

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRÅDET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2004



HELSINGFORS 2005

B 15/2005 rd

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

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

AVGIVEN
FÖR ÅR 2004



HELSINGFORS 2005

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2005

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 2004.

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. Biträdande justitiekansler Jonkka var tjänstledig 1.8—31.10.2004, då han som utredningsman på uppdrag av inrikesministern utredde polisens ledningssystem och interna laglighetsövervakning.

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, vicehäradshövding Nils Wirtanen som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 165 dagar.

I denna berättelse redogörs för justitiekanslerns verksamhet huvudsakligen utgående från de olika verksamhetsformerna. I de olika avsnitten 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.

Helsingfors den 31 mars 2005

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Efter den allmänna översikten av justitiekanslersämbetets verksamhet följer en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet i statsrådet. I avsnittet behandlas också maktfördelningen mellan de högsta statsorganen. I följande avsnitt behandlas övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I avsnitten om laglighetsövervakningen redogörs först för tillsynen över de allmänna domstolarna, åklagar-, polis- och utskökningsväsendet samt den övriga rättsvården, därefter separat för laglighetsövervakningen av statsförvaltningen och den övriga förvaltningen, ett verksamhetsområde 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 ett avsnitt med statistik över justitiekanslersämbetets verksamhet.

I en bilaga ingår de bestämmelser och föreskrifter som gäller justitiekanslern och justitiekanslersämbetet. Därefter följer ett sakregister samt en förteckning över de anställda vid justitiekanslersämbetet.

Kanslichef *Nils Wirtanen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3	Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet	74
		Laglighetsövervakningen av polisväsendet ...	77
1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet	7	Laglighetsövervakningen av utskökningsväsendet	87
De viktigaste bestämmelserna	7	Den övriga rättsvärden och justitieförvaltningen	88
De viktigaste verksamhetsområdena	7		
Sifferuppgifter	10		
Inspektionsresor och besök	10	6 Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen	91
Internationella kontakter och besök	14	Allmän översikt	91
Annan verksamhet	15	Statsrådets kanslis förvaltning	92
		Inrikesförvaltningen	92
2 Justitiekanslern i statsrådet	19	Finansförvaltningen	94
Allmän översikt	19	Undervisningsförvaltningen	96
Republikens president och statsrådet	20	Jord- och skogsbruksförvaltningen	99
Granskning av föredragningslistor	21	Trafikförvaltningen	102
Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	29	Handels- och industriförvaltningen	102
Klagomål i samband med granskning av föredragningslistorna	29	Social- och hälsovårdsförvaltningen	103
Skriftliga utlåtanden och framställningar	31	Arbetsförvaltningen	105
Övriga utlåtanden och ställningstaganden	43	Miljöförvaltningen	106
Utfrågningar i riksdagens utskott	47		
3 De grundläggande och mänskliga rättigheterna	49	7 Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen	109
Allmänna synpunkter	49	Allmän översikt	109
Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna	50	Övervakningen av kommunerna	109
Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna	51	Övriga självstyrelsesamfund	109
Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna .	52		
4 Laglighetsövervakningen av domstolarna	63	8 Övervakningen av advokatväsendet	122
Allmän översikt	63	Allmän översikt	122
Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder	65	Tillsynssystemet	122
Granskning av straffdomar	69	Innebörden av justitiekanslerns övervakning	124
		Offentliga rättsbiträden	126
5 Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvärden	72	Statistik	128
Allmän översikt	72		
		9 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	129
		Den bindande verkan av återförvisningsbeslut som gällde Naturanätverket — Koitelainemrådet och Kemihaaramyrarna	129
		Åtalsprövning med anledning av tjänstebrottsmisstanke mot bl.a. en tingsdomare	131

	Sida		Sida
Ändring av pensionsstadgan för Finlands bank	133	10 Statistiska uppgifter om justitiekanslers- ämbetets verksamhet	156
Polisens förfarande under en demonstration	142	BILAGOR 1—6:	159
Utredningen av ekonomiska brott vid polis- inrättningen i Helsingfors härad	145	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitie- kanslern och justitiekanslersämbetet	159
Behandlingen av EU-ärenden och utveck- lingsbehoven	147	SAKREGISTERN 2004	172
Gentekniknämndens förfarande vid över- vakningen av gentekniska försök och utläm- nande av uppgifter	148	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2004	179
Undersökning om handikappsanpassning	154		

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

De viktigaste bestämmelserna

I 10 kap. i Finlands grundlag föreskrivs om laglighetskontrollen samt bl.a. om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. Vissa paragrafer reglerar såväl justitiekanslerns som justitieombudsmannens verksamhet. Om utnämning av och behörighetsvillkoren för justitiekanslern föreskrivs i samband med bestämmelserna om statsrådet. I paragrafen nämns också biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) föreskrivs 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.

Med stöd av lagen har utfärdats en förordning om justitiekanslersämbetet. Mera detaljerade bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden ingår i den arbetsordning för justitiekanslersämbetet som fastställs av justitiekanslern. En bilaga till berättelsen innehåller bestämmelserna och föreskrifterna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet (bilaga 1).

De viktigaste verksamhetsområdena

Justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrå-

det och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Vidare skall justitiekanslern granska de straffdomar som anmäls till justitiekanslersämbetet. Specialbestämmelser om justitiekanslerns övervakningsuppgifter finns dessutom i lagen om advokater.

Bestämmelser om justitiekanslerns åtalsrätt finns i grundlagen. Enligt den skall 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. Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om justitiekanslern.

I fråga om uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern föreskrivs att justitiekanslern särskilt avgör 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.

Övervakningen av statsrådet

Enligt grundlagen skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningen i statsrådet. Justitiekanslerns närvaro är dock ingen rättslig förutsättning för statsrådets och presidentens

beslutsfattande. I praktiken är justitiekanslern eller hans ställföreträdare alltid närvarande vid dessa sammanträden.

I grundlagen och 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. Beredningen av dessa ärenden sköts av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden.

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

Utlåtanden

Justitiekanslerns utlåtanden är nära förknippade med övervakningsuppgiften. Enligt grundlagen 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.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagen skall justitiekanslern också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I praktiken beaktas denna förpliktelse inom alla uppgiftsområden, såväl när det gäller övervakningen av statsrådet och andra övervaknings-

ärenden 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 människorättskonventionerna som är bindande för Finland. Här avses särskilt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 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) anförts 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 mänskliga rättigheterna har tillgodosetts. Dessa ärenden har sammanställts i berättelsens avsnitt 3.

Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med grundlagen 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 grundlagen. Beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Hovrätten skall underrätta justitiekanslern om omständigheter som har kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Behandlingen av ärenden som gäller mot domare riktade misstankar om tjänstebrott behandlas i avsnitt 4, s. 63.

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 15 klagomålsärenden.

Prövningen av klagomål

Justitiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas verksamhet och i annan offentlig

verksamhet bl.a. genom att behandla klagomål som gäller denna verksamhet. 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 2004 inkom sammanlagt 1 443 klagomål.

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. De upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern undersöker 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 2004 avvisades med stöd av denna bestämmelse 19 klagomål.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet också ta emot enskilda personers telefonförfrågningar i olika typer av ärenden. De ställde frågor i sina 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.

Granskning av straffdomar

Enligt 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.

Övervakningen av advokaterna

I lagen om advokater föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter vid övervakningen av advokater. I lagen om justitiekanslern i statsrådet hänvisas till lagen om advokater. Övervakningen omfattar granskning av de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattar i tillsynsärenden och arvodestvister, inklusive prövning av ändringssökande samt prövning av klagomål mot advokater.

I avsnitt 8 redogörs för övervakningen av advokaterna.

Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen

I lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. uppgiftsfördelningsslagen, se bilaga 4) föreskrivs om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen.

I lagen 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 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 hänför sig till försvarsministeriets förvaltningsområde.

Med stöd av uppgiftsfördelningsslagen 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 69 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 3 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2003).

Under verksamhetsåret inkom 1 443 (1 454) och avgjordes 1 527 (1 489) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 9 (14) ärenden till prövning, medan 87 (162) ärenden väcktes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 150 (156) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning var 16 % (17 %). Enligt en utredning som gjordes år 2004 var mediantiden för samtliga klagomålavgöranden ca 10 veckor och den genomsnittliga tiden ca 30 veckor.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 22 (28).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 793 (881) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamheten år 2004 finns i avsnitt 10.

Inspektionsresor och besök

Enligt lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern rätt att verkställa inspektio-

ner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Enligt den arbetsfördelning som fastställs i justitiekanslersämbetets arbetsordning är det i första hand biträdande justitiekanslern som inspekterar myndigheter. Merparten av biträdande justitiekanslerns inspektionsresor gällde under året häradenas polis- och åklagarenheter. Också justitiekanslern gjorde inspektions- och andra besök hos olika verksamhetsenheter. Under inspektionsresorna och besöken biträds justitiekanslern och biträdande justitiekanslern vanligen av juristföredragande.

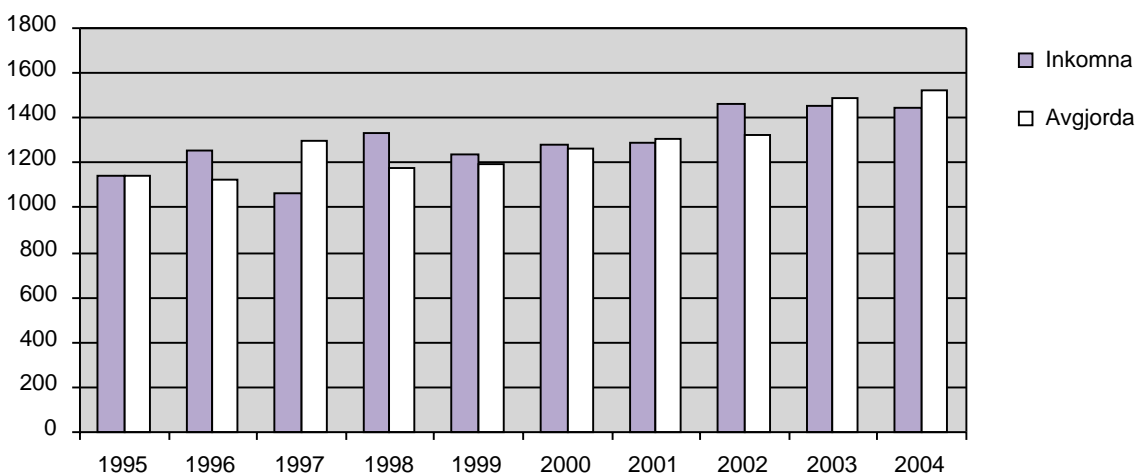
Forskningscentralen för de inhemska språken

Justitiekansler Paavo Nikula besökte 29.3.2004 Forskningscentralen för de inhemska språken för att bekanta sig med dess verksamhet. Under besöket diskuterades huvudsakligen forskningscentralens rådgivning till myndigheterna i språkfrågor (19/51/04).

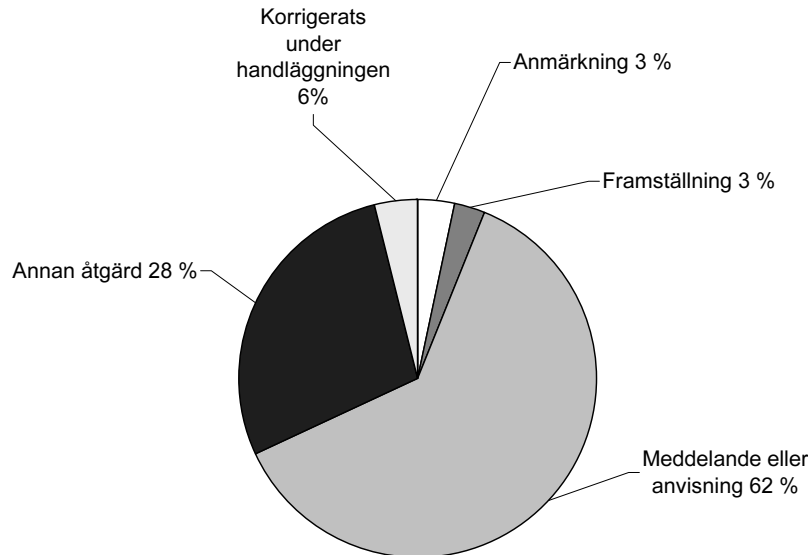
Skattestyrelsen

Justitiekanslern besökte och inspekterade Skattestyrelsen 4.5.2004. Under besöket diskuterades frågor i anslutning till Skattestyrelsens verksamhet. Bland dessa frågor kan framförallt

Inkomna och avgjorda klagomål 1995—2004



Av klagomålen föranledda åtgärder 2004



nämnas reformen av företags- och kapitalbeskattningen, problem i anslutning till det nya lönesystemet, behandlingen av klagomål inom skatteförvaltningen, serviceavgifterna i samband med skattebetalning, adb-systemets funktion och möjligheterna att korrigera multipla fel samt tillämpningen av förvaltningslagen vid skattehandläggning (20/51/04).

Helsingfors ortodoxa stift

Justitiekanslern besökte 31.5.2004 Helsingfors ortodoxa stift. Under besöket diskuterades ortodoxa kyrkans ställning som offentligrättsligt samfund och som den andra nationalkyrkan samt utvecklingen av dess ställning i samband med den aktuella revideringen av lagstiftningen om den ortodoxa kyrkan. Dessutom diskuterades erfarenheterna av kyrkans interna tillrättsvisningsförfarande som trädde i kraft 1.3.1998 (21/51/04).

Museiverket

Justitiekanslern bekantade sig med Museiverkets verksamhet den 22 november 2004. Under

besöket diskuterades bl.a. den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om fornminnen, byggnadsskydd och utförelse av kulturföremål. Vidare diskuterades sådana aktuella frågor som berörde revideringen av byggnadsskyddslagen samt Museiverkets nya verksamhetslokaler och planerade regionala filialer.

Pensionsnämnderna

Justitiekanslern bekantade sig 7.12.2004 med pensionsnämndernas verksamhet. Under besöket diskuterades nämndernas nuvarande organisation, arbetsmängder och handläggningstider. Vidare diskuterades aktuella ändringsprojekt gällande pensionslagstiftningen och pensionsnämndernas verksamhet samt pensionsreformens, som trädde i kraft 1.1.2005, inverkan på nämndernas verksamhet (22/51/04).

*Besök i häradena**Polisinrättningar*

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka gjorde 21.1.2004 årets första inspektionsbesök

till polisinspektionen i Raumo härad. Temat för inspektionen var framförallt tillgången på polisiära säkerhetstjänster i olika delar av häradet, polisens samarbete med andra myndigheter, problem i samband med brottsutredningar, förundersökningstiderna samt vissa särdrag vid Raumo polisinspektion.

Under diskussionerna nämndes det att Olkiluoto kärnkraftverk är en faktor som påverkar Raumo polisinspektionens verksamhet. I samband med inspektionen framkom ingenting som skulle ha gett anledning till åtgärder (25/51/03).

Följande inspektion gjordes 22.1.2004 och gällde polisinspektionen i Björneborgs härad. Teman för biträdande justitiekanslerns inspektion var tillgången på polisiära säkerhetstjänster, polisens samarbete med andra myndigheter samt problem i samband med brottsutredningar. Under diskussionerna nämnde polischefen framförallt problemet med otillräckliga resurser. För vissa nya funktioner hade man varit tvungen att ta resurser från polisens grundläggande funktioner, eftersom man inte fått resurstillskott (28/51/03).

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade polisinspektionen i Vasa härad 17.2.2004. Under diskussionerna behandlades bl.a. erfarenheterna av att polisinspektionens jour upphört till följd av att nödcentralen tagits i bruk samt vissa beslut om att lägga ner utredningar (1/51/04).

Också polisinspektionerna i Valkeakoski, Kangasala och Nokia härad inspekterades 24—25.3.2004. Under inspektionen diskuterades framförallt tillgången på polisiära tjänster i olika delar av häradet, allmänna ordnings- och säkerhetsfrågor, brottsutredningens kvalitet och utredningstiderna samt polisens samarbete med olika referensgrupper. Inspektionerna av polisinspektionerna gav inte anledning till några åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (7, 9 och 11/51/04).

Det nordligaste inspektionsobjektet var Rovaniemi polisinspektion 12.5.2004. Teman för inspektionen var bl.a. utvecklingen av den allmänna ordningen och säkerheten inom distriktet, samarbetet med andra myndigheter, polisens syn på utlänningar, brottsituationen samt andelen uppklarade brott. Framförallt diskuterades hur undersökningsledarna följer upp de ärenden som behandlas av brottsutredarna. Under diskussionen framgick det att man en gång per år i slutet av december sammanställer en uppföljningslista som visar varje utredares arbetssituation. En an-

nan, mera omfattande uppföljning görs i april-maj. Utredningsgrupperna höll en gång i månaden en palaver med undersökningsledaren. Undersökningsledarna diskuterar dessutom dagligen tolkningsfrågor med utredarna. Biträdande justitiekanslern ansåg att uppföljningssystemet fungerade bra (15/51/04).

Åklagarenheter

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade åklagaravdelningen vid Raumo härad 21.1.2004. Under inspektionen diskuterades bl.a. samarbetsfrågor med referensgrupper, enhetligheten i åtalspraxis, deltagande i förundersökning, företrädande av målsägande, tingsrättens och hovrättens sammanträden, strafforderärenden och arbetsmiljöfrågor. En fråga som diskuterades var också åtalshelftergift i misshandelsärenden (26/51/03).

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade åklagarämbetet vid Vasa härad 17.2.2004. Under besöket diskuterades arbetssituationen vid åklagarenheten samt resursfrågor. Biträdande justitiekanslern kunde konstatera att arbetssituationen i Vasa var exceptionellt svår. De långa åtalsprövningstiderna var problematiska både med beaktande av systemets funktion i allmänhet och med beaktande av parternas rätts-säkerhet.

Under inspektionen framkom emellertid inga sådana specifika orsaker till den svåra arbetssituationen som det fanns möjlighet eller skäl att ingripa i med de medel som står till laglighetsövervakningens förfogande. Eftersom Riksåklagarämbetet enligt vad man uppgav vid Vasa åklagarämbete följer arbetssituationen vid ämbetsverket föranledde inspektionen till denna del inga åtgärder från laglighetsövervakarens sida (2/51/04).

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 24.3.2004 åklagaravdelningen vid Valkeakoski härad. Teman för inspektionen var framförallt samarbetet med referensgrupperna, enhetligheten i åtalspraxis, deltagande i förundersökning, företrädande av målsägande, tingsrättens och hovrättens sammanträden, beslut om att inte väcka åtal samt arbetsmiljöfrågor. I samband med inspektionen konstaterades bl.a. att det inte förekom någon anhopning av ärenden vid åklagaravdelningen (6/51/04).

Biträdande justitiekanslern gjorde ett inspektionsbesök också till åklagaravdelningen

vid Kangasala härad 24.3.2004. Under inspektionen behandlades samarbetet med referensgrupperna, deltagande i förundersökningen, företrädande av målsägande, tingsrättens och hovrättens sammanträden, strafforderärenden, upprättande av beslut om att inte väcka åtal samt arbetsmiljöfrågor. Man diskuterade bl.a. frågor som gällde beslut om åtalseftergift i misshandelsärenden och motiveringen av sådana beslut också i fråga om tillräknandet (8/51/04).

Biträdande justitiekanslern gjorde 25.3.2004 ett inspektionsbesök till åklagaravdelningen vid Nokia härad. Teman för inspektionen var framförallt samarbetet med referensgrupperna, deltagande i förundersökning, tingsrättens och hovrättens sammanträden, strafforderärenden och arbetsmiljöfrågor. I samband med inspektionen diskuterades bl.a. bötespraxis i strafforderärenden (10/51/04).

Biträdande justitiekanslern gjorde en inspektionsresa också till åklagaravdelningen vid Rovaniemi härad 12.5.2004. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet mellan åklagarna inom Lapplands samarbetsområde, upprättande av beslut om åtalseftergift framförallt vid misshandelsbrott samt beslut om att begränsa förundersökningen (14/51/04).

Nödcentralsenheten och Satakunta nödcentral

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 22.1.2004 med nödcentralsenheten i Björneborg. Nödcentralverket är en central myndighet som lyder under inrikesministeriet. Till ämbetsverket hör en administrativ nödcentralsenhet och 15 nödcentraler på olika orter i Finland. Nödcentralernas uppgifter är framförallt att ta emot meddelanden inom räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendets verksamhetsområde samt att på basis av en situationsbedömningen förmedla uppdrag till enheter inom dessa förvaltningsområden. Övergången från myndigheternas separata centraler till nödcentralverksamheten sker stegvis så att den är fullbordad år 2006. Under en diskussion med företrädare för nödcentralsenheten behandlades bl.a. nödcentralreformens effekter på myndigheternas beredskapstider.

Efter presentationen av nödcentralverkets verksamhet fick biträdande justitiekanslern på Satakunta nödcentral en demonstration av nödcentralens verksamhet i praktiken (27/51/03).

Centralkriminalpolisens Vasaenhet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Vasaenheten vid centralkriminalpolisens västra avdelning 17.2.2004. Under diskussionerna behandlades bl.a. enhetens utredningssituation samt samarbetet med regionens polisinsättningar och åklagarenheter (12/51/04).

Vasa hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte Vasa hovrätt 18.2.2004. Representanter för hovrätten berättade bl.a. om arbetssituationen, om hovrättens övervakning av underrättarna samt om iakttagelser i samband med behandlingen av besvär.

Trots det ökade antalet huvudförhandlingar hade hovrätten kunnat avgöra flera ärenden än vad som kommit in till hovrätten. Behandlingstiderna hade ändå blivit längre och antalet mål som var över ett år gamla hade ökat. Detta gällde framförallt ärenden som behandlades på svenska. För dessa var behandlingstiderna genomgående längre än för de ärenden som behandlade på finska.

Företrädare för hovrätten uppgav att tillämpningspraxis i fråga om strafflagens 7 kap. 6 § varierade så mycket att situationen var problematisk. Fängelsestraff som tidigare ådömts en svarande beaktas inte alltid på det sätt som avses i bestämmelsen, trots att detta kunde ha t.o.m. en väsentlig betydelse för bestämmandet av straffet. I vissa fall hade å andra sidan beaktats alla tidigare domar, oberoende av när brotten i fråga hade begåtts.

Vidare hade man vid hovrätten lagt märke till att det i vissa brottmål förblivit oklart vilket förfarande tingsrätten tillräknat svaranden. Problemet kom närmast fram i situationer där de gärningar som nämndes i åtalet inte i sin helhet tillräknades svaranden (3/51/04).

Vasa förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern besökte 18.2.2004 Vasa förvaltningsdomstol. Företrädare för förvaltningsdomstolen berättade bl.a. om iakttagelser som de gjort om myndigheternas verksamhet, om arbetssituationen samt om problem i samband med tillämpningen av offentlighetslagen.

Som en allmän iakttagelse konstaterades vid förvaltningsdomstolen att myndigheterna funge-

rar bra med beaktande av deras resurser. Det hade visserligen kunnat konstateras att det i små kommuner på nämndnivån finns vissa brister i kunskaperna om processuella förfaranden. I samband med behandlingen av byggnadsärenden hade det förekommit problem med att få handlingar från nämnderna. Det hade ofta varit nödvändigt att upprepade gånger be om handlingar och om komplettering av bl.a. delgivning-ar.

Enligt uppgift ökade antalet ärenden med ca hundra per år. Störst var ökningen av antalet tillståndsärenden till följd av miljöskyddslagen som hade trätt i kraft 1.3.2000. Enligt överdomarens åsikt var det redan på grund av arbetssituationen av största vikt att påskynda de planerade ändringarna i syfte att öka flexibiliteten i förvaltningsdomstolens domföra sammansättningar (4/51/04).

Minoritetsombudsmannens byrå

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade minoritetsombudsmannens byrå 3.3.2004. Tema för besöket var en presentation av minoritetsombudsmannens byrå. Man hade på förhand kommit överens om att diskutera problem i samband med asylsökande och avvisade personers ärenden, minoritetsombudsmannens utlåtanden och de ändringar som revideringen av utlänningslagen inneburit samt den betydelse som lagen om likabehandling har för övervakningen av principen om icke-diskriminering. Dessutom diskuterades minoritetsombudsmannens allmänna iakttagelser i ärenden som gällde utlännings- och etniska gruppers grundläggande rättigheter.

I samband med besöket diskuterades också minoritetsombudsmannens möjligheter att vid behov ge utlåtanden om ärenden som behandlas av laglighetsövervakaren (5/51/04).

Arbetskrafts- och näringscentralerna

I samband med att biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Nylands TE-central 15.4.2004 bekantade han sig allmänt med arbetskrafts- och näringscentralens verksamhet och roll samt med beslutsförfarandena och i synnerhet med landsbygdsavdelningens beslutsmotiveringar.

Då biträdande justitiekanslern 11.5.2004 besökte och inspekterade Lapplands TE-central

blev han informerad om distriktets särdrag och tyngdpunktsområden. Under besöket diskuterades avdelningarnas beslutsförfaranden och beslutsmotiveringar.

Under båda besöken uppmärksammade biträdande justitiekanslern framförallt den betydelse som det har för sökandenas rättssäkerhet att de få motiverade beslut på sina understödsansökningar (17 och 18/51/04).

Lapplands universitet

Under sitt besök till Lapplands universitet 11.5.2004 bekantade sig biträdande justitiekanslern med universitetets verksamhet i allmänhet och i synnerhet med den pedagogiska fakulteten samt med frågor i samband med studerandenas rättssäkerhet (13/51/04).

Internationella kontakter och besök

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns besök

Justitiekansler Paavo Nikula deltog 9.1.2004 i Finlands Advokatförbunds XXXVI Advokatdagar. Temat var rätten, tryggheten och välfärden. Justitiekanslern höll ett anförande vars tema var att privatiseraren skall svara för den offentliga servicens kvalitet.

I slutet av samma månad, dvs. 26—29.1.2004 besökte justitiekanslern London och diskuterade där frågor i anslutning till laglighetsövervakningen med bl.a. Attorney General Lord Goldsmith och ambassadör Pertti Salolainen.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka höll 3.2.2004 ett föredrag i anslutning till Riksåklagarämbetets grundutbildningsprogram för åklagare. Tema för föreläsningen var bevisvärdering.

Justitiekanslern deltog 12.5.2004 i ett jämställdhetsevenemang som ordnats av Helsingfors universitet. Han höll ett föredrag om övervakningen av att jämställdhetslagen iaktas i statsrådet. Justitiekanslern överlämnade ett pris uppkallat efter Maikki Friberg till docent Tuula Gordon.

Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori besökte Stockholm 17—18.5.2004 på inbjudan av justitiekansler Göran Lambertz. I besöket deltog också Estlands justitiekansler Allar Jöks med följe. Under besöket höll Nikula ett

anförande om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i förhållande till laglighetsövervakningen.

Under sitt besök i Åbo 31.8.2004 höll justitiekanslern ett anförande vid jubileumsseminariet Länsförvaltningen 370 år. Efter anförandet som handlade om länsförvaltningens utveckling framförde han gästernas tack till värdarna.

Ostra Finlands läns sjuårsdag firades 1.9.2004 i S:t Michel. Justitiekanslern deltog i evenemanget och höll ett anförande om rättssäkerheten inom förvaltningen.

I samband med ett kommunalt ledarskapsforum i Helsingfors 8.9.2004 höll justitiekanslern ett anförande med temat ledarskap, moral och rättssäkerhet — krävande privatisering.

Justitiekanslern inbjöds att leda diskussionen 11.10.2004 på Hanaholmens kulturcentrum där bl.a. ministrarna Mona Sahlin och Sinikka Mönkäre deltog i en diskussion om jämställdhet och rättvisa.

Vid en tillställning som ordnats av inrikesministeriet överlämnade biträdande justitiekanslern 17.11.2004 till inrikesminister Kari Rajamäki sin utredning om polisens interna laglighetsövervakning ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta”. Biträdande justitiekanslern gjorde utredningen i augusti-oktober på uppdrag av inrikesministern.

På Människorättsdagen som 10.12.2004 ordnades i Helsingfors av Förbundet för mänskliga rättigheter r.f. höll justitiekanslern ett anförande med temat mänskliga rättigheter, inga skyldigheter?.

Biträdande justitiekanslern höll 13.12.2004 vid Polisyrkeshögskolans seminarium för undersökningsledare ett föredrag om justitiekanslerns laglighetsövervakning.

Östersjöstaternas råds seminarium

Äldre justitiekanslerssekreterare Jaana Hemminki deltog 17—18.11.2004 i ett seminarium som ordnades av Östersjöstaternas råd (Council of Baltic Sea States). Ordförandelandet Polen var värd för seminariet vars tema var familjerelaterade problem. I inledningsanförandena och under diskussionerna behandlades barnets ställning i deltagarländerna samt andra aktuella teman som t.ex. familjevård. Med de grundläggande och mänskliga rättigheterna som utgångspunkt granskades dessutom myndigheternas hantering av dessa problem samt laglighetsövervakningens roll i sammanhanget. I justitiekanslersämbetets anförande behandlades frågor som aktualiserats i samband med barn- och familjerelaterade klagomål och den diskussion som på expertnivå förts om barnskydd och barns rättssäkerhet. Dessutom presenterades nya forskningsrön inom området (4/6/04).

ti

Besök hos justitiekanslersämbetet

En grupp ryska tjänstemän som representerade rättsförvaltningen besökte justitiekanslersämbetet 9.3.2004 inom ramen för ett utbildningsprogram som HAUS Kehittämiskeskus Oy och utrikesministeriet ordnade i Finland. Justitiekanslern berättade för gruppen om sitt ämbetsverks ställning och uppgifter.

