighet ställer speciella tekniska krav på användningen av ett datasystem som är avsett att användas också av någon utomstående myndighet. Om sådana i och för sig godtagbara tilläggskrav kan ha någon större ekonomisk eller annan reell betydelse för om myndigheten börjar använda ett datasystem eller inte, måste det finnas en relevant rättslig grund för tilläggskraven.

Grundlagens 80 §

Enligt grundlagens 80 § kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Grundlagens 80 § innebar en totalrevidering av grunderna för utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. I den nya grundlagen understryks vikten av att den offentliga maktutövningen är demokratisk. Utgångspunkten är den att lagstiftningsbehörigheten i ett representativt statligt system tillkommer riksdagen. Riksdagen kan i sådana fall och inom de gränser som anges i grundlagens 80 § delegera lagstiftningsbehörighet till republikens president, statsrådet och ministerierna. Också andra myndigheter kan med stöd av bemyndigandet i grundlagens 80 § 2 mom. av särskilda skäl utfärda rättsliga bestämmelser.

Eftersom förordningar kan utfärdas endast med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag och eftersom de direkt på grundlagen baserade bemyndigandena att utfärda förordningar har kringskurits, gäller bemyndigandet i grundlagens 80 § huvudsakligen på andra lagar baserad delegering av lagstiftningsbehörighet.

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) gavs innan grundlagen trädde i kraft. I offentlighetslagens 18 § föreskrivs om god informationshantering. Enligt paragrafens 1 mom. 1-5 punkterna är myndigheterna skyldiga att se till att deras information är behörigen tillgänglig, användbar, skyddad och integrerad. I de detaljerade förteckningar över förpliktelseerna som ingår i de nämnda punkterna i lagrummet definieras beståndsdelarna i en god informationshantering.

Också de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i offentlighetslagens 18 § 2 mom. tillkom innan grundlagen trädde i kraft. Efter att grundlagen trätt i kraft är det skäl att se till att tillämpningsområdet för och innehållet i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) hålls inom gränserna för det bemyndigande att utfärda förordning som lagstiftaren har utfärdat i offentlighetslagens 18 § 2 mom.

I offentlighetslagens 18 § 2 mom. nämns ordet förordning. Också utan en lagändring är det klart att här avses statsrådets förordning och att eventuella ändringar i förordningen skall göras genom förordning av statsrådet. I lagrummets andra mening föreskrivs om justitieministeriets möjlighet att utfärda närmare *föreskrifter* om domstolars och åklagares diaries. Också dessa skall, såsom framgår av offentlighetslagens 18 § 2 mom., utfärdas i syfte att uppfylla de förpliktelser gällande god informationshantering som avses i lagrummets 1 mom. I skenet av grundlagens 80 § är det vid bedömningen närmast fråga om huruvida närmare bestämmelser om domstolars och åklagares diaries kan utfärdas genom förordning av justitieministeriet eller om det förutsätts en förordning av statsrådet. Enligt grundlagens beredningshandlingar (RP 1/1988 rd) skall utgångspunkten vara den att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar i vittbärande och principiellt viktiga ärenden samt i andra ärenden som är så viktiga att de måste regleras genom en förordning. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar i ärenden som är av en mera teknisk natur samt som har en mindre samhälls- och politisk betydelse. Också riksdagens

grundlagsutskott har i sin praxis utgått ifrån att behörighet att utfärda förordningar kan delegeras till ministerierna närmast i sådana fall där det är fråga om sådana bestämmelser av en klart teknisk natur som kan hänföras till verkställigheten (GrUU 20/1997 rd).

Av remisshandlingarna framgår inte närmare vilken typ av ärenden de närmare föreskrifterna om domstols- och åklagardiarier gäller. Det är emellertid fråga om huruvida innehållet i och användningen av myndighetshandlingar stämmer överens med en god informationshantering och i övrigt är sakenlig. Informationen i domstolars och förvaltningsmyndigheters diaries är i allmänhet synnerligen knapphändig. När det gäller ärenden som är eller har varit anhängiga är identifieringsuppgifter, uppgifter om parterna samt uppgifter om behandlingsskedena och avslutandet av ärendet i allmänhet offentliga. I skenet av tillgängliga uppgifter förefaller det som om möjligheten att utfärda förordning om denna typ av information i domstols- och åklagardiarier samt om användningen av informationen genom offentlighetslagen kunde delegeras till ett ministerium, i detta fall justitieministeriet.

Det är skäl att förhålla sig restriktivt till ytterligare överföring (subdelegering) av lagstiftningsbehörighet som överförts genom lag. Sista meningen i offentlighetslagens 18 § 2 mom. innebär inte subdelegering i egentlig bemärkelse, eftersom möjligheten att genom beslut av statsrådet utfärda närmare föreskrifter är baserad på ett lagstadgat bemyndigande, även om utnyttjandet av bemyndigandet regleras genom förordning. Genom grundlagen har statsrådets normbeslut i allmänhet ersatts med föreskrifter som utfärdas som statsrådsförordningar. Sista meningen i offentlighetslagens 18 § 2 mom. gäller emellertid också anvisningar som utfärdas på statsrådsnivå. I lagrummet räknas de typer av ärenden upp som kunde regleras genom bestämmelser och anvisningar på lägre nivå. Det är fråga om sådana administrativa och datatekniska åtgärder och enhetliga förfaranden som på ett för de myndigheter som innehar eller hanterar informationen förpliktande sätt tryggar att upprätthållandet av informationssystem och överlåtandet av information som avses i offentlighetslagen sker genom automatisk databehandling på det sätt som lagen förutsätter. Till den del som det är fråga om bestämmelser som förpliktat hela statsförvaltningen kan det anses vara en utgångspunkt att bestämmelserna utfärdas genom förordning av statsrådet. Till vissa delar kan det emellertid vara fråga om närmare eller mera teknisk reglering av

ärenden som hör till ett ministeriums verksamhetsområde eller uppgifter eller om reglering av enhetliga förfaranden. Till dessa delar kunde bestämmelserna utfärdas som ministerieförordningar. Av lagen bör framgå vilket ministeriums förordningar det är fråga om. Det förefaller inte till alla delar vara entydigt och klart att utse det ministerium som skall utfärda en förordning, eftersom de ärenden som räknas upp i lagrummet har beröringspunkter med flera ministeriers verksamhetsområden (i fråga om finansministeriet se 17 § 10 punkten och i fråga om kommunikationsministeriet se 20 § 5 punkten i reglementet för statsrådet). På ett allmänt plan hör offentlighetslagen till justitieministeriets verksamhetsområde.

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) som gavs 24.1.2003, dvs. efter att grundlagen trätt i kraft, tillämpas när anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utsokningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Lagen gäller i tillämpliga delar också annan myndighetsverksamhet. Det är inte fråga om en parts eller myndighets skyldighet att sköta de i lagen nämnda ärendena på elektronisk väg, utan endast om ett alternativt sätt att sköta förvaltningsärenden och domstolsärenden från ett ärende blir anhängigt till dess att det avgörs. En myndighet skall erbjuda möjlighet att sköta ärenden elektroniskt på det sätt som föreskrivs i lagens 5 §, inom ramen för sin tekniska, ekonomiska och övriga beredskap. Om myndigheten erbjuder elektroniska serviceformer skall den tillhandahålla sådana dataöverföringsmetoder som avses i lagens 6 §.

Med beaktande av det omfattande tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, den omständigheten att skyldigheten att ordna elektronisk service är beroende av myndighetens verksamhetsförutsättningar (5 §) och att det från kundens synpunkt är fråga om ett alternativt förfarande, kan det anses sakenligt att finansministeriet i enlighet med lagens 22 § ger anvisningar och rekommendationer om säkerställande av samordningen och datasäkerheten inom den elektroniska kommunikationen samt om anordnande av myndigheternas elektroniska service. Enligt 17 § 10 punkten i reglementet för statsrådet hör den elektroniska kommunikationen inom förvaltningen till finansministeriets ansvarsområde.

Sammanfattning

Med hänvisning till det som anförs ovan konstaterar jag som mitt utlåtande sammanfattningsvis följande:

1) Med stöd av bestämmelserna om statsrådets allmänna behörighet samt om finansministeriets ansvarsområde och uppgifter kan anvisningar om informationsförvaltningen utfärdas närmast i sådana informationsförvaltningsärenden som gäller enbart statsrådet själv och dess ministerier. Anvisningar kan inte utfärdas för myndigheter utanför statsrådet.

2) Bestämmelserna i 18 § i offentlighetslagen och delvis också i 22 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet utgör en rättslig grund för statsrådet eller ett ministerium att utfärda förordning samt för ett ministerium att utfärda anvisningar om sådana ärenden gällande god informationshantering och datasäkerhet som nämns i lagrummen. I samband med sådana föreskrifter, bestämmelser eller anvisningar som avses i offentlighetslagens 18 § 2 mom. är det skäl att gå igenom eventuella behov att ändra offentlighetslagens 18 § 2 mom., som tillkom före grundlagens 80 §.

3) I samband med detta utlåtande har inte framkommit några skäl för att, med beaktande av de bemyndiganden att utfärda förordningar och ge anvisningar som avses i speciallagar, anse det nödvändigt att stifta en lag om informationsförvaltningen inom den offentliga eller statliga förvaltningen.

9.5 Betalningsställen för skatter samt serviceavgift

Justitiekansler Paavo Nikulas ställningstagande 29.10.2003, dnr 7/50/03, kompletterat med efteruppföljning

I ett ärende som gällde betalningsställen för skatter och serviceavgifter som penninginrättningar uppbär i samband med skattebetalning, som jag avgjorde 6.9.2001 gjorde jag en framställning till statsrådet med anledning av vissa rättsliga missförhållanden som framkom i samband med behandlingen (dnr 46/1/00 m.fl.). Jag föreslog att det skulle ordnas en allmän möjlighet att utan serviceavgift betala skatter till penninginrättningarna eller att statens räkningsverk eller övriga serviceenheter ges tillräckliga förutsättningar att ta emot skattebetalningar. Om ovannämnda administrativa åtgärder inte vidtas

är det i andra hand med beaktande av hur skattebetalningen är ordnad (skatter betalas i regel till en bank som uppbär en serviceavgift av betalaren) skäl att låta riksdagen genom lagstiftning ta ställning till arrangemangen. Lagen förpliktar nämligen endast till betalning av skatten, inte till betalning av någon serviceavgift.

Finansministeriet besvarade min framställning med ett brev daterat 31.5.2002. Därefter sände jag 9.7.2002 till statsrådet en uppföljningsförfrågan som finansministeriet besvarade med ett brev 19.12.2002. De åtgärder som jag föreslagit hade ännu inte vidtagits.

Regeringen avlät 24.10.2003 till riksdagen en proposition (RP 107/2003 rd) med förslag till lag om ändring av bl.a. 4 a § i lagen om skatteuppbörd. Enligt propositionens lagförslag skall skatterna betalas till penninginrättningar, varvid den betalningsskyldige ansvarar för eventuella kostnader för betalningen. Enligt förslaget skall genom förordning av finansministeriet föreskrivas om betalningsställen som tar emot prestationer utan serviceavgift. Avsikten är att tullförvaltningens verksamhetsställen skall kunna ta emot skatter, avgifter och andra prestationer utan serviceavgifter.

Riksdagen godkände detta förslag till ändring av 4 a § i lagen om skatteuppbörd och republikens president stadfäste lagen (1006/2003). Lagen trädde i kraft 1.1.2004. Finansministeriet utfärdade en förordning om ändring av finansministeriets beslut om betalningsställen för vissa skatter samt om ersättning för dataöverföring (1168/2003). Också förordningen tillämpas från 1.1.2004. I förordningens 1 § ingår en förteckning över tullverkets och länsstyrelsernas verksamhetsställen som i enlighet med lagen om skatteuppbörd tar emot skatter, avgifter och andra prestationer utan att uppbära någon ersättning för kostnaderna. Länsstyrelsernas verksamhetsställen, med undantag för Ålands länsstyrelse, tar emot betalningar endast under en övergångsperiod till utgången av 2004.

9.6 Behandlingen av den s.k. Stasi-listan hos skyddspolisen

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
15.10.2003, dnr 1267 och 1350/1/02

1 KLAGOMÅL

I en skrivelse som EK 7.11.2002 riktade till justitiekanslern och i en skrivelse som KH

8.11.2002 riktade till riksdagens justitieombudsman och som justitieombudsmannens kansli 29.11.2002 överförde till justitiekanslern uppmärksammas en lista (den s.k. Tiitinen-listan) med uppgifter som sammanställts av förra Tyska Demokratiska Republikens underrättelsetjänst (Ministerium für Staatssicherheit, Stasi) och behandlingen av listan hos skyddspolisen. Skyddspolisens dåvarande chef Seppo Tiitinen visade listan för dåvarande republikens president Mauno Koivisto och låste därefter in den i skyddspolisens kassaskåp. Klagandena ansåg att Tiitinen och Koivisto borde ha låtit undersöka ärendet. Listan upptog en förteckning över personer som kunde misstänkas ha gjort sig skyldiga till landsförrädisk verksamhet. EK och KH bad justitiekanslern undersöka om Tiitinen och Koivisto handlat i strid med sin tjänsteplikt.

2 UTREDNINGAR

I ärendet har inhämtats skyddspolisens dåvarande chef Seppo Tiitinen utredning. Republikens förre president Mauno Koivisto har getts tillfälle att yttra sig om saken.

2.1 Tiitinen utredning

Seppo Tiitinen anför i sin utredning 2.1.2003 att det var fråga om en på basis av västtyska uppgifter sammanställd lista med enbart namn på personer som DDR:s säkerhetstjänst Stasis representant i Helsingfors enligt västtysk uppfattning hade haft kontakt med i Helsingfors. Dokumentet innehöll inga närmare uppgifter om saken. De beslut som år 1990 togs i fråga om listan måste ses mot bakgrund av det då rådande internationella läget. Från Finlands synpunkt relevanta olovliga underrättelseaktiviteter bedrevs nästan uteslutande från sovjetisk sida och denna verksamhet bedrevs fortfarande aktivt 1990. DDR:s underrättelseorgan hade emellertid inte haft några betydande operationer i Finland. Mot denna bakgrund fanns det inga skäl att vidta åtgärder enligt förundersökningslagen enbart på grundval av en lista som sammanställts av en främmande stat, utan några som helst grunder eller ens påståenden om verksamhet som var straffbar enligt finsk lag.

Under det kalla kriget var det praxis att chefen för skyddspolisen försåg republikens president med information som hade betydelse för landets yttre och inre säkerhet. Kontaktlistan

hade varit uppe till diskussion mellan Tiitinen och republikens president Mauno Koivisto 10.7.1990 på Gullranda i Nådendal. Tiitinen uppgav att han enligt sina anteckningar hade visat listan för Koivisto. Vid detta tillfälle hade han som sin uppfattning framfört att det inte fanns skäl att vidta några som helst åtgärder med anledning av listan. Syftet med att visa upp listan var att säkerställa att republikens president inte kände till fakta som var av betydelse för rikets helhetsintresse.

På de grunder som anförs ovan gjorde Tiitinen på dokumentet en a.a-anteckning (ad acta, inga åtgärder) samt antecknade datum och sin signatur på dokumentet. Dokumentet deponerades i skyddspolisens kassaskåp där Tiitinen efterträdare haft tillgång till det.

Presidentens roll i sammanhanget inskränkte sig enligt Tiitinen till att han fått se listan. Tiitinen meddelade att han i egenskap av chef för skyddspolisen ensam tog på sig ansvaret.

2.2 Koivistos utlåtande

President Koivisto meddelade 6.10.2003 mig per telefon att han inte hade något att tillägga i ärendet.

2.3 Annan utredning

Skyddspolisens Stasi-undersökningar har varit föremål för ett omfattande intresse i offentligheten. Bland annat inrikesministeriet (polisens högsta ledning) och dåvarande ordföranden för riksdagens utrikesutskott har uttalat sig i ärendet. Frågan om skyddspolisens handlande har flera gånger behandlats i samband med riksdagsledamöters spörsmål. Spörsmål har också anförts om det s.k. Rosenholz-materialet och den information som framgår av det.

Skyddspolisen har i offentligheten berättat om Tiitinen-listans betydelse för skötseln av sina uppgifter. Skyddspolisen har bl.a. framhållit att namnen på listan inte förekommer senare i samband med dokument som har en officiell karaktär och kan uppfattas som seriösa.

Vid mitt besök hos skyddspolisen 27.11.2002 utredde jag skyddspolisens förfarande och grunderna för detta i fråga om Tiitinen-listan. Jag kunde då konstatera det som Tiitinen i sin utredning anförde om listans innehåll, nämligen att den inte innehöll några närmare uppgifter eller ens antydningar om brottslig verksamhet.

3 AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

3.1 Avgränsning av undersökningen

Min undersökning inskränker sig i detta beslut till skyddspolisens dåvarande chef Seppo Tiitinen och republikens förre president Mauno Koivistos i klagomålen nämnda åtgärder när det gäller behandlingen av den lista som skyddspolisen fick år 1990. Klagomålen gäller ett ärende som är över fem år gammalt. Huvudregeln är den att justitiekanslern inte undersöker så gamla klagomål (jfr 4 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet, 193/2000). Eftersom det ligger i allmänt intresse att ärendet utreds anser jag emellertid att det finns särskilda skäl att undersöka ärendet.

3.2 Det allmänna ansvaret för avgörandet i fråga om listan

Skyddspolisen har till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som äventyrar stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet samt att undersöka sådana brott. I den tidigare lagstiftning som gällde vid händelsetidpunkten hade skyddspolisens uppgift definierats med delvis andra ord men i sak på samma sätt (4 § 3 mom. i polislagen, 84/1966). Skyddspolisens verksamhet ledes av dess chef, som vid den aktuella tidpunkten var Seppo Tiitinen. På grund av sin ställning och enligt vad som utretts bar han ansvaret för hanteringen av listan.

Enligt 33 § i den upphävda regeringsformen för Finland (94/1919) som gällde vid händelsetidpunkten bestämde republikens president om Finlands förhållanden till utländska makter. Enligt regeringsformens 32 § utövade presidenten också inseende över statens förvaltning. På dessa grunder hade Tiitinen rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna visa listan för Koivisto och denne kunde för sin del uttala sin uppfattning om listans betydelse, med sina egna uppgifter och sin egen befattningsbeskrivning som utgångspunkt. Tiitinen bar ensam det rättsliga ansvaret för att inleda eller låta bli att inleda förundersökning.

3.3 Tröskeln för förundersökning

Enligt förundersökningslagens 2 § 1 mom. skall polisen göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl

att misstänka att ett brott har begåtts. Bestämelsen, som ger polisen prövningsrätt, gäller också skyddspolisen. I förarbetena till förundersökningslagen (RP 14/1985, s.16) konstateras att det finns skäl att misstänka brott då en omdömesgill person på basis av sina iakttagelser kommer fram till ett sådant resultat. En brottanmälan till en förundersökningsmyndighet leder inte utan vidare till att en undersökning inleds.

I fallet med den s.k. Tiitinen-listan aktualiseras frågan om inledande av förundersökning till följd av ett tips i ett komplicerat och delvis sekretessbelagt ärende som hör till en specialmyndighets verksamhetsområde. Ett tips har huvudsakligen den betydelsen att det kan bidra till att väcka och fokusera en misstanke. I detta fall tillmättes tipset en särskild betydelse på grund av att listan härstammade från en (utländsk) myndighet. Det uttryck som i lagen används för att ange förundersökningströskeln ("skäl att misstänka") lämnar rum för tolkning. Tolkningssvaret förutsätter prövning i det enskilda fallet. En enskild omständighet (i detta fall ett tips) har inte i sig någon avgörande betydelse, utan alla relevanta omständigheter måste beaktas.

Seppo Tiitinen anser på de grunder som han anför i sin utredning att listan i fråga inte hade ett sådant bevisvärde att förundersökningströskeln överskreds för de personer som nämndes på den. Med beaktande av de nämnda omständigheterna överskred Tiitinen inte sin prövningsrätt och handlade inte heller felaktigt.

Jag konstaterar emellertid å andra sidan att skyddspolisen de facto beaktat namnuppgifterna på listan vid sidan av sitt eget övervakningsmaterial. Skyddspolisen har utgående från uppgifternas art vidtagit åtgärder för att utreda de på listan upptagna personernas eventuella Stasi-kopplingar. Enligt uppgift från skyddspolisen 27.11.2002 har inte heller till dessa delar framkommit någon anledning att inleda förundersökning.

Inte heller republikens förre president Mauno Koivisto handlade i strid med sina förpliktelser i ärendet.

3.4 Slutsatser

På de grunder som anförts ovan anser jag att skyddspolisens förre chef Seppo Tiitinen och republikens förre president Mauno Koivisto inte handlade i strid med sin tjänsteplikt i det nämnda ärendet. Klagomålen föranleder inga ytterligare åtgärder från min sida.

Vad beträffar offentliggörandet av namnen på listan anser jag med hänvisning till mitt utlåtande till inrikesministeriet 18.11.2002 (Dnr 38/20/02, justitiekanslerns berättelse för år 2002, s. 42-43) att det ankommer på skyddspolisen att besluta om utlämnande av handlingarna eller uppgifter ur dem. Det finns ingen anledning eller möjlighet för mig att ytterligare ta ställning till denna del.

9.7 Förundersökningströskeln och användningen av tvångsmedel vid misstanke om misshandel och våldtäkt

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas brev 15.12.2003, dnr 483/1/02

1 KLAGOMÅL

Klaganden kritiserade i sitt brev en polisinsättnings förfarande i ett ärende som gällde förundersökning av ett misstänkt misshandelsfall.