En delegation från säkerhets- och rättsskyddsdepartementet vid Rysslands justitieministerium besökte under ledning av departementschef Sergej Nikulin justitiekanslersämbetet 18.3.2004. Biträdande justitiekanslern var värd för besöket under vilket man diskuterade laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet.

En grupp journalister från sydasiatiska länder besökte justitiekanslersämbetet 1.10.2004. Temat för diskussionerna med justitiekanslern var demokrati och principerna för en god förvaltning.

En tjänstemannadelegation från Söul i republiken Korea besökte justitiekanslersämbetet 1.11.2004. Under en diskussion med justitiekanslern tog tjänstemännen, som representerade en etisk kommitté, bl.a. upp frågor som gällde korruption.

Annan verksamhet

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2004 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 2 702 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 2 107 013 euro för löner. För övriga verksamhetsutgifter användes 437 820 euro. De största utgiftsposterna var 226 671 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 28 624 euro för tryckningskostnader och 22 899 euro för översättningstjänster.

Statsrådets kansli sköter en del av justitiekanslersämbetets bokförings- och betalningsfunktioner.

ner. 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 uppföljning av anslagsanvändningen samt för dataöverföring till statsrådets kansli.

Justitiekanslersämbetet övergick 1.11.2004 till ett nytt lönesystem.

Utbildning

Under verksamhetsåret baserades justitiekanslersämbetets personalutbildning på ämbetsverkets personalutbildningsplan, med allmänna principer för utbildningen samt en utbildningsplan för år 2004. Justitiekanslern godkände planen 12.12.2003.

Syftet med justitiekanslersämbetets 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, genom 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, för utvecklingen av automatisk databehandling och andra arbetsmetoder, för utvecklingen av personalförvaltningen samt för säkerhetsfrågorna. 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 och 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 språklagen, om lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, om straffrättens allmänna läror och om fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Kommunikation

Principerna för justitiekanslersämbetets kommunikation har skrivits in i en kommunikationsplan som justitiekanslern godkänt. Enligt den skall service, opartiskhet och öppenhet prioriteras inom kommunikationen. Kommunikationens huvuduppgift är att förmedla information om ämbetsverket på ett tillförlitligt och effektivt sätt samt i växelverkan med mottagarna.

Under verksamhetsåret förverkligades kommunikationen genom att allmänheten, massmedierna och myndigheterna informerades om justitiekanslerns verksamhet, beslut och ställningstaganden. Den externa kommunikationen skötes i praktiken närmast genom pressmeddelanden och årsberättelsen, över webben samt med telefon och e-post. Vid sidan av informatören spelade registraturen och i interna ärenden personalsekreteraren fortfarande en viktig roll i kommunikationshänseende. Enligt den rekommendation som gäller för kommunikationen inom statsförvaltningen skall varje tjänsteman vid ämbetsverket vara beredd att informera om sina egna uppgifter.

Sammanställningen av justitiekanslerns berättelse fyller en viktig kommunikativ uppgift. Enligt Finlands grundlag skall justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Berättelsen har betydelse också för styrningen av myndigheternas verksamhet eftersom den innehåller referat av åtgärdsavgöranden som gäller olika myndigheter. Tillsynen över statsrådet samt över de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas i egna avsnitt. Vidare innehåller berättelsen allmänna översikter och statistik över ämbetsverkets verksamhet.

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern arbetet med att förnya årsberättelsen. Syftet är att genom omstrukturering av berättelsen göra den överskådligare och mera lättläst. En utgångspunkt för reformen är utöver att berättelsen skall bli överskådligare dessutom riksdagens

grundlagsutskotts kommentarer om berättelsen (GrUB 12/2000 rd och GrUB 2/2001 rd).

Årsberättelsen på finska och svenska distribueras till riksdagen och statsrådet på hösten, då riksdagen inleder sin höstsession. Den distribueras också till de flesta domstolarna, till rätts- och den övriga förvaltningen, till rättsjournalisterna, till universitetens juridiska fakulteter, till en del av de allmänna biblioteken samt till övriga referensgrupper. Ett engelskspråkigt sammandrag distribueras till Europeiska unionens och Europarådets organ, till internationella organisationer och samarbetspartner samt till ambassaderna.

Under verksamhetsåret publicerades 12 pressmeddelanden om ärenden som bedömdes vara av allmänt intresse. Pressmeddelandena publicerades på finska och svenska och distribuerades med e-post till massmedierna och medborgarorganisationerna. Vidare lades de ut på ämbetsverkets och statsrådets webbsidor samt på statsrådets intranetsidor.

På ämbetsverkets webbsidor (www.okv.fi) finns grundläggande information om justitiekanslerns uppgifter. På sidorna finns också en klagomålsblankett med anvisningar om förfarandet. Årsberättelserna i olika språkversioner har lagts ut på ämbetsverkets webbsidor sedan år 1999. Sedan år 1988 läggs referat av justitiekanslerns avgöranden ut på databasen Finlex (www.finlex.fi). Justitiekanslersämbetet publicerar också information för förvaltningens gemensamma Suomi.fi -portal (www.suomi.fi) och för Europeiska ombudsmannens sidor.

Under verksamhetsåret var ämbetsverkets ordinarie informatör tjänstledig och hennes uppgifter sköttes till början av oktober av en vikarie.

Övrig verksamhet

Organisation och personal

Vid ämbetsverket finns 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 och 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 domstolväsendet, 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.

Justitiekanslersämbetet hade vid utgången av verksamhetsåret, utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, fyra referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, sju äldre justitiekanslerssekreterare, fyra yngre justitiekanslerssekreterare, en personalsekreterare, en informatör, fem avdelningssekreterare, en dataplanerare, en registrator, två byråsekreterare, två textbehandlare, en vaktmästarchef, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 1.6—31.8.2004 som praktikanter två juris studerande, den ena vid Helsingfors och den andra vid Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret hade ämbetsverket sammanlagt 38 tjänstemän. Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern var 19 anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och två avdelningssekreterare. Avdelningen för rättsövervakning hade 14 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och tre avdelningssekreterare. Admi-

nistrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker och nio andra tjänstemän.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.

2 Justitiekanslern i statsrådet

Allmän översikt

I grundlagens 108 § föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter. Som den första uppgiften nämns justitiekanslerns skyldighet att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I detaljmotiveringen (RP 1/1998 rd) till grundlagens 108 § nämns på basis av en långvarig praxis att övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder utgör en viktig del av justitiekanslerns laglighetsövervakning som en helhet. En bidragande orsak till detta är den ställning som justitiekanslern enligt grundlagens 69 § har i anslutning till statsrådet. Enligt grundlagens 111 § skall justitiekanslern vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. 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 som förslag.

I grundlagens 112 § samt i 2 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs om justitiekanslerns befogenheter om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning. Tyngdpunkten i laglighetsövervakningen av statsrådet ligger vid förhandsgranskningen av ärenden som skall avgöras av republikens president i statsrådet och vid det allmänna sammanträdet sålunda att de rättsliga aspekterna på ärendena och behandlingen av dem kan konstateras och utredas redan före beslutsfattandet.

Det med tanke på innehållet i laglighetsövervakningen av statsrådet samt det arbete som utförs av justitiekanslern och av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden vikti-

gaste sättet att utföra övervakningen av statsrådet är den varje vecka återkommande granskningen av statsrådets föredragningslistor. Justitiekanslern skall också enligt grundlagens 108 § 2 mom. på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningarna och utlåtanden i juridiska frågor. Det kan med hänvisning till bestämmelsens detaljmotivering konstateras att dessa upplysningar och utlåtanden fortfarande utgör en viktig specialuppgift i justitiekanslerns verksamhet. Framförallt är det fråga om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om hur lagen skall tolkas och att på förhand säkerställa lagligheten av sina åtgärder. Enligt grundlagens 108 § är justitiekanslern skyldig att ge dessa upplysningar och utlåtanden. Det finns inga formella bestämmelser om hur en begäran om utredning skall framställas till justitiekanslersämbetet och om hur ärendena skall utredas i samband med övervakningen av statsrådet. Rättsliga frågor i anslutning till laglighetsövervakningen av statsrådet kommer ofta till justitiekanslern för utredning på så sätt att respektive ministrar och föredragande ber justitiekanslern utreda en rättslig fråga som aktualiserats under beredningen. Rättsliga frågor som gäller ärenden som skall föredras i statsrådet besvaras så att behandlingen inte fördröjs av den anledningen. Frågorna utreds därför under telefonsamtal eller så att justitiekanslerns svar sänds till statsrådsmedlemmen eller ministeriets föredragande per e-post. Lagligheten av statsrådets och ministeriets tjänstemäns ämbetsåtgärder övervakas också genom klagomål som gäller statsrådets och ministeriernas förfarande och beslutsfattande.

Utlåtanden och andra svar ges om statsrådsärenden som gäller bl.a. behörighetsfördelningen mellan ministerierna eller över huvud taget behörighetsfrågor, jäv för statsrådsmedlemmar eller föredragande, förfarandet vid tillsättning av tjänster samt omfattningen av bemyndiganden att utfärda förordning och ikraftträdande av förordningar. Vidare ges utlåtanden och svar som gäller den exakta avgränsningen av förslag till

bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Relevanta rättsliga frågor om ärenden som kommer att aktualiseras vid statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen och behandlingen av sådana ärenden utreds om möjligt på förhand för att undanröja eventuella rättsliga hinder för beslutsfattandet. Ministerierna kan be om justitiekanslerns utlåtanden och ställningstaganden också i enskilda ärenden som avgörs genom ministeriebeslut eller förordningar. 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. Som exempel på klagomål över statsrådets beslutsfattande kan nämnas de som anfördes om att ordföranden och vissa medlemmar i den undersökningskommission som tillsattes efter naturkatastrofen i Sydostasien annandag jul 2004 eventuellt var jäviga och sålunda inte opartiska.

Föreningen Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry anförde klagomål dnr 535/1/01 över förfarandet i samband med att pensionsstadgan för Finlands Bank ändrades. Klagomålet baserades på de utlåtanden om ändringarna som givits av vederbörande ministerier. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande 8.7.2004 att det var fråga om ett sådant ingrepp i grunderna för bankpersonalens pensionskydd att det med beaktande av grundlagens 80 § var nödvändigt att stifta en lag om saken. Justitiekanslerns beslut ingår i sin helhet i berättelsens avsnitt 9.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2004 sammanlagt 1 732 ärenden (föregående år 1 588). Republikens president fattade 832 (688) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 66 (63) och antalet presidentföredragningar 39 (40). Till avgörandena hänförde sig 83 statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling. Laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande upptog sålunda varje vecka i anspråk en ansevärd del av den arbetstid som justitiekanslern och föredragandena vid avdelningen för statsrådsärenden hade till sitt förfogande.

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

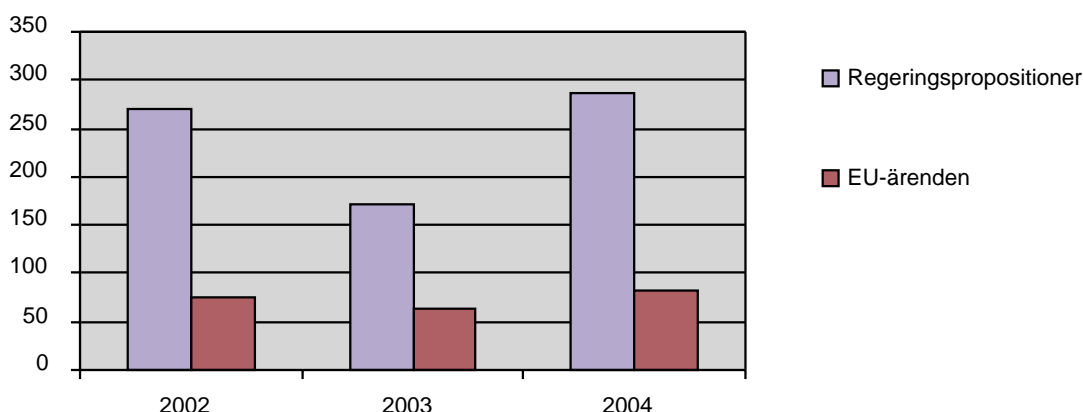
Justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern har i enlighet med grundlagens 111 § 2 mom. varit närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och vid presidentföredragningarna. De har också varit närvarande vid regeringens förhandlingar samt vid den s.k. aftonskolan.

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns skriftliga utlåtanden och övriga ställningstaganden refereras längre fram i detta avsnitt.

Republikens president och statsrådet

I berättelsen för år 2001 ingår en mera omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande

Regeringspropositioner och EU-ärenden 2002—2004



samt för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Inte heller 2004 förekom det 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 gransdragningen 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 2004 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. Under verksamhetsåret begärdes inga sådana upplysningar eller utlåtanden om behörighetsfördelningen mellan presidenten och statsrådet som avses i grundlagens 108 § 2 mom.

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.

Granskning av föredragningslistor

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand, i allmänhet ca 2 dagar före föredragning men i vissa fall senare, alla föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Också föredragningslistorna för ärenden som skall behandlas i statsrådets finansutskott granskas med tanke på eventuella rättsliga aspekter. Såsom konstateras ovan diskuteras de rättsliga frågor som väckts vid listagranskningen med respektive ministerietjänstemän eller också utreds ärendet på något annat sätt på förhand. I vissa fall har det för föredragningen ansvariga ministeriet skjutit upp föredragningen för att kunna komplettera föredragningslistan eller för att utreda rättsliga frågor som väckts vid förhandsgranskningen av listorna.

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 fördragande flera gånger kontaktats i statsrådsärenden. Liksom tidigare år har anhopningen av statsrådsärenden varit störst kring årsskiftet, då många viktiga och omfattande lagar skall stadfästas av republikens president och då statsrådet omedelbart därefter genom förordning utfärdar närmare bestämmelser om tillämpningen och verkställigheten av den nya lagstiftningen.

Föredragandena har vanligen redan före statsrådets sammanträde kunnat avhjälpa eventuella brister i föredragningshandlingarna. I enskilda fall har ett fel eller en brist varit av ett sådant slag att det varit nödvändigt att skjuta upp föredragningen i statsrådet. Också utkast till föredragningslistor har liksom tidigare år sänts till justitiekanslersämbetet för rättslig granskning. Ett antal sådana statsrådsärenden och rättsliga frågor refereras längre fram i avsnittet Åtgärder som granskningen har gett anledning till.

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 i riktning 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 och mänskliga rättigheterna. När det varit fråga om mera omfattande lagstiftningsreformer har i propositionens allmänna motivering tagits in ett särskilt avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det har också förutsatts att enskilda lagbestämmelser behandlas och bedöms utifrån de grundläggande rättigheter som räknas upp i grundlagens 2 kap. Vid granskningen av författningsförslag har avseende fästs vid att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt vid att bemyndiganden att utfärda förordning varit noggrant avgränsade. 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 omnämmande 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 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 om godkännandet av ett fördrag 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 utnämningssförslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden saklig bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. 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 ansökningshandlingarna för granskning.

Också i fråga om utnämningssärenden på statsrådsnivån kan det i allt flera fall som en intressant ny iakttagelse konstateras att den som sökt en tjänst inte har uppfyllt de för tjänsten fastställda behörighetsvillkoren. Också när det varit fråga om relativt vedertagna tjänstebestämmelser förekommer det att närmare hälften av sökandena inte uppfyller ett eller annat behörighetsvillkor. I allmänhet saknar personen i fråga förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde eller uppfyller inte något annat materiellt behörighetsvillkor. Den bakomliggande orsaken kan, förutom det allmänna sysselsättningsläget, vara att det vid vissa ministerier inte längre finns tillräckligt med tjänster och uppgifter där yngre tjänstemän kan skaffa sig den förtrogenhet som krävs.

Personer som föreslås bli utnämnda till tjänster som avses i statstjänstemannalagens 26 § förutsätts före utnämningen i enlighet med lagens 8 a § lämna en redogörelse för sina bindningar. Redogörelsen skall i det föredragande ministeriet bedömas med avseende på de till tjänsten hörande uppgifterna. De som föreslås 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 utnämningsbeslutet.

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. Under verksamhetsåret har det vid tillsättningen av organ förekommit att det varit svårt att uppfylla den lagstadgade 40 procents kvoten män. Det har varit problematiskt att tillämpa kvoteringsbestämmelsen vid tillsättningen av vissa sådana omfattande organ för beredning av biståndsprogram mellan EU och andra länder, där statsrådet endast kan besluta om utnämning av Finlands representanter.

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 besvärsorgan för bl.a. pensions- och socialskyddsärenden.

Åtgärder som granskningen har gett anledning till

Som exempel på åtgärder kan nämnas följande åtta fall.

Fråga om republikens presidents jäv i ett befodringsärende (RPK)

Enligt förvaltningslagens 2 § skall lagen tillämpas hos republikens presidents kansli, dvs. på förvaltningsärenden som behandlas vid republikens presidents kansli. Ärenden som avgörs av republikens president bereds i övrigt vid respektive ministerium och förvaltningslagen tillämpas på ministeriets beredning. Det är då fråga om bedömning av deras förfarande.

När presidenten beslutar om befordran av officerare i reserven är det inte fråga om förvaltningsärenden utan om presidentens beslutsfattande i egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare. Denna typ av befodringsärenden avgörs i den ordning som enligt 9 § i lagen om försvarsmakten gäller för republikens presidents kommandomål. De militära kommandomålen är till sin karaktär sådana att det är svårt att se några parter i dem eller också är de sådana att de ärenden som behandlas som militära kommandomål inte över huvud taget gäller de berörda personernas fördel eller rätt. Därför föreskrivs uttryckligen i den nya förvaltningslagens 4 § att lagen inte tillämpas på militära order. I detta fall är det inte fråga om en typisk militär order (en förmans order till en underlydande) utan om ett ärende som skall behandlas i den ordning som lagen föreskriver för militära kommandomål. Det är emellertid klart att det inte är fråga om något förvaltningsärende och ett i samband därmed fattat förvaltningsbeslut.

Republikens president beslutar sålunda om denna typ av befodringar i reserven i egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare som inte har någon ställföreträdare. Också när det gäller ett ärende som skall avgöras i den ordning som gäller för militära kommandomål skall försvarsmaktens kommandör sköta föredragningen och ärendet beredas under ledning av denne. Föredraganden ansvarar för att beslutet är korrekt i ett befodringsärende som han föredragit. På dessa grunder ansåg justitiekanslern att republikens president inte var jävig att befordra sin make till en högre militär grad.

Behandlingen av akademikertitlar i statsrådet (UVM)

Från undervisningsministeriet inkom en förfrågan om hur ärenden som gäller akademikertitlar skall behandlas i statsrådet efter att grundlagen trätt i kraft. Frågan var aktuell på grund av

att ett ärende som gällde förlänande av en akademikertitel på konstnärliga meriter för första gången skulle föredras efter att grundlagen trätt i kraft. Det var fråga om huruvida republikens president skulle fatta beslutet om att förläna akademikertiteln utifrån statsrådets förslag till avgörande eller, med stöd av grundlagens 58 § 3 mom. 3 punkten, direkt utan statsrådets förslag till avgörande.

Justitiekanslern svarade undervisningsministeriet att huvudregeln enligt grundlagens 58 § 1 mom. är den att republikens president fattar sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Enligt grundlagens 58 § 3 mom. fattar presidenten med avvikelse från 1 mom., utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande, beslut om benådning samt i sådana andra i lag särskilt nämnda ärenden som gäller enskilda personer eller som på grund av sitt innehåll inte förutsätter behandling i statsrådets allmänna sammanträde.

En sådan författning på lagnivå som avses i grundlagens 58 § 3 mom. är bl.a. lagen om offentlig belöning (1215/1999). Denna lag trädde i kraft 1.3.2000, dvs. samtidigt som grundlagen. Enligt lagens 2 § 1 mom. kan genom förordning som utfärdas av republikens president bestämmas om titlar samt om villkoren för förlänande av sådana. Enligt lagens 2 § 2 mom. fattar presidenten beslut i ärenden som gäller enskilda titlar eller annan offentlig belöning, om det inte har bestämts att beslutsfattandet ankommer på en annan myndighet. Presidenten fattar beslutet i statsrådet utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

Särskilt i fråga om titeln akademiker kan konstateras bl.a. följande:

I regeringens proposition med förslag till lag om offentlig belöning (RP146/1999 rd) nämns inte över huvud taget titeln akademiker. Enligt den allmänna motiveringen är beslutsfattandet om utmärkelsetecken och förtjänsttecken sådant beslutsfattande som avses i grundlagens 58 § 3 mom. Av uttalandet kan man dra den slutsatsen att det finns också andra titlar än de som behandlas i beredningsmaterialet till den nämnda lagen och avses i lagen. Enligt detaljmotiveringen till lagens 2 § 1 mom. gäller paragrafen titlar som förlänas av republikens president och som enligt reglementet för statsrådet hör till verksamhetsområdet för statsrådets kansli. Sådant beslutsfattande utan statsrådets beslutsförslag som avses i 2 § 2 mom. i lagen om offentlig belöning kan tolkas stå i samband med de titlar som avses i paragrafens 1 mom. Bestämmelser om dessa tas

in i en förordning som utfärdas av republikens president.

I 6 § i lagen om Finlands Akademi (378/1994) föreskrivs att vetenskapsidkare kan tilldelas titeln akademiker och i 4 § i lagen om konstnärsprofessorer och om statens konstnärstipendier (734/1969) föreskrivs att konstutövare kan förlänas titeln akademiker. Både vetenskapsidkare och konstutövare kan sålunda få titeln akademiker enligt bestämmelser på lagnivå. Ingendera av de nämnda titlarna hör till verksamhetsområdet för statsrådets kansli. På lagnivå föreskrivs också om titlar som kan beviljas tjänstemän inom utrikesförvaltningen. I 29 § i lagen om utrikesförvaltningen föreskrivs uttryckligen att republikens president fattar beslut om tilldelande av en sådan titel utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. I lagarna om förlänande av titeln akademiker finns ingen sådan bestämmelse.

Det finns inga bestämmelser om antalet sådana titlar av olika sort som avses i 2 § 1 mom. i lagen om offentlig belöning och i 2 § i republikens presidents förordning om titlar. I 6 § i lagen om Finlands akademi föreskrivs att akademikertitel som beviljas för vetenskapliga meriter samtidigt får innehas av högst 12 finländska vetenskapsidkare och i 4 § i lagen om konstnärstipendier föreskrivs att titeln akademiker som beviljas för konstnärliga meriter samtidigt får innehas av högst åtta konstutövare. Det faktum att lagen anger det största antalet akademikertitlar som får beviljas för vetenskapliga och konstnärliga meriter har en rättslig betydelse när det gäller allmänna titlar som inte kvoterats enligt lag och förordning.

Akademikertitlar för vetenskapliga meriter beviljas med stöd av de ovan nämnda lagarna av styrelsen för Finlands Akademi medan akademikertitlar på konstnärliga grunder beviljas av centralkommissionen för konst. Däremot står det var och en fritt att lägga fram förslag till beviljande av en titel enligt republikens presidents förordning, likväl så att man inte kan ansöka om en titel åt sig själv. Titelärenden bereds av den titelnämnd som avses i 6 § i republikens presidents förordning om titlar.

När styrelsen för Finlands Akademi och centralkommissionen för konst lägger fram förslag till titlar är de bundna av de rättsliga förutsättningar som anges i 6 § i lagen om Finlands Akademi och i 4 § i lagen om konstnärstipendier. Enligt 6 § i lagen om Finlands Akademi kan titeln akademiker tilldelas synnerligen förtjänta vetenskapsidkare och enligt 4 § i lagen om konstnärstipendier synnerligen förtjänta konstutövare. I

republikens presidents förordning om titlar föreskrivs inte i detalj om de materiella kraven. I förordningens 3 § föreskrivs däremot om de allmänna förutsättningarna.

Justitiekanslern konstaterade att lagstiftningstraditionen när det gäller akademikertitlar i vissa avseenden skiljer sig från den gällande, allmänna lagstiftningen om titlar som justerades i samband med grundlagen. Med beaktande av vad som i 6 § i lagen om Finlands Akademi och i 4 § i lagen om konstnärstipendier föreskrivs om akademikertitlar som beviljas på vetenskapliga och konstnärliga grunder ansåg justitiekanslern det vara på sin plats att förfarandet för beviljande av akademikertitlar för konstnärliga meriter stämmer överens med förfarandet för beviljande av akademikertitlar för vetenskapliga meriter. Republikens president fattar sålunda i enlighet med huvudregeln, dvs. grundlagens 58 § 1 mom., på statsrådets förslag till avgörande beslut om akademikertitlar som beviljas för konstnärliga meriter.

Temporär ändring av ikraftträdelsebestämmelsen för en ändring av studentexamensförordningen (UVM)

Studentexamensförordningens 11 § 2 mom. ändrades genom förordningen 795/2004 som trädde i kraft 1.9.2004. Ändringen innebär att det inte längre är obligatoriskt att avlägga prov i det andra inhemska språket. Studentexamensförordningens 11 § 2 mom. gavs med stöd av gymnasielagens 18 § 4 mom., som också den ändrades från 1.9.2004 genom lagen 766/2004. Enligt gymnasielagens 18 § var det tidigare obligatoriskt att avlägga prov i det andra inhemska språket medan det enligt efter ändringen av 18 § är valfritt. Efter lagändringen konstaterades det att vissa elevgrupper i gymnasiet till följd av de val som de gjort i början av gymnasiestudierna inte hade möjligheter att för sitt deltagande i studentexamen välja alla de ämnen som majoriteten av eleverna hade med stöd av de nya bestämmelserna. Justitiekanslern meddelade den föredragande vid undervisningsministeriet som hade berett ändringen av studentexamensreformen som sin ståndpunkt att ändringen av förordningen som gällde en begränsad grupp elever och en begränsad tid och som innebar att eleverna i fråga försattes i samma ställning när det gällde val av ämnen i studentexamen som övriga elever, kunde genomföras med stöd av det bemyndigande som fortfarande ingick i gymnasielagens 18 § 3 mom.

Enligt bemyndigandet kan genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om deltagande i studentexamen och i de prov som ingår i denna.

Ändring av djurskyddsförordningens 20 kap. 2 mom. (JSM)

Av djurskyddsförordningens 20 § framgår att värphöns inte från och med den 1 januari 2012 får hållas i sådana icke inredda burar som är otillfredsställande från djurskyddssynpunkt. Efter nämnda datum skall burarna uppfylla de miniminormer som avses i rådets direktiv 1999/74/EG. I Finland har övergången till burar som uppfyller de nya kraven från näringsidkarnas synpunkt underlättats så att i djurskyddsförordningens 20 § 2 mom. föreskrivs att nya icke inredda burar inte får tas i bruk från och med den 1 januari 2003. Avsikten är att produktionen inte skall utökas med metoder som är otillfredsställande från djurskyddssynpunkt genom att kapaciteten ytterligare byggs ut med icke inredda burar.

Av djurskyddsförordningens 20 § 2 mom. följde å andra sidan att redan tidigare byggda gamla burar fick tas i bruk också efter 1.1.2003, vilket också skedde. Detta gick till så att icke inredda burar skaffades i Sverige där gamla burar inte längre fick användas. Sverige har nationellt infört bestämmelser som innebär att burar som uppfyller de gamla kraven måste tas ur bruk under en kortare övergångstid.

Jord- och skogsbruksministeriet ansåg att en ökning av produktionen med hjälp av gammalmodiga icke inredda burar inte stämde överens med målsättningen för djurskyddslagstiftningen. Den i djurskyddsförordningens 20 § fastställda tiden för övergången från icke inredda burar till sådana inredda burar som avses i de nya bestämmelserna har från näringsidkarnas synpunkt varit såtillvida skälig att de under övergångstiden fortfarande får använda gamla burar som redan tagits i bruk. Däremot skulle en sådan utveckling att antalet icke inredda burar som de gamla bestämmelserna tillåter inte minskar under övergångstiden utan i vissa fall t.o.m. ökar, inte innebära en övergång till sådana från djurskyddssynpunkt bättre burar som de nya bestämmelserna förutsätter.

Från Sverige införda begagnade burar var inte sådana nya burar som avses i djurskyddsförordningens 20 § 2 mom. och som sålunda inte fick tas i bruk efter år 2002. Syftet med den flexibla bestämmelsen var att på skälighetsgrunder under

övergångstiden tillåta fortsatt användning av gamla burar som redan tagits i bruk. Också i Finland har det sålunda med stöd av djurskyddsförordningens 20 § 2 mom. redan varit förbjudet att ta i bruk nya icke inredda burar. Den ändring av förordningen som föreslogs trädde i kraft med kort varsel påverkade inte den ekonomiska eller övriga näringstryggheten för näringsidkare som handlat i enlighet med den förordning som gällde före ändringen på ett sådant sätt att den bestämmelse på förordningsnivå som trädde i kraft med en kort övergångstid skulle ha inneburit ett förbud mot verksamhet som näringsidkarna redan hunnit satsa på ekonomiskt. Sådana inredda burar som tagits i bruk innan förordningen ändrats fick fortfarande användas, men efter att ändringen trätt i kraft fick från djurskyddssynpunkt otillfredsställande kapacitet inte längre utökas.

Justitiekanslern ansåg det vara möjligt att göra den nämnda ändringen i djurskyddsförordningen och han ansåg att förordningen kunde trädde i kraft med en ca fyra månaders övergångstid. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid jord- och skogsbruksministeriet på att ministeriet och övriga jordbruksmyndigheter skall informera om ändringen framförallt för undvikande av att näringsidkarna från Sverige skaffar eller reserverar betydande mängder gammalmodiga hönsburar som inte hinner tas i bruk innan förordningen träder i kraft 1.1.2005.

Övergången till helt digital sändningsverksamhet (KM)

Beslutet att upphöra med analoga televisionssändningar och gå över till digital sändningsverksamhet aktualiserades under verksamhetsåret med anledning av att en arbetsgrupp som tillsatts av kommunikationsministeriet i december 2003 överlämnade sin mellanrapport som därefter sändes på remiss.

Med anledning av att justitiekanslersämbetet tidigare kontaktats om upphörandet med analog televisionsverksamhet gav justitiekanslern 1.10.2002 ett utlåtande till kommunikationsministeriet (13/50/02, 2002 års berättelse s. 61). I utlåtande konstateras för det första att det då ännu var fråga om ett övergångsskede och att tidtabellen för övergången till digitala utsändningar fortfarande var öppen. Emellertid uppmärksammades den omständigheten att rätten att ta emot information inte behandlats i någon större utsträckning utifrån grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet. Eftersom tidtabellen för

upphörandet med analog verksamhet och övergången till digital verksamhet år 2002 ännu var öppen föranledde ärendet inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han meddelade ministeriet sin uppfattning om den grundläggande rätten till yttrandefrihet och i synnerhet om de negativa verkningarna av mottagningskostnaderna och likaså om medborgarnas behov att få säkra uppgifter om när de analoga televisionssändningarna upphör.

I början av år 2004 föredrogs för statsrådets allmänna sammanträde från kommunikationsministeriet ett principbeslut om en övergång till helt digital televisionsverksamhet 31.8.2007 samt om åtgärderna i samband därmed. Förslaget baserades på arbetsgruppens mellanrapport som under remissomgången fått ett relativt positivt mottagande. Ministeriet bad dessutom om sakkunnigutlåtanden av professor Antero Jyränki och professor Mikael Hidén.

Också Rundradion Ab stödde arbetsgruppens förslag i sitt utlåtande. Rundradion Ab föreslog i sitt brev 24.2.2004 till kommunikationsministeriet, efter att ärendet behandlats i bolagets förvaltningsråd, att statsrådet fattar ett principbeslut om en övergång till helt digital televisionsverksamhet 31.8.2007 samt om åtgärderna i samband därmed. Bolagets styrelse meddelade att den skulle föreslå för förvaltningsrådet att detta i mars 2004 beslutar om upphörande med analoga televisionssändningar och om övergång till digital televisionsverksamhet från nämnda tidpunkt.

I principbeslutets föredragningspromemoria granskades grundlagsaspekterna på beslutet med beaktande av yttrandefriheten och rundradioverksamheten som allmännyttig verksamhet, jämlikheten och egendomsskyddet samt beslutsfattandet. Denna granskning skedde på basis av professorerna Jyränkis och Hidéns sakkunnigutlåtanden.

Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg ställer hinder. Televisionen är i detta avseende en viktig form av kommunikation. Av grundlagens 12 § 1 mom. om yttrandefrihet kan enligt föredragningspromemorian ”härledas en förpliktelse att uppfylla villkoret att upphörandet med analoga utsändningar förutsätter att digitalboxar när de analoga sändningarna upphör säljs i den allmänna handeln till ett pris som är rimligt också för mindre bemedlade personer”.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om Rundradion Ab är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisionsutbud för alla på lika villkor.

Bolaget har dessutom specialuppgifter, varmed avses rundradioverksamhet som sköts av ett bolag eller något annat subjekt som ägs av det offentliga samfundet och som finansieras huvudsakligen med offentliga medel.

I fråga om jämlikheten konstaterades i föredragningspromemorian med hänvisning till sakkunnigutlåtandet att de grundläggande fri- och rättigheterna inte får tillhandahållas på ett sätt som marginaliserar någon grupp. Enligt promemorian skall uttryckligen detta beaktas vid den fortsatta beredningen av ärendet.

I fråga om egendomsskyddet anfördes i promemorian att detta inte torde spela någon större roll i sammanhanget. De analoga mottagaranläggningar som tas ur bruk representerar inga större värden, och merparten av alla anläggningar kan fortfarande användas genom anslutning till en digitalbox. Synpunkter som sammanhänger med egendomsskyddet talar emellertid för att konsumenterna i god tid måste informeras om förändringarna i televisionssystemet.

Statsrådets principbeslut innehåller politiska linjedragningar. Professor Jyränki konstaterar i sitt utlåtande att statsrådets avgöranden kan ses som enbart en förberedelse av beslutet i huvudsaken, dvs. att upphöra med de analoga sändningarna, eller också som en följd av detta. Rundradion Ab skall själv fatta det egentliga beslutet att upphöra med analoga sändningar.

Frågan om de kostnader som upphörandet med analoga televisionssändningar innebär för privatpersoner togs upp redan under remissbehandlingen av mellanrapporten, eftersom i några utlåtanden föreslogs att det allmänna skall subventionera t.ex. anskaffningen av digitalboxar. Denna fråga berördes också i de sakkunnigutlåtanden som kommunikationsministeriet inhämtat. Professor Jyränki anförde: "Att skapa en situation där medborgarna i ekonomiskt hänseende de facto blir särbehandlade på grund av att de måste skaffa en ny mottagare eller tilläggsutrustning till sin gamla mottagare (somliga har råd att byta mottagare eller skaffa tilläggsutrustning, andra inte) motsvarar inte syftet med 7 § i lagen om Rundradion Ab eller med 12 § 1 mom. i grundlagen" (Jyränkis kursivering). Enligt Jyränki återstår två alternativ: "antingen måste marknadskrafterna ges tid att verka eller också måste utbytet av mottagarbeståndet subventioneras kraftigt med allmänna medel".

Professor Hidén anförde i sitt utlåtande att om övergången sker ungefär på det sätt som avses i mellanrapporten och i förslagen finns det ingen anledning att anse att slutresultatet eller det före-

gående förfarandet strider mot de grundläggande rättigheterna. Hidén avslutar sitt utlåtande med påpekandet att det "emellertid med beaktande av att allas grundläggande rättigheter skall skyddas är motiverat att under den fortsatta beredningen av reformen uttryckligen dryfta hur man skall förfara i fråga om dem som har använt en apparat som är avsedd för mottagning av analoga sändningar och som fortsättningsvis vill följa sändningarna men som inte har förstått eller, t.ex. på grund av bristande ekonomiska resurser, inte har kunnat skaffa en apparat eller tilläggsutrustning för mottagning av digitala sändningar." Också Hidén hänvisar till att antalet i detta avseende marginaliserade personer kan minskas genom förhandsinformation samt eventuellt genom olika typer av stödåtgärder.

I föredragningspromemorian till principbeslutet gjordes den bedömningen att en s.k. standardbox år 2007 skulle kosta 49 euro och en digital televisionsmottagare 399 euro. Dessa priser ansågs i promemorian vara skäliga. I promemorian konstaterades också: "Med beaktande av att digitalboxar redan nu säljs i den allmänna handeln och att priset på en standardbox har sjunkit snabbt kan den föreslagna övergångstiden anses vara tillräckligt lång. Frågan om en eventuell subventionering av utbytet av mottagarbeståndet med allmänna medel är i detta skede inte aktuell."

Justitiekanslern fann vid listagranskningen ingen anledning att ingripa i principbeslutet. Denna slutsats drog han utifrån grundlagsexpertenas utlåtanden samt utifrån det som anfördes i föredragningspromemorian samt framförallt utifrån den omständigheten att föredragningspromemorian inte helt uteslöt möjligheten att i eventuella marginalfall subventionera anskaffning av apparater som gör det möjligt att följa digitala sändningar. Statsrådet principbeslut gavs 4.3.2004.

Behörighetsvillkoren för tjänsten som Sjöfartsverkets generaldirektör (KM)

En föredragande vid kommunikationsministeriet frågade i samband med tillsättningen av tjänsten som Sjöfartsverkets generaldirektör om det sjökaptensbrev som nämns som alternativt behörighetsvillkor för tjänsten (981/2003) skall vara i kraft eller om behörighetsvillkoret uppfylls i och med att sökanden avlagt examen för erhållande av sjökaptensbrev. Ett sjökaptensbrev gällde utan någon tidsgräns till år 1984, då beman-

ningsförfordningen ändrades (250/1984) så att sjökaptensbrev numera gäller för viss tid. I trafikministeriets beslut om fartygsbesättningens behörighet (1019/1999) föreskrivs om den arbetserfarenhet och de studier i kursform som behövs för förnyande av behörighetsbrev.

Det var fråga om tillsättning av den högsta tjänsten vid Sjöfartsverket, som är den administrativa myndigheten för sjöfarten. Att sjökaptensbrev anges som ett alternativt behörighetsvillkor vid sidan av högre högskoleexamen innebär att sökanden framförallt ska ha sådan yrkesskicklighet, dvs. sådana teoretiska studier och för erhållande av sjökaptensbrev förutsatt och annan erfarenhet som krävs för att tjänsten som generaldirektör för det centrala ämbetsverket för sjöfarten skall kunna skötas med framgång. Om avsikten hade varit att kravet på förnyande av sjökaptensbrevet skulle utsträckas också till behörighetsvillkoren för den administrativa tjänsten som generaldirektör för sjöfartsstyrelsen och sedermera Sjöfartsverket, borde de i förordningen angivna behörighetsvillkoren ha justerats. Avsikten med kravet på förnyande av sjökaptensbrev är framförallt att upprätthålla säkerheten i den praktiska sjöfarten samt fartygssäkerheten. Dessa områden har inte i sig något samband med upprätthållandet av den yrkesskicklighet som direktören för ett administrativt verk förutsatts ha. De tilläggsstudier som krävs för förnyande av sjökaptensbrev har samband med bl.a. utvecklingen av navigations- och kommunikationstekniken.

Justitiekanslerns ståndpunkt, som meddelades föredraganden vid kommunikationsministeriet, var att en sökande som hade fått sjökaptensbrev enligt de tidigare bestämmelserna uppfyllde behörighetsvillkoren för tjänsten som Sjöfartsverkets generaldirektör. Kommunikationsministeriet ombads samtidigt utreda om behörighetsvillkoren för Sjöfartsverkets tjänster i alla avseenden motsvarar de examina och examensbenämningar som anges i 3 § 1 mom. i statsrådets förordning om yrkeshögskolor, bland dessa yrkeshögskoleexamen i sjöfart, till vilken fogas den examensbenämning som gäller för utbildningsprogrammet (YH).

Tillsättning av tjänsten som Konkurrensverkets överdirektör (HIM)

En föredragande vid handels- och industriministeriet sände en föredragningspromemoria som gällde tillsättning av tjänsten som överdirektör

för Konkurrensverket till justitiekanslersämbetet för förhandsgranskning. För det första skulle till början av promemorian fogas en kortfattad beskrivning av Konkurrensverkets viktigaste verksamhetsområden och uppgifter och utifrån dessa redogöras för den förtrogenhet och erfarenhet samt de krav på ledarskap som en framgångsrik skötsel av ämbetsverkets uppgifter och tjänsten förutsätter. Tjänsten hade sökts av sammanlagt åtta personer som uppfyllde behörighetsvillkoren. Endast de fyra främsta sökandenas meriter hade emellertid beskrivits och jämförts sinsemellan. Till denna del var utkastet till föredragningspromemoria inte korrekt upprättat, eftersom man utifrån det också formellt kunde dra den slutsatsen att statsrådet hade beslutat vilka fyra sökande som ansågs vara de mest meriterade. Utnämningpromemorian måste därför kompletteras med uppgifter om alla de sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren. Därefter skulle i meritjämförelsen tas in en redogörelse varav framgick på vilka grunder vissa sökande ansågs vara mera meriterade än andra. Därefter skulle de främsta sökandenas meriter jämföras. Eftersom det var fråga om tjänsten som chef för ett från samhällets synpunkt viktigt ämbetsverk borde de mest meriterade sökandenas personliga arbetserfarenheter och andra meriter ha räknats upp, analyserats och bedömts mera i detalj. Om den slutliga bedömningen avsåg att bedöma de utifrån behörighetsvillkoren mest meriterade sökandenas ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap borde en tillräckligt utförlig redogörelse om saken ha tagits in i promemorian.

Tidsfristen för en tjänsteansökan (MM)

Miljöministeriet hade ledigförklarat en tjänst som direktör för en regional miljöcentral. Ansökningarna skulle ha inkommit till ministeriet senast 29.3.2004. En sökandes ansökan hade med e-post anlänt till ministeriet anmälningstidens sista dag klockan 23.02.

På miljöministeriets förfrågan konstaterade justitiekanslern att i kungörelsen om tjänsten inte nämdes något klockslag eller på annat sätt angavs att ansökningarna skulle ha kommit fram inom tjänstetiden. En sådan tidsangivelse i kungörelsen skulle ha gällt också elektronisk post. Eftersom något klockslag inte nämdes i kungörelsen och eftersom något annat inte föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet när det gäller dokument som hänför sig till anhängiggörandet av ett ären-

de, måste ärendet bedömas i enlighet med den nämnda lagens ursprungliga syfte och med tillämpning av huvudregeln. Frågan om ett dokument som hänför sig till anhängiggörandet av ett ärende har inkommit inom utsatt tid skall sålunda avgöras utgående från den tidpunkt då dokumentet har kommit in i myndighetens datasystem (den tekniska ankomsttidpunkten). Tjänsteansökan skulle sålunda beaktas eftersom den med e-post hade anlänt till miljöministeriets registratur inom den tid som angavs i kungörelsen om tjänsten.

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. Enligt en statsråds skrivelse 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.

Justitiekanslern gav 16.2.2004 ett utlåtande (dnr 14/21/03) till den av riksdagens talmanskon-

ferens tillsatta kommissionen för översyn av EU-procedurer om nuläget i fråga om behandlingen av EU-ärenden samt om utvecklingsbehoven. I utlåtandet behandlas det ovan nämnda förfarandet vid justitiekanslersämbetet samt de anmärkningar som detta föranlett. I utlåtandet behandlas vidare riksdagens utskotts, framförallt grundlagsutskottets ställningstaganden om de grundläggande rättigheternas betydelse för den nationella beredningen av EU-författningar. Eftersom förslagen till EU-författningar i allt större utsträckning har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna bl.a. när det gäller det polisiära och straffrättsliga samarbetet, har justitiekanslern föreslagit att det tas till övervägande om det finns någon anledning att i skrivelserna ta in ett separat avsnitt om förhållandet mellan förslagen till EU-författningar och grundlagens bestämmelser, framförallt med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt.

Klagomål i samband med granskning av föredragningslistorna

Fastställande av tingsrätternas domkretsar (JM)

Enligt rättegångsbalkens 3 kap. 1 § är en tingsrätts domkrets en eller flera kommuner. I samband med att lagstiftningen om förenhetligande av underrätterna trädde i kraft utfärdade statsrådet 19.12.1991 ett beslut om tingsrätternas domkretsar (1623/1991). Statsrådets beslut som utfärdades före grundlagsreformen som trädde i kraft 1.3.2000 var ett s.k. normbeslut. Varken i tingsrättslagens eller i någon annan lag finns det bestämmelser om fastställande av tingsrätternas domkretsar. Med beaktande av vad som i grundlagens 80 § föreskrivs om utfärdande av förordning har ändringar i tingsrätternas domkretsar sålunda inte kunnat fastställas genom förordning av statsrådet. Av denna anledning har vid statsrådets allmänna sammanträde fattats administrativa beslut om ändring av tingsrätternas domkretsar.

I ett avgörande med anledning av ett klagomål över sammanslagningen av Korsholms och Jakobstads tingsrätter (statsrådets beslut 3.10.2002) ansåg justitiekanslern att nuläget, som innebär att lagen inte klart anger hur beslut om tingsrätternas domkretsar skall fattas, måste anses vara otillfredsställande. Fastställandet av tingsrätternas domkretsar gäller inte domstolsväsendets grundstruktur, utan den mera detalje-

rade interna organiseringen av domstolsförvaltningen. Detaljerade beslut om domkretsarnas geografiska områden förutsätter inte reglering på lagnivå. Sådana bestämmelser borde enligt ett bemyndigande i lag kunna utfärdas genom förordning av statsrådet. Justitiekanslern meddelade justitieministeriet sin uppfattning om det rätta sättet att fastställa tingsrätternas domkretsar (835/1/02).

Tillsättning av en tjänst som planeringschef vid undervisningsministeriet (UVM)

SJ som sökt en tjänst som planeringschef vid undervisningsministeriet uppmärksammade i en skrivelse 5.4.2004 justitiekanslern på vissa omständigheter som gällde ansökningsförfarandet och jämförelsen mellan de två främsta sökandenas meriter. SJ bad justitiekanslersämbetet granska statsrådets föredragningslista omsorgsfullt.

Med anledning av skrivelsen gav föredraganden i ärendet en 6.4.2004 daterad utredning som undervisningsministeriets kanslichef förenade sig om med sin underskrift.

Såsom sitt svar konstaterade justitiekanslern följande.

1 Skötseln av de till planeringschefstjänsten hörande uppgifterna i tjänsteförhållande för viss tid

Enligt klagomålet hade SJ i undervisningsministeriets utnämningsspromemoria ställts efter KK eftersom denne enligt ett förordnande skött tjänsten i drygt fyra månader. Tjänsten kunde enligt klagomålet ha förklarats ledig i god tid eftersom det på förhand var känt att den föregående innehavaren skulle gå i pension. Tjänsten förklarades emellertid inte ledig omedelbart utan KK förordnades sköta tjänsten för viss tid.

Justitiekanslern konstaterade i sitt klagomål-savgörande 6.4.2004 att det inte finns några bestämmelser om när en tjänst som blir vakant skall förklarats ledig. Vederbörande myndighet kan enligt sin prövning i det enskilda fallet besluta när tjänsten skall förklarats ledig och bestämma när ansökningstiden börjar. Vid prövningen skall de allmänna förvaltningsprinciperna iakttas, bl.a. jämlikhetsprincipen och principen om ändamålsbundenhet. Den sist nämnda principen innebär bl.a. att en tjänst inte får hållas vakant under en avsevärd tid om det inte finns någon objektivet

godtagbar orsak till detta, t.ex. eventuell omorganisering av ämbetsverkets tjänster eller andra administrativa skäl. Av handlingarna framgår att den föregående innehavaren av tjänsten som planeringschef vid undervisningsministeriet hade avgått med pension 1.9.2003 och att tjänsten förklarades ledig 14.12.2003, dvs. tre och en halv månad efter att den blivit vakant. KK hann innan ansökningstiden gick ut sköta tjänsten med ett visstidsförordnande i ca fyra och en halv månad.

Justitiekanslern har inom laglighetsövervakningen ingripit i fall där tjänster hållits vakanta och tjänsteuppgifterna skötts med visstidsförordnanden närmast i sådana fall där det inte funnit någon motiverad anledning att hålla tjänsten vakant eller då skötseln av tjänsteuppgifterna har ordnats utan något ansökningsförfarande genom regelbundet förnyade tidsbestämda tjänsteförhållanden. Något sådant var det inte fråga om i detta fall utan tjänsten som planeringschef hade förklarats ledig inom en skälig tid efter att den blivit vakant. Av undervisningsministeriets utredning framgår att det fanns godtagbara skäl till att tjänsten förklarades ledig först i slutet av 2003.

Enligt vad justitiekanslern har kunnat konstatera är det relativt sällsynt att en tjänst förklarats ledig innan den formellt blivit vakant. Detta har förekommit endast i fråga om vissa höga tjänster inom statsförvaltningen, då det inte ansetts ändamålsenligt att utfärda ett visstidsförordnande.

KK hade sålunda skött de till tjänsten som planeringschef vid undervisningsministeriet hörande uppgifterna med ett fyra och en halv månads visstidsförordnande. Det var fråga om ett sådant beslut om utnämning av en person till tjänsteman i tjänsteförhållande för viss tid om högst ett år som enligt statstjänstemannaförordningens (971/1994) 20 § fattas av respektive ämbetsverk, dvs. i detta fall av undervisningsministeriet. För att förhindra en sådan kedja av tidsbestämda tjänsteförhållanden som avses ovan och även för att trygga öppenheten och jämlikheten i ärenden som gäller tjänsteförhållanden för viss tid har det vid justitiekanslersämbetet i fråga om granskningen av statsrådets föredragningslistor i praktiken förutsatts att också ett tjänsteförhållande för viss tid offentligt skall förklarats ledigt om redan det första förordnandet är på över ett år utan avbrott, eller i det skedet då förordnandet förnyas så att det sammanlagt pågår över ett år.

I detta fall hade visstidsförordnandet att sköta de till tjänsten som planeringschef vid undervisningsministeriet hörande uppgifterna varit klart kortare än ett år innan tjänsten förklarades ledig.

Undervisningsministeriet hade enligt stats-tjänstemannalagens (750/1994) 9 § och stats-tjänstemannaförordningens 20 § behörighet att besluta om ärendet och ministeriets förfarande kunde enligt vad som anförs ovan anses vara sakenligt.

2 Utnämningsspromemorian

I fråga om motiveringen av utnämningssförslaget konstaterade justitiekanslern att den omständigheten att KK skött uppgifter som planeringschef i ett tidsbestämt tjänsteförhållande var endast ett argument i utnämningssärendet. Skötseln av den vakanta tjänstens uppgifter i ett tjänsteförhållande på fyra och en halv månad innan ansökningstiden gick ut var inte i sig avgörande i ärendet.

Bedömningen av de främsta sökandenas kompetens och jämförelsen mellan sökandenas meriter görs utifrån de för tjänsten bestämda behörighetsvillkoren och de i kungörelsen om tjänsten angivna tilläggskraven samt å andra sidan utifrån tjänstens uppgiftsområde och de uppgifter som hör till tjänsten. I fråga om de tjänster som är mest betydande från samhället synpunkt, till vilken kategori också den i fråga varande tjänsten kan hänföras, fästs också avseende vid de förändringar som väntas ske och vid de nya krav som kommer att ställas när det gäller förvaltningsområdet, tjänstens uppgiftsområden och de uppgifter som hör till tjänsten. Vid bedömningen av ledarförmågan, som anges som ett behörighetsvillkor, skall det beaktas att ministeriets planeringschef inte är chef för en enhet vid ministeriet utan att planeringschefen svarar för koordineringen och ledning av nätverk som består av experter på många områden och representanter för intresseorganisationer, på ett sådant sätt att omfattande utvecklingsprojekt som gäller utbildningspolitiken och utbildningssystemet kan föras framåt och årligen återkommande verkställighetsuppgifter skötas på ett ändamålsenligt sätt. I utnämningsspromemorian behandlades SJ:s långvariga och förtjänstfulla yrkeserfarenhet och ledarerfarenhet i tidigare uppgifter. I utnämningsspromemorian bedömdes å andra sidan sökandenas erfarenhet uttryckligen med avseende på planeringschefstjänstens uppgifter och den ledarförmåga som krävs i tjänsten. Relevanta uppgifter för tillsättningen av tjänsten var utöver tillsättningspromemorian det sammandrag av sökandenas meriter som bifogades föredragningslistan.

Sökandenas språkkunskaper utöver i behörighetsvillkoren angivna kunskaper i svenska kan i jämförelsen mellan sökandenas meriter beaktas endast till den del som det är fråga om i behörighetsvillkoren angivna språkkunskaper eller sådana extra språkkunskaper som nämns i kungörelsen om tjänsten.

Med hänvisning till det som anförs ovan konstaterade justitiekanslern att i samband med klagomålet inte framkommit sådana rättsliga omständigheter som föranleder ett ingripande från justitiekanslerns sida i detta utnämningssärende, som föredras från undervisningsministeriet. Skrivelsen har sålunda inte föranlett ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida.

Skriftliga utlåtanden och framställningar

Betänkandet av arbetsgruppen för utveckling av stödet till ministeriernas politiska ledning (SRK)

Justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 22.7.2004, dnr 16/20/04

Statsrådets kansli bad (SRK 007:00/2004) om ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för utveckling av stödet till ministeriernas politiska ledning. Justitiekanslern anförde följande som sitt utlåtande.

Justitiekanslern ansåg att arbetsgruppen på ett lyckat sätt definierat vilka uppgifter och vilken ställning den nya typen av statssekreterare skall ha. Justitiekanslern hade ingenting att anmärka om de föreslagna bestämmelserna. Enligt justitiekanslerns åsikt hade det däremot eventuellt varit på sin plats att utöka propositionens motivering med några förtydligande synpunkter.

Eftersom statssekreterarna i fråga om tjänsteställningen jämföras med ministeriernas kanslichefer undandörs den — i och för sig ogrundade — misstanken att de skulle placera sig mellan ministern och kanslichefen. I statssekreterarens och kanslichefens tjänsteuppgifter ingår inte att befatta sig med varandras uppgifter. Det är emellertid också ministrarnas sak att som närmaste chef för både statssekreteraren och kanslichefen övervaka att vardera tjänstemannens uppgifter blir utförda samt att den arbetsfördelning mellan å ena sidan statssekreteraren i dennes stabsställning och å andra sidan kanslichefen som linjeansvarig förverkligas, som nämns på sidan 9 i propositionsförslaget. Syftet med statssekreterarsystemet är att utveckla ministeriets ledning, men

samtidigt tillför det denna en ny ledningsfunktion.

Enligt grundlagen utnämns ministrarna i enlighet med förslag av den som valts till statsminister. Detta innebär att statsministern i viss mån kan påverka vilka som väljs till ministrar. Statssekreterarna skall enligt förslaget utnämnas på förslag av ministrarna. Det torde vara på sin plats att ministern på förhand utverkar också statsministerns godkännande för sitt förslag, eftersom det är fråga om att sköta ett viktigt regeringspolitiskt uppdrag vid sidan av ministern.

Arbetsgruppen föreslog att benämningen konsultativ tjänsteman på en ministers politiska medarbetare slopas. Justitiekanslern omfattar detta förslag. Också riksdagens grundlagsutskott hänvisade till dessa konsultativa tjänstemän i sitt betänkande med anledning av en proposition med förslag till lag om statsrådet (GrUB 13/2002 rd, s. 3). Hänvisningens ordalydelse kan anses vara åtminstone i viss mån kritisk.

Betänkandet av kommittén för utveckling av domstolsväsendet (JM)

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 6.4.2004, dnr 6/20/04

Justitieministeriet bad om ett utlåtande om ett bestående som kommittén för utveckling av domstolsväsendet överlämnade 16.12.2003. I betänkandet behandlades följande teman: ärenden som behandlas i domstol, rättegångsförfaranden, rättegångsbiträden, alternativa sätt att lösa konflikter, kompetens och yrkesskicklighet, domstolsorganisationen, ledningen av domstolarna samt domstolarnas centralförvaltning.

Enligt begäran om utlåtande var många av kommitténs utvecklingsförslag redan under beredning på justitieministeriets olika avdelningar, i arbetsgrupper eller inom andra utvecklingsprojekt. Utlåtanden om dessa kommer att inhämtas senare. I sin begäran nämnde justitieministeriet därför uttryckligen de delområden som det ville ha utlåtande om i detta skede. Utlåtandena kunde också inskränkas till något visst avsnitt i betänkandet.

Justitiekanslern konstaterade följande som sitt utlåtande.

Utvecklingskommittén har utrett riktlinjerna för utvecklingen av domstolsväsendet på lång sikt. Betänkandet är relativt omfattande och innehåller flera förslag som tangerar politiskt

beslutsfattande. Efter att ha läst betänkandet beslöt justitiekanslern inrikta sitt utlåtande på de delområden som är relevanta för justitiekanslerns behörighet och tillsyn.

Rättegångsbiträden

Kommittén anser att behörighetsvillkoren för rättegångsbiträden och -ombud borde stramas åt. Målet bör vara att rättegångsbiträden och -ombud som driver andras ärenden i domstol måste vara yrkesmässigt kompetenta och klanderfria i yrkesetiskt hänseende. Deras verksamhet måste enligt förslaget stå under tillsyn och disciplinär kontroll av ett självständigt och oavhängigt organ. Enligt kommitténs bedömning finns det inget behov av ett system som innebär att det blir obligatoriskt att anlita biträde. Det är emellertid skäl att skärpa behörighetskraven samt att införa ett system som innebär att det krävs tillstånd för att sköta uppdrag som rättegångsbiträde och -ombud.