Klaganden ansåg att polisen grundlöst hade inlett förundersökning på grund av misstanke om misshandel och våldtäkt samt utfört kroppsbesiktning på honom trots att ingen av de närvarande kvinnorna påstått att hon blivit våldtagen. Klaganden ansåg att polisens "på tvivelaktiga grunder konstruerade utgångsläge präglade hela undersökningen" och att "polisen vid förundersökning inte var opartisk gentemot parterna". Klaganden uppgav att förhören med honom, till åtskillnad från förhören med de övriga parterna, hade tagits upp på video och att förhörsupptagningen, trots polisens löften, inte hade visats för granskning. Klaganden ansåg dessutom att polisen utan anledning hade skjutit upp förundersökningen av hans anmälan om falsk angivelse.

2 HÄNDELSEFÖRLOPP

Enligt förundersökningsprotokollets anmälningsdel hade klaganden misshandlat två kvinnor då de befann sig på en ö. I protokollet konstateras vidare att polisens larmcentral fick en anmälan om att en kvinna hade våldtagits på ön. Anmälan hade gjorts av en vän till kvinnorna på ön efter att vännen hade fått ett samtal från ön. Fyra polismän och tre sjöbevakare begav sig till ön där de träffade klaganden och tre kvinnor. Polismännen och sjöbevakarna berättade när de

i samband med förundersökningen hördes som vittnen att då de kom till platsen bestred samtliga kvinnor att de hade blivit våldtagna.

Två av kvinnorna följde med polismännen till polisstationen där de hördes som målsägande, medan en av kvinnorna stannade hos klaganden på ön. Den ena kvinnan berättade vid förhöret på polisstationen att hon "inte utsatts för några sexuella handlingar" på ön. Enligt vad den andra kvinnan uppgav hade inte heller hon blivit våldtagen på ön. Den äldre konstapel som förhörde kvinnorna kontaktade efter förhören den kriminalkommissarie som utsetts till undersökningsledare. Denne gav order om att klaganden, som misstänktes för misshandels- och våldtäktsbrott, samma dag skulle hämtas till förhör. Efter att klaganden anlant beslöt kriminalkommissarien att göra en videoupptagning av förhöret med klaganden. Kriminalkommissarien bestämde också att kroppsbesiktning skulle företas på klaganden.

Omedelbart därefter gjorde klaganden polisanmälan om falsk angivelse. Klaganden ansåg i sin anmälan att de kvinnor som hörts som målsägande hade gjort en falsk angivelse mot honom och vilselett också sin vän att göra en sådan anmälan på grund av att (---).

3 AVGÖRANDE

3.1 Förundersökningströskeln

Syftet med en förundersökning är att inhämta utredning om ett misstänkt brott för att åtalsprövning skall kunna utföras och en eventuell rättegång förberedas. Den gärning som förundersökningen avser skall granskas utifrån det eller de brottsrekvisit som gärningen i sin helhet sannolikt uppfyller. Under förundersökningen kan uppfattningen om vilket rekvisit gärningen uppfyller emellertid justeras eller rentav ändras. Under förundersökningen utreds också vilka som är parter, dvs. misstänkta respektive målsägande.

Enligt 2 § 1 mom. i förundersökningslagen är polisen skyldig att göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

En förutsättning för förundersökning är sålunda inte att målsäganden själv har gjort en brottsanmälan. Också en utomstående kan polisanmäla ett brott. Med beaktande av lagens ordalydelse kan tröskeln för att inleda förundersökning inte ställas särskilt högt. Enligt lagens förar-

beten (RP 14/1985, s. 16) krävs varken visshet om eller stor sannolikhet för att ett brott har begåtts. I allmänhet klarnar det först vid undersökningen om ett brott har begåtts. Det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts om en omdömesgill person på grund av sina iakttagelser kommer fram till detta resultat.

Tillämpningen av det i lagen använda begreppet "skäl att misstänka" på ett konkret fall ger undersökningsledaren en viss prövningsrätt. Detta beror dels på att begreppet är öppet och tolkbart, dels på att bevisningen i fallet (grunden för misstanken) inte kan bedömas och anges t.ex. med matematisk exakthet. Beslutet att inleda förundersökning måste givetvis kunna motiveras på ett övertygande sätt. Lagrummet förutsätter att det måste finnas fog för misstanken, vilket innebär att det måste finnas någon konkret grund som stöder misstanken. Enbart en allmän misstanke kan inte läggas till grund för inledande av förundersökning. Det är emellertid skäl att fästa avseende vid bestämmelsens ordalydelse "polisen skall göra förundersökning" när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. För jämförelsens skull konstaterar jag att i de tvångsmedelsbestämmelser där samma begrepp (skäl att misstänka) anger förutsättningen för en bevisningsåtgärd, används verbet "får" när det gäller att vidta åtgärden i fråga. Enligt min åsikt tyder det förnämnda verbet — som understryker polisens skyldighet att inleda förundersökning — på att en lika stark misstanke inte nödvändigtvis förutsätts för inledande av förundersökning som för användning av tvångsmedel. Den bevisning som förutsätts för användning av tvångsmedel uttrycks med samma begrepp. För denna uppfattning talar också den omständigheten att inledande av förundersökning i sig inte är en lika sträng åtgärd med tanke på individens rättssäkerhet som användning av tvångsmedel. Också bevissituationen vid prövningen av frågan om förundersökning skall inledas är en annan.

Den kriminalkommissarie som i ärendet fungerade som undersökningsledare har i sin utredning och förklaring som motivering för att förundersökning inleddes med anledning av den misstänkta misshandeln anfört att klaganden enligt vad som framgick av brottsanmälan hade misshandlat två kvinnor. I fråga om den misstänkta våldtäkten hänvisade kommissarien till att polisen per telefon fått en anmälan av en person som fått ett telefonsamtal från händelseplatsen. (---). Enligt kriminalkommissarien hade båda kvinnorna samtyckt till konstaterande av tecken på eventuell våldtäkt och till provtagning.

Klaganden hade inte ens påstått att polisen inte haft lagliga grunder att göra förundersökning med anledning av de händelser som utspelat sig på ön. Efter att ha tagit del av det bemötande som klaganden inkommit med drar jag slutsatsen att han rentav anser att polisen hade grundad anledning att undersöka ”om det skett en våldtäkt på ön”. Klagandens kritik av förundersökningen riktat sig enligt vad jag förstår närmast mot att polisen förhört honom som misstänkt för brottet i fråga (samt använt tvångsmedel för utredning av om en våldtäkt begåtts).

Till denna del konstaterar jag att det i lagen inte finns någon bestämmelse om vilken grad av misstanke det krävs för att rikta förundersökning mot en viss person, dvs. för att behandla denne som misstänkt och bl.a. förhöra honom som misstänkt (så även riksdagens grundlagsutskott i utlåtandet 36/2002 rd, s.2).

För att tröskeln för förundersökning skall överskridas förutsätts sålunda inte någon stor sannolikhet för att ett brott har begåtts. Till polisens larmcentral inkom i detta fall en anmälan (---). Enligt de uppgifter som polisen fått var situationen på ön över huvud taget mycket kaotisk. Jag anser att den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare inte överskred sin prövningsrätt när han utgående från de uppgifter han fått bestämde att klaganden skulle höras som misstänkt både för misshandel och för våldtäkt.

3.2 Rätten att företa kroppsbesiktning

Enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 9 § kan undersökning som gäller personer vara kroppsbesiktning, som omfattar den undersöktes kropp och innebär att blodprov kan tas eller annan undersökning av hans kropp göras.

Enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 10 § får kroppsvisitation företas för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller annars för att utreda omständigheter som kan ha betydelse för utredningen av brott, om det finns skäl att misstänka att någon har begått ett brott för vilket det strängaste straffet är minst sex månaders fängelse.

Enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 11 § får kroppsbesiktning i det syfte som nämns i 10 § företas på den som på sannolika skäl misstänks för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse. En undersökning som görs i samband med kroppsbesiktning får

inte orsaka den som besiktningen gäller nämnvärd olägenhet.

Enligt lagens förarbeten (RP 14/1985 s.16) avser lagens ordalydelse ”på sannolika skäl misstänks” uttryckt med en matematisk definition att sannolikheten skall vara större än 50 procent. Beviströskeln ”på sannolika skäl” ligger sålunda högre än den tänkta medelpunkten på sannolikhetsskalan och anger på sätt och vis den nedre gränsen för en obestämd zon. Beviströskeln för att företa en personbesiktning är betydligt högre än den gräns för inledande av förundersökning som anges med uttrycket ”skäl att misstänka”. På grund av skillnaden mellan beviströsklarna innebär den omständigheten att polisen har grunder för att inleda förundersökning sålunda inte att polisen också har rätt att företa kroppsbesiktning. Förutsättningarna för användning av detta tvångsmedel måste bedömas självständigt. Kroppsbesiktning innebär ett ingrepp i en grundläggande rättighet. Det grundlagsenliga skyddet urvattnas om den beviströskel som är en förutsättning för användning av ett tvångsmedel inte tas på allvar. I fråga om bedömningen av ”sannolika skäl” gäller samma regel som ovan konstaterades i fråga om tröskeln för förundersökning: uttrycket är i någon mån tolkbart vid tillämpning i ett konkret fall.

Den kriminalkommissarie som var undersökningsledare i ärendet konstaterar i sin förklaring i fråga om kroppsbesiktningen av klaganden att han fattade beslutet om detta tvångsmedel utgående från målsägandenas förhørsberättelser samt de preliminära uppgifter han fått från händelseplatsen och att han utifrån dessa uppgifter på sannolika skäl kunde misstänka klaganden för misshandel. Kriminalkommissarien konstaterar vidare att han på basis av de nämnda uppgifterna på sannolika skäl misstänkte klaganden också för våldtäktsbrott, eftersom ”de preliminära uppgifterna om händelserna också passade in på beskrivningen av sexuellt utnyttjande”. Till denna del framhåller kriminalkommissarien att han inte hade någon anledning att betvivla sanninghalten i den berättelse som vid förundersökning gavs av den person som i egenskap av vittne gjort anmälan om händelserna på ön. Kriminalkommissarien uppger att han fäste särskilt avseende vid att personen i fråga var helt utomstående i förhållande till händelserna och att det inte fanns några möjligheter att påverka personen i fråga. Kriminalkommissarien framhåller dessutom att han först senare fick tillgång till de polis-mäns detaljerade berättelse som hade begett sig

till ön, dvs. efter att de hörts i samband med förundersökningen. I sin förklaring yttrade kriminalkommissarien bl.a. ”jag skulle ha handlat felaktigt och oprofessionellt om jag med de fakta jag hade i det skedet av undersökningen inte skulle ha beaktat påståendena om att ett allvarligt brott begåtts och försummat att säkra bevis”. Enligt kriminalkommissarien var det fråga om en undersökningsteknisk helhet där det fanns grundad anledning att misstänka såväl misshandelsbrott som våldtäktsbrott. Vid bedömningen av förfarandets laglighet måste brottsmisstankarna enligt kriminalkommissarien ses som en helhet.