En modell som har vunnit understöd i kommittén är ett på Finlands Advokatförbunds organisation baserat advokatmonopol och en från Finlands Advokatförbund fristående licensmodell som innebär att någon annan organisation eller myndighet än Advokatförbundet beviljar licens att verka som rättegångsbiträde och -ombud.

Den till justitiekanslerns uppgifter hörande övervakningen av advokaterna har samband både med justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning och med Advokatförbundets övervaknings- och disciplinsystem. Övervakningen riktas mot Finlands Advokatförbund som i sin tur har ett direkt ansvar för övervakningen av sina medlemmar samt av de offentliga rättsbiträdena. Avsikten med fördelningen av övervakningsbehörigheten mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är att dels trygga advokaternas och rättsbiträdenas oavhängighet som bevakare av sina huvudmäns rättigheter och dels att trygga övervakningens effektivitet.

Disciplinärendena och de övriga övervakningsärendena har skilts från varandra. Direkt som disciplinärenden anhängiggörs klagomål från advokaters huvudmän samt efter justitiekanslerns och domstolarnas anmälningar. Disciplinärendena behandlas av disciplinnämnden. Sedan år 2002 har trenden varit att antalet disciplinärenden ökat.

Disciplinsystemet utvecklas som bäst. Justitieministeriet tillsatte 5.2.2002 en arbetsgrupp un-

der ledning av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka som gavs i uppdrag att utifrån Finlands Advokatförbunds propositionsutkast utforma en regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om advokater. Arbetsgruppen överlämnade sitt enhälliga betänkande till justitieministeriet 18.6.2002. Någon proposition har inte ännu avlåtits till riksdagen.

Arbetsgruppen hade som mål att öka offentligheten och trovärdigheten av den övervakning som avser advokaternas yrkesutövning och behandlingen av arvodestvister. Syftet med reformen är att förbättra rättsäkerheten, fördela övervakningsresurserna på ett ändamålsenligt sätt samt modernisera påföljdssystemet. I fråga om behandlingen av arvodestvister är strävan att förbättra rättsskyddet och konsumentskyddet för advokaternas klienter.

Skärpningen av behörighetsvillkoren för rättegångsbiträden och -ombud och övergången till ett tillståndssystem är historiskt sett en betydelsefull ändring. Med tanke på den fortsatta beredningen kommer de olika parternas synpunkter på ändringen att inhämtas. Kommitténs ställningstagande som innebär att enhetliga yrkesetiska regler skall tillämpas på rättegångsbiträden och -ombud samt att samma utbildnings- och övervakningssystem skall gälla för båda yrkesgrupperna kan enligt justitiekanslerns uppfattning betraktas som en förbättring av klienternas rättsäkerhet och konsumentskyddet. Den nuvarande situationen, som innebär att en del av ombuden står helt utanför all övervakning, kan inte anses vara tillfredsställande. Om man i framtiden går in för att effektivisera domstolarnas övervakning på det sätt som föreslås i betänkandet, vilket i sig är ett förslag som är värt att understöda, anser justitiekanslern att det är viktigt att också domstolarnas möjligheter att sköta denna uppgift bedöms med tanke på ett eventuellt behov av ekonomiska tilläggsresurser.

Inrättande av en övervakningsnämnd för domare

I sin ovan nämnda skrivelse avgränsade ministeriet den allmänna laglighetsövervakningen i samband med inrättandet av en övervakningsnämnd så att den inte omfattas av remissbehandlingen. Eftersom kommitténs förslag är relativt knapphändigt motiverat och kommittén åtminstone inte har vänt sig till justitiekanslersämbetet för att få information om laglighetsövervakarnas prövning och avgörande av klagomål mot doma-

re eller om inspektionen av domstolarna i övrigt, anser justitiekanslern det vara nödvändigt att yttra sig om betänkandet också till denna del.

Utvecklingskommitténs viktigaste ställningstagande till frågan om justitiekanslerns behörighet gäller ett eventuellt inrättande av en nämnd för övervakning av domare. I betänkandet föreslås att det inrättas en sådan nämnd. Detta skulle på sikt leda till att de båda laglighetsövervakarnas befogenheter måste granskas också med grundlagen som utgångspunkt. Om det inrättas ett särskilt organ för övervakning av domare måste de allmänna laglighetsövervakarnas övervakning av domarna slopas.

På ett allmänt plan motiverar kommittén behovet att inrätta en övervakningsnämnd med att justitiekanslerns och justitieombudsmannens laglighetsövervakning av domarna är exceptionell. Enligt betänkandet kan en utomstående övervakning av domstolsväsendet i princip ifrågasättas, men enligt kommitténs åsikt har i synnerhet justitieombudsmannens övervakning långa nationella traditioner.

I fråga om inrättandet av övervakningsnämnden i allmänhet hänvisar justitiekanslern till betänkandet 14.3.2000 av justitieministeriets arbetsgrupp för domardisciplin och till sitt utlåtande 14.8.2000 (dnr 25/20/00). Slutsatsen av justitiekanslerns utlåtande var att det nuvarande systemet för övervakning av domare är tillräckligt effektivt och fungerar bra.

I fråga om den kringskärning av de allmänna laglighetsövervakarnas behörighet som skulle bli följden av att en övervakningsnämnd inrättas konstaterar justitiekanslern allmänt att motiveringarna för betänkandet är knapphändiga med beaktande av den stora betydelse som kommitténs ställningstagande eventuellt i framtiden får för behörigheten. Betänkandet tar inte heller ställning till innehållet i eller förfarandena för laglighetsövervakningen av domstolarna. Av denna anledning är det nödvändigt att på ett allmänt plan behandla justitiekanslersämbetets förfaranden vid övervakningen av domstolarna samt de för en helhetsbedömning relevanta omständigheter som inte framgår av betänkandet.

Enligt grundlagens 108 och 109 § om laglighetsövervakningen skall justitiekanslern och justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen när de sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt grundlagens 110 § fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd av justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Justitiekanslern övervakar lagligheten av domstolarnas verksamhet genom att pröva klagomål och genom att också på eget initiativ ta upp ärenden till behandling. Eftersom den dömande makten enligt grundlagen utövas av oberoende domstolar är övervakningen av domstolarnas rättskipningsverksamhet i praktiken snävare än övervakningen av förvaltningsverksamheten. När det gäller övervakningen av domstolarnas rättskipning kan justitiekanslern i allmänhet endast ingripa i procedurfel samt i kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Om allmänna missförhållanden konstateras i rättskipningen föreslår justitiekanslern att dessa avhjälps genom lagstiftning. Det är svårt att tänka sig att en övervakningsnämnd skulle kunna ges en mera omfattande behörighet utan att principen om den dömande maktens oberoende kränks.

Den laglighetsövervakning av domstolarna som justitiekanslersämbetet utför på eget initiativ har skett bl.a. genom granskning av brottmålsdomar. Enligt 17 § (139/1986) i förordningen om verkställighet av fängelsestraff skall rättsregistercentralen enligt av justitiekanslern utfärdade anvisningar månatligen till justitiekanslern sända in avskrifter av de beslutsmeddelanden som den fått. Enligt hovrättsförordningens 23 § 2 mom. (211/1994) skall hovrätten för kännedom tillstålla justitiekanslern sina granskningsfiskalers granskningsberättelser. Hovrätterna har också tillstållt justitiekanslern berättelserna över de inspektioner av tingsrätterna som de utförde år 2002.

År 2003 inkom till justitiekanslern 220 klagomål som antingen helt eller delvis gällde allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande inkom 53 klagomål och över specialdomstolarnas förfarande 24 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål som gällde samtliga domstolstyper ökade något jämfört med föregående år.

Enligt diarieuppgifterna om 2003 års åtgärdsavgöranden gällde 14 anmärkningar åtminstone delvis en domstol (sammanlagt 18 st. anmärkningar) medan 47 fall där justitiekanslern meddelat sin uppfattning delvis gällde en domstol (sammanlagt 121 st.) och 9 ställningstaganden gällde en domstol (sammanlagt 58 st.). I ett fall bad justitiekanslern dessutom riksåklagaren väcka åtal mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikt och i andra hand för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Dessa siffror visar att justitiekanslern i sin laglighetsövervakning relativt ofta varit tvungen att ingripa i domstolarnas förfarande

och också kritisera detta, i vissa fall t.o.m. väcka åtal. Inrättandet av en övervakningsnämnd kan sålunda inte motiveras med ett behov av effektivare övervakning av domstolarna. Å andra sidan kan inte heller en sänkning av nivån på övervakningen motiveras.

Enligt justitiekanslerns åsikt motiverar utvecklingskommittén förslaget att slopa de allmänna laglighetsövervakarnas övervakning av domarna med framförallt två omständigheter. Som en omständighet som talar för en övervakningsnämnd framhåller den att nämndens behörighet kunde vara mera omfattande än laglighetsövervakarnas. En övervakningsnämnd kunde behandla klagomål mot domare också i ett skede då en rättegång pågår, vilket laglighetsövervakarna inte kan göra. Enligt betänkandet kan dessutom den bedömningen göras att domarna bättre skulle beakta en övervakningsnämnds beslut, eftersom nämndens medlemmar skulle representera domarkåren och inte laglighetsövervakare som är utomstående i förhållande till domstolsväsendet.

Uppfattningen att de allmänna laglighetsövervakarna inte kan behandla klagomål mot en domare medan en rättegång pågår är felaktig. Vid en helhetsbedömning av frågan är det naturligtvis skäl att beakta gränserna för den allmänna laglighetsövervakningen samt övervakningens natur. Eftersom domstolarna är oavhängiga skulle också en övervakningsnämnd vara tvungen att iaktta tredelningen av den offentliga makten.

De utlåtanden som inkommit från domstolsväsendet är intressanta när det gäller frågan om domarkåren bättre skulle beakta en övervakningsnämnds beslut och de torde också vara belysande för domarkårens syn på saken. Dessa aspekter behandlas inte i kommitténs betänkande. I motiveringen behandlas inte heller problem som framkommit i samband med de allmänna laglighetsövervakarnas övervakning av domstolarna eller ställningstaganden som eventuellt äventyrat domstolarnas oavhängighet. Justitiekanslern anser det därför vara viktigt att det redan före en eventuell fortsatt beredning görs en bedömning av vad laglighetsövervakningen av domstolarna inneburit och hur det nuvarande systemet har fungerat samt av eventuella problem i fråga om rättssäkerheten. I detta sammanhang är det också skäl att utreda vilken trovärdighet en sådan nämnd skulle ha utåt. En utomstående betraktare uppfattar sällan intern övervakning inom en yrkeskår som särskilt trovärdig. Som ett exempel kan nämnas den ständiga kriti-

ken mot Finlands Advokatförbunds disciplin-nämnd.

I betänkandets motiveringsavsnitt konstateras att en övervakningsnämnd kunde rikta kritik mot en domare och ge domaren varning och dessutom väcka åtal. Övervakningsnämnden kunde sålunda på sikt fungera som ett slags åtalsfilter för domare. Det vore då fråga om en för Finlands förhållanden exceptionell kollegial åtalsprövning. De avsnitt i betänkandet som innehåller motiveringar och ställningstaganden är i viss mån inexact utformade och frågan om utformningen av en eventuell åtalsprövning har lämnats öppen.

När det gäller justitiekanslerns behörighet måste man vid bedömningen beakta också grundlagens tidigare nämnda 110 § enligt vilken beslut om väckande åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller av justitieombudsmannen. Denna bestämmelse har fått sin slutliga utformning i riksdagens grundlagsutskott (GrUB 10/1998 rd). Enligt 9 § 2 mom. i lagen om allmänna åklagare fattas beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Statsåklagarna vid Riksåklagarämbetet skall enligt 7 § 2 mom. i lagen om allmänna åklagare utföra åtal som justitiekanslern eller justitieombudsmannen har beslutat väcka.

I regeringsformens 46 § 2 mom. fanns en bestämmelse om justitiekanslerns åtalsrätt. Justitiekanslerns åtalsrätt i fråga om domare kvarstod trots att uppgifterna som högsta åklagare i övrigt överfördes till riksåklagaren genom den totalrevidering av åklagarväsendet som trädde i kraft 1.12.1997.

I beredningshandlingarna för totalrevideringen (RP 131/1996 rd) konstateras att eftersom det ankommer på justitiekanslern att övervaka domstolarnas verksamhet är det skäl att bibehålla justitiekanslerns åtalsprövningsrätt i fråga om domare.

Justitiekanslerns rätt att åtala domare och skötseln av denna uppgift sammanhänger väsentligen med laglighetsövervakningen av domstolarna och den information som fås på detta sätt. I de relativt nyligen genomförda totalrevideringarna av lagstiftningen om åklagarväsendet och av grundlagen ansågs det vara skäl att bibehålla de allmänna laglighetsövervakarnas åtalsrätt i fråga om domare. Kommitténs ställningstagande skulle leda till att den föreslagna ändringen, också om den skulle gälla endast den allmänna laglighetsövervakningen, i praktiken har betydelse för åtalsrätten. Om kommittén har tänkt sig sådana ändringar i justitiekanslerns behörighet som påverkar justitiekanslerns åtalsrätt får ändringarna mera omfattande verkningar på grundlagsnivån. Eftersom frågan om övervakningsnämndens behörighet och förfaranden lämnas öppen är det svårt att bedöma verkningarna på den övriga lagstiftningen.

Kommitténs uppdrag bestod enligt betänkandet i att göra en utredning av riktlinjerna för utvecklingen av domstolsväsendet. Kommittén skulle framförallt inrikta sig på rättssäkerhets- och framtidsanalyser samt på avvägning av samhälleliga värderingar och utvecklingstrender. Utgångspunkt för arbetet skulle vara grundlagens principer om utövande av den dömande makten samt grundrättighetsaspekten.

Betänkandets avsnitt om de allmänna laglighetsövervakarna är relativt kort. Kommitténs ställningstagande innebär emellertid en sådan eventuell framtida ändring av grundlagens bestämmelser som återverkar på de allmänna laglighetsövervakarnas behörighet. Det hade sålunda varit motiverat att i detta sammanhang behandla också den statsförfattningsrättsliga sidan av saken.

Mellanbetänkandet av beredskapslagskommissionen (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till justitieministeriet 22.7.2004, dnr 14/20/04

Justitieministeriet gav i ett brev 11.6.2004 olika myndigheter, bl.a. justitiekanslersämbetet, tillfälle att ta ställning till beredskapslagskommissionens mellanbetänkande (justitieministeriet, kommittébetänkande 2004:1).

Kommissionen har i enlighet med sitt uppdrag behandlat vissa statsförfattningsrättsliga problem i beredskapslagstiftningen och skisserat upp preliminära verksamhetsmodeller. Kommissionen anser att det största statsförfattningsrättsliga problemet i beredskapslagen är att den bygger på delegering av lagstiftningsmakt. Vidare påtalar kommissionen beredskapslagens omfattande definition av begreppet undantagsförhållanden med avseende på grundlagens 23 § samt beredskapslagens karaktär av undantagslag. Riktlinjerna för den nya beredskapslagen har dragits upp utgående från att delegeringen av lagstiftningsmakt slopas och att den nya lagen skall stiftas i den lagstiftningsordning som gäller för en vanlig lag.

Som sitt ställningstagande anför justitiekanslern följande.

Efter att den nya grundlagens stiftats och trätt i kraft har det kunnat konstateras att tidigare gällande lagstiftning inte i alla avseenden motsvarar de krav som grundlagen ställer. Av denna anledning har det varit nödvändigt att se över lagstiftningen och vid behov ändra den i överensstämmelse med grundlagen. Det har framförallt varit nödvändigt att ganska bestämmelser som berör grundläggande rättigheter. Med beaktande av att beredskapslagen i många avseenden möjliggör djupa ingrepp i de grundläggande rättigheterna är det särskilt motiverat och viktigt att beredskapslagen ses över och revideras så att den stämmer överens med grundlagen.

Justitiekanslern anser att kommissionen i sitt mellanbetänkande uppmärksammar relevanta problem och förenar sig därför om kommissionens bedömningar, ställningstaganden och slutsatser. Samtidigt uppmärksammar justitiekanslern följande synpunkter.

I sin tolkning av grundlagens 23 § utgår kommissionen från att andra kriser än sådana som utgör ett militärt hot inte kan betraktas som undantagsförhållanden i den bemärkelse som paragrafen avser. Justitiekanslern anser att en sådan slutsats visserligen kan dras men uppmärksammar framförallt den omständigheten att man i samband med grundrättighetsreformen, då grundlagens gällande 23 § utformades, inte behandlade frågan om vad som avses med undantagsförhållanden. Lagstiftarens ståndpunkt är sålunda öppen i detta avseende. I regeringens proposition nämns att bestämmelsen om undantagsförhållanden "ersätter" den då gällande regeringsformens 16 § (RP 309/1993 rd s. 74), sålunda inte "motsvarar" den nämnda paragrafen.

Också en granskning av bestämmelsens ordalydelse torde tala till förmån för en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet, eftersom ett väpnat angrepp kan tänkas innebära ett militärt hot (justitiekanslern anser det vara tämligen klart att begreppet väpnat angrepp innefattar sådan omfattande terrorism som kommissionen nämner). Om avsikten sålunda är att begränsa bestämmelsen till ett militärt hot skulle detta uttryck sannolikt ha använts i bestämmelsen.

I bestämmelsen används vid sidan av uttrycket väpnat angrepp också uttrycket undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de kan jämföras med ett sådant angrepp. Detta tillägg ger enligt justitiekanslerns åsikt ytterligare anledning att eventu-

ellt tillämpa grundlagens 23 § ur ett vidare perspektiv än med kommissionens utgångspunkt, eftersom det annars är svårt att se idén med kommissionens tillägg — tautologier brukar undvikas i lagtext. Justitiekanslern uppmärksammar också uttrycket "så allvarliga... att de kan jämföras" och sålunda inte t.ex. "till sin natur kan jämföras med".

I regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna anför (s. 75): "Med undantagstillstånd avses detsamma som med begreppet "allmänt nödläge" i internationella konventioner om mänskliga rättigheter". Kommissionen påpekar (s. 31) med hänvisning till FN:s människorättskommittés tolkning att kommittén framhållit att "en fördragsslutande stat måste göra en strikt bedömning av om åtgärderna är berättigade och nödvändiga i det fall att den möjlighet till avvikelse som artikel 4 tillåter utnyttjas i något annat sammanhang än en väpnad konflikt". — Justitiekanslern anser att begreppet "allmänt nödläge" i sig är tämligen omfattande och svårt att avgränsa endast till ett militärt hot.

Justitiekanslern anser att kommissionen på ett lyckat sätt dragit upp riktlinjerna för alternativa regleringar, även om det i detta skede är svårt att ta ställning till dem. Det torde vara möjligt att välja mellan olika alternativ först i det skedet då kommissionen kan lägga fram utkast till bestämmelser och då den framförallt kan lägga fram en slutgiltig tolkning av den regleringsfullmakt som grundlagens 23 § innebär.

Med beaktande av att den gällande beredskapslagen inte har tillämpats i praktiken är det eventuellt tänkbart att utgå från en regleringsmodell som innebär att lagen justeras så litet som möjligt.

En sammanslagning av beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd vore i och för sig logisk och motiverad också av den anledningen att samma ministerium kunde bereda och föredra båda lagarna. Till följd av lagstiftningens statsförfattningsrättsliga kopplingar kunde justitieministeriet vara föredragande ministerium. I det fall att antalet bestämmelser som berörs inte blir särskilt stort, vilket är sannolikt, är fördelarna av en sammanslagning måhända inte särskilt stora. Detta kommer att vara fallet framförallt om grundlagens 23 § tolkas så att den endast avser militärt hot. I så fall blir det i varje fall nödvändigt att utfärda bestämmelser om bl.a. storolyckor och allvarliga ekonomiska kriser samt om sjukdomsepidemier. Dessa bestämmelser torde i

själva verket kunna anses vara de mest brådskan-
de.

Justitiekanslern konstaterar sålunda att be-
redskapslagstiftningen i praktiken har tillämpats
endast i samband med tillfälliga övningar. Under
de senaste sju åren har endast en krisövning ge-
nomförts på statsrådsnivå. Det är sålunda ytterst
önskvärt att kommissionen i sitt arbete och i sina
förslag beaktar också den omständigheten att
beredskap för undantagsförhållanden förutsät-
ter såväl vederbörliga bestämmelser som praktis-
ka övningar i tillämpningen av bestämmelserna
på alla förvaltningsnivåer. Justitiekanslern anser
att kommissionens åsikt, att det är de behöriga
myndigheterna och inte specialorganisationer
som också i undantagsförhållanden skall svara
för beslutsfattande och verkställighet, är väl mo-
tiverad och värda att bygga vidare på.

Offentlighetsprincipen och kopieringsavgifter (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till
justitieministeriet 10.9.2004, dnr 17/20/04

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett
utlåtande om en arbetsgrupps promemoria om
offentlighetsprincipen och om avgifter för kopior
av myndighetshandlingar.

Arbetsgruppen gavs i uppdrag att utreda och
bedöma de prissättningsgrunder som tillämpas i
samband med lagen om offentlighet i myndighe-
ternas verksamhet, förhållandet mellan den til-
lämpade prissättningen och syftet med offentlig-
hetslagen samt den ändamålsenligaste metoden
att inom statsförvaltningen bära upp avgifter för
information som avses i offentlighetslagen, på
det sätt som planerades i samband med att offentlig-
hetslagen stiftades. Arbetsgruppens uppdrag
utvidgades senare till att omfatta också de pris-
sättningsprinciper som tillämpas inom kommun-
förvaltningen.

Enligt arbetsgruppens promemoria visar de
utredningar som gjorts om lagstiftningen och
likaså de utredningar som gjorts för uppföljning-
en av offentlighetslagen att det mål som ställdes
upp när offentlighetslagen stiftades inte har
nåtts. Den rådande situationen kan inte godtas
när det gäller de mål som ställdes upp för totalre-
videringen av lagstiftningen och syftet med of-
fentlighetsprincipen.

I fråga om behovet av enhetliga bestämmelser
hänvisade justitiekanslern till riksdagens yttran-
de (RSk 7/2004 rd) med anledning av statsrådets

redogörelse om verkställigheten av den nya of-
fentlighetslagstiftningen (SRR %/2003 rd). Riks-
dagens förvaltningsutskott konstaterar i sitt be-
tänkande (FvUB 6/2004 rd) att det är nödvändigt
att precisera grunderna för kopieringsavgifterna
inom stats- och kommunalförvaltningen samt att
utskottet anser att de nödvändiga lagändringarna
brådskar. Också inom justitiekanslersämbe-
tets laglighetsövervakning har de föreslagna lag-
ändringarna ansetts nödvändiga för att underlätta
lagtolkningen.

Justitiekanslern förenar sig om arbetsgrup-
pens förslag att ta in bestämmelserna i offentlig-
hetslagen och om förslaget att i kommunallagen
ta in hänvisningar till offentlighetslagen samt
anser att arbetsgruppens slutsatser är motiverade.

Med beaktande av grundlagens bestämmelser
förenar sig justitiekanslern om arbetsgruppens
slutsats att avgiftsgrunderna bör bestämmas utifrån
att rätten till information hör till de grund-
läggande rättigheterna samt utifrån vilken typ av
information en begäran gäller. Justitiekanslern
förordar förslaget om två avgiftsnivåer, för att
sådant utlämnande av information som från
myndigheternas synpunkt är särskilt kostnads-
krävande inte skall drabba utlämnande av infor-
mation som inte är mera kostnadskrävande än
 normalt. Vid den fortsatta beredningen kommer
frågan om utlämnande av information i större
skala sannolikt att utredas närmare och likaså
eventuella problem i samband därmed. Justitie-
kanslern anser att de i motiveringen framförda
synpunkterna på lagstiftningsordningen är sak-
liga.

Försäkringsdomstolens ledamöter i bisyssla (JM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till
justitieministeriet 1.11.2004, dnr 23/20/04

Justitieministeriets justitieförvaltningsavdel-
ning bad justitiekanslern ge ett utlåtande om
tillsättning av försäkringsdomstolsledamöter i
bisyssla särskilt för behandling av olycksfalls-
ärenden som gäller lantbruksföretagare.

Till begäran om utlåtande fogades en
17.9.2004 daterad framställning som inkommit
till justitieministeriet från Centralförbundet för
lant- och skogsbruksproducenter MTK rf samt
en 21.9.2004 daterad framställning som inkom-
mit till justitieministeriet från försäkringsdoms-
tolen.

Som sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern följande.

Ärendet har samband med lagen om försäkringsdomstolen som trädde i kraft 1.5.2003. Samtidigt som lagen om försäkringsdomstolen förnyades också bestämmelserna om försäkringsdomstolens lekmannaledamöter. Lagens 11 § är rubricerad "Ledamöter förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet". Enligt punkt 2.2. i den allmänna motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsdomstolen (RP 101/2002 rd) var avsikten att förtydliga bestämmelserna om de övriga ledamöterna. I 5 a § (278/1999) i den tidigare lagen om försäkringsdomstolen (14/1958) föreskrevs med omfattande laghänvisningar om lekmannaledamöternas deltagande. Avsikten var att i tekniskt hänseende ändra den nya lagens bestämmelse om saken så att den inte skulle bygga på laghänvisningar utan på de olika kategorierna av förmåner.

Enligt den tidigare lagen utsågs särskilda lekmannaledamöter för behandling av pensionsärenden och olycksfallsförsäkringsärenden. Enligt detaljmotiveringen till lagförslagets 11 § behövs emellertid i dessa ärenden samma typ av sakkunskap om arbetslivet och förhållandena på arbetsmarknaden. Därför föreskrivs i 11 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försäkringsdomstolen att dessa ledamöter förordnas på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna när det är fråga om bl.a. a) ärenden som gäller arbetspension för personer i privaträttsligt anställningsförhållande och b) ärenden som gäller olycksfallsförsäkring. De "ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden" och som förordnas på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna deltar sålunda i behandlingen av både ärenden som gäller arbetspension för personer i privaträttsligt arbetsförhållande och ärenden som gäller olycksfallsförsäkring.

Bestämmelserna om försäkringsdomstolens ledamöter i bisyssla gäller grunderna för förordnande av sådana ledamöter i en specialdomstol som i enlighet med grundlagens 98 § 3 mom. utövar domsrätt på särskilt angivna områden samt de kategorier av ärenden i vilkas behandling ledamöterna i bisyssla deltar. När det är fråga om en sådan oberoende domstol som i enlighet med grundlagens 3 § 3 mom. utövar dömande makt måste det förutsättas att också den lag som gäller domstolen i fråga är så entydigt utformad att det framgår vilka typer av förmånsärenden de ledamöter i bisyssla del-

tar i som förordnas på förslag av de i lagen angivna organisationerna. I enlighet med lagreformens syfte är det här inte fråga om att förordna ledamöter i bisyssla skilt för förvärvspensionsärenden och olycksfallsförsäkringsärenden utan uttryckligen om att förordna ledamöter i bisyssla för båda ärendegrupperna.

De ärenden som skall behandlas av de ledamöter i bisyssla som förordnas på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna stämmer överens med de målsättningar (kategorier av ärenden) som anges i motiveringen till 11 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försäkringsdomstolen och anges också entydigt i själva lagtexten. Såsom ovan konstateras deltar de nämnda ledamöterna bl.a. i behandlingen av a) ärenden som gäller arbetspension för personer i privaträttsligt anställningsförhållande och b) ärenden som gäller olycksfallsförsäkring.

Enligt detaljmotiveringen till 11 § 1 mom. 5 punkten i förslaget till lag om försäkringsdomstolen avses i 5 punkten "ärenden som gäller pensionskyddet för personer som i vid bemärkelse verkat som lantbruksföretagare". Till denna kategori av lagar hänförs enligt motiveringstexten bl.a. lagen om pension för lantbruksföretagare och även lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare. I 11 § 1 mom. 5 punkten i lagen om försäkringsdomstolen föreskrivs emellertid att ledamöterna i bisyssla förordnas på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension eller olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare och om personer som arbetat i uppgifter som kan jämföras med lantbruksföretagares uppgifter. I lagrummet föreskrivs inte uttryckligen att medlemmarna skall förordnas på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det är fråga om olycksfallsförsäkringsärenden som gäller lantbruksföretagare och personer som arbetat i uppgifter som kan jämföras med lantbruksföretagares uppgifter. Uttrycket "som arbetat" i 5 punkten hänvisar till pensionsärenden medan uttrycket "i tjänst/anställning" som används i punkterna 1—4 begreppsmässigt innefattar också olycksfallsärenden.

Av detaljmotiveringen till 11 § 1 mom. 5 punkten i förslaget till lag om försäkringsdomstolen framgår att avsikten varit att utgå från förmånskategorierna också i ärenden som gäller lantbruksföretagare. I fråga om olycksfallsförsäkringsärenden kunde detta emellertid inte genomföras i lagtexten. Det är i och för sig ett förtydligande att i lagen om försäkringsdomsto-

len inte längre räknas upp alla de åtta lagar gällande pensioner, ersättningar och stöd som nämns i detaljmotiveringen (s. 18) till 11 § 1 mom. 5 punkten i förslaget till lag om försäkringsdomstolen. Justitiekanslern anser å andra sidan att olycksfallsärenden utgör en särskild förmånskategori som i fråga om lantbruksföretagare skiljer sig från de pensioner, ersättningar och stöd som räknas upp i detaljmotiveringen till lagförslagets 11 § 1 mom. 5 punkten och att 11 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försäkringsdomstolen sålunda är korrekt utformad i systematiskt hänseende.