Inrikesministeriets polisavdelning har på begäran gett ett yttrande vari den anser att eftersom klaganden misstänktes för två fall av misshandel hade kriminalkommissarien behörighet att i enlighet med tvångsmedelslagens 5 kap. 11 § företa kroppsbesiktning på klaganden. Polisavdelningen anser emellertid att man i efterhand kan kritisera de grunder på vilka klaganden utsattes för kroppsbesiktning också med anledning av misstanken om våldtäkt.

Jag anser det också för min del vara tveksamt om den bevisröskel som kroppsbesiktning förutsätter överskreds i det aktuella fallet. Ett längre gående ställningstagande till frågan om förfarandet var godtagbart från rättslig synpunkt förutsätter en noggrannare analys av bevisprövningens grundstruktur.

Det kan allmänt taget konstateras att det vid bevisprövning är fråga om att jämföra lagens abstrakta begrepp för beskrivning av bevisröskeln — i detta fall ”sannolika skäl” — med värdet av bevismaterialet i ett konkret fall. Två frågor måste sålunda besvaras i den aktuella situationen: å ena sidan måste man i det konkreta fallet ge ett innehåll åt det tolkbara och inexakta begreppet ”sannolika skäl” och försöka fastställa hur högt det ligger på skalan. Å andra sidan är det nödvändigt att bedöma värdet av det bevismaterial som står till buds, dvs. bedöma hur stark den bevisning är som stöder misstanken — i praktiken är dessa frågeställningar naturligtvis mer eller mindre överlappande, men en i efterhand gjord analys är till god hjälp när det gäller att bilda sig en uppfattning om grunden för kritiken och hur den motiveras.

Det förefaller som om det i detta fall finns anledning till en kritisk granskning av båda skälen.

Av vissa av de motiveringar som kriminalkommissarien i sin utredning anför för sitt avgörande kan man dra den slutsatsen att han inte

till fullo insett hur hög bevisröskel ”sannolika skäl” innebär. Jag har i synnerhet lagt märke till att han rentav på två ställen i sin utredning använder uttrycket att ”våldtäktsmöjligheten inte kunde uteslutas”. Från denna synpunkt har bevisröskeln för att använda tvångsmedel sänkts till en relativt låg nivå - den kan i själva verket tolkas betyda en ännu lägre grad av misstänke än ”skäl att misstänka” -tröskeln (om det över huvud taget finns någon misstänke kan det knappast samtidigt tänkas att en eventualitet utesluts).

Det är inte möjligt att inom ramen för laglighetsövervakningen bedöma värdet av det bevismaterial som stod till buds då ett beslut fattades långt bak i tiden. Till denna del är det inom ramen för laglighetsövervakning möjligt att ta ställning endast till frågan om bedömningen har skett under rättsligt korrekta former, bl.a. med beaktande av om bevisvärdet har bedömts enligt godtagbara principer och om de rätta slutsatserna har dragits av bevisfakta. Med dessa reservationer uppmärksammar jag följande omständigheter: Polisen hade i det aktuella fallet snabbt påträffat samtliga kvinnor som var närvarande vid tidpunkten för den anmälda våldtäkten. Ingen av dem berättade, då de tillfrågades om saken, att de blivit utsatta eller observerat att någon annan blivit utsatt för våldtäkt. Det fanns sålunda inte ens något offer för den misstänkta våldtäkten då kriminalkommissarien fattade beslutet om kroppsbesiktningen. Enligt min uppfattning talar de nyss nämnda omständigheterna mot misstanken. Det enda konkreta beviset som stöder våldtäktsmisstanken förefaller ha varit det som den person berättat som gjorde anmälan, men det är skäl att notera att han själv inte fanns på plats vid händelsetidpunkten. — Jag beaktar å andra sidan också den omständigheten att situationen vid tidpunkten för beslutet om kroppsbesiktning kan ha sett annorlunda ut än när den bedöms i efterhand. Möjligheterna att bedöma bevisvärdet av parternas berättelser var också bättre än de möjligheter som laglighetsövervakaren har i detta skede.

Med stöd av det som anförs ovan konstaterade jag att man i efterhand med fog kan ifrågasätta om det i detta fall funnits i lagen avsedda ”sannolika skäl” till stöd för våldtäktsmisstanken och om bevisröskeln för kroppsbesiktning sålunda överskridits. Utgående från den tillgängliga utredningen anser jag att det på de grunder som jag nämnt ovan finns anledning att kritisera kroppsbesiktningen i detta fall. Vid bedömningen av

undersökningsledarens förfarande är det emellertid skäl att beakta den situation i vilken han var tvungen att fatta sitt beslut. Med denna utgångspunkt uppmärksammar jag framförallt följande synpunkter.

Då kriminalkommissarien fattade beslutet om kroppsbesiktningen också med anledning av våldtäktsmisstanken kände han uppenbarligen inte till allt det som parterna på ön berättat för de poliser som kommit till platsen. Enligt utredningen visste kriminalkommissarien inte att alla de närvarande kvinnorna då bestred att de blivit våldtagna eller att de sett någon annan bli våldtagen. Kvinnan som eventuellt misstänktes ha blivit våldtagen bestred inte längre detta lika kategoriskt vid förundersökningen. En orsak till att kriminalkommissarien när han fattade beslutet inte kände till alla omständigheter som polisen då fått reda på kan ha varit att han efter en ledig dag börjat arbeta först klockan 19.00 den aktuella dagen. Till denna del kan man visserligen spekulera i om kriminalkommissariens beslut om kroppsbesiktning var förhastat då han inte i tillräcklig utsträckning tog reda på vad polisen visste i det skedet. Vid bedömningen är det emellertid skäl att beakta också den omständigheten att situationen på ön, såsom ovan konstateras, över huvud taget var mycket kaotisk. Enligt min uppfattning är det skäl att vid bedömningen av kriminalkommissariens förfarande beakta den omständighet som han hänvisar till också i sin utredning, dvs. att det vid undersökning av ett misstänkt våldtäktsfall är skäl att snabbt fatta beslut om kroppsbesiktning för att denna över huvud taget skall ha avsedd betydelse för utredningen av ärendet. Inte heller den aspekten kan förbises att en kroppsbesiktning också kan ha en positiv betydelse för den misstänktes rättssäkerhet (t.ex. på grund av utslutning). Efter det fall som det här är frågan om har bevisröskeln för personbesiktning i vissa fall sänkts i lagstiftningen. Som motivering har anförts bl.a. argument som har samband med utredningseffektiviteten och den misstänktes rättssäkerhet (se t.ex. RP 52/2002 rd s. 61, FvUU 38/2002 rd s. 10-11 och LaUB 31/2002 rd s. 10). De grunder som kriminalkommissarien i sin utredning anför för sitt förfarande överensstämmer enligt min uppfattning delvis med de rättspolitiska argumenten för sänkningen av bevisröskeln för kroppsbesiktning.

Med stöd av det ovan anförda konstaterar jag att även om jag i efterhand anser det vara ifrågasatt om bevisröskeln ”sannolika skäl” för kroppsbesiktning överskreds, föranleder krimi-

nalkommissariens förfarande inga andra åtgärder från min sida än att jag uppmärksammar honom på det som jag i detta beslut anför om bevisröskeln för personbesiktning.

3.3 Bildupptagningen av förhöret och granskning av förhørsberättelsen

Enligt förundersökningslagens 39 § 3 mom. får den förhördes berättelse även spelas in på en ljud- eller bildupptagning. Den förhörde skall få granska den upptagna berättelsen på det sätt varom närmare stadgas i förordning. I förarbetena till bestämmelsen (RP 14/1985, s. 37) understryks att då den förhördes berättelse spelas in på en ljud- eller bildupptagning ”kan man inte ge avkall på principen att den förhörde måste få granska sin berättelse”.

Enligt 17 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel kan förhørsberättelsen helt eller delvis spelas in på en ljud- eller bildupptagning. Före inspelningen skall den som skall förhöras underrättas om detta.

I 18 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs att om förhørsberättelsen spelas in på en ljud- eller bildupptagning, skall den förhörde efter avslutat förhör få lyssna på upptagningen och i berättelsen göra sådana korrigeringar och tillägg som behövs. Om förhørsberättelsen inspelas eller på basis av den förhördes uttalanden inläses på band för senare utskrivning, får den förhörde välja mellan att granska berättelsen antingen på det sätt som bestäms i 1 mom. eller på samma sätt som i fråga om en skriven förhørsberättelse.

På basis av utredningen har jag ingen anledning att misstänka att polisen handlade i strid med bestämmelserna då den beslöt spela in förhören med klaganden på en bildupptagning. Bestämmelsen om granskning av bildupptagningar, dvs. 18 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel, är enligt min åsikt i viss mån tolkbar i fråga om polisens skyldigheter i detta avseende. Inrikesministeriets polisavdelning anser i sitt yttrande att polisen inte handlade lagstridigt eller i något annat avseende felaktigt då klaganden under förhöret informerades om rätten att efter avslutat förhör lyssna på ljudupptagningen och göra eventuella korrigeringar och tillägg till sin berättelse. För min del anser jag att det för undvikande av senare oklarheter hade varit skäl att på det sätt som anförts i den juridiska litteratu-

ren spela in den förhördes yttrande om att han haft tillfälle att granska upptagningens innehåll och godkänner detta, även om någon sådan skyldighet för polisen inte kan härledas från bestämmelserna.

3.4 Påståendet om dröjsmål med förundersökningen

Enligt förundersökningslagens 6 § skall förundersökning göras utan onödigt dröjsmål.

Kriminalkommissarie B, som var undersökningsledare i det ärende som gällde falsk angivelse, anför i sin utredning att "innan undersökningen inleddes inväntade man undersökningen i det s.k. ursprungsärendet, resultatet av åtalsprövningen och domstolens beslut". Efter att tingsrätten gett sin dom i "ursprungsärendet" 11.4.2002 inleddes undersökningen i juni 2002.

Inrikesministeriets polisavdelning gör i sitt yttrande om "motanmälningar" gällande falsk angivelse det allmänna konstaterandet att ett beslut om förundersökning av en falsk angivelse med fog kan fördröjas t.ex. på den grunden att undersökningsledaren inväntar åklagarens eller domstolens avgörande i det först undersökta brottmålet. Enligt yttrandet måste dessa avgöranden emellertid väntas ge sådan tilläggsutredning som undersökningsledaren behöver för att bedöma om åtalströskeln "skäl att misstänka" för falsk angivelse har överskridits. Polisavdelningen anser i fråga om kriminalkommissarie B:s avgörande i detta fall att kriminalkommissarie B inte missbrukade sin prövningsrätt som undersökningsledare då han inväntade resultatet av åtalsprövningen och domstolens avgörande i "ursprungsärendet" för att kunna bedöma om rekvisitet för falsk angivelse uppfyllts och tröskeln "skäl att misstänka" överskridits. Enligt polisavdelningens uppfattning skulle kriminalkommissarie B likväl ha haft tillräcklig information för att besluta om en eventuell förundersökning med anledning av brottsanmälan om falsk angivelse redan efter att förundersökningsprotokollet i "ursprungsärendet" hade tillställts åklagaren, utan att några våldtäktsmisstankar längre genom polisens försorg hade riktats mot klaganden.

Jag förenar mig om det som inrikesministeriets polisavdelning i sitt yttrande anför om förundersökning av motanmälningar i allmänhet och i detta fall. Även om det uppenbarligen i och för

sig varit möjligt att besluta om förundersökning till följd av motanmälan redan efter att förundersökningen av det ursprungliga målet avslutats, kan undersökningsledarens, dvs. kriminalkommissarie B:s avgörande enligt min åsikt inte anses vara lagstridigt.

Sammanfattning

Kriminalkommissarien som var undersökningsledare i ärendet som gällde misstanke om misshandel har enligt min åsikt framfört sakliga motiveringar för att förundersökning inleddes också i fråga om misstanken om att klaganden gjort sig skyldig till våldtäkt. I efterhand kan kriminalkommissariens förfarande emellertid på de grunder som anføres ovan kritiseras när det gäller den kroppsbesiktning som företogs på klaganden med anledning av misstanken om våldtäkt.

I fråga om inspelningen av klagandens förhørsberättelse på en bildupptagning och i fråga om granskningen av bildupptagningen var förfarandet enligt min åsikt inte lagstridigt. Jag anser emellertid att det för undvikande av senare oklarheter hade varit skäl att till upptagningen foga klagandens yttrande om att han haft tillfälle att granska upptagningens innehåll och godkänt det.

Kriminalkommissarie B som var undersökningsledare i ärendet som gällde falsk angivelse överskred enligt min åsikt inte sin prövningsrätt som undersökningsledare då han inväntade åtalsprövningen och domstolsbehandlingen i det ursprungliga målet innan han beslöt inleda förundersökningen. Enligt inrikesministeriets polisavdelnings yttrande hade det ur undersökningssynpunkt varit möjligt att inleda förundersökningen redan innan förundersökningen av det ursprungliga målet avslutats. Jag anser att ett sådant förfarande hade varit motiverat eftersom det skulle ha främjat en snabb behandling av ärendet.

4 ÅTGÄRDER

Jag uppmärksammar kriminalkommissarien på det som jag ovan i avsnitt 3.2 anför om bevisströskeln för kroppsbesiktning. Dessutom uppmärksammar jag kriminalkommissarie B på det som jag i avsnitt 3.4 anför om förundersökning till följd av en motanmälan om brott.

9.8 Utredning om förvaltningsdomstolarna

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas utredning om arbetssituationen vid förvaltningsdomstolarna samt om behandlingstiderna, arbetsmetoderna och praxis vid uppföljningen av mål 12.12.2003, dnr 14/50/03

UTGÅNGSPUNKTER FÖR UTREDNINGEN

Utifrån biträdande justitiekanslerns besök hos förvaltningsdomstolarna åren 2002—2003 samt utifrån justitieministeriets statistik över arbetssituationen vid förvaltningsdomstolarna kunde det konstateras att antalet oavslutade ärenden i slutet av året var större än föregående år. Antalet ärenden som var anhängiga i slutet av år 2000 var 11 548 medan motsvarande siffra i slutet av år 2002 var 15 202. Under motsvarande period ökade också antalet anhängiggjorda ärenden.

Vid vissa förvaltningsdomstolar hade ärendena anhopats så att behandlingstiderna över lag var långa. Det framgick också att behandlingstiderna var i längsta laget i ärenden som enligt lag eller på grund av sin natur var brådskande.

Det kunde vidare konstateras vissa olikheter i förvaltningsdomstolarnas arbetsmetoder och uppföljning av ärendena. Det kunde inte uteslutas att också dessa omständigheter hade samband med behandlingstiderna.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara särskilt oroväckande från rättssäkerhetssynpunkt att behandlingstiderna kunde vara oskäligt långa också för sådana brådskande ärenden som gällde familje- och individrelaterat barnskydd och utkomststöd samt utlänningsärenden.

Biträdande justitiekanslern beslöt därför utreda arbetssituationen vid förvaltningsdomstolarna i fråga om de nämnda ärendegrupperna, med tonvikt på behandlingstiderna, orsakerna till dröjsmål, arbetsmetodernas betydelse samt praxis för uppföljning av målen. Förvaltningsdomstolarna fick också lämna uppgifter om eventuella målsatta tider och berätta om eventuella ”flaskhalsar” i behandlingen av ärenden. Biträdande justitiekanslern bad alla förvaltningsdomstolar om utredning.

UTREDNINGENS RESULTAT

Behandlingstiderna

Av utredningarna framgick att antalet ut-

komststöds-, omhändertagande- och utlänningsärenden som varit oavgjorda över sex månader vanligen var färre än tio. Vid flera förvaltningsdomstolar fanns det inga oavgjorda ärenden, särskilt inte utlänningsärenden, som var äldre än sex månader.

Vid en förvaltningsdomstol fanns det 63 oavgjorda utkomststödsärenden och 440 oavgjorda utlänningsärenden. Vid en annan förvaltningsdomstol fanns det 55 oavgjorda utkomststödsärenden, 17 ärenden som gällde omhändertaganden och 4 utlänningsärenden. Av de behandlingstider som en förvaltningsdomstol uppgav kunde den slutsatsen dras att det i alla ärendegrupper fanns ett betydande antal oavgjorda ärenden som var över sex månader gamla.

De genomsnittliga behandlingstiderna i de ovannämnda grupperna varierade vid de olika förvaltningsdomstolarna från 5,7 till 14,4 månader i utkomststödsärenden, från 3,6 till 9,9 månader i ärenden som gällde omhändertaganden och från 2,9 till 10,6 månader i utlänningsärenden.

Med undantag för en förvaltningsdomstol fanns det vid förvaltningsdomstolarna endast ett fåtal oavgjorda ärenden som var över ett år gamla. Vid vissa förvaltningsdomstolar fanns det inga sådana ärenden alls.

Förvaltningsdomstolarna hänvisade i sina utredningar som orsaker till dröjsmålen i fråga om enskilda mål bl.a. till att föredraganden bytts ut och till de utredningar som inhämtats i ärendet. Av en utredning framgick det att i ett fall hade förflutit ca ett år från de förberedande åtgärder som vidtagits efter att ärendet väckts till dess att det föredragits. Därvid hade beslutats om ytterligare förberedande åtgärder utan att någonting enligt diarieanteckningarna hade skett under den mellanliggande tiden. I utlänningsärenden angavs som orsak till dröjsmål också den tid som krävdes för översättning.

Förvaltningsdomstolarna hade varierande praxis när det gällde de målsatta tiderna för behandlingen av ärenden i de nämnda grupperna.

Förfarandena och uppföljningen

Av utredningarna framgår att förvaltningsdomstolarna tillämpar förfaranden som i viss mån avviker från varandra.

Omedelbart efter att ett ärende har registrerats överförs det i allmänhet på en föredragandes ansvar. Vid vissa förvaltningsdomstolar överförs visserligen ett ärende till en föredragande först efter ett hörandeförfarande.

En granskande ledamot eller någon annan ledamot åläggs i allmänhet att leda beredningen, åtminstone vid behov. Vid vissa förvaltningsdomstolar har för den granskande ledamoten i regel utsetts namngivna föredragande eller också bildar en föredragande och en granskande ledamot ett arbetspar.

Av utredningarna framgår att behandlingen av ärenden följs upp vid samtliga förvaltningsdomstolar.

I utredningarna påtalade ”flaskhalsar”

Som ”flaskhalsar” i behandlingen av ärenden nämnde förvaltningsdomstolarna olika typer av ärenden. Flaskhalsar uppgavs i allmänhet förekomma i samband med muntliga förhandlingar och ordnandet av sådana, i synnerhet i utlänningsärenden samt i samband med upprättandet av beslut i ärenden där muntlig förhandling ordnats. Som flaskhalsar nämndes i fråga om utlänningsärenden också beredningen av verkställighetsförbud, behandlingen av ett till ärendet anslutet annat ärende vid utlänningsverket samt översättning av handlingar till främmande språk. Också upprättande av beslut i ett ärende där muntlig förhandling ordnats nämndes som en faktor som bromsade upp behandlingen.

Ett problem som nämndes var också att från myndigheterna inkommer bristfälliga handlingar framförallt i ärenden som gäller utkomststöd och omhändertagande samt bristfälliga besvärsskrivelser som måste kompletteras. En omständighet som konstaterades fördröja ärenden som gäller omhändertaganden var att det ibland är svårt att påträffa barns föräldrar för delgivning av beslut och förberedande åtgärder och att socialnämndens utlåtanden dröjer, framförallt i små kommuner.

Två förvaltningsdomstolar uppgav att de haft problem på grund av minskande föredraganderesurser och brist på arbetskraft. Vid en förvaltningsdomstol påtalades svårigheten att på ett smidigt sätt få fram sammansättningar ens i enkla ärenden.

BEDÖMNING OCH SLUTSATSER

De grundläggande fri- och rättigheterna

Vikten av en snabb behandling accentueras i sådana fall där överklaganden enligt lagen skall behandlas i brådskande ordning (underställ-

nings- och besvärärenden som gäller familje- och individrelaterat barnskydd samt utlänningsärenden) eller som på grund av sin natur måste behandlas i brådskande ordning (t.ex. ärenden som gäller utkomststöd). I lagen har emellertid inte bestämts någon uttrycklig frist för behandlingen av ärenden i förvaltningsdomstolarna.

I laglighetsövervakarnas beslutspraxis har förvaltningsdomstolarnas och övriga domstolars behandlingstider i enskilda all jämförts med den genomsnittliga behandlingstiden. Som en måttstock vid bedömningen av behandlingstiden kan också användas de målsatta tiderna för förvaltningsdomstolarnas behandling av brådskande ärenden. Enligt vissa förvaltningsdomstolars utredning är den målsatta tiden för ärenden som gäller omhändertaganden 3-4 och för utkomststöds- och utlänningsärenden 6 månader.

Biträdande justitiekanslern anser att sådana målsatta behandlingstider är ett steg i rätt riktning. Vid bedömning av frågan om behandlingstiden är skäligen måste man emellertid beakta särdragen i olika mål och omständigheter som eventuellt har påverkat behandlingen, t.ex. parternas eget förfarande. I enskilda fall kan också kortare behandlingstider förutsättas, t.ex. när det gäller att besluta om verkställighetsförbud. Av utredningarna framgick att man i brådskande ordning hade kunnat behandla och utfärda interimistiska bestämmelser (verkställighetsförbud).

Bedömning av behandlingstider

Utredningen visade att antalet oavgjorda utkomststöds-, omhändertagande- och utlänningsärenden som var över ett år gamla var färre än befarat och att situationen i fråga om de granskade ärendegrupperna på det hela taget inte var så svår som man hade antagit. Den slutsatsen kunde emellertid dras, utifrån en jämförelse mellan de genomsnittliga behandlingstider som förvaltningsdomstolarna uppgivit och arbetssituationen vid den tidpunkt då utredningen gavs, att förvaltningsdomstolarna uppenbarligen strävat efter att avgöra sina äldsta mål medan utredningen pågick.