I fråga om någon av de arbetstagar-, tjänstemanna- eller företagargrupper som nämns i 11 § i lagen om försäkringsdomstolen gäller i fråga om olycksfallsförsäkringsärendena ett så pass speciellt och innehållsmässigt annorlunda förmånssystem jämfört med samma gruppers pensionsärenden att det vore skäl att uttryckligen nämna olycksfallsförsäkringsärendena i lagen, i synnerhet som detta har gjorts i fråga om de grupper som avses i 11 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försäkringsdomstolen.

Justitiekanslern konstaterar vidare att ett sådant tolkningsalternativ att de på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna förordnade ledamöternas deltagande i behandlingen av olycksfallsförsäkringsärenden skulle bestämmas enligt vad som i 11 § 1 mom. 1 punkten föreskrivs om olycksfallsförsäkringsärenden, enligt hans åsikt inte är en juridiskt hållbar lösning. I lagrummet är det nämligen inte enbart fråga om försäkringsdomstolens verksamhet då den kallar in ledamöter i bisyssla för behandling av ärenden. Det är också fråga om de i lagen avsedda mest representativa organisationernas verksamhet då de för justitieministeriet lägger fram sitt förslag till ledamöter i bisyssla som förordnas av statsrådets allmänna sammanträde. Det kan entydigt konstateras att de mest representativa lantbruksföretagarorganisationer som avses i 11 § 1 mom. 5 punkten i lagen om försäkringsdomstolen inte är identiska med de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som avses i paragrafens 1 mom. 1 punkten.

De nya bestämmelserna om försäkringsdomstolens ledamöter i bisyssla stämmer huvudsakligen överens med de mål som ställdes upp för revideringen av bestämmelserna (övergången från laghänvisningar till reglering enligt förmånskategori). Med hänvisning till det som anförts ovan anser justitiekanslern att 11 § i lagen om försäkringsdomstolen emellertid i fråga om de olycksfallsärenden som avses i lagrummet är

bristfällig på det sätt som nämns ovan, vilket har orsakat ovisshet i förvaltningshänseende samt divergerande tolkningar vid domstolen i fråga, dvs. försäkringsdomstolen. Av denna anledning och eftersom det utöver försäkringsdomstolens behöriga sammansättning är fråga också om respektive centrala lantbruksföretagarorganisationers åtgärder när de föreslår ledamöter i bisyssla till en oberoende domstol, stannade justitiekanslern för att justitieministeriet skall vidta åtgärder för att precisera 11 § i lagen om försäkringsdomstolen på så sätt att också andra ledamöter i bisyssla än de som avses i 11 § 1 mom. 1 punkten skall delta både i behandlingen av pensionsärenden enligt 11 § 1 mom. 1—5 punkten och i behandlingen av ärenden som gäller olycksfallsförsäkringspensioner.

Republikens president avlät 19.11.2004 regeringens proposition med förslag till en sådan ändring av 11 § i lagen om försäkringsdomstolen att bestämmelsen om förordnande av ledamöter i bisyssla preciseras så att de medlemmar som förordnas på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna skall delta i försäkringsdomstolens behandling av ärenden som gäller förvärvspension för lantbruksföretagare.

Republikens president stadfäste 21.12.2004 ändringen av 11 § i lagen om försäkringsdomstolen (RSv 213/2004 rd). Lagen trädde i kraft 1.1.2005.

Behörigheten vid avstängning av chefen för skyddspolisen (IM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till inrikesministeriet 27.8.2004, dnr 19/20/04

I statstjänstemannalagens 40 § föreskrivs om förutsättningarna för avstängning från tjänsteutövning. Enligt lagens 40 § 2 mom. 1 punkten kan en tjänsteman avstängas från tjänsteutövning under tiden för åtal för brott samt därav betingade undersökningar, om dessa kan inverka på tjänstemannens förutsättningar att sköta sina uppgifter.

I statstjänstemannaförordningens 39 § föreskrivs om behörigheten att besluta om avstängning från tjänsteutövning. Enligt paragrafens 2 mom. fattas beslut om avstängning från tjänsteutövning av den utnämmande myndigheten, om inte något annat stadgas i lag eller förordning. Om republikens president eller statsrådet är utnämmande myndighet, skall respektive ministerium besluta om avstängningen.

Enligt polisförvaltningsförordningens 17 § utnämns chefen för skyddspolisen av statsrådet.

Det är sålunda vederbörande ministerium, dvs. inrikesministeriet, som beslutar om att avstånga chefen för skyddspolisen från tjänsteutövning.

En avstängd tjänsteman får inte sköta sin tjänst. Från tjänstemannarättslig synpunkt är situationen densamma som då en tjänsteman har beviljats tjänstledighet. Det är inte nödvändigt att förordna någon annan att sköta tjänsten (tidigare vikarie) istället för den som avstängts från tjänsteutövning eller beviljats tjänstledighet. Huvudsaken är att de skyldigheter och uppgifter som hör till tjänsten fullgörs. Denna på statstjänstemannalagens 9 § baserade praxis kan emellertid inte tillämpas som huvudregel när det gäller ett ämbetsverks chefsuppgifter.

I det aktuella fallet var det fråga om uppgifterna som chef för en riksomfattande organisation som är en självständig polismyndighet. Utgångspunkten är den att skyddspolisen som polismyndighet och ämbetsverk inte kan fungera utan ledning av en tjänsteman som förordnats sköta chefsuppgifterna. Under chefens semester, vid kortvariga förhinder och i jävssituationer förordnas vid skyddspolisen anställda tjänstemän genom särskilda beslut till ställföreträdare för chefen. Med beaktande av grunden för och karaktären av det avbrott i tjänsteutövningen som det var fråga om i detta fall kunde det anses motiverat att skötseln av uppgifterna som chef för skyddspolisen inte baserades på skyddspolisens interna arrangemang utan på ett uttryckligt beslut. Det var fråga om ett i statstjänstemannalagens 9 § avsett beslut om att för viss tid eller annars för en begränsad tid förordna en person att i tjänsteförhållande sköta uppgifterna som chef för skyddspolisen.

Vederbörande ämbetsverk beslutar enligt statstjänstemannalagens 9 § 1 mom. om utnämning till ett tidsbegränsat tjänsteförhållande på högst ett år. Eftersom det i detta fall emellertid var fråga om att utnämna en person till chef för ett ämbetsverk i tjänsteförhållande för viss tid skulle beslutet enligt statstjänstemannaförordningens 20 § fattas av vederbörande ministerium, i detta fall av inrikesministeriet.

Enligt 14 § i lagen om statsrådet kan ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de skall avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga. Bestämmelsen är baserad på grundlagens

67 § som utgår från att vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt andra ärenden vars betydelse kräver det. Av denna anledning skrevs den tidigare lagens bestämmelse om överföringsmöjligheten om och togs i förpliktande form in i den nya lagen om statsrådet. Enligt detaljmotiveringen (RP 270/2002 rd) till 14 § i lagen om statsrådet skall sådana vittsyftande och viktiga ärenden som avses i grundlagen sålunda alltid överföras till allmänt sammanträde för avgörande. Bestämmelsen innebär å andra sidan att andra ärenden som skall avgöras av ett ministerium inte får överföras till allmänt sammanträde.

Förslag till lagstiftning om Finlands deltagande i civilkrishantering (IM)

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas utlåtande till inrikesministeriet 15.6.2004, dnr 10/20/04

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om en arbetsgrupps förslag till lagstiftning om Finlands deltagande i civilkrishantering. Förslaget var utformat som en proposition.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt behövs det lagstiftning om hur beslut skall fattas om deltagande i civilkrishantering, om behörighetsfördelningen mellan ministerierna samt om civilbefolkningens rättsliga ställning. I fråga om betänkandets lagutkast konstaterade biträdande justitiekanslern allmänt att detta inte direkt gav anledning till uttalanden från laglighetsövervakarens sida.

Biträdande justitiekanslern ansåg att han inte kunde ta ställning till hur de konkreta uppgifterna i samband med civilkrishantering skall fördelas mellan de två ministerier som uppgifterna huvudsakligen ankommer på. Det alternativa sättet att fördela uppgifterna är snarare en fråga om ändamålsenlighet än en laglighetsfråga. Från rättslig synpunkt krävs framförallt en klart avgränsad uppgiftsfördelning.

Ju utförligare och tydligare bestämmelsen om behörighetsfördelningen är, desto sannolikare är det att det inte uppkommer sådana till civilkrishantering hänförliga uppgifter som enligt lagen kan hänföras varken till utrikesministeriets eller till inrikesministeriets verksamhetsområde. Från justitiekanslersämbetets synpunkt är det viktigt att klara gränser kan dras för ministeriernas verksamhetsområden och för behörighetsfördelningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att det kan bli nödvändigt att uppdatera reglementet för statsrådet samt de statsrådsförordningar som gäller ministerierna i fråga till den del som dessa, efter att lagen om civilkrishantering trätt i kraft, inte till sitt innehåll motsvarar det rådande rättsläget beträffande ministeriernas verksamhetsområden och uppgifter.

Också bedömningen av de alternativa tjänstledighetsarrangemangen är rätt långt en ändamåls-enlighetsfråga. Till denna del framförde biträdande justitiekanslern endast följande synpunkter.

I motiveringen till förslaget görs i fråga om de olika alternativen en jämförelse med motsvarande bestämmelser i lagen om fredsbevarande verksamhet. Det förefaller emellertid som om motiveringen till denna del är ofullständig. Biträdande justitiekanslern framhåller att om det anses vara skäl att i fråga om beviljandet av tjänstledigheter särbehandla dem som deltar i civilkrishantering eller i verksamhet enligt lagen om fredsbevarande verksamhet, är det skäl att uttryckligen behandla denna fråga i motiveringen.

Systemet med betalningstjänst- och deklarations-service för småarbetsgivare (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriet 26.4.2004, dnr 9/20/04

Vid finansministeriet har beretts en proposition med ett lagförslag om ett system för betalningstjänst- och deklarationsservice för småarbetsgivare, vars 2 § 3 och 4 mom. lyder:

”Genom förordning av statsrådet föreskrivs vilka andra uppgifter, jämställbara med de förpliktelser som anknyter till de i 1 och 2 mom. avsedda arbetsgivarprestationerna, som sköts med hjälp av systemet. Förordning kan utfärdas, om Skattestyrelsen och de aktörer som kommit överens om tillhandahållande av service lägger fram ett förslag om detta.”

”Skattestyrelsen utfärdar närmare föreskrifter och begränsningar gällande de i 1 och 2 mom. avsedda uppgifterna, om det tekniska genomförandet av servicesystemet, de kostnader som uppgifterna föranleder eller avtalsparternas deltagande eller uteblivande förutsätter detta. Föreskrifterna och begränsningarna skall vara godkända av avtalsparterna.”

Lagförslagets bemyndiganden preciserades av justitieministeriets granskningsbyrå, på vars för-

slag skatteavdelningen med ett brev daterat 16.4.2004 bad om justitiekanslersämbetets ställningstagande till frågan om bemyndigandenas laglighet. I brevet påpekades att bemyndigandet att utfärda förordning och Skattestyrelsens möjligheter att utfärda bestämmelser sammanhänger med att de avtalsparter som har kommit överens om tillhandahållandet av service enligt lagen lägger fram ett gemensamt förslag om detta.

Justitiekanslern konstaterade att det inte närmare framgår av handlingarna om man i samband med beredningen särskilt ifrågasatt bemyndigandenas lagenlighet och vilka invändningar som eventuellt framförts.

Med utgångspunkten att det var fråga om grundlagens 80 § 1 och 2 mom. som gäller bemyndigande att utfärda förordning och delegering av lagstiftningsrätt hade man enligt vad justitiekanslern kunnat konstatera inte vid utformningen av bemyndigandena stött sig på rättsliga principer och krav som var främmande för de nämnda grundlagsbestämmelserna.

Som sitt ställningstagande anförde justitiekanslern följande.

Bemyndigande att utfärda förordning (lagförslagets 2 § 3 mom.)

Ett bemyndigande förutsätts vara exakt till sin utformning, ha ett noga avgränsat tillämpningsområde och beakta den innebörd som delegeringen har i sak. Dessa omständigheter behandlas i handboken Lainlaatijan perustuslakiopas 2000. I handboken redogörs också för vilka omständigheter som skall beaktas vid utformningen av en bestämmelse. Justitiekanslern hänvisar var som till denna del anförts på handbokens sida 14.

Statsrådets bemyndigande att utfärda förordning enligt förslaget avser en situation där utfärdandet av en förordning innebär en utvidgning av området för den till servicesystemet hörande arbetsgivarprestationen, dvs. det område som i första hand regleras i lagförslagets 1 och 2 mom. Härav följer att en del av uppgifterna bestäms i lag och en del genom förordning. Av lagförslagets 2 § 3 mom. framgår inga närmare förutsättningar för när en förordning kan utfärdas. Även om lagförslagets 2 § 1 och 2 mom. är heltäckande och extensivt utformade kan det nu eller senare förekomma uppgifter som faller utanför tillämpningsområdet men för vilka det vore motiverat att iaktta samma förfarande som i fråga om de

uppgifter som räknas upp i momenten. Enligt lagförslagets 2 § 3 mom. är det beroende av statsrådets prövning om en uppgift är sådan att den kan jämföras med de uppgifter som räknas upp i lagförslagets 2 § 1 och 2 mom. för att en förordning skall kunna utfärdas. Några andra för prövningsrätten relevanta förutsättningar finns inte än den i lagförslagets 2 § 3 mom. nämnda förutsättningen för utfärdande av förordning, dvs. att Skattestyrelsen och de aktörer som har kommit överens om tillhandahållandet av service skall lägga fram ett förslag om detta. Denna förutsättning är formell till sin natur. Förslaget ansluter sig till de rättsliga förhållandena mellan Skattestyrelsen och avtalsparterna.

Med hänvisning till det som anförs ovan förefaller det med anledning av den prövningsrätt som statsrådet har enligt bestämmelsen, som om eventuella invändningar vad gäller lagförslagets bemyndigande att utfärda förordning inte är helt obefogade.

I fråga om det föreslagna bemyndigandet kunde det i övrigt konstateras att själva servicesystemet och uppenbarligen till största del också de uppgifter som detta innebär blir reglerade genom lagförslaget. Genom förordning av lagförslaget föreskrivs endast om de ytterligare uppgifter som servicesystemet kan användas för. Det kan antas att förordningen inte får något särskilt stort tillämpningsområde. Till denna del får bemyndigandet stöd i lagförslagets övriga innehåll.

Överföring av lagstiftningsmakt (lagförslagets 2 § 4 mom.)

En förutsättning för att servicesystemet skall kunna tas i bruk är i praktiken ett fungerande datasystem. Enligt lagförslagets 2 § 4 mom. utfärdar Skattestyrelsen närmare föreskrifter och begränsningar om det tekniska genomförandet av servicesystemet eller avtalsparternas deltagande förutsätter detta. Enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan en (underlydande) myndighet genom lag bemyndigas att utfärda (förpliktande) rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl. Justitiekanslern hänvisar i detta avseende till vad som i den ovan nämnda handboken på sidan 16 anförs om förutsättningarna för att lägre myndigheter skall kunna bemyndigas att utfärda författningar. I avsnittet framhålls bl.a. att ett lagstadgat bemyndigande till en myndighet enligt grundlagen (dessutom) skall vara exakt avgränsat i

fråga om tillämpningsområdet och att bestämmelsen förutsätter att bemyndigandet skall vara noggrannare angivet än vanligt.

Systemets utformning och användningsmöjligheter bestäms i sista hand utifrån avtalens innehåll och de tekniska möjligheterna att genomföra dem. Eftersom det i sista hand är Skattestyrelsen som svarar för servicesystemet bör den ges möjligheter att sköta uppgiften. Ett bemyndigande av det slag som föreslås skulle ge Skattestyrelsen rätt att på ett för avtalsparterna och för dem som använder servicesystemet bindande sätt utfärda bestämmelser och begränsningar om de uppgifter som systemet gäller. Även om regleringen behövs är bemyndigandet i lagförslagets 2 § 4 mom. så öppet till sin utformning att det inte uppfyller kravet att ett bemyndigande skall vara exakt till sin utformning.

Slutsatser

Anmärkningarna om bemyndigandet i lagförslagets 2 § 3 mom. ger anledning att innan propositionen avläts ytterligare justera bestämmelsen så att den bättre uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 1 mom..

Det bemyndigande att överföra lagstiftningsmakt som ingår i lagförslagets 2 § 4 mom. borde omformuleras så att det uppfyller de krav som anges i grundlagens 80 § 2 mom..

Justitiekanslern har på grund av tidsbrist inte haft möjligheter att närmare gå in på vilka bestämmelser som borde justeras eller hur de borde utformas.

Justitiekanslern konstaterar att lagstiftningsordningen inte motiveras i propositionsutkastet. Det är uppenbart att en motivering skulle behövas i detta fall. Även om vanlig lagstiftningsordning föreslås är det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Justitiekanslern uppmärksammar slutligen den omständigheten att avsikten är att genom lagstiftning på lägre nivå föreskriva om ett system för betalningstjänst- och deklarationsservice som är avsett för småarbetsgivare och sålunda också för hushåll, som inte har någon nämnvärd tidigare erfarenhet av att hantera sådana ärenden som systemet omfattar. Med beaktande av att det inte finns någon organiserad övervakning av författningsberedningen på lägre nivå, vore det enligt justitiekanslerns åsikt på sin plats att ministeriet följer beredningen av Skattestyrelsens beslut så att de begränsningar som utfärdas inte går längre än bemyndigandet i den lag som eventuellt stiftas.

Övriga utlåtanden och ställningstaganden

Ändring av reglementet för statsrådet (SRK)

Begäran om utlåtande gällde en ändring av 3 § 9 punkten i reglementet för statsrådet. Syftet med ändringen är att precisera statsrådets allmänna sammanträdes behörighet när det gäller åtgärder i anslutning till ärenden som avgörs i Europeiska unionen.

Enligt utlåtandet är den föreslagna ändringen motiverad och innebär en förbättring jämfört med nuläget. Justitiekanslersämbetet har uppmärksammat ärendet i samband med listagranskningarna före statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen, av den anledningen att praxis i fråga om grundlagens 93 § 2 mom. varit varierande. Justitiekanslern anser det vara viktigt att ärendets karaktär bedöms i den promemoria som bifogas det allmänna sammanträdes föredragningslista samt att behörighetsfördelningen motiveras särskilt (4/20/04).

Förnyande av handboken för statsrådets föredragande (SRK)

Handboken för statsrådets föredragande förnyades till följd av den nya lagen om statsrådet som trädde i kraft 1.4.2003 och det nya reglementet för statsrådet som trädde i kraft 7.4.2003. I utlåtandet om handboksutkastet uppmärksammades bl.a. hänvisningen till olika bestämmelser samt till de punkter i jämställdhetslagen som gäller statsrådets omröstningsförfarande och statsrådsmedlemmarnas yttranden (1/20/04).

Styrningen och organiseringen av statens dataförvaltning (SRK)

Justitiekanslern konstaterade med anledning av en begäran om utlåtande som inkommit från statsrådets kansli att förnyandet av statens IT-verksamhet i första hand baseras på en administrativ och ekonomisk ändamålsenlighetsbedömning och inte som sådan föranleder något ställningstagande av justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid den i rapportens punkt 6.5 nämnda modellen enligt vilken ett ämbetsverks IT-chef rapporterar till ämbetsverkets ledning och till dataförvaltningsdirektören inom sitt förvaltningsområde.

Dataförvaltningsdirektören rapporterar i sin tur till ledningen för sitt ministerium och dessutom till direktören för statens IT-verksamhet.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att ett på detta sätt tudelat ansvar är problematiskt med tanke på statstjänstemannalagen och dessutom svårt att förverkliga i praktiken. Enligt statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. skall en tjänsteman iaktta bestämmelserna om arbetsordning och övervakning. Ett tudelat ansvar kan leda till en situation där ett ämbetsverks/ministeriums förordnanden står i konflikt med förpliktelser som uppställs av förvaltningsområdets dataförvaltningsdirektör/direktören för statens IT-verksamhet. De för IT-verksamheten ansvariga tjänstemännens ställning kan försvagas om ledningen för ämbetsverken eller ministerierna anser att dessa tjänstemän verkställer bestämmelser som kommer från någon som står utanför ämbetsverket eller ministeriet (22/20/04).

Förslag till förnyande av bestämmelserna om skjutbanor (IM)

Vid justitiekanslersämbetet prövades ett klagomål som gällde påståenden om försummelse vid övervakningen av en skjutbana. I samband med prövningen av klagomålet konstaterade justitiekanslern att det är skäl att se över de år 1915 och 1916 utfärdade bestämmelserna angående inrättande och underhåll av skjutbanor. Bestämmelserna är tämligen bristfälliga t.ex. när det gäller övervakningen av skjutbanor. Enligt justitiekanslerns åsikt framgår det inte entydigt av bestämmelserna ens vilken myndighet det ankommer på att övervaka en skjutbana och hur övervakningen skall utföras. Av lokalpolisens och länspolisledningens utredningar framgår att det också i praktiken förekommer ovisshet om hur övervakningen skall ordnas.

Den rådande situationen kan anses vara oroväckande med tanke på de problem som kan uppkomma för människor och omgivningen då en skjutbana används i strid med bestämmelserna. Enligt de uppgifter som justitiekanslern fått anses det allmänt att bestämmelserna om skjutbanor är föråldrade och bristfälliga. Det råder uppenbarligen oklarhet om vilket ministerium som skall bereda nya bestämmelser om saken.

Med hänvisning till 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 10 § i lagen om statsrådet har justitiekanslern föreslagit att statsrådet bestämmer vilket ministerium som skall bereda bestämmelser om anläggning och övervakning av skjut-

banor samt att beredningen av nya bestämmelser inleddes så snart som möjligt (8/50/04).

Bedömning av åklagares personliga arbetsprestationer (JM)

Justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida och i vilken utsträckning en bedömning av en åklagares personliga arbetsprestation kan påverka åklagarens lön i enlighet med det nya lönesystemet.

Enligt 1 § 2 mom. i lagen om allmänna åklagare utövar åklagaren självständig åtalsprövningsrätt i de ärenden som han behandlar. I justitiekanslerns utlåtande behandlas förhållandet mellan denna bestämmelse och bedömningen av den personliga arbetsprestationen i enlighet med det nya lönesystemet för statsanställda. Åklagaren har en oberoende och självständig ställning i synnerhet när det gäller utövande av åtalsprövningsrätt i enskilda ärenden. Ämbetsverken har ålagts att vid resultatstyrningen fästa avseende dels vid handläggningstiderna och antalen åtalsärenden, dels vid att åklagaruppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt.

Vid bedömningen av den personliga arbetsprestationen i enlighet med det nya lönesystemet skall avseende fästas vid åklagarnas individuella arbetsinsats. När det gäller brottmål förutsätter parternas och samhällets rättssäkerhet att åklagaruppgifterna sköts professionellt och på ett juridiskt hållbart sätt samt att åklagarnas avgöranden i åtalsprövningsärenden uppfyller de krav på opartiskhet som avses i 1 § i lagen om allmänna åklagare. En vederbörligen genomförd resultatstyrning och uppföljning av verksamhetsresultatet inom ett ämbetsverk samt en bedömning av den personliga arbetsprestationen i anslutning till lönesystemsreformen står inte i konflikt med det grundläggande kravet när det gäller åklagarens självständiga åtalsprövningsrätt och oberoende.

Justitiekanslern hänvisar i sitt utlåtande dessutom till att vid utnämning av åklagare likaväl som vid utnämning av domare skall sökandens personliga arbetsprestation beaktas när det gäller de utnämningsskäl som avses i grundlagens 125 §. De i grundlagen nämnda utnämningsskälen, dvs. skicklighet och förmåga, består i stor utsträckning av samma faktorer som enligt löneformen skall beaktas vid bedömningen av den personliga arbetsprestationen (8/20/04).

Förslag till översyn av straffprocessen (JM)

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om slutbetänkandet av arbetsgruppen för översyn av straffprocessen och om det i betänkandet ingående förslaget till revision av lagstiftningen om straffprocessen (Arbetsgruppsbetänkande 2003:11).

Arbetsgruppen för översyn av straffprocessen föreslog att vid domstolarna infördes en ny typ av straffprocess för sådana fall då den misstänkte har erkänt. Justitiekanslern anser med beaktande av de grundläggande rättigheterna att de i förslaget nämnda målsättningarna till denna del kan understödjas. Man kan emellertid med fog fråga sig om det föreslagna skriftliga förfarandet i alla avseenden är det rätta sättet att uppnå de nämnda målen, i synnerhet som det nya förfarandet också kan vara ägnat att kringskära de grundläggande rättigheterna.

Med beaktande av individens rättssäkerhet och kravet på en rättvis rättegång anser justitiekanslern i sitt utlåtande att det i viss mån är problematiskt att den åtalades samtycke och erkännanden skulle ges i skriftlig form. Den domare som behandlar och avgör ärendet skulle i den föreslagna utformningen av förfarandet inte ha tillräckliga möjligheter att själv bedöma bl.a. den åtalades psykiska tillstånd eller behov av ett biträde. Domaren skulle inte heller ha möjlighet att bilda sig en uppfattning om huruvida samtycket givits och erkännandet gjorts av egen fri vilja och efter tillräckligt övervägande. Enligt justitiekanslerns åsikt är ett sådant förfarande, som visserligen kommer i fråga endast i undantagsfall, att svaret eller av särskild anledning yttrandet skulle ges muntligen inte helt tillräckligt, i synnerhet som det kan vara förenat med avsevärda svårigheter att på basis av ett skriftligt material bedöma om svarandens rättssäkerhet förutsätter ett muntligt svar eller yttrande.

I utlåtandet påtalas också problemet att tillämpningsområdet för det skriftliga förfarandet skulle vara relativt omfattande. Det föreslagna tillämpningsområdet skulle i praktiken innebära att förfarandet kan tillämpas på nästan alla vanliga och lindriga samt också på vissa grova gärningsformer av de brott som nämns i strafflagen. Individens rättssäkerhet accentueras ju allvarigare brott och ju strängare straff det är fråga om. Det föreslagna förfarandet innebär att upp till ett års (ovillkorliga) fängelsestraff kunde dömas ut enbart på basis av skriftligt material.

Justitiekanslern konstaterar vidare att det föreslagna skriftliga förfarandet skulle leda till att brottmål i mindre utsträckning behandlas vid muntliga sammanträden, vilket skulle leda till en betydande begränsning av förfarandets öppenhet och offentlighet. Utifrån de grundläggande rättigheterna ställs det förväntningar på straffprocessen också vad gäller själva förfarandet och dess rättvisa. Kravet på ett rättvist förfarande sammanhänger med straffprocessens trovärdighet och därmed med förtroendet för rättssystemet. Processen måste vara trovärdig utåt och inge förtroende också ur parternas synvinkel. Enligt justitiekanslerns utlåtande är det föreslagna skriftliga förfarandet av de ovan nämnda begränsningsorsakerna problematiskt just i detta avseende. Det kunde vara skäl att överväga också andra sätt att förenkla och rationalisera den muntliga huvudförhandlingen i brottmål där den åtalade har erkänt gärningen.

I utlåtandet anses det också vara i viss mån problematiskt att 8 kap. 11–12 § i lagen om rättegång i brottmål, dvs. bestämmelserna om behandling trots svarandens utevaro, skulle kvarstå oförändrade också efter att det nya skriftliga förfarandet införts. Detta skulle leda till två delvis överlappande system vilkas inbördes förhållande skulle vara i viss mån oklart. Följden skulle vara att det blir svårare att bilda sig en helhetsuppfattning om domstolsbehandlingen av brottmål.

Arbetsgruppen för översyn av straffprocessen föreslog i sitt betänkande också vissa andra reformer i anslutning till straffprocessen. Ett förslag som syftar till att minska antalet inställda huvudförhandlingar är att en svarande, en annan part, ett vittne eller en annan person som skall höras och därför förordnats bli hämtad till domstolen får tas i förvar (frihetsberövandet inklusive transporttiderna får räcka högst fem dygn) om denne uppträder på ett sätt som ger anledning att anta att han eller hon inte annars finner sig till sammanträdet (eventuellt redan det första sammanträdet). Rätten till personlig frihet är en av hörnstenarna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt justitiekanslerns åsikt måste det finnas synnerligen vägande skäl för att utöka möjligheterna att begränsa den personliga friheten på det sätt som nämns i förslaget. Några sådana vägande skäl nämns inte i förslaget. Detta väcker frågan om det finns anledning att grundligare utreda om samma syften eventuellt kunde nås på något annat sätt, t.ex. genom effektivare samarbete mellan myndigheterna (28/20/03).