Förvaltningsdomstolarna redogjorde i sina utredningar för skälen till att vissa ärenden hade varit anhängiga i över ett år. Ingenting sådant framgick som skulle föranleda biträdande justitiekanslern att ingripa i enskilda ärenden utifrån en laglighetsövervakningsgrund.

Den allmänna iakttagelsen kunde göras att det endast vid några få förvaltningsdomstolar fanns

ett större antal oavgjorda ärenden som var över ett år gamla samt mål som hade behandlats i över sex månader. Liknande variationer mellan förvaltningsdomstolarna kunde konstateras också i fråga om de genomsnittliga behandlingstiderna. Denna iakttagelse ger anledning att uppmärksamma förhållandet mellan dessa förvaltningsdomstolars resurser och antal mål samt eventuellt också deras arbetsmetoder.

Faktorer som påverkar behandlingstiderna

a) Arbetsmetodernas betydelse

Förvaltningsprocessen anses bl.a. enligt förvaltningsdomstolarnas egen utredning av arbetsmetoderna vara mera krävande än förr (Jukarainen, Heikki-Sahla, Anja, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Grundrättighetsreformen och revideringen av förvaltningsprocesslagen har haft betydelse framförallt för rättegångsförfarandet. Under samtalen i förvaltningsdomstolarna framgick det att den i förvaltningsprocessen ingående officialprincipen inte nödvändigtvis är begreppsmässigt klar eller enhetlig i fråga om tillämpningspraxis. Också partsbegreppet är ett annat än vid de allmänna domstolarna. En annan fråga är i vilken mån sådana omständigheter har den betydelsen för oenhetligheten i förvaltningsdomstolarnas praxis att den återverkar på behandlingstiderna eller i övrigt påverkar rättsskyddet eller rättssäkerheten. Utgående från den utredning som stått till buds har detta inte kunnat bedömas. Det kunde i varje fall konstateras att de bestämmelser som tillämpas inom förvaltningsprocessen ofta ger tillämparen en omfattande prövningsrätt.

Vid bedömningen av orsakerna till att ärenden dröjer är det skäl att framförallt fästa avseende vid det behandlingsskede där dröjsmål mest sannolikt uppkommer och där behandlingen av ärendet vid förvaltningsdomstolen inte över huvud taget går framåt. Vid bedömningen av behandlingen och den sammanlagda tid som behandlingen av ett mål tar i anspråk förefaller det sålunda som om tonvikten snarare läggs vid beredningen av ärendet än vid avfattandet av själva beslutet och de avslutande arbetena.

Av utredningen framgick att målen vid vissa förvaltningsdomstolar delades ut till föredragande först en längre tid efter hörandet. Behandlingen kunde uppenbarligen bli effektivare och därmed också behandlingstiderna förkortas om någon, på det sätt som nämndes i förvaltningsdom-

stolarnas utredning och under samtalen, ”tog itu”” med målen i ett tillräckligt tidigt skede inom ramen för en aktiv, domarstyrd beredning/processledning.

b) Betydelsen av uppföljning och målsatta tider

Korrelationen mellan de målsatta tiderna och behandlingstiderna föreföll inte vara särskilt tydlig. Vid två förvaltningsdomstolar, där några tider inte uppställts för brådskande mål, var också de genomsnittliga behandlingstiderna de längsta i fråga om flera ärendegrupper.

Uppföljning med enbart s.k. restlistor som upptar de alla äldsta, t.ex. över ett år gamla oavgjorda mål, kan inte i sig anses vara en tillräckligt effektiv metod när det gäller uppföljningen av ärenden som enligt lag eller på grund av sin karaktär skall behandlas i brådskande ordning.

c) Bedömning av ”flaskhalsar”

En del av de ”flaskhalsar” som förvaltningsdomstolarna påtalat är uppenbarligen av en sådan art att förvaltningsdomstolarna inte själva kan påverka dem. Enligt utredningarna förefaller detta vara fallet åtminstone i sådana utlänningsärenden där ett annat avslutande ärende behandlas vid utlänningsverket. Som faktorer som förvaltningsdomstolarna inte kan påverka kan nämnas också att handlingar som inkommer från myndigheter och parter är bristfälliga, även om förvaltningsdomstolarna har möjlighet att sätta ut frister för komplettering av handlingarna.

En del av de flaskhalsar som påtalades var sådana att de enligt biträdande justitiekanslerns åsikt eventuellt kunde påverkas genom justering av arbetsmetoderna och förfarandena. Till denna kategori hörde med muntliga förhandlingar sammanhängande dröjsmål t.ex. i utlänningsärenden samt upprättandet av beslut i ärenden där muntlig förhandling hållits. En förvaltningsdomstol kan också genom sina egna åtgärder påverka behandlingstiden i sådana ärenden där en sakkunnigledamot deltar i behandlingen.

Av de diarieuppgifter som fogats till utredningarna kan dras den slutsatsen att översättning av handlingar inte förefaller vara särskilt tidsödande även om vissa förvaltningsdomstolar nämner detta som en flaskhals. Inte heller kan upprättande av ett avgörande efter en muntlig

förhandling nämnvärt fördröja behandlingen av ärendet.

En del av de flaskhalsar som nämndes hade samband med förvaltningsdomstolarnas arbetskrafts- och personalsituation. Vissa förvaltningsdomstolar hänvisade till att det inte är möjligt att i alla ärenden flexibelt förordna en domför sammansättning. Dessa frågor borde regleras genom lagstiftning.

Biträdande justitiekanslern har gjort den bedömningen att det kan vara skäl att utreda möjligheten att behandla vissa ärenden eller ärendegrupper i en lättare sammansättning (t.ex. med endast en domare). Detta kunde åtminstone i någon mån frigöra resurser, vilket i sin tur kunde göra det lättare att inrikta resurserna på ett ändamålsenligt sätt med beaktande av ärendenas svårighetsgrad och antalet mål. Det är skäl att överväga om en lika tung sammansättning behövs för alla typer av mål.

Sammanfattning och breddning av perspektivet

Förvaltningsprocessen har på senaste tid varit föremål för en mångsidig diskussion.

Biträdande justitiekanslern konstaterar att resultatet av detta utredningsarbete visar att det finns anledning av fortsatta diskussionen om behoven att utveckla förvaltningsprocessen — både för att inom ramen för den gällande lagstiftningen utveckla förvaltningsdomstolarnas interna arbetsmetoder och mera allmänt för att uppdaga och rätta till problem som sammanhänger med lagstiftningen.

Vissa förvaltningsdomstolar har under samtalen och i sina utredningar uppmärksammat att

medborgarna i sitt dagliga liv allt oftare har problem som uttryckligen har samband med förvaltningsdomstolarnas uppgiftsområde. Förvaltningsdomstolarna anser att detta föranleder behov att omdisponera rättsväsendets resurser. Också dessa synpunkter skall enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning i något skede dryftas i samband med en från rättssäkerhetssynpunkt och rättsskyddssynpunkt optimal fördelning av resurserna.

Biträdande justitiekanslern konstaterar att rättsskyddet och rättssäkerheten inom förvaltningen emellertid måste granskas också i ett vidare perspektiv än enbart ur domstolsväsendets synvinkel. Det är viktigt att de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas redan av förvaltningsmyndigheterna i första instans. Problem i detta skede innebär att medborgarna söker rättskydd genom att överklaga beslut. I detta avseende har t.ex. ett fungerande kommunalt socialväsende en stor betydelse. Det kan generellt konstateras att en bättre beredning av förvaltningsbeslut och en tillräcklig motivering av besluten skulle minska behovet att söka ändring. Också vissa förvaltningsdomstolar uppmärksammar detta i sina utredningar.

Åtgärder

Biträdande justitiekanslern meddelade de förvaltningsdomstolar som gett utredningar samt justitieministeriet sina i beslutet anförda allmänna iakttagelser och bedömningar för kännedom. Utredningsarbetet har inte föranlett andra åtgärder.

10 Bilaga

**Statistiska uppgifter om justitiekanslers-
ämbetets verksamhet****Det sammanlagda antalet ärenden som behandla-
des 2003**

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2003	
ärenden som inkommit 2000	17
ärenden som inkommit 2001	187
ärenden som inkommit 2002	670
Sammanlagt	874
Klagomålsärenden som väcktes 2003	1454
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2003 ¹⁾	560
Förvaltningsärenden som väcktes 2003	43
Sammanlagt	2057
Av de anhängiga ärendena slutbehandlades 2003	2050
Till följande år överfördes	
av de ärenden som inkommit 2000	1
av de ärenden som inkommit 2001	39
av de ärenden som inkommit 2002	207
av de ärenden som inkommit 2003	634
Sammanlagt	881

Tillsynen över statsrådet

Sammanträden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	63
2) Presidentföredragning	40
Behandlade ärenden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	1588
2) Presidentföredragning	688
Granskade protokoll	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	70
2) Presidentföredragning	55

Klagomål

Klagomål som inkom 2003 1454

Klagomålen gällde följande myndigheter och
ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	150
2) allmän domstol, brottmål	44
3) allmän domstol, övriga ärenden	176
4) förvaltningsdomstol	53
5) specialdomstol	24
6) åklagarmyndighet	62
7) polismyndighet	193
8) utskökningsmyndighet	48
9) fängvårdsmyndighet	13
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	20
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmy- ndighet	39
13) försvarsförvaltningsmyndighet	1
14) skattemyndighet	36
15) annan finansmyndighet	23
16) undervisningsmyndighet	34
17) jord- och skogsbruksmyndighet	26
18) kommunikationsmyndighet	5
19) handels- och industrimyndighet	14
20) socialmyndighet	134
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	81
22) arbetsmyndighet	35
23) miljömyndighet	15
24) kommunal myndighet	97
25) kyrklig myndighet	8
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	92
27) advokater och offentliga rättsbiträden	102
28) brott, enskilda personer	3
29) privaträttsliga ärenden	25
30) övriga ärenden	90
Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt ²⁾	1644

¹⁾ Innefattar de ärenden som väckts på grund av granskningen av straffdomar

²⁾ I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

Klagomål avgjorda 2003	1492
De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier	
1) statsrådet och ministerier	166
2) allmän domstol, brottmål	46
3) allmän domstol, övriga ärenden	185
4) förvaltningsdomstol	51
5) specialdomstol	24
6) åklagarmyndighet	63
7) polismyndighet	213
8) utsökningsmyndighet	50
9) fängvårdsmyndighet	10
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	19
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	35
13) försvarsförvaltningsmyndighet	1
14) skattemyndighet	35
15) annan finansmyndighet	12
16) undervisningsmyndighet	34
17) jord- och skogsbruksmyndighet	21
18) kommunikationsmyndighet	11
19) handels- och industrimyndighet	8
20) socialmyndighet	132
21) hälso- och sjukvårdmyndighet	83
22) arbetsmyndighet	43
23) miljömyndighet	11
24) kommunal myndighet	106
25) kyrklig myndighet	6
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	120
27) advokater och offentliga rättsbiträden	100
28) brott, enskilda personer	3
29) privaträttsliga ärenden	28
30) övriga ärenden	87
Sammanlagt ³⁾	1704

Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett	
1) anmärkning	4
2) framställning	8
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	81
4) annat ställningstagande	46
5) annan åtgärd	4
6) korrigerig eller rättelse under behandlingen	14
7) inget felaktigt förfarande konstaterat	758
Sammanlagt	915

³⁾ I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

Klagomål som avvisats utan prövning ⁴⁾	
1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	138
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	187
3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	41
4) överfördes till riksåklagaren	7
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	17
6) överfördes till behörig myndighet	25
7) var så oklart att det inte kunde prövas	58
8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	76
9) gällde över fem år gammalt ärende	28
Sammanlagt	577

Myndigheters initiativ

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	28
2) övriga myndigheter	14
Sammanlagt	42

Åtgärder

1) framställning	4
2) skriftligt utlåtande	29
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	1
4) annat ställningstagande	1
5) annan åtgärd	5
6) inget felaktigt förfarande konstaterat	0
7) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	7
Sammanlagt	47

Ärenden som avvisats utan prövning

1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	1
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	2
3) överfördes till riksåklagaren	1
Sammanlagt	4

Övervakning av domstolar

Straffdomar som inkommit för granskning ...	6672
1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar	162
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	12
3) brottsanmälningar som inkommit från polisen	19
Sammanlagt	193

⁴⁾ I allmänhet har i dessa fall givits ett skriftligt svar

Åtgärder		Egna initiativ och inspektioner	
1) åtal	1	1) egna initiativ	14
2) anmärkning	14	2) inspektioner	28
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	37	Sammanlagt	42
4) annat ställningstagande	7		
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	106	Åtgärder	
Avvisade utan prövning	0	1) framställning	1
Sammanlagt	165	2) meddelande av uppfattning eller anvisning	2
Övervakning av advokater		3) annat ställningstagande	4
1) disciplinärenden	153	4) annan åtgärd	3
2) tillsynsärenden	122	5) korrigerig eller rättelse under behandlingen	1
3) annan övervakning av advokater	8	6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	1
Sammanlagt	283	7) inspektion eller annat besök hos myndighet	26
		Sammanlagt	38
Prövade		Avvisade utan prövning	0
1) annan åtgärd	1		
2) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	271		
Avvisade utan prövning			
1) överförs till Finlands Advokatförbund ..	4		
Sammanlagt	276		

SAKREGISTER 2003

	Sidan		Sidan
Advokatväsendet		Byggnadslov	
— medlemskap i Advokatförbundet	123	— jämlikhet och handlingsofentlighet i samband med ett strandbyggnadsprojekt	114
— förpliktelser samt god advokatsed	123		
— disciplinsystemet	123	Böter	
— uppgifter från de allmänna åklagarna	124	— underskridande av straffskalan	68
— överklagande av ett disciplinärt beslut ...	127	— beviljande av utkomststöd för betalande av böter	111
— offentliga rättsbiträden	128		
Anvisning för ändringssökande		Djurstall	
— rättegångsavgift	53	— miljökonsekvensbedömning	114
— beslut över lön som utgår till rektor	119		
Arbetskrafts- och näringscentral		Domare	
— motiveringarna till ett beslut	108	— domares vårdslöshet	73
Arbetskraftskommissionen	112	— tjänsteåtal	65
Arbetslöshetsnämnden		— uppförande	65
— motstridigheter i arbetskraftspolitiska utlåtanden	112	— aktsamhet och uppmärksamhet	73
— innehållet i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande	112	Domarutbildning	
Arbetsordning		— utlåtande om arbetsgruppens betänkan de	33
— justitiekanslersämbetets	9	Domslut	
Barn		— skrivfel	74
— gripande på straffrättslig grund och omhändertagande	59	Dröjsmål	
Befolkningsregistercentralen		— förundersökning	85
— besvarande av kundbrev	94	— påstående om fördröjning med förundersökningen	155
Brev		— medborgarskapsansökningarna vid utlänningsverket	95
— besvarandet av ett brev som riktats till minister	56	— behandling av ett ärende vid konsumentklagonämnden	108
— besvarandet av brev som förutsättning för god förvaltning	56,57	— behandlingen av ett överklagande vid handels- och industriministeriet	109
— besvarandet av en skriftlig förfrågan	107	— ett bolags ansökan om skattelättnad vid finansministeriet	99
Brottsanmälan		— ansökan om utkomststöd hos socialmyndigheterna	120
— registrering	83,84	— registrering av brottsanmälan utan dröjsmål	94
		— dröjsmål med behandlingen av mål vid förvaltningsdomstolarna	156

	Sidan		Sidan
Ersättning för läkemedel		— dröjsmål	15
— lagligheten hos prisnedsättningar enligt läkemedelstaxan	130	— publicerande av bilder som tagits med övervakningskamera	54
Europarådet		— påstående om dröjsmål med förundersökning	155
— människorättskonventionen	10	Förvaltningsdomstolar	
— bestämmelserna om förrättande av husrannsakan och människorättskonventionen	81	— biträdande justitiekanslerns utredning om förvaltningsdomstolarna	156
— ramkonvention om nationella minoriteter	33	Förvaltningsförfarande	
Europeiska unionen		— ett lagstiftningsråds vid justitieministeriets lagberedningsavdelning rätt att inneha bisyssla	27
— statsrådsövervakning i EU-ärenden	26	— grundtrygghetsministerns jäv vid fördelningen av penningautomatmedel	31
Extraordinärt ändringssökande		— rättegångens offentlighet inom förvaltningsrättskipningen	41
— utlåtande om betänkandet av kommissionen för ändringssökande		— tillsättningen av tjänsten som fängelsedirektör	46
Fiske		— utlåtande om regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen	48
— resultatet av fiskutplanteringar	106	— avgöranden år 2003 av klagomål med anknytning till en god förvaltning	91
Folkpensionsanstalten		— behandlingen av ett klagomålsärende och besvarande av brev	93
— utnämning av en direktör till ett tjänsteförhållande för viss tid	32	— ändring av skattekort	100
— skyldighet att ge beslut	55	— utdelning av stöd till kulturtidningar	102
— anvisningar och kundbetjäning	59	— motiveringen till en arbetskrafts- och näringscentrals beslut	108
— nedsättning av läkemedelstaxan, nedsättning av priser för läkemedel, stamkundsförmåner	133	— inhämtande av utredning om betydelsefulla omständigheter med tanke på avgörandet	113
— rådgivningsskyldighet	110	— motivering av beslut om undantag från avfallstransport	119
Fängelsestraff		— skriftliga beslut och korrekta råd i ärenden som gäller utkomststöd	119
— fastställande av prövotiden för villkorligt fängelsestraff	73	— en kommunal myndighets behandling av ett rättelseyrkande	121
— underskridande av minimistraff	73	Förvaltningslagen	
— fel vid utdömning av gemensamt fängelsestraff	73	— utlåtande om regeringens proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen	48
Föredragande		Grundlagen	
— åtalsbegäran som gäller föredragande ...	136	— utlåtande över utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagen	139
Förlikning			
— utlåtande om domstolsförlikningsarbetsgruppens betänkande	36		
Försäkringsdomstolen			
— organisationsförändring	62		
Förundersökning			
— förundersökningströskeln vid misstanke om misshandel och våldtäkt	152		

	Sidan		Sidan
Grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter			
— övervakning	50	— en tjänstemans språkbruk	59
— vid övervakning av statsrådet	50	— brottsrelaterat gripande och omhändertagande av ett barn	59
— i samband med övrig myndighetsverksamhet	51	— säkerhetsvisitation	60
— jämlikhet inför lagen	52	— bevisröskeln vid användning av tvångsmedel	60
— säkerhet	54	— klagomål rörande statsministerns specialmedarbetare	60
— rörelsefrihet	54	— innehållet i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande	60
— rätt till personlig integritet	55	— dröjsmål med behandlingen av ett överklagande	61
— yttrandefrihet	54		
— föreningsfrihet	54	Handikapp	
— rätten till grundläggande trygghet	54	— stödboende	120
— garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning	54	— järnvägarnas transportservice från rörelsehindrades synpunkt	52
— personlig frihet och integritet	59		
— järnvägarnas transportservice från rörelsehindrades synpunkt	52	Handling	
— yrkeshögskolestuderandes ställning inom hälso- och sjukvårdssystemet	53	— ansökningshandlingar angående tjänster	25
— besvärсанvisning för sökande av ändring i rättegångsavgift	53	— utnämningshandling	86
— videofilmning i samband med grundläggande utbildning	54	— strategidokument om tryggnad av livsviktiga samhällsfunktioner	41
— en polisrättnings förfarande då den publicerade bilder som tagits med övervakningskamera	54	— omsorgsfullhet vid hantering av handlingar	56,98
— lagligheten i prisnedsättningar enligt förordningen om läkemedelstaxa	55	— beslag	79
— Folkpensionsanstaltens skyldighet att ge beslut	55	— utlämnande av uppgifter från ministeriets promemoria till en part	91
— rätten att få en kopia av ett avgörande på sitt eget språk	55	— förkomna besvärshandlingar	92
— behandling av klagomål och besvarande av brev	56	— dokumenthantering	92
— dröjsmål med behandlingen av en ansökan	56	— begäran om handlingar	99
— dröjsmål med förundersökning	57	— dröjsmål med att lämna ut en handling ..	112
— hörande av åklagaren i samband med ett åtal som målsäganden själv väkt	57		
— rätten till god förvaltning	57	Handlingsoffentlighet	
— husrannsakan och beslag av egendom i en advokatbyrå	57	— utlämnande av uppgifter från ministeriets promemoria till en part	91
— domsmotivering	58	— offentligheten av utbildningsstyrelsens diarieanteckningar	102
— dröjsmål med behandlingen av ärenden ..	58	— s.k. skogslagsobjekts offentlighet	103
— rättvis rättegång	58	— handlingsoffentlighet i samband med strandbyggnadsprojekt	113
— rätt till social trygghet	58	— dokumenthantering	92
— uppgifter som lämnas på tjänstens vägnar skall vara korrekta	58	— kommunstyrelsens plikt att iaktta handlingsoffentlighet	114
— Folkpensionanstaltens anvisningar och kundbetjäning	59		
— förtroendet för myndigheter	59	Handräckning	
— ett ministeriums och dess tjänstemäns förfarande	59	— beslag till följd av en främmande stats rättshjälpsbegäran	85?
		HELO-anvisningar	
		— utlåtande till justitieministeriet	41
		Husrannsakan	
		— husrannsakan och beslag i advokatbyrå ..	80