Beslut om ersättning för översvämningsskador (JSM)

Enligt 5 § i lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar beslutar jord- och skogsbruksministeriet, med beaktande av disponibla anslag, vilken andel som skall ersättas av de skador och kostnader som orsakats av översvämning. Den andel som ersätts kan vara olika stor för skador och kostnader av olika slag.

De exceptionella översvämningarna sommaren 2004 orsakade i stor utsträckning olika typer av skador för olika medborgargrupper och näringsidkare. Enligt lagen var det inte fråga om någon subjektiv rätt till ersättning utan ersättningar kunde betalas inom ramen för de anslag som tagits in i statsbudgeten. Ett grundläggande krav när det gällde jämlikheten mellan dem som ansökte om ersättning var att alla sökande som befann sig i samma ställning, t.ex. beträffande ersättning för samma typ av bostadsskador, bemöttes på samma sätt. Också med de anslag som tagits in i en tilläggsbudget kunde endast en del av de skador som hörde till den i lagens 2 § angivna kategorin ersättas. Konsekvenserna av översvämningsskadorna varierade också beroende på skadetyperna. Framförallt i sådana fall då bostadsbyggnader förstörts var det fråga om också andra grundläggande rättigheter än jämlikhet.

På en förfrågan från jord- och skogsbruksministeriet konstaterade justitiekanslern att ministeriet i en förordning om betalning av ersättningar för översvämningsskador kunde bestämma olika stora ersättningsandelar för olika typer av skador (21/20/04).

Tillsättning av tjänsten som chef för räddningsavdelningen vid Lapplands länsstyrelse (IM)

Enligt länsstyrelseförordningens 6 § 1 mom. 8 punkten är behörighetsvillkor för avdelningschefen för räddningsavdelningen högre högskoleexamen, i praktiken visad ledarförmåga och förtrogenhet med uppgiftsområdet. Tjänsten skall tillsättas av inrikesministeriet.

Till räddningsavdelningens uppgifter hör enligt 7 § i arbetsordningen för Lapplands länsstyrelse ärenden som gäller brand- och räddningsverksamhet, beredskapsplanering, befolkningskydd och försvarsundervisning. Uppgifterna beskrivs närmare i arbetsordningen för länsstyrelsens räddningsavdelning (enheten för räddningsförvaltning).

Lapplands länsstyrelse påpekade i tillsättningshandlingarnas följebrev till inrikesministeriet att en av sökandena var generalstabsofficer ia. med erfarenhet av internationella uppdrag och beredningsplaneringsärenden.

På inrikesministeriets förfrågan meddelade justitiekanslern som sin ståndpunkt att det var fråga om tjänsten som chef för en självständig avdelning vid länsstyrelsen. Behörighetsvillkoret avsåg därför att avdelningschefen skulle ha omfattande förtroendet med avdelningens uppgiftsområde och inte förtroendet med enbart någon del av uppgiftsområdet. Sökanden i fråga hade viss förtroendet närmast med två av räddningsavdelningens verksamhetssektorer och ingendera av dessa var centrala med avseende på räddningsavdelningens verksamhet och uppgifter. Med beaktande av de för tjänsten fastställda behörighetsvillkoren och de i grundlagens 125 § angivna utnämningsskälerna hade i tillsättningsärendet inte lagts fram några rättsliga grunder för att sökanden i fråga kunde placeras i första förslagsrum, före vissa sökande som enligt vad som framgick av tillsättningshandlingarna var mera meriterade och hade bättre yrkesmässig kompetens.

Utfrågningar i riksdagens utskott

Regeringens proposition om statssekreterare

Justitiekansler Paavo Nikula hördes 8.10.2004 i riksdagens grundlagsutskott med anledning av regeringens proposition om statssekreterare, dvs. propositionen med förslag till lagar om ändringar av 6 § i lagen om statsrådet och 5 § i statstjänstemannalagen (RP 142/2004 rd).

I sin promemoria om propositionen hänvisar justitiekanslern till sitt utlåtande 22.7.2004 (dnr 16/20/04) om den arbetsgrupps förslag som berett frågan om stärkande av ministeriernas politiska ledning. I egenskap av laglighetsövervakare har justitiekanslern ingenting att anmärka mot arbetsgruppens förslag till bestämmelser.

Justitiekanslern konstaterar i sin promemoria att grundlagsutskottet i sitt betänkande till 2002 års riksmöte (13/2002 rd) inte förordade det förslag till statssekreterarsystem som då lades fram. Utskottet ansåg det vara särskilt problematiskt ur kanslichefens synvinkel att statssekreteraren skulle få formell status som chef för ministeriets tjänstemän. Utskottet konstaterade å andra sidan att behovet att förstärka ministeriernas politiska ledarskap ingalunda har minskat sedan grundlagen stiftades.

Justitiekanslern anser i sitt utlåtande om arbetsgruppens förslag att den omständigheten att statssekreteraren enligt arbetsgruppens förslag jämföras med ministeriets kanslichef innebär att statssekreteraren inte placeras mellan ministern och kanslichefen. Till varderas tjänsteplikter hör att inte befatta sig med den andres uppgifter. Det är emellertid också ministrarnas sak att övervaka att bådas uppgifter fullgörs samt att den föreslagna arbetsfördelningen mellan statssekreteraren och kanslichefen genomförs och fungerar i praktiken. Systemet med statssekreterare innebär en utveckling av ministeriets ledning men tillför samtidigt en ny ledningsuppgift.

Justitiekanslern tog också upp frågan att statsministrarnas godkännande på förhand skall utverkas för utnämning av statssekreterare, eftersom också ministrarna utnämns på förslag av statsministern.

De båda omständigheter som justitiekanslern nämner har beaktats i regeringens proposition. I propositionen konstateras också att statssekreteraren inte kan förbehålla sig rätt att avgöra ett ärende som har hänförs till en ministerietjänstemäns behörighet. Häri ligger skillnaden gentemot kanslichefen.

Statssekreteraren skall enligt förslaget ha de uppgifter och den ställning som tillkommer en föredragande vid ministeriet och vid statsrådets allmänna sammanträde. Statssekreteraren kan sålunda bereda också förbundna och omedelbart verkställbara avgöranden, eftersom den politiska ledningens uppgift väsentligen består i att inrikta och leda beredningen. När det gäller egentliga föredragningsuppgifter spelar den politiska ledningen en mindre framträdande roll i statssekreterarens arbete, eftersom föredraganden måste se till att det ärende som han föredrar leder till ett avgörande som är klanderfritt i rättsligt och budgetekonomiskt avseende. Eftersom statssekreteraren inte har rätt att överta och avgöra andra tjänstemäns ärenden gäller samma begränsningar som för andra tjänstemän när det gäller överföring av föredragningsuppdrag.

En omständighet som i praktiken belyser det föreslagna statssekreterarsystemets funktion är att till propositionen fogades utkast till ändringar i reglementet för statsrådet. Statssekreteraren skulle bl.a. enligt uppdrag företrädare ministern. Också av statssekreterarens övriga uppgifter (t.ex. i samband med förverkligandet av regeringsprogrammet) torde den slutsatsen kunna dras att statssekreterarens verksamhet kan väcka frågan om ministern åtnjuter parlamentariskt förtroende (10/21/04).

Regeringens proposition med förslag till utlänningslag

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka hördes 10.2.2004 i riksdagens grundlagsutskott med anledning av regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 28/2003 rd) samt om regeringens proposition med förslag till komplettering av den nämnda propositionen (RP 151/2003 rd).

I sin promemoria om propositionen konstaterar biträdande justitiekanslern att lagförslaget innebär en förbättring av det rådande rättsläget. Redan det att praxis skrivs in i lagen är en klar förbättring. Av en avgörande betydelse för lagens funktion är givetvis hur den tillämpas i praktiken. En viktig fråga är om myndigheterna har kapacitet att behandla ärendena tillräckligt snabbt. I detta avseende finns det plats för förbättring. Som exempel kan nämnas att behandlingen av besvär i utlänningsärenden tar relativt lång tid i anspråk vid vissa förvaltningsdomstolar. Laglighetsövervakaren har också flera gånger påtalat de långa handläggningstiderna vid utlänningsverket.

En annan fråga som har samband med tillämpningen är att flera av de nya bestämmelserna fortfarande är så oklara att de ger tjänstemännen/myndigheterna en bred prövningssmarginal. Detta innebär eventuellt flexibilitet men man frågar sig hur tillämpningspraxis utformas i vissa avseenden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sin promemoria bl.a. följande bestämmelser i lagförslaget.

I lagförslagets 121 § föreskrivs ungefär på samma sätt som i den gällande lagen om tagande i förvar, även om man enligt motiveringen strävat efter att precisera förutsättningarna. Biträdande justitiekanslern är emellertid inte övertygad om precisionen, i synnerhet med beaktande av att åtgärden innebär ett ingrepp i den personliga friheten och att förutsättningarna därför borde vara entydiga.

Den föreslagna paragrafens 3 punkt är otydlig. Enligt den kan en utlänning tas i förvar om det med hänsyn till utlänningsens "personliga och övriga förhållanden" kan antas att han eller hon gör sig skyldig till brott i Finland. Eftersom "förhållanden" sålunda kan läggas till grund för en utlännings förmodade brottslighet öppnas möjligheter för en tillämpningspraxis som inte kan förutses och som knappast ens i efterhand ordentligt kan övervakas från laglighets synpunkt. Det är också påfallande att medan den gällande

lagen förutsätter "grundad anledning att anta" används i förslaget uttrycket "kan antas". Den gamla ordalydelsen uttrycker bättre att den bakomliggande orsaken till åtgärden måste vara en så konkret omständighet att den vid behov också kan nämnas i motiveringen.

Förslaget innebär att den lokala polisen får flera uppgifter och större behörighet i utlänningsärenden. I motiveringen nämns att antalet beslut kommer att öka med flera tusen per år. Detta väcker två frågor, dvs. om resurserna räcker till och om en enhetlig praxis kan säkerställas.

Förslaget innebär att lokalpolisen i större utsträckning får uppgifter som förutsätter tillämpning av utlänningslagen. Detta innebär att polisen måste ta ställning till tolknings- och t.o.m. värderingsfrågor, vilket ökar risken för att praxis blir oenhetlig. Det är skäl att till denna del förhålla sig allvarligt till behovet av anvisningar och utbildning. — Det kan i detta sammanhang vara skäl att notera att det nyligen också i offentligheten uppmärksammas att polisdistrikten inte följer någon enhetlig praxis när de tar utlännningar i förvar.

I tidigare sammanhang har gjorts rättspolitiska bedömningar av förfarandet med snabbavvisning och verkställighet av avvisningsbeslut. Biträdande justitiekanslern konstaterar att han i detta skede inte befattar sig med den principiella sidan av dessa frågor. Däremot kan han i egen skap av laglighetsövervakare inte undgå att lägga märke till en detalj i lagförslagets 201 § 3 mom. Enligt lagrummet kan ett avvisningsbeslut verkställas den åttonde dagen efter att beslutet har delgivits sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Trots hänvisningen i momentets sista mening ("minst fem vardagar") förefaller tiden vara väl kort — i synnerhet med beaktande av bl.a. eventuella språkproblem, tillgången till rätthjälp samt den tid som förvaltningsdomstolen behöver för att behandla ärendet. Man hade väntat sig att i motiveringen få läsa om erfarenheterna av en motsvarande bestämmelse som varit i kraft några år. Konstatrandet att rättvisa skall ske också i praktiken passar in uttryckligen på denna typ av ärenden (2/21/04).

Övriga utfrågningar

— Justitiekanslern hördes 24.3.2004 i riksdagens grundlagsutskott med anledning av en utredning som han på begäran 5.2.2004 gett utskottet med anledning av i Natura-klagomål framför-

da påståenden om procedurfel och avgörandet av dessa (13/21/03).

— Justitiekanslern hördes 31.3.2004 i riksdagens grundlagsutskott med anledning av en lagmotion som gällde ändring av universitetslagen (LM 20/2004 rd, 5/21/04).

— Biträdande justitiekanslern hördes 13.5.2004 i riksdagens lagutskott med anledning av en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om advokater och 6 § i lagen om statliga rättshjälpsbyråer (RP 54/2004 rd, 3/21/04).

— Justitiekanslern hördes 12.10.2004 av riksdagens grundlagsutskott med anledning av en anmärkning om lagligheten i justitiekanslerns ämbetsåtgärd (Ö 1/2004 rd). Behandlingen av anmärkningen överfördes till följande år (9/21/04).

— Justitiekanslern hördes 23.11.2004 av riksdagens grundlagsutskott med anledning av justitiekanslerns berättelse 2003 (B 13/2004 rd). Han deltog också i remissdebatten om berättelsen i riksdagens plenum (13/21/04).

3 De grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänna synpunkter

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna trygga de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna samt 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.

Justitiekanslern behandlar ärenden som har samband med de grundläggande och mänskliga rättigheterna såväl inom den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet som inom laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet.

Av grundlagens uppdrag och av statsrådsövervakningens karaktär följer att justitiekanslern i sin laglighetsövervakning beaktar bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna samt fördragen om de mänskliga rättigheterna på tjänstens vägnar (dvs. utan att de åberopats t.ex. i klagomål). 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. 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.

Under verksamhetsåret infördes flera lagar som mera i detalj reglerar vissa rättigheter som hör till de grundläggande rättigheterna. En del av lagarna är nya och vissa ersätter tidigare regleringar. I detta sammanhang kan nämnas några viktiga lagkomplex. Syftet med lagen om likabehandling (21/2004) är att främja och trygga jämlikheten enligt grundlagens 6 § samt att effektive-

ra rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering. Genom lagen sätts rådets diskrimineringsdirektiv 2000/43/EG och rådets direktiv om likabehandling inom arbetslivet 2000/78/EG i kraft. Genom lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) genomförs de i grundlagens 10 § avsedda grundläggande fri- och rättigheter i arbetslivet som tryggar skyddet för privatlivet samt övriga grundläggande fri- och rättigheter som tryggar skyddet för den personliga integriteten. Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) innehåller närmare bestämmelser om hur den i grundlagens 12 § tryggade yttrandefriheten utövas i masskommunikation. Syftet med språklagen (423/2003) är att trygga den i grundlagens 17 § tillförsäkrade rätten för var och en att hos domstolar och andra myndigheter använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska. I lagen om de språkkunskaper som krävs av ofientligt anställda (424/2003) föreskrivs om de språkkunskaper som krävs av dem som är anställda hos myndigheter. Syftet med samiska språklagen (1086/2003) är att trygga den i grundlagens 17 § tillförsäkrade rätten för samerna att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Avsikten med förvaltningslagen (434/2003) är att trygga de i grundlagens 21 § nämnda garantierna för en god förvaltning. Det kan antas att flera klagomål också i fortsättningen kommer att gälla tillämpning av framförallt språklagstiftningen och förvaltningslagen.

Vårt inhemska grundrättighetssystem stämmer efter reformen år 1995 överens med de internationella förpliktelserna på människorättsområdet. Inom laglighetsövervakningen behandlas sålunda de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i anslutning till varandra. Vid en granskning och bedömning av hur de grundläggande rättigheterna förverkligats inom laglighetsövervakningen måste man sålunda beakta hur människorettsfrågor har behandlats och avgjorts i internationella sammanhang. Av en central betydelse är Europeiska människorättsdomstolens avgöranden om til-

lämpningen av bestämmelserna i Europarådets människorättskonvention. Att följa avgörandena och beakta dem såväl inom förvaltningen över huvud taget som inom laglighetsövervakningen ställer särskilda krav. Ämbetsverket har ordnat uppföljning av människorättsdomstolens avgöranden. Det kan i detta sammanhang konstateras att människorättsdomstolen år 2004 gav 28 avgöranden som berörde Finland. Tio av dessa avgöranden gällde en rättvis rättegång. Fällande domar gavs i sex fall som utöver en rättvis rättegång gällde egendomsskydd och yttrandefrihet. Ämbetsverket har också följt EG-domstolens avgöranden — i den mån som de berört människorättskonventionen.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som 29.10.2004 undertecknades i Rom var ett viktigt steg inom EU. I fördragets andra del ingår 2002 års stadga om de grundläggande rättigheterna. I stadgan sammanställs bestämmelserna om unionsmedborgarnas och övriga inom unionen bosatta personers medborgerliga rättigheter samt politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Det är inte fråga om att skapa nya grundläggande rättigheter utan målet är att sammanställa de rättigheter som i EG-domstolens praxis redan erkänns som grund för unionsrätten. De föreslagna grundläggande rättigheterna är bindande för unionens organ och andra organ samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Medlemsländerna skall godkänna fördraget nationellt. Inom laglighetsövervakningen har inte förekommit fall som förutsatt avvägning mellan de nationella grundläggande rättigheterna samt de rättigheter som anges i det konstitutionella fördraget.

Övervakningen av hur statsrådet beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Frågan om de grundläggande och 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 rättigheterna samt förpliktelsena i de internationella människorättskonventionerna har beaktats vid författningsberedningen.

Vid övervakningen av statsrådet utifrån de grundläggande och mänskliga rättigheterna uppmärksammades under verksamhetsåret samma

omständigheter som tidigare år. Dessa var val av författningsnivå, förekomsten av och innehållet i bemyndiganden, besvärshänsyn, bestämmelser retroaktiva verkan, legalitetsprincipen i fråga om straffrättsliga bestämmelser, jämlikhet och egendomsskydd. Man kan med fog anta att dessa frågor kommer att vara aktuella också under kommande år.

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde (respektive presidentföredragningen) kontrolleras att i propositionsmotiveringarna har tagits in tillräckliga utredningar om hur lagförslagen förhåller sig till bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid misstanke om att ett lagförslag inte i alla avseenden är förenligt med de grundläggande och 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 och prövningen av synpunkter på lagstiftningsordningen. Det har i allmänhet kunnat konstateras att i propositionen ingår ett avsnitt om dess förhållande till grundlagen och ett avsnitt om lagstiftningsordningen, om ett sådant är nödvändigt. I dessa avsnitt har med några få undantag också sakenligt behandlats synpunkter på lagstiftningsordningen för lagförslaget i fråga.

Vid granskningen av förslag till statsråds- och presidentförordningar 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 som gäller övervakningen av statsrådet.

Vikten av att ministeriernas författningsberedning håller en hög nivå samt av övervakningen av denna beaktas också i det nya reglementet för statsrådet som trädde i kraft 2003. Enligt reglementets 45 § skall kanslichefen leda ministeriets verksamhet samt i detta syfte bl.a. ansvara för kvaliteten på beredningen av lagstiftningen i ministeriet. Statsrådet förnyade 16.6.2004 anvis-

ningarna om upprättande av propositioner. Dessa anvisningar har i praktiken en särskild betydelse för beredningen av författningar.

I samband med övervakningen av statsrådet behandlas också tillgodoseendet och tryggheten av de grundläggande 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 lagstiftningen beaktas också tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid övervakningen uppmärksammas dels förpliktelser som följer av EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och individens rättssäkerhet.

Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Syftet med grundrättighetsreformen var att utveckla skyddet av de grundläggande rättigheterna genom utvidgning och precisering av de i grundlagen tryggade rättigheterna i överensstämmelse med de internationella människorättskonventionerna. Till grundlagen fogades bestämmelser om de viktigaste ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (de s.k. ESK-rättigheterna) och miljö rättigheterna. Målet var att öka de grundläggande rättigheternas direkta tillämplighet i domstolar och hos andra myndigheter, att öka jämlikheten samt att förbättra den enskilda människans möjligheter att direkt åberopa bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna. En förutsättning var också att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i sina beslutsmotiveringar skall hänvisa till bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna i sådana fall då dessa kan tillämpas.

Den senaste tidens internationella och nationella utveckling på rättens område har lett till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har fått en klarare innebörd. De har integrerats i vårt traditionella rättssystem och åberopas numera som om det vore fråga om bestämmelser om subjektiva rättigheter. Få av de grundläggande rättigheterna kan emellertid anses vara subjektiva. I sådana fall då en grundläggande rättighets egentliga innehåll har bestämts genom en lag

blir det konkreta förverkligandet av denna i sista hand beroende av hur lagen tillämpas i praktiken.

Övervakningen av att myndigheter och tjänstemän samt andra som sköter offentliga uppdrag respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas i allmänhet i samband med klagomålsärenden. De fall där bestämmelserna om grundläggande och mänskliga rättigheter tillämpats visar att flera av dessa bestämmelser varit aktuella och att samma typ av frågor återkommer år efter år. Man kan dra den slutsatsen att bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna kommer att spela en allt viktigare roll i det samhälleliga beslutsfattandet, inte enbart när det gäller laglighetsövervakningen.

I följande avsnitt redogörs för ett antal avgränsade med ställningstaganden framförallt till frågor som gäller grundläggande rättigheter, bl.a. jämlikhet, en rättvis rättegång och en god förvaltning.

Bestämmelsen i grundlagens 6 § om att alla är lika inför lagen gäller en central grundläggande rättighet, vars betydelse understryks av att den nämns först i uppräkningslistan av de grundläggande rättigheterna. Fördelningen mellan de olika typerna av fall har förändrats jämfört med föregående år. Materialet gör det inte möjligt att ge något entydigt svar på frågan om varför vissa falltyper har ökat i antal.

Liksom under tidigare år förekom under verksamhetsåret fall där förfarandet inte uppfyllde kravet på en god förvaltning. Det kommer hela tiden in klagomål om att myndigheternas behandling av ärenden tagit oskäligt lång tid i anspråk. Justitiekanslersämbetet har på eget initiativ utrett orsakerna till de långa behandlingstiderna genom att ta stickprov i samband med inspektionsresorna. De myndigheter som inspekterats har på förhand ombetts sända in uppgifter om sina äldsta oavgjorda ärenden. Listorna över dessa ärenden har granskats i samband med och efter inspektionen och orsakerna till eventuella dröjsmål har utretts.

Utredningarna visar mera sällan att dröjsmålsorsaken varit någon enskild tjänstemans försummelse. Oftast är det fråga om att ärendena anhopats. Det kan vara fråga om att ärendena behandlats i flera skeden eller om att myndigheterna inte haft någon klar uppfattning om den rätta handläggningsordningen. Orsaken till dröjsmål visar sig emellertid ofta vara att myndigheternas arbetsmängder ständigt är alltför stora i förhållande till personalresurserna. Grundlagens 21 § 1 mom., som föreskriver att

ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål, är i någon mån tolkbart. En lagstridig situation har uppkommit i sådana fall där behandlingen uppenbart kan anses ha tagit längre tid i anspråk än lagen förutsätter. I sådana fall har till ministeriet med stöd av grundlagens 68 § gjorts en framställning om att det vidtar åtgärder för att behandlingen av ärenden hos vederbörande myndighet skall ske på det sätt som lagen förutsätter. I den mån som 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. Den ökade användningen av e-post och annan teknik har sannolikt sänkt tröskeln för att vända sig till myndigheterna och därmed lett till en ökning av antalet förfrågningar. Orsaken till att brev lämnats obesvarade har ofta visat sig vara att man anser att besvarandet av brev är en sekundär uppgift jämfört med myndighetens primära uppgifter, som anses vara viktigare, och att man därför dröjt med eller helt och hållet underlåtit att besvara brev. I vissa fall hade besvarandet av förfrågningar krävt relativt arbetsdryga utredningar. Också under verksamhetsåret påpekades i vissa avgöranden vikten av att besvara förfrågningar.

Under verksamhetsåret tog justitiekanslern också ställning i ärenden som samtidigt aktualiserade flera grundläggande och mänskliga rättigheter och där dessa delvis på grund av lokalt betingade värderingar stod i konflikt med varandra. Ett sådant ärende gällde förekomsten av stora rovdjur, framförallt den ökande vargstammen. I ärendet var det dels fråga om rovdjursskador på egendom och en otrygghetskänsla bland befolkningen samt dels om bevarandet av naturen och dess mångfald.

Fall i anslutning till övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Detta avsnitt innehåller referat av under verksamhetsåret avgjorda fall som har samband med de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Jämlikhet inför lagen

Ändring av pensionsstadgan för Finlands bank

Till pensionsstadgan för Finlands bank hade fogats ett 2 b § 7 mom. enligt vilket de i pensionsstadgan nämnda banktjänstemännens anställning ”i pensionshänseende” ansågs fortsätta till dess att deras anställning hos Europeiska centralbanken upphört. Detta innebar att den pensionsrätt som tjänats in i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande hos Finlands Bank enligt pensionsstadgan blev ”vilande” och att ålderspension eller förtida ålderspension inte beviljades eller att utbetalningen avbröts om förmånstagaren lämnade sin anställning hos Finlands Bank och flyttade över till en anställning hos Europeiska centralbanken efter att ha uppnått den ålder som berättigade till ålderspension eller förtida ålderspension.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål från bankens personalförening, Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry, konstaterade justitiekanslern att den nämnda bestämmelsen i pensionsstadgan väsentligen skiljde sig från motsvarande bestämmelser i lagen om statens pensioner och i de övriga lagarna om förvärvspension. Den nämnda bestämmelsen i pensionsstadgan gällde grunderna för Finlands Banks tjänstemäns pensionsrätt. Begränsningen av pensionsrätten kunde inte göras genom pensionsstadgan utan förutsatte, med beaktande av grundlagens 80 §, att det stiftades en lag om saken. När en proposition eventuellt bereds om saken måste den från den övriga pensionslagstiftningen avvikande bestämmelsen bedömas utifrån jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Det är dessutom skäl att beakta att förvärvspensioner är skyddade enligt grundlagens 15 §. Beslutet har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 133 (535/1/01).

Tjänstearrangemang och tillsättning av en visstidstjänst

Klagandens skrivelse gällde en situation där två fängelser drogs in och ersattes med ett nytt fängelse. De båda indragna fängelserna hade en direktörstjänst av vilka den ena sköttes av en ordinarie och den andra av en visstidsanställd tjänsteinnehavare. Innan tjänsten som direktör för det nya fängelset tillsattes ordinarie förordnades det att den skulle skötas av en tjänsteinnehavare för viss tid. Klaganden kritiserade den omständigheten att enligt vad som utretts hade en-

dast direktören för det ena indragna fängelset tillfrågats om samtycke att sköta visstidstjänsten. Dessutom kritiserade klaganden förfarandet i fråga om sin fängelsedirektörstjänst.

Det kunde inte påvisas att förfarandet i fråga om tjänsten stred mot någon uttrycklig bestämmelse i lag. Det finns inga förpliktande bestämmelser om förfarandet vid tillsättning av ett tjänsteförhållande och visstidstjänsten som fängelsedirektör behövde därför inte förklaras ledig. I sitt avgörande uppmärksammade biträdande justitiekanslern emellertid den omständigheten att de nämnda fängelsedirektörerna då deras tjänster drogs in befann sig i samma situation med avseende på den nyinrättade direktörstjänsten. Biträdande justitiekanslern framförde därför synpunkten att det under de rådande förhållandena med beaktande av den i grundlagen föreskrivna jämlikhetsprincipen samt det i statstjänstemannalagen föreskrivna kravet att tjänstemän skall behandlas opartiskt hade varit motiverat att fråga också den andre fängelsedirektören om han ville sköta tjänsteförhållandet (697/1/03).

Tillsättning av en tjänst som gruvöverinspektör

I finansministeriets rekommendation VM:14/2000 om de principer som skall iakttas i samband med ansökningsförfarandet och beredningen av tjänsteutnämningar anförts bl.a. följande om innehållet i den promemoria som skall upprättas för utnämningförslaget. Sökandenas meriter skall i promemorian jämföras på ett sådant sätt att det framgår vem som är den mest meriterade sökanden. Jämförelsen skall göras utgående från de allmänna utnämningsskälerna, behörighetsvillkoren och de övriga krav som tjänsteuppgifterna ställer, genom en granskning av sökandenas utbildning, arbets- och andra erfarenheter samt övriga meriter. Vid upprättande av promemorian skall fästas särskilt avseende vid en opartisk redogörelse för sökandenas meriter och en objektiv jämförelse mellan dem. Sökandenas motsvarande meriter skall refereras i samma utsträckning för att det skall vara möjligt att göra en jämförelse mellan dem utifrån promemorian. I promemorian skall motiveras varför den person som föreslås bli utnämnd anses vara mest meriterad samt hur de krav förverkligas som ställs i grundlagen, statstjänstemannalagen och lagen om likabehandling. Promemorian skall ges beslutsfattaren en objektiv bild av de omständigheter som framgår av ansökningshandlingarna.

Av det som anförts ovan följer att då utnämningen sker i enlighet med förslaget är promemorian ett viktigt dokument för bedömningen av utnämningens laglighet och de övriga sökandenas rättssäkerhet.

I den promemoria som upprättades för tillsättningen av tjänsten som gruvöverinspektör konstaterades att den sökande som anförde klagomålet hade en gedigen forskarbakgrund. Däremot nämndes inte att han åren 1985-2002 varit anställd vid Geologiska forskningscentralen, först som geolog och från 1998 som specialforskare. Ett omnämnande om denna anställning hade uppenbarligen givit en mångsidigare och riktigare bild av sökandens kännedom om gruvindustri, som var den viktigaste utnämningsskälerna. I fråga om den sökande som föreslogs bli utnämnd konstaterades att han hade de mest omfattande erfarenheterna av gruvindustri. I promemorian motiverades emellertid inte ytterligare eller ens nämndes varför denne sökande, med beaktande av grundlagens 125 §, var den mest kompetente för tjänsten.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att finansministeriets ovan nämnda rekommendation inte i alla avseenden hade iakttagits när utnämningen av gruvöverinspektören bereddes och utnämningsskälerna upprättades vid handels- och industriministeriet. Rekommendationen bygger på en gedigen rättslig grund, i sista hand på grundlagens bestämmelser om jämlikhet och utnämningsskälerna. Det hade varit väsentligt att den som avgjorde utnämningsskälerna och de övriga sökandena fick tillräckliga motiveringar för att en viss person föreslogs bli utnämnd. En promemoria av detta slag belyste inte i tillräcklig utsträckning varför denne sökande, med beaktande av befordringsgrunderna, behörighetsvillkoren eller ens tjänsteuppgifterna, var den mest kompetente för tjänsten och varför han föreslogs bli utnämnd. Den omständigheten att ansökningshandlingarna fanns tillgängliga under hela behandlingen av utnämningsskälerna undanröjde inte behovet att motivera utnämningsskälerna. Justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att man vid upprättandet av promemorian inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat syftet med denna. Detta hade lett till att promemorian delvis var bristfällig till innehållet samt till att motiveringen av utnämningsskälerna delvis var misslyckad.

Justitiekanslern meddelade handels- och industriministeriet sina iakttagelser och sin uppfattning för kännedom samt uppmärksammade mi-

nisteriet på vikten av omsorgsfullhet vid behandlingen av utnämningssärenden (161/1/03).

Miljöcentralers beslut om undantagslov

Ett klagomål gällde bl.a. regionala miljöcentralers beslut om undantagslov för undersökning och kartläggning av förekomsten av fladdermöss. Enligt klagomålet var de regionala miljöcentralernas beslutspraxis bl.a. stridande mot jämlikhetsprincipen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterar i sitt beslut att de regionala miljöcentralernas förfarande i fråga om sådana beslut om undantagslov som avses i naturvårdslagens 49 § 3 mom. inte i alla avseenden var förenligt med grundlagens 6 § 1 mom. och med lagen om förvaltningsförfarande som gällde vid den i klagomålet angivna tidpunkten. Enligt utredningen föreföll det bl.a. som om de regionala miljöcentralerna beviljat sådana undantagslov som avses i naturvårdslagens 49 § 3 mom. enligt ett förfarande som var oenhetligt och inkonsekvent på det sätt framgår av ställföreträdarens beslut i ärendet. Någon orsak till eller grund för miljöcentralernas förfarande framgick inte av den utredning som lades fram eller av de bestämmelser som tillämpats i ärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför miljöministeriet och de regionala miljöcentralerna på de allmänna och andra synpunkter som han anför i sitt beslut (1389/1/02).

Ett ministeriums brev till kommunala byggnadsinspektörer

Enligt en anvisning i Finlands byggbestämmelsesamling skall virke som används i bärande konstruktioner klassificeras och hållfasthetsstämplas. Miljöministeriet hade i ett brev till de kommunala byggnadsinspektörerna framfört sin uppfattning att s.k. husbehovsvirke inte behövde förses med stämpel som anger virkets hållfasthetsklass.

I sitt beslut med anledning av ett klagomål framhöll justitiekanslern att det är svårt att förstå hur hållfastheten av husbehovsvirke skall kunna påvisas om det inte stämplas. Av ministeriets brev kan man få den felaktiga bilden att det är fråga om ett sådant alternativt avgörande som avses i markanvändnings- och bygglagens 13 § 2 mom. Endast ministeriets utredning om kontroll

av konstruktioners säkerhet i samband med byggande ger tillsammans med brevet en bättre bild av vilket alternativt förfarande ministeriet haft i åtanke.

I brevet definieras inte närmare begreppet husbehov. Användningen av husbehovsbegreppet i brevet avviker delvis från dess vedertagna innebörd inom skogshushållningen. Det är skäl att olika myndigheter använder likalydande begrepp så att de stämmer överens med varandra också innehållsmässigt. Enligt ministeriets utredning är byggherrens risk föga lämplig som delfaktor i en kompromiss som innebär att hållfasthetsstämplingen frångås. Detta motiverar inte heller särbehandling enligt grundlagens 6 §. Slopandet av förhandskontrollen av virke innebär enligt ministeriets utredning att större avseende fästs vid planeringen och utförandet av sådana inspektioner av konstruktionernas säkerhet som görs i samband med byggande. Av ministeriets utredning framgår emellertid inte till denna del tydligt vilka eventuella åtgärder man vidtagit eller har för avsikt att vidta i ärendet.

Eftersom den tolkningsprincip som framgår av brevet kan leda till eller eventuellt också har lett till att jämlikheten inför lagen inte har förverkligats till följd av de förfaranden som kommunerna tillämpat, har justitiekanslern med beaktande av denna synpunkt och de synpunkter som anförs ovan framställt att miljöministeriet omprövar frågan om hållfasthetsstämpling av husebehovsvirke samt regleringen därom (480/1/03).

Rätt till personlig frihet

En demonstrant frihetsberövades

Polisen grep en person som deltagit i en demonstration och tog denne i förvar med stöd av polislagens 20 § med motiveringen ”skydd mot brott och störande beteende”. Polisen motiverade förfarandet med att personen vid en demonstration några dagar tidigare ”uppträtt aggressivt och uppviglat andra demonstranter”.

Polisens förfarande bedömdes utifrån polislagens 20 § samt grundlagens 7 och 13 §. Biträdande justitiekanslern ansåg att polisen enligt vad som utretts och enligt en grundrättighetspositiv tolkning av polislagens 20 § inte hade haft rätt att ens beordra personen i fråga att avlägsna sig från platsen, dvs. hindra honom att utnyttja sin demonstrationsrätt. Ännu mindre hade polisen rätt att beröva honom friheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte är förenligt med rättsstatsprincipen att polisen med den abstrakta motiveringen ”allmän ordning och säkerhet” och en utvidgande tolkning av polislagens 20 § kan inskränka på de grundläggande rättigheterna. Ett utförligare referat av biträdande justitiekanslerns avgörande ingår i avsnitt 9, s. 142 (440/1/02).

Säkerhet och ansvar för miljön

Ordnanande av jakt på stora rovdjur

I en skrivelse ombads justitiekanslern pröva frågan om jakt på stora rovdjur, framförallt varg, i Finland. Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att habitatdirektivets artikel 16 som gäller jakt på stora rovdjur har satts i kraft i Finland genom jaktförordningens 28 §. Enligt vad som utretts har Europeiska kommissionen i ett pågående övervakningsförfarande tillställt republiken Finland ett motiverat yttrande enligt vilket republiken Finland genom att tillåta jakt på ovan nämnda stora rovdjur inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16.1 i direktivet. Eftersom klagomålet, till den del det gällde reglering av rovdjursbestånden och således även vargbeståndet i den nationella lagstiftningen, har samband med övervakningsförfarandet konstaterade justitiekanslern till denna del att han inte hade någon anledning att ytterligare yttra sig i ärendet.

I fråga om de internationella fördragen om uppfyllandet av de förpliktelser som följer av dem hänvisade justitiekanslern till de med tanke på klagomålet centrala bestämmelserna i artikel 5.1 Europarådets människorättskonvention samt till artikel 9.1 (personlig säkerhet) och artikel 1 (egendomsskydd) i det första tilläggsprotokollet. Det är främst en kränkning av internationell rätt om en stats myndigheter tillämpar en nationell lag som veterligen strider mot ett internationellt fördrag eller om myndigheterna anars vidtar åtgärder som kan stå i strid med fördraget.

De ovan nämnda konventionsbestämmelserna motsvarar grundlagens 7 § 1 mom. (personlig säkerhet) och 15 § 1 mom. (egendomsskydd). Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna dessutom se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I grundlagens 22 § föreskrivs inte närmare hur det allmänna kan trygga de nämnda rättighe-

terna. I fråga om tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna nämns i regeringens proposition 309/1993 rd, som ligger till grund för de gällande bestämmelserna, att de föreslagna bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna är bindande för det allmänna i all dess verksamhet, lagstiftning, förvaltning och rättsskipning. Vilka metoder som används avgörs i varje enskilt fall.

De ovan nämnda konventionsbestämmelserna och grundlagsbestämmelserna understryker det allmänna positiva skyldighet att handla på ett sätt som tillgodoser allas personliga säkerhet och egendomsskydd. Det som nedan anförs om statens skyldighet att trygga de grundläggande rättigheterna gäller också tryggheten av de mänskliga rättigheterna.

De egendomsskador som orsakas av rovdjur och de hot som rovdjuren innebär för människor eller som, till följd av de rovdjursobservationer som gjorts på områden där människor bor och rör sig, åtminstone uppfattas som reella är sådana osäkerhetsfaktorer som det allmänna är skyldigt att undanröja. Samma förpliktelse att främja säkerheten gäller å andra sidan enligt grundlagens 20 § 1 mom. också bevarandet av naturen och dess mångfald.

På grund av delvis lokalt betingade värderingar förefaller det råda en konflikt mellan flera grundläggande och mänskliga rättigheter. I en sådan situation måste de grundläggande och mänskliga rättigheterna vägas mot varandra och tolkningen av de bestämmelser som har samband med konflikten sammanjämkas på ett sätt som också i exceptionella förhållanden leder till att de grundläggande rättigheterna kan förverkligas i motsvarighet till deras syfte. Det hot som rovdjuren utgör kan emellertid inte elimineras så att naturens mångfald och även ödemarksnaturens rovdjursbestånd äventyras i strid med den förpliktelse som följer av grundlagens 20 § 1 mom..

Justitiekanslern understryker i sitt svar att det allmänna framförallt skall garantera säkerheten som en grundläggande och mänsklig rättighet. Det allmänna skall ha beredskap att vidta sådana åtgärder att rovdjursangrepp som orsakar osäkerhet kan avväjas och rovdjuren i de allvarligaste fallen avlivas. Bedömningen måste emellertid baseras på undantagsbestämmelserna i artikel 16 i habitatdirektivet. Justitiekanslern konstaterar som sin uppfattning att undantagsbestämmelserna utgör en grund för en lagstiftning som gör det möjligt att i praktiken genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att kontrollera

rovdjursstammar som hotar människor och egendom (1277/1/03).

Säkerheten i en lekpark

I ett klagomål kritiserades ett socialverks förfarande i ett ärende som gällde de i en lekpark anställdas ansvar för övervakningen av barnen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till barnskyddslagens principer enligt vilka barn har rätt till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö. Eftersom den ifrågavarande parken för barn och ungdomar var belägen i ett område som ännu var under byggnad aktualiserades vissa säkerhetsfrågor.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern underströk att det är skäl att framförallt medan byggnadsarbeten pågår i omgivningen uppmärksamma säkerheten i ett parkområde som används för lekparkeverksamhet samt att dra försorg om att vägförbindelserna till lekparken hela tiden är trygga. Det är skäl att i fall som detta på förhand i samråd med byggnadsorganisationerna förvissa sig om att olägenheterna av byggnadsarbetena, i det fall att de fortsätter, blir så små som möjligt och att serviceanvändarna inte i onödan utsätts för förutsägbara risker (927/1/03).

Förnyande av bestämmelserna om skjutbanor

Vid justitiekanslersämbetet undersöktes ett klagomål som gällde påstådda försummelser vid övervakningen av en skjutbana. I samband med prövningen av klagomålet konstaterade justitiekanslern att bestämmelserna om anläggning och underhåll av skjutbanor härstammar från år 1915 och 1916 och behöver ses över. Bestämmelserna är tämligen bristfälliga t.ex. vad gäller övervakningen av skjutbanor.

Den rådande situationen kan anses vara oroväckande om en skjutbana används i strid med bestämmelserna samt övervakas bristfälligt, till följd av de problem som människor och miljö utsätts för.

Med hänvisning till 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 10 § i lagen om statsrådet framställde justitiekanslern att statsrådet bestämmer till vilket ministeriums verksamhetsområde lagstiftningen om anläggning och övervakning av skjutbanor hör och att bestämmelserna ses över så snart som möjligt. Se även s. 43 (8/50/04).

Rätten till personlig integritet

Visitation med narkotikahund

Polisen hade med en narkotikahund visiterat alla som befann sig på en metrostation. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att det utan stöd av en uttrycklig bestämmelse i lag kan anses betänkligt från grundrättighetssynpunkt att med en narkotikahund visitera alla som befinner sig på en offentlig plats. Detta beror på att en sådan visitation kan innebära ett ingrepp i de utsattas grundläggande rättigheter, närmast den personliga integriteten. Om polisen vill använda sådana visitationer måste verksamheten ha ett klart stöd i lagstiftningen. Fallet behandlas närmare på s. 80 (1050/1/02).

Handläggning av utkomststödsärenden

Av en tidningsartikel framgick att en socialservicebyrå hade förlagt bilagorna till en ansökan om utkomststöd och att till sökanden hade sänts en annan ansökans bilagor.

Socialmyndigheterna måste hantera en hel del sekretessbelagda ärenden och handlingar. Från klienternas synpunkt är det viktigt att de kan lita på att sekretessbestämmelserna iakttas. Det är i sista hand fråga om den grundläggande rättigheten till personlig integritet. Av denna anledning tog biträdande justitiekanslern på eget initiativ upp ärendet till behandling.

Av socialverkets utredning framgick att bilagorna hade förväxlats med bilagorna till en annan ansökan. De hade sedermera returnerats till sökanden, som fått ersättning för sina kostnader i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid med anledning av det inträffade socialservicebyrån på vikten av omsorgsfullhet vid hanteringen av handlingar och på vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna. Biträdande justitiekanslern ansåg också att socialverket när det instruerar och utbildar sina anställda bör understryka de förpliktelser som sekretessbestämmelserna innebär för handläggningen av ärenden. Se även s. 115 (4/50/04).

Utlämnande av registeruppgifter

En arbetssökande ombads på en arbetskraftsbyrå underteckna en fullmakt som gav myndigheterna tillgång till de registeruppgifter som ar-

betskraftsförvaltningen, socialväsendet, den offentliga hälso- och sjukvården samt Folkpensionsanstalten hade om honom. Följden av att han vägrade ge sitt samtycke var förlust av utkomstskyddet för en viss tid.

Biträdande justitiekanslern kritiserade i sitt klagomålsavgörande denna modell och ansåg att arbetssökanden i den nämnda situationen inte hade någon genuin valmöjlighet och att den på samtyckesblanketten angivna avgränsningen till "endast uppgifter som behövs för sysselsättningen" inte var tillräcklig med avseende på skyddet av arbetssökandens integritet. Detta fall refereras också på s. 105 (947/1/02).

Rätten till eget språk och egen kultur

En socialbyrås klientservice

Klaganden kritiserade på olika grunder den service som tillhandahölls av en tvåspråkig stads socialbyrå. Socialarbetarnas telefontid per vecka var enligt klagandens åsikt alltför kort. Klaganden hade inte hänvisats till en annan socialarbetare då den egna socialarbetaren på grund av sjukdom inte kunde sköta telefonjouren. Den ledande socialarbetaren hade inte gått med på att tala svenska trots att klaganden som var svenskspråkig bett om detta. Samma ledande socialarbetare hade också upprättat ett finskspråkigt beslut i klagandens utkomststödsärende och i beslutstexten använt interna ord och uttryck som inte kan anses höra till allmänt språkbruk.

Av utredningen i ärendet framgick att socialverket hade längre telefontider per vecka än klaganden påstått. Det framkom emellertid brister i den information som socialverkets telefonväxel tillhandahöll. Justitiekanslern uppmärksammade därför stadens social- och hälsovårdsnämnd på att en god förvaltning förutsätter att de som per telefon kontaktar en myndighet får korrekt information om hur och när tjänstemännen är anträffbara.

Justitiekanslern uppmärksammade också den ledande socialarbetaren på att denne handlat felaktigt genom att be den svenskspråkiga klienten mot sin vilja sköta sina ärenden på finska. Vidare uppmärksammade justitiekanslern den ledande socialarbetaren på att en tjänsteman som upprättar beslut och andra handlingar som riktar sig till allmänheten bör avhålla sig från att använda interna ord och uttryck som inte hör till allmänt språkbruk (1108/1/02).

Näringsfrihet och rätt till arbete

Återställande av rätten att utöva yrke

Rättsskyddscentralen för hälsovården hade beslutat tills vidare frånta en tandläkare rätten att utöva yrket för att denne behövde kompletterande utbildning. Enligt 32 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ansöka om återställande av rätt att utöva yrket om den omständighet som ledde till att rätten att utöva yrket fråntogs inte längre föreligger. Enligt paragrafens 2 mom. skall till ansökan fogas en utredning om att orsaken upphört, dvs. i detta fall att personen i fråga genomgått tilläggsutbildning.

Av utredningen framgick att ingen myndighet är skyldig att ordna eller är ansvarig för att ordna utbildning och att tandläkaren av den anledningen inte kunnat skaffa kompletterande utbildning och ansöka om återställande av rätten att utöva yrket. Biträdande justitiekanslern konstaterade att lagstiftarens avsikt i en situation som denna inte uppfylls på vederbörligt sätt och att frågan är problematisk också med beaktande av grundlagens 18 §, vari föreskrivs om näringsfrihet och rätt till arbete.

Eftersom problemet redan medan klagomålet behandlades var känt av vederbörande myndigheter, dvs. av social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet och sköttes av dessa, föranledde skrivelsen inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern sände en kopia av beslutet till ministerierna och bad dem senast 1.11.2004 meddela justitiekanslersämbetet hur ärendet framskridit.

Undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet gav med anledning av beslutet 1.11.2004 en utredning om vilka åtgärder som vidtagits för att kontrollera inom hälso- och sjukvården sysselsatta yrkesutbildade personers yrkesskicklighet och komplettering av yrkesskickligheten. Enligt utredningen var avsikten att som fortsatta åtgärder avtala om de universitet, yrkeshögskolor och enheter för yrkesutbildning som med Rättsskyddscentralen för hälsovården ingår avtal om konstaterande av yrkesskicklighet och om principerna för ersättning av de kostnader som detta föranleder. Enligt utredningen skall i det sammanhanget utredas också bl.a. de kostnader som systemet orsakar samt eventuella lagstiftningsbehov. De lagstiftningsändringar som avgiftsbesluten förutsätter skall beredas vid undervisningsministeriet i början av år 2005.

Biträdande justitiekanslern bad undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet tillstålla justitiekanslersämbetet en utredning efter att åtgärder vidtagits för att förverkliga det kompletterande utbildningsprogram som avses i ministeriernas utredning, dock senast 28.2.2005.

Undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet tillställde justitiekanslersämbetet en utredning daterad 24.2.2005. Enligt utredningen deltar alla de universitet som utbildar läkare och tandläkare samt specialläkare och specialtandläkare i utvärderingssystemet. I fråga om tilläggsutbildningen har 11.2.2005 avtalats med universiteten att utvärderingsrapporten om teoretiska och praktiska yrkeskunskaper skall ange behovet av tilläggsutbildning så klart att både den myndighet som beslutar om åtgärderna och den yrkesutbildade personalen får tillräcklig information om vilka brister som skall avhjälpas. Enligt utredningen deltar samtliga universitet i ordnandet av tilläggsutbildning. Syftet är att tilläggsutbildningssystemen från 1.9.2005 skall fungera så att alla som behöver tilläggsutbildning får sådan (1355/1/03).

En rättvis rättegång och garantier för en god förvaltning

Dröjsmål med behandlingen

Domstolar och prövningsnämnden

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag.

Biträdande justitiekanslern gav med anledning av sina iakttagelser i samband med granskningen av straffdomar en tingsdomare en anmärkning för att de slutgiltiga överklagbara domarna i tre brottmål hade dröjt oskäligt länge. Se även s. 65 (2/31/03).

I ett annat fall som gällde ett klagomål uppmärksammade biträdande justitiekanslern en förvaltningsdomstol på att grundlagens 21 § tryggar vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Dröjsmålet med överklagandena i det aktuella fallet kunde emellertid inte tillräknas förvaltningsdomstolens tjänstemän som klandervärt förfarande. Se även s. 69 (709/1/03).

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut måste den tid som försäkringsdomstolen behandlat

ett ärende i ett fall, också med beaktande av de omständigheter som framgick av domstolens yttrande och utredning, anses vara alltför lång. Se även s. 68 (1301/1/03).

Enligt en utredning som inkommit till justitiekanslersämbetet hade behandlingstiden för besvär i anslutning till ett invalidpensionsärende inte väsentligt överskridit den genomsnittliga behandlingstiden för besvärshandlingen i prövningsnämnden. Behandlingstiden kunde i någon mån motiveras också med de omständigheter som nämnden framförde. En del av de orsaker som prövningsnämnden angav, t.ex. den förlängning av behandlingstiderna som berodde på nämndemedlemmarnas semestrar, var emellertid sådana att nämnden borde ha beredskap för dem i sin verksamhet.

Prövningsnämnden, som kan jämföras med en specialdomstol för socialförsäkringsärenden, är första besvärinstans i folkpensionsärenden (1117/1/03).

Brottsutredning

I samband med de inspektioner som under verksamhetsåret gjordes i polisinsatningar framgick att det på flera håll fanns anhopningar av förundersökningsärenden. Flera klagomål-savgöranden gällde fall där förundersökningen tagit oskäligt lång tid i anspråk. En polisinsatning hade enligt biträdande justitiekanslerns beslut t.ex. inte på ett från rättslig synpunkt godtagbart sätt motiverat den långa förundersökningen i ett brottmål där åtalsrätten enligt åklagaren hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Se även s. 81 (548/1/02).

Ett viktigt avgörande gällde utredningen av ekobrott vid polisinsatningen i Helsingfors härad. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att den grundläggande och mänskliga rätten att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål enligt vad som utretts var allvarligt hotad vid polisinsatningen. Biträdande justitiekanslern underrättade inrikesministeriets polisavdelning om sina iakttagelser och bad polisavdelningen överväga åtgärder för att ekobrottsärendena skall kunna behandlas inom den tid som grundlagens och Europeiska människorättskonventionen förutsätter. Biträdande justitiekanslerns beslut har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 145.

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade 17.1.2005 att under år 2004 hade vidtagits flera betydande åtgärder som syftade till att effektivisera bekämpningen och utredningen av ekobrott samt att framförallt behandlingstiderna för eko-

brottmål kommer att förkortas avsevärt före utgången av år 2005 (10/50/03).

Kommunala nämnder

Till en byggnadsnämnd hade 27.9.2003 framställts ett yrkande om åtgärder för avlägsnande av jordkablar som olovligen byggts på en fastighets område. Byggnadsnämnden hade tagit upp ärendet till behandling 25.8.2004. Den första och enda förberedande åtgärden, dvs. en begäran om utlåtande av det bolag som ägde kablarna, hade vidtagits ca ett år från det att yrkandet framställdes, efter att nämnden hade ombetts ge ett utlåtande med anledning av ett klagomål till justitiekanslern.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att behandlingstiden måste anses vara alltför lång med tanke på en god förvaltning, eftersom den som berett ärendet först efter att ha hört parterna hade haft förutläggningar att bedöma ärendets brådskande natur och ta ställning till det behovet av eventuell tilläggsutredning. I ärendet hade inte inhämtats annan utredning än den som 24.10.2004 inkom från det bolag som ägde jordkablarna. Eftersom det föreföll som om ärendet redan då varit moget för avgörande kunde beredningen av ärendet inte som helhet betraktad anses ha skett utan obefogat dröjsmål. Byggnadsnämnden ansåg i sitt beslut 25.8.2004 att bolaget inte olovligen hade placerat sina jordkablar på klagandens mark.

Vid prövningen av eventuella åtgärder beaktades det att klagandens make som var fastighetens delägare år 1994 muntligen hade gett lov att bygga ytterligare en kabel i samband med en kabel som funnits på plats redan i tiotal år. I det sammanhanget hade placeringen av kablarna inte ifrågasatts. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg därför att det yrkande om flyttning av kablarna som framställdes år 2002 inte kunde anses vara ett särskilt brådskande ärende, då man ytterligare beaktade det i byggnadsnämndens utredning framförda kravet på opartisk behandling och betjäning av kommuninvånarna. Det kunde ifrågasättas om klagandens rättssäkerhet hade äventyrats på grund av den relativt långa behandlingstiden.

Förvaltningschefen vid byggnadstillsynsverket som i egenskap av föredragande svarat för beredningen av ärendet uppmärksammades på vikten av att vid beredningen av ärenden iakttas grundlagens 21 § samt 17 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (610/1/03).

I ett klagomålsärende som gällde en stads undervisningsväsen gav biträdande justitiekanslern utbildningsverket och undervisningsnämnden en anmärkning för att de försummat att inom en skälig tid behandla rättelseyrkanden över beslut som fattats av rektorerna för stadens läroinrättningar. Rättelseyrkandena hade inkommit till staden 16.6.1998 och 14.2.2000. Undervisningsnämnden hade avgjort dem 12.12.2000 och 27.11.2001. Se även s. 113—114 (921/1/01).

Folkpensionsanstaltens lokalbyrå

Enligt vad som utretts hade handläggningen av en sjukpenningsansökan vid Folkpensionsanstaltens lokalbyrå tagit 44 dagar i anspråk från det att ansökan kommit in. Enligt Folkpensionsanstaltens utredning berodde den osedvanligt långa handläggningstiden på sakkunnigläkarnas semesterarrangemang. Enligt utredningen skulle Folkpensionsanstalten i fortsättningen uppmärksamma organiseringen av sakkunnigläkarnas arbeten och sommartid, så att handläggningen av dagpenningsansökningar inte av den anledningen blev oskäligt lång.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sjukdagpennningen skall ersätta inkomstbortfall vid sjukdomsrelaterad arbetsoförmåga och att den sålunda är viktig för sökandens utkomst. Semestrar och motsvarande organisatoriska arrangemang skall planeras så att behandlingen av enskilda ärenden inte fördröjs på grund av dem. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstalten på grundlagens 21 § 1 mom. om att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål (820/1/03).

En miljöcentral

Behandlingen av ett planeärende vid en regional miljöcentral hade tagit ca sju år i anspråk. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en så lång behandlingstid hos en myndighet äventyrar parternas rättssäkerhet. Ställföreträdaren gav den regionala miljöcentralen en anmärkning för att den handlat i strid med regeringsformens, numera grundlagens bestämmelse enligt vilken ärenden skall behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål samt uppmärksammade miljöcentralen på att skötseln av ärenden skall ordnas så att dröjsmål kan undvikas. Se även s. 106 (1196/1/03).

Rätten att välja biträde för förundersökning

Biträdande justitiekanslern tog i ett klagomål-särende ställning till tillämpningsområdet för förundersökningslagens 31 § och ansåg att syftet inte är att detta lagrum skall tillämpas på ett sådant sätt att ett förbud för ett biträde att vara närvarande vid förhör med huvudmannen vid en förundersökning avser en viss advokat och dennes person. Biträdande justitiekanslern motiverade sin ståndpunkt med ordalydelsen i förundersökningslagens 31 §, med det skyddsintresse som framgår av lagens förarbeten samt med den av ordalydelsen i artikel 6.3 c i Europarådets människorättskonvention härledda principen att en misstänkt person alltid skall ha rätt att fritt välja sitt biträde. Det måste också beaktas att det i förundersökningslagen finns en uttrycklig bestämmelse (45 §) som under vissa förutsättningar utesluter att en viss advokat anlitas som biträde under förundersökning samt en bestämmelse (48 §) enligt vilken undersökningsledaren kan förbjuda biträdet att röja vissa omständigheter i samband med undersökningen. Se även s. 78 (710/1/02).

Extraordinära rättsmedel

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett avgörande 14.6.2002 (dnr 11/20/02), som han tillställde justitieministeriet, den omständigheten att tidsfristerna för extraordinärt ändringsökande i tvistemål är tämligen korta i synnerhet i sådana fall där ett internationellt människorättsorgan konstaterar att mänskliga rättigheter har kränkts under en rättegång. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det skäl att överväga en ändring av lagstiftningen till denna del. Ärendet refereras närmare i justitiekanslerns berättelse 2002, s. 61-63.

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av vissa bestämmelser om fullföljd av talan till högsta domstolen föreslås att tidsfristbestämmelsen ändras så att ansökan om klagan under vissa förutsättningar kan göras inom sex månader efter att övervakningsorganets avgörande meddelades (RP 9/2005 rd). Lagförslaget behandlas i riksdagen.

Skyldigheten att ge besvärshanvisningar eller informera om besvärshöjning

En universitetsstudent hade ansökt om partiell dispens från språkstudier som hörde till

en examen. Fakultetens dekan avtog ansökan. Studeranden fick i samband med beslutet ingen besvärshanvisning eller anvisning om rättelseyrkande och i beslutet nämndes inte heller något om besvärshöjning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt huvudregeln får ett universitets och dess förvaltningsorgans och tjänstemäns beslut överklagas. Förvaltningsprocesslagens 13 § och grundlagens 21 § förutsätter att det föreskrivs i lag om begränsning av besvärshöjningen. I universitetslagen begränsas inte rätten att söka ändring i en situation som denna. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det inte godtagbart att en myndighet underlåter att iakttäta bestämmelserna om förvaltningsförfarande på den grunden att det, såsom framgår av utredningen, blivit praxis att inte ge några anvisningar. Det kan inte heller anses vara en godtagbar motivering att studeranden de facto känner till sin rätt att söka ändring.