	Sidan		Sidan
Hörande			
— av minoritetsombudsmannen	33	— undantagstillstånd	114
— i riksdagens utskott	48	— strandbyggande	114
— av åklagaren då målsäganden väckt enskilt åtal	136	— nedskräpning förorsakad av förmultnande avfall	121
— av skattskyldig	98	— undantag från ordnad avfallstransport ..	119
— av dataombudsmannen då patientinformation insamlas för forskningsändamål	109		
Internet		Miljö tillstånd	
— en polisinskrifnings förfarande då den publicerat bilder som tagits med övervakningskamera	54	— utvecklandet av stadgandena och tillämpningen av dessa	114
		— miljökonsekvensbedömning	114
Jaktlagen		— tillstånd för avstjälningsplats	115
— destruktion av älgkadaver	105	— ibruktagande av omlastningsstation för avfall innan ansökan om tillstånd avgjorts	121
Justitiekanslern		Minister	
— lagstiftningen om justitiekanslern	9	— jäv	31
— behörighet och uppgifter	9	— besvarandet av brev	56
— fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman	12	Minoritetsombudsmannen	
— hörande i anledning av berättelsen	48	— hörande	33
Jäv		Moderskapspenning	
— på grund av bisyssla	27	— justering av minimibelopp	109
— jäv för en sakkunnigledamot i marknadsdomstolen	28	Motivering av beslut	
— ministerjäv	31	— begränsning av rättegångens offentlighet	69
— jäv för en arbetarskyddschef	47	— dom	69
— åklagare	77	— i samband med avslutad förundersökning	83
Kommunstyrelse		Motorfordon	
— vikten och betydelsen av handlingsoffentlighet	114	— avregistrering av motorfordonägare	107
— kommunstyrelsebesluts överklagbarhet ..	118	— EG-rätten och beskattningen av bilar i Finland	101
Konsumentklagonämnden		Myndighetsövervakning av byggande	
— dröjsmål i behandlingen av ärende	108	— ibruktagande av komposteringsanläggning	121
Kulturtidning		Offentlighetslagen	
— stödbeslut och motivering av avslag	102	— motivering av ett beslut om begränsning av en rättegångs offentlighet	69
Ljudupptagning		— utlåtande om statsmyndigheternas informationsförvaltning	143
— ljudupptagningar som förkommit i hovrätten	69	— utlåtande om rättegångens offentlighet inom förvaltningsrättskipningen	41
Miljö		Offentligt rättsbiträde	128
— proceduren vid miljökonsekvensbedömning	114	Omhändertagande	
— detaljplan	119	— brottsrelaterat gripande och omhändertagande av ett barn	59
— skyddande av byggnad	119		
— planbestämmelse	119		

	Sidan		Sidan
Omsorgsfullhet			
— vid behandlingen av klagomål	56		
Polisen		— rättvis rättegång, biträdande justitie-	
— straffrättsligt gripande och omhändertag-	59	kanslerns utredning om förvaltnings-	156
— husrannsakan och beslag	80	— rättegångens offentlighet i förvaltnings-	
— sakligt språkbruk	81,87	rättskipningen, utlåtande till justitiemi-	41
— justitiekanslerns rätt att få upplysningar	82		
— registrering av brottsanmälningar	83	Samerna	
— motiveringen av beslut och protokoll-	83	— Europarådets ramkonvention om natio-	
föring	83	nella minoriteter	33
— förfarandet vid återlämnad av stulen		— sametinget	33
egendom	84,86	— ny samisk språklag	33
— polisrättnings förfarande vid preskrip-		Samhällstjänst	73
tion av åtalsrätt	85		
— beslag till följd av en främmande stats		Skatt	
rättshjälpsbegäran	85	— ställningstagande angående betalnings-	
— polisbrott	86	ställen och serviceavgifter	147
— säkerhetsvisitation	86		
— identifiering på grund av brott	87	Skattebyrå	
— tröskeln för förundersökning	150	— hörande av skattskyldig	98
— publicering av bilder som tagits av över-		— värderingsfel i ett förhandsbesked om	
vakningskamera	88	gåvobeskattning	99
— trafikövervakning av cykelvägar	88	— ändring av skattekort	100
		— utlämnande av uppgifter om bouppteck-	100
Procedur		ningsinstrument	
— gällande lagförslag	26	Skogsstyrelsen	
		— sk. skogslagsobjekts offentlighet	104
Beslag		— ordningsstadgan för naturpark	104
— husrannsakan och beslag i advokatbyrå	80		
Regeringsbyte	24	Skrivfel	
		— i domslut	74
Reglemente		Skyddspolisen	
— ändring av statsrådets reglemente	24	— behandlingen av Stasi-handlingarna	148
Republikens president		Socialmyndighet	
— presidentens och statsrådets beslutspro-	25	— brottsrelaterat gripande och omhänder-	
cess		tagande av barn	59
Riksdagens justitieombudsman		— skriftliga beslut och korrekta råd i ären-	
— uppgiftsfördelningen mellan justitie-	12	den som gäller utkomststöd	119
kanslern och justitieombudsmannen	12	— förpliktelser enligt handikappservicela-	
— överförda klagomål	12	gen	120
Rådgivning		— utbyte av läkemedel för utkomststöds-	
— Folkpensionsanstaltens rådgivnings-		klienter	120
skyldighet	110	— behandling av ansökningar om utkomst-	
		stöd	120
Rättegång		Specialmedarbetare	
— anvisning för sökande av ändring av		— felaktiga uppgifter som statsministerns	
rättegångsavgift	53	medarbetare gett	92

	Sidan		Sidan
Språk		Tilltron till myndigheternas verksamhet	
— Officiella språkversioner av de fördrags-		— förtroendet för sakligheten i myndighe-	
texter, vilka hör till landskapet Ålands		ternas verksamhet	28
behörighet	43	— av polisen givna löften som är vaga eller	
— rätt till kopia av avgörande på eget		saknar täckning	85
språk	55	— felaktiga uppgifter givna av statsminis-	
— språkliga rättigheter i tingsrätten	45	terns specialmedarbetare	60
— tjänstemans språkbruk	59	— en tingsdomare som uppträtt berusad ...	65
— polisens språkbruk	81	— ljudupptagningar som förekommit i hov-	
— språkbruket hos handläggare av utlän-		rätten	69
ningsärenden	87	— motivering av avgörande vid begräns-	
— omnämnande av språkkunskaper vid		ning av rättegångs offentlighet	69
utannonsering av tjänst	79	— allmänt förtroende för ett ministeriums	
— svenskspråkig betjäning vid nödcen-		verksamhet vid ledigförklarande av en	
tralerna	96	uppgift i arbetsavtalsförhållande	105
Stasi-handlingarna		Tingsdomare	
— behandlingen vid skyddspolisen	148	— uppförande	65
Statsbolag		— noggrannhet och omsorgsfullhet	73
— en expeditionsministers deltagande i ett		— tjänsteåtal	65
statsbolags bolagsstämma	30	Tingsrättslagen	
— Fortum Abp:s ägar- och företagsarran-		— utlåtande över justitieministeriets ar-	
gemang	31	betsgrupps betänkande	45
Statskontoret		Tjänst	
— korrektheten i uppgifter som lämnas på		— utnämning av Folkpensionsanstaltens	
tjänstens vägnar	58	direktör	32
Statsministern		— tidsbestämda tjänster för domarutbild-	
— regeringsbyte	24	ning	33
Statsrådet		— tingsrätternas lagmanstjänster	45
— republikens presidents och statsrådets		— framställande av villkor vid ansökan om	
beslutsprocess	25	tjänst	46
— ändrande av reglemente	24	— bedömning av tjänstesökandes kompe-	
Statsunderstöd		tens	47
— utdelning av understöd till kulturtid-		— procedur enligt jämställdhetslagen vid	
ningar	102	tjänsteutnämning	68
Straffprocess		— motivering av en utnämning	87
— åklagarens straffprocessuella ställning ...	138	— tillsättningskriterierna i en platsannons .	89
Stämningsansökan		— Sakenligheten i en platsannons behörig-	
— individualisering av svaranden	70	hetsvillkor samt i en utnämningsfram-	
— angående anställningsförhållande	112	ställning och ett utnämningsbeslut	96
Stödbostad		— tillsättning i strid med lagen om speciali-	
— förpliktelser enligt handikappservicela-		serad sjukvård av en deltidsprofessur i	
gen	120	anslutning till en överläkartjänst	101
Säkerhetsvisitation		— bristfälligt upprättande av tjänsteförslag	110
— verkställande	86	Tjänsteman	
		— sakligt språkbruk Extraordinärt änd-	
		ringssökande	59,81,87
		Tjänsteåtal	
		— tingsdomares misstänkta tjänstebrott	65

	Sidan		Sidan
Trafiksäkerhet		Yrkehögskola	
— trafikövervakning av cykelvägar	88	— revideringen av bestämmelserna om medlemskap i yrkehögskolors stude- randekår	29
Tullen		Åklagare	
— dröjsmål med behandlingen	99	— jäv	78
Tvångsmedel		— hörande	136
— kroppsbesiktning	152	— straffprocessuell ställning	138
Undantagslov		Åland	
— för strandbyggnadsprojekt	114	— självstyrelselagen	27
Universitet		— föredragningsförfarandet när lagtings samtycke inhämtas	27
— universitetslagen	29,103	— användning av begreppet Ålands län	35
— principerna för antagning av studerande	103	— autentiska underteckningsråk för för- drag som hör till Ålands behörighet	43
Utkomststöd		— landskapsstyrelsens förfarande i ärende som gäller investeringsstöd	122
— givande av skriftligt beslut	119	Åtalsrätt	
— beviljande för betalande av böter	111	— preskription	72
— utbyte av läkemedel för utkomststöds- klienter	120	Älg	
— behandlingen av ansökningar om ut- komststöd	120	— ansvar för destruktion av älgkadaver	105
Utsökning		— ersättning av destruktionskostnader	105
— utlåtande om regeringens proposition till ändring av utsökningslagen	38	Ändringssökande	
Vite		— utlåtande över betänkandet av kommis- sionen för ändringssökande	34
— fel vid utdömande av gemensamt fängel- sestraff	73	Övervakningskamera	
VR aktiebolaget		— publicering av bilder från övervaknings- kamera	88
— järnvägarnas transportservice från rörel- sehindrades synpunkt	52		
Vårdslöshet			
— domare	73		

Personalen vid justitiekanslersämbet 31.12.2003

Avdelningen för stadsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding
Referendarieråd	Snellman, Jorma, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	Leskinen, Marja, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding (tjänstl.)
Yngre justitiekanslerssekreterare	Groop-Bondestam, Janina, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Ahotupa, Eeva, vicensotarie

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Okko, Jukka, (tjänstl.) vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Päivänsalo, Pekka, vicehäradshövding
	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Smeds, Tom, vicehäradshövding
	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
	Sarja, Mikko, juris licenciat, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Räty, Anu, vicehäradshövding
	Löfman, Markus, juris licenciat, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Tuomikko, Helena, vicensotarie
	Tanner, Heli, vicensotarie
	Rantala, Eeva, vicensotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Informationsplanerare	Sive, Pia, politices magister (tjänstl.)
	Merisaari, Anne
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicensotarie
ABD-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira (tjänstl.)
	Laiho, Miia, juris kandidat
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.okv.fi