Universitetets rektor uppmärksammades på att universitetet är skyldigt att ordna sitt förfarande och sin praxis för ändringsökande på ett sätt som stämmer överens med lagen. Med tanke på studerandenas rättssäkerhet måste universitetet se till att till dess beslut fogas vederbörliga anvisningar om rättelseyrkande eller sökande av ändring eller ett meddelande om besvärshöjning, med en hänvisning till den bestämmelse som förbudet baseras på (611/1/03).

Länsstyrelsernas behörighet

Av utredningen i samband med ett klagomål-särende framgick det att till två länsstyrelser hade sänts samma handling med begäran om att de skulle vidta åtgärder. Länsstyrelserna hade överfört ärendet till varandra och båda länsstyrelserna hade ansett att de inte var behöriga att avgöra ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att situationen var ohållbar från parternas synpunkt och även problematisk med beaktande av grundlagens 21 §.

Kommunikationsministeriet meddelade sin uppfattning om den behöriga myndigheten. Dessutom gav inrikesministeriet i samband med utredningen av ärendet ett utlåtande där det konstaterades att kommunikationsministeriet var behörigt att meddela anvisningar om länsstyrelsernas behörighet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att han inte såg någon anledning att bedöma ärendet annorlunda än de ovan nämnda ministerierna.

Biträdande justitiekanslern meddelade länsstyrelserna sin uppfattning om den behöriga myndigheten och bad länsstyrelserna före utgången av innevarande år meddela vilka åtgärder de vidtagit i ärendet.

Dessutom meddelade biträdande justitiekanslern länsstyrelserna sin uppfattning om den noggrannhet som krävs när en part ges besked i ett anhängigt ärende.

Lapplands länsstyrelse meddelade i sitt brev 10.9.2004 (F.84 B) att den samma dag hade givit ett beslut i ett ärende som gällde försvårande av linjetrafik. Länsstyrelsen bifogade en kopia av sitt beslut i ärendet (568/1/03).

Jäv för en länsstyrelses föredragande

Klaganden ansåg att länspolisöverinspektören vid länsstyrelsens polisavdelning var jävig som föredragande i ett ärende där en överkonstapel förbjöds att inneha en bisyssla i strid med lagen angående rätt att idka näring, eftersom länspolisöverinspektören hade varit föredragande också när anmälan om bisysslan godkändes.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att länspolisöverinspektören åtminstone inte entydigt kunde anses ha varit jävig att föredra det senare beslutet. I rättspraxis har det i allmänhet ansetts att en tjänsteman inte är jävig att behandla samma ärende på nytt. Enligt justitiekanslerns åsikt hade det med tanke på förtroendet för myndighetsverksamheten emellertid varit bättre att förfara så att länspolisöverinspektören inte föredragit beslutet om bisyssloförbudet, eftersom länsstyrelsens polisavdelning ännu i ett till justitieombudsmannen riktat yttrande som gavs på föredragning av länspolisöverinspektören ansåg att de avgöranden som gällde överkonstapelns bisysslor var ”förenliga med gällande lagbestämmelser” (1317/1/02).

Beredningshandlingarna i ett utnämningens ärende

Vid en regional miljöcentral hade utnämnts två planerare till visstidstjänster. I ingetdera fallen hade före utnämningen upprättats beredningshandlingar, dvs. sammandrag av sökandenas meriter och en utnämningenspromemoria.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om det inte finns några bestämmelser om hur sådana beredningshandlingar skall upprättas är det bäst förenligt med de krav på en god förvaltning som föreskrivs i grundlagens 21 § att

beslutsgrunderna också i utnämningens ärenden registreras på ett sådant sätt att det är möjligt att efteråt konstatera vilka de varit.

I det andra utnämningens ärendet hade efter utnämningen till följd av en annan sökandes förfrågan upprättats ett sammandrag av den utnämningens meriter. Justitiekanslern konstaterade till denna del att det inte är förenligt med en god förvaltning att i sammandraget av en sökandes meriter nämna vilka högskoleexamina sökanden eventuellt kommer att avlägga i framtiden (1064 och 1065/1/02).

Motivering av beslut

Biträdande justitiekanslern konstaterade i ett klagomålsavgörande som gällde Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsbeslut att eftersom lagrummet i fråga ger tillämparen en bred prövningssmarginal, accentueras betydelsen av beslutsmotiveringen och i synnerhet dess informativitet. I Folkpensionsanstaltens lokalbyrås beslut gavs ingen närmare motivering till att ansökan avslagits. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför Folkpensionsanstaltens lokalbyrå på vad som föreskrivs om motivering av förvaltningsbeslut i grundlagens 21 § 2 mom. och i den vid beslutstidpunkten gällande lagen om förvaltningsförfarande. Ett utförligare referat av biträdande justitiekanslerns avgörande på s. (827/1/03).

Justitiekanslern tog ställning i ett ärende som gällde motivering av ett skattelättnadsbeslut som Tullstyrelsen fattat med stöd av bilskattelagens 50 §. Detta beslut refereras dessutom på s. 95 (676/1/03).

Behandlingen av en ansökan av utkomststöd

I ett klagomål kritiserades en grundtrygghetscentralens förfarande i ett ärende där en sökande inte fått något beslut på sina ansökningar om utkomststöd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Enligt lagrummets 2 mom. skall rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en god förvaltning tryggas genom lag.

Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att ansökningarna om utkomststöd

borde ha tagits upp till behandling och att skriftliga beslut med besväransvisningar borde ha getts på ansökningarna. Ansökningarna borde ha avgjorts trots att grundtrygghetscentralen ansåg att den inte hade någon skyldighet att bevilja utkomststöd. (453/1/03).

Besvarande av brev och frågor

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade utbildningsstyrelsen som sin uppfattning att det hör till principerna för en god förvaltning att myndigheter besvarar inkomna sakliga brev. Principen gäller inte endast skriftliga klagomål utan brev över huvud taget. I ett fall som gällde prövning av ett klagomål tydde ingenting på att klaganden var av den meningen att brevet inte behövde besvaras. Enbart den omständigheten att brevets innehåll bedöms som en "åsiktsyttring" berättigar inte till avvikelser från den ovan nämnda principen att brev skall besva-

ras. Eftersom brevet dessutom hade föranlett utbildningsstyrelsen att inhämta muntlig utredning borde den ha svarat på det. — En saklig behandling av brevet skulle också ha förutsatt att det sändes till utbildningsstyrelsens registratur för att diarieföras. Se även s. 97 (1336/1/02).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar det förfarande som en god förvaltning förutsätter när frågor besvaras vid ett informationsmöte i kommunal regi. Detta fall refereras också på s. 112 (546/1/02).

Förvaring och returnering av handlingar

Enligt ett beslut av ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förutsätter en sådan god förvaltning som avses i grundlagens 21 § att handlingar som en myndighet har begärt av utomstående förvaras och vederbörligen returneras. Se även s. 95 (268/1/03).

4 Laglighetsövervakningen av domstolarna

Allmän översikt

Klagomål

Justitiekanslern övervakar lagligheten i domstolarnas verksamhet dels utgående från klagomål, dels på eget initiativ. År 2004 inkom till justitiekanslern 246 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas förfarande. Över förvaltningsdomstolarnas förfarande gjordes 41 klagomål och över specialdomstolarnas förfarande 26 klagomål. Det sammanlagda antalet klagomål över alla domstolstypers förfarande ökade något jämfört med föregående år.

Enligt grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Övervakningen av rättskipningen är därför i praktiken snävare än övervakningen av den övriga förvaltningen. Vid övervakningen av domstolarnas rättskipning kan justitiekanslern i allmänhet ingripa endast i procedurfel samt i förfaranden som kränker de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Om allmänna missförhållanden uppdagas i rättskipningen görs framställningar om ändringar i lagstiftningen för att avhjälpa dessa.

Justitiekanslern ingriper i sådana processuella problem inom domstolväsendet 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. Justitiekanslern kan emellertid inte påverka behandlingen av ett anhängigt ärende 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.

Lagstiftningen om straffrättens allmänna läror förnyades genom en lag som trädde i kraft 1.1.2004 (515/2003). Syftet med reformen var

bl.a. att se över och sammanställa de bestämmelser som gäller straffrättens allmänna läror, dvs. strafflagsbestämmelserna om förutsättningarna för straffrättsligt ansvar, ansvarsfrihetsgrunderna samt om försök och medverkan till brott. Dessutom togs i strafflagen in bl.a. noggrannare bestämmelser om bestämmande av straff.

Syftet med språklagen (423/2003) som trädde i kraft 1.1.2004 och gäller de i grundlagen nämnda nationalspråken finska och svenska är att också i praktiken trygga de språkliga rättigheterna. Myndigheterna skall på eget initiativ värna om individens språkliga rättigheter utan att han eller hon själv behöver åberopa dem. Samtidigt ändrades också språkraven för domare.

Av de aktuella lagstiftningsprojekten kan nämnas det pågående utredningsarbetet som syftar till en utvidgning av sällningsförfarandet. Vidare pågår ett projekt som syftar till ändring av de bestämmelser om tingsrättens behandling av brottmål som ingår i lagen om rättegång i brottmål, rättegångsbalken och i vissa andra lagar (RP 271/2004 rd).

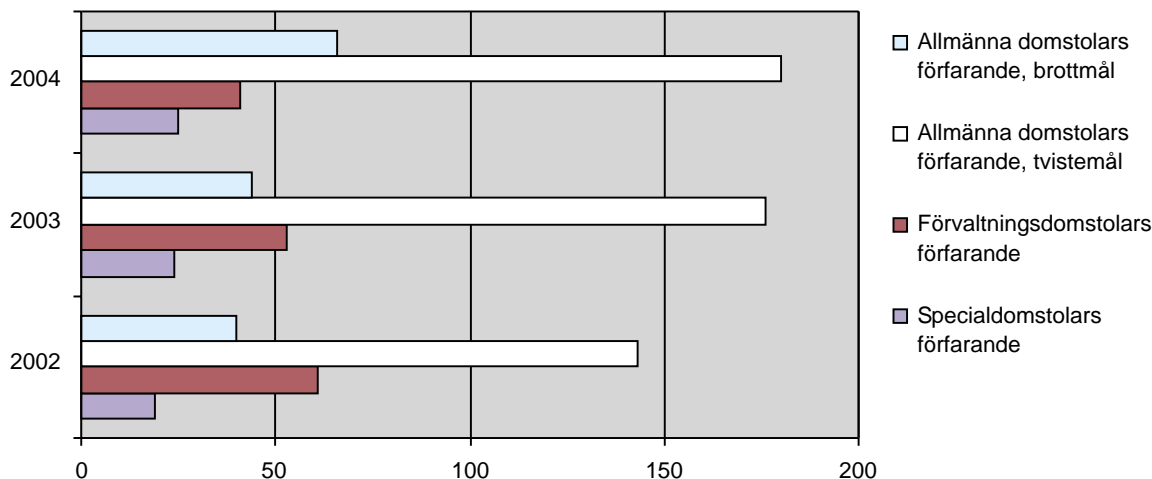
Av figuren på nästa sidan framgår hur antalet klagomål gällande domstolarna har utvecklats åren 2002—2004.

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 månataligen till justitiekanslern sända in kopior av beslutsmeddelanden för granskning. Genom en skrivelse 12.1.2004 gav biträdande justitiekanslern rättsregistercentralen anvisningar om i vilken ordning beslutsmeddelande skall sändas in för år 2004.

År 2004 tillställdes justitiekanslersämbetet för granskning 7 761 meddelanden om fängelsedomar. De fel som uppdagats i meddelandena har

Klagomål mot domstolar 2002—2004



föranlett justitiekanslern att ge anmärkningar och meddela sin uppfattning. De åtgärder som vidtagits framgår närmare på s. 69.

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 2003. Biträdande justitiekanslern har i sina svar till hovrätterna konstaterat att det fortsättningsvis är skäl att vid granskningarna uppmärksamma domstolarnas tillämpning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt domstolarnas tillämpning av ny lagstiftning (i fråga om den materiella lagstiftningen i synnerhet straffrättens allmänna läror). Det är också skäl att uppmärksamma domsmotiveringarna bl.a. med tanke på möjligheterna att genomföra hovrätternas sällningsförfarande på det avsedda sättet, samt att granska hur sällningen av ärenden som avslutats i tingsrätten och hur översändandet av besvärshandlingar till hovrätten har ordnats. Vidare är det skäl att följa tillämpningen av strafflagens 7 kap. 6 § vari föreskrivs hur ett tidigare ådömt fängelsestraff skall beaktas vid bestämmande av straff.

Under sina inspektioner har biträdande justitiekanslern lagt märke till att det med beaktande av hur allvarligt ärendet i princip är, överraskande ofta förekommer att domar utdöms för brott

trots att åtalsrätten preskriberats. Också denna fråga är det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skäl att ta upp under inspektionerna av tingsrätterna. En annan fråga som det är skäl att uppmärksamma i detta sammanhang är behandlingen av tvångsmedelsärenden.

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Vasa hovrätt och Vasa förvaltningsdomstol.

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. Hov-

rätterna skall enligt ovan nämnda 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. 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 klandervärdt från tjänstemannarättslig synpunkt.

Biträdande justitiekanslern förordnade under verksamhetsåret i ett fall att åtal skulle väckas mot en domare för tjänstebrott. Beslutet refereras i avsnitt 9 s. 131.

Förfarandet vid domstolsövervakningen

Vid behandlingen av klagomål som gäller domstolar 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 domstolsed 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.

Klagomål mot domstolar och andra övervakningsåtgärder

Tjänsteåtal

Åtalsprövning med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

En tingsdomare hade försummat att utfärda stämning innan åtalsrätten preskriberades i ett ärende där åklagaren yrkade att två personer skulle dömas för arbetarskyddsbrott och vållande av personskada.

Biträdande justitiekanslern förordnade att åtal skulle väckas mot tingsdomaren. Högsta domstolen förordnade med stöd av 19 a § 1 mom. i lagen om utnämning av domare att ärendet (E04/1406) skulle behandlas av Kouvola hovrätt. Biträdande justitiekanslerns beslut refereras i avsnitt 9, s. 131 (13/31/03).

Anmärkningar

Dröjsmål med meddelande av dom

En tingsdomare hade i tre fall dröjt oskäligt länge med att meddela slutgiltiga, överklagbara domar i brottmål. Dröjsmålet var längst i ett fall där tingsdomaren hade färdigställt domen så att den anlant till hovrätten drygt ett år och två månader efter avgörandet. I de två andra fallen uppgick dröjsmålet till 10-11 månader. Som orsak till dröjsmålen hänvisade tingsdomaren både till sin egen och till hela tingsrättens svåra arbetssituation.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sin bedömning av tingsdomarens förfarande att denne förfarit lagstridigt i sin tjänsteutövning. Den omständigheten att det framgick av utredningen att tingsdomarens arbetsbörda varit stor undanröjde enligt biträdande justitiekanslern inte klandervärdheten av tingsdomarens förfarande. Tingsdomarens förfarande föranledde emellertid, med beaktande av tingsrättens svåra arbetssituation vid den aktuella tiden, inte andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för framtiden gav tingsdomaren en anmärkning för det felaktiga förfarandet (2/31/03).

Felaktig besväransvisning

En tingsrätts lagman hade fogat en besväransvisning till tingsrättens beslut varmed en processinvändning som gällde jäv hade förkastats medan huvudsaken ännu var anhängig. Hovrätten undanröjde tingsrättens besväransvisning och avvisade yrkandena utan prövning eftersom tingsrättens utslag varigenom processinvändningen förkastats, enligt rättegångsbalkens 16 kap. 3 § som gällde vid den aktuella tidpunkten fick överklagas endast i samband med att ändring söktes i rättsens slutliga utslag.

Till följd av det felaktiga förfarandet hade den privatperson som var kärke i huvudsaken inlämnat obefogade besvär till hovrätten.

Enligt utredningen hade ändringssökanden beviljats rättshjälp för upprättande av besvärskriften. Hovrättens dom hade ändringssökanden fått utan avgift. Av utredningen framgick att behandlingen av huvudsaken hade fördröjts snarare av andra orsaker än av att hovrättens behandling av ansökan om ändring i jävsärendet.

Justitiekanslern ansåg att felet måste anses vara obetydligt på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet

Justitiekanslern gav i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) lagmannen en anmärkning för det felaktiga förfarandet (28/31/03).

Meddelanden*Behandling av sekretessbelagda uppgifter under en rättegång och i en dom*

Rättsjournalisternas förening Oikeustoimittajat ry ansåg i sitt klagomål att tingsrätten förfarit felaktigt då den med stöd av 5 b § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång hade förordnat att en rättegång i ett ärende som gällde olaga hot skulle hållas utan att allmänheten var närvarande samt sekretessbelagt hela rättegångsmaterialet. Enligt föreningens åsikt är det med stöd av bestämmelsen möjligt att skydda endast enskilda uppgifter som framkommer under en rättegång, inte att förordna att hela behandlingen av ärendet skall ske utan att allmänheten är närvarande. Ärendet skulle enligt föreningens åsikt mycket väl ha kunnat behandlas offentligt på så sätt att målsägandens telefonnummer och boningsort, som var sekretessbelagda, inte röjdes.

Enligt 5 b § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång får sekretessbelagda uppgifter enligt

24 § 1 mom. 21 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte behandlas vid offentliga sammanträden eller tas in i ett offentligt avgörande, om det inte finns särskilt vägande skäl för detta. Enligt 24 § 1 mom. 31 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är handlingar sekretessbelagda om de innehåller uppgift som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer eller uppgift om läget för en mobilteleapparat samt handlingar som innehåller uppgift om en persons hemkommun och bostad eller tillfälliga bostad samt telefonnummer och annan kontaktinformation, ifall personen har begärt att de skall hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas.

Den tingsdomare som var ordförande under behandlingen av ärendet motiverade i sin utredning sitt förfarande med att svaranden under behandlingen hördes i bevisningssyfte och att detta skedde bl.a. för att utreda hur hotet kommit till målsägandens kännedom samt att *"det var förutsägbart att i synnerhet den sist nämnda omständigheten inte under sammanträdet kunde behandlas muntligen på ett sådant sätt att målsägandens boningsort inte röjdes för den vid sammanträdet eventuellt närvarande allmänheten, även om rätten inte på förhand kände till de enskilda frågorna som skulle ställas till svarande"*.

Justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att syftet med 5 b § i lagen om offentlighet vid rättegång endast är att reglera behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter under en rättegång, inte hela rättegångens offentlighet. Bestämmelser om rättegångens offentlighet ingår i lagens 5 §. I vissa fall är det emellertid svårt att dra en klar gräns mellan dessa två bestämmelser. Enligt justitiekanslerns åsikt kan tillämpning av 5 b § i undantagsfall på ett godtagbart sätt leda till samma slutresultat i fråga om behandlingens offentlighet som tillämpning av 5 §, som gäller förhandling inom stängda dörrar enligt prövning. Detta innebär i praktiken att hela behandlingen sker utan att allmänheten är närvarande. Rekvisitet för det brott som är föremål för rättegången kan i vissa enskilda fall ha ett synnerligen nära samband med t.ex. sådana sekretessbelagda telefon- och adressuppgifter som skyddas enligt 5 b §. I sådana situationer kan det vara mycket svårt att i praktiken så noggrant förutsäga rättegångens förlopp att de sekretessbelagda uppgifterna inte *"övertäckande"* dyker upp i något skede. Enligt justitiekanslerns åsikt hade tingsrätten i detta fall vederbörligen motiverat varför hela

behandlingen i tingsrätten med stöd av 5 b § förordnats ske utan att allmänheten var närvarande, trots att ett sådant förfarande i och för sig måste anses vara exceptionellt.

Till den del som också domen, med undantag för domslutet, hade sekretessbelagts var tingsrättens förfarande enligt justitiekanslerns åsikt i viss mån problematiskt. Upprättandet av en dom är inte förenat med liknande ”överraskningsfaktorer” som förhandlingen under ett sammanträde. Telefon- och adressuppgifterna, som skyddades enligt lagens 5 b § 2 mom., skulle enligt justitiekanslerns åsikt tämligen lätt ha kunnat avskiljas och domen kunde ha sekretessbelagts endast till denna del.

Justitiekanslern meddelade för kännedom tingsrätten sina synpunkter på tillämpningen av 5 b § i lagen om offentlighet vid rättegång (1056/1/03).

En tingsdomares förfarande

Två personer klagade över att en tingsdomare hade förbjudit dem att vara närvarande vid den förberedande behandlingen av ett tvistemål. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte med ledning av vad som utretts i ärendet var möjligt att bilda sig en uppfattning om exakt vad som skett före behandlingen. Enligt vad som utretts i ärendet hade tingsdomaren i varje fall diskuterat med klagandena innan behandlingen började och på något sätt låtit dem förstå att de inte fick vara närvarande under den förberedande behandlingen. Det hade inte framgått att allmänhetens närvaro i den nämnda situationen hade kunnat förbjudas.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde rättens ordförande iaktta försiktighet när han med utomstående diskuterar offentlighetsfrågor innan behandlingen börjar, för att det inte till någon del skall bli oklart till vilken del det är tillåtet att närvara. Biträdande justitiekanslern meddelade tingsdomaren sin uppfattning om den försiktighet som rättens ordförande skall iaktta när han diskuterar allmänhetens närvaro innan domstolsbehandlingen inleds (821/1/01).

Dröjsmål med domstolsbehandling

I ett ärende som gällde vårdnad om och umgängesrätt med ett barn som förts till Estland hade tingsrätten först behandlat frågan om det olovliga bortförandet av barnet. Denna behand-

ling tog över fyra månader i anspråk. Tingsrättens behandling av den andra partens på nytt väckta vårdnadsärende hade tagit över nio månader i anspråk.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingstiden kunde anses vara alltför lång eftersom det var fråga om ett summariskt fastställande av att barnet olovligen hade förts ut ur landet eller inte återförts. Det var å andra sidan skäl att observera att parternas förhandlingar under tiden hade lett till att man återkallat sina vårdnadsyrkanden samt avtalat om rätten att träffa barnet temporärt.

En bidragande orsak till att behandlingen av vårdnadsärendet tog så lång tid i anspråk var att det varit svårt att få ett svar från en av dem som skulle höras. Eftersom personen i fråga inte hade gett ett skriftligt svar hade tingsrätten först över fyra månader efter den första förfrågan sänt sin begäran den officiella vägen. Man hade visserligen på det sätt som sökandens biträde föreslagit också i Finland försökt få tag på den som skulle höras. Eftersom det var fråga om ett internationellt vårdnadsärende och det sålunda var särskilt viktigt att det behandlades inom en skälig tid, ansågs behandlingstiden vara alltför lång.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på att behandlingstiderna i de ärenden som gällde vårdnaden, det olovliga bortförandet samt återförandet av barnet var alltför långa (145/1/02).

En misslyckad bandinspelning

En tingsrätts bandinspelning av ett vittnesmål i ett brottmål hade misslyckats. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att bandinspelningen i sådana situationer som avses i rättegångsbalkens 22 kap. 6 § i regel är obligatorisk och att bevisupptagningen i sista hand är en fråga om förtroendet för domstolarna.

Enligt vad som utretts var det fråga om ett tekniskt fel. Bandinspelningen hade misslyckats trots att indikatorljuset visade att bandet rullade. Av utredningen framgick att tingsrätten hade vidtagit åtgärder för att förhindra liknande situationer. Ingenting tydde på att den misslyckade bandinspelningen hade påverkat avgörandet i ärendet.

Ärendet föranledde sålunda inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på

vikten av att i görligaste mån försäkra sig om att tekniken fungerar och bandinspelningarna lyckas (14/31/03).

Inkallande av part till huvudförhandling

Hovrätten hade inte till sin huvudförhandling kallat in en part som uppnått myndighetsåldern under den skriftliga förberedelsen. Däremot hade hovrätten av misstag som partens laglige företrädare kallat in partens far till huvudförhandlingen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hovrätten på domstolens skyldighet att i alla skeden av processen försäkra sig om att de absoluta processförutsättningarna är uppfyllda.

Biträdande justitiekanslern uttalade i samma beslut sin uppfattning om polisens förfarande. Ärendet refereras närmare på s. 81 (664/1/03).

Behandlingen av en ansökan om undanröjande av ett beslut

Behandlingen av klagandens ansökan i försäkringsdomstolen hade tagit ett år och tio månader i anspråk och sålunda klart överskridit den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som avser undanröjande av beslut enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom försäkringsdomstolen sin uppfattning om den långa behandlingstiden. Eftersom försäkringsdomstolen meddelat att den redan vidtagit åtgärder för att förbättra uppföljningen och försnabba behandlingen av ärenden gav klagomålet inte anledning till andra åtgärder. Beslutet refereras också på s. 58 och 87 (1301/1/03).

Delgivning av ett beslut

Klaganden hade som part inte fått enskild delgivning om vattendomstolens inlösningsbeslut eftersom vattendomstolens adressuppgifter var felaktiga.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om en enskild delgivning enligt lagens ordalydelse skall riktas till den kända adressen, borde vattendomstolen aktivt ha kontrollerat klagandens adressuppgifter. Eftersom parternas ekonomiska intresse i inlösningsituationer är betydande borde större vikt la lagts vid den enskilda delgivningen.

Miljö tillståndverket uppmärksammades på de förpliktelser i fråga om enskild delgivning som avses i vattenlagens 16 kap. 8 §. Det är också skäl att upplysa parterna om att det ligger i deras intresse att meddela adressförändringar till delgivningsmyndigheten (142/1/03).

Delgivning av en betalningsuppsmaning

En stämningssman hade delgivit en betalningsuppsmaning med konkurshot till gäldenärens ombud, som hade fullmakt att ta emot delgivningen i fråga. I ärendet anfördes klagomål över att delgivningsbeviset inte hade nämnts i fullmakten. Det var dessutom fråga om huruvida den över tre månader långa delgivningstiden kunde anses vara oskäligt lång.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i lagen inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att en fullmakt skall nämnas i delgivningsbeviset. Å andra sidan måste det av delgivningsbeviset på något sätt framgå att det finns en fullmakt, för att man skall kunna förvissa sig om att delgivningen har gått rätt till. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg, med beaktande av att det berodde på ett mänskligt misstag att fullmakten i samband med delgivningen blivit hos ombudet, att det i detta fall endast var skäl att underrätta stämningssmannen om de tidigare nämnda synpunkterna på delgivningsbeviset.

Med beaktande av den med konkurshot förenade betalningsuppsmaningens karaktär ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern i sitt avgörande att stämningssmannen i fall som dessa borde fästa särskild uppmärksamhet vid den tid som åtgår för delgivningen. Han ansåg att en delgivningstid på närmare tre månader måste anses vara oskäligt lång. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden stämningssmannen på vikten av att delgivningar verkställs utan dröjsmål (572/1/03).

Övriga ställningstaganden

En förvaltningsdomstols behandling av besvär- ärenden

Klaganden ansåg att förvaltningsdomstolen grundlöst hade fördröjt behandlingen av hans besvär ärenden genom att delge honom flera skrivelser som tillställts förvaltningsdomstolen för att beaktas vid behandlingen av hans ärende.

Förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande att skrivelsernas avsändare inte hade partsställning och beaktade dem därför inte i avgörandet. En rättegångspart, i detta fall ändringssökanden, skall enligt förvaltningsprocesslagens 34 § höras med anledning av andras yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Bedömningen av frågan om materialet kan ha betydelse för avgörandet av ärendet ankommer enligt lagens förarbeten på besvärmyndigheten. En part behöver inte höras t.ex. i det fall att detta vore uppenbart onödigt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det skall vara uppenbart onödigt att höra en part för att parten skall kunna lämnas ohörd. Huvudregeln är att en part skall höras. Undantag från huvudregeln skall tolkas snävt.

Det fanns flera orsaker till anhopningen av ärenden och de långa behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolen. Man hade försökt hjälpa upp situationen genom förvaltningsdomstolens egna initiativ och också med riksomfattande initiativ. Biträdande justitiekanslern ansåg på det grunder som framgår av beslutet att dröjsmålet med de ärenden som avses i klagomålet inte kun-

de tillräknas förvaltningsdomstolens tjänstemän som klandervärt förfarande. Han uppmärksammade emellertid förvaltningsdomstolen på den i grundlagens 21 § tryggade rätten till rätten att få ärenden behandlade på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (709/1/03).

Granskning av straffdomar

Allmänt

År 2004 avgjordes sammanlagt 102 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskning av straffdomar. Ett av dessa fall hade blivit anhängigt år 2002, 30 år 2003 och de återstående 71 år 2004. Av fallen ledde fyra till anmärkningar och 33 fall till meddelande eller annat ställningstagande. De handlingar som inhämtades i de övriga fallen eller den förklaring som ordföranden gav i respektive ärende visade att något fel inte hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt vad som utretts måste anses vara så obetydligt att ärendet inte föranledde någon åtgärd.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Domare	—	—	—	—	—	4	7	4	12	4	17	18	28	43	33

Anmärkningar

Preskription av åtalsrätt

Tingsrätten hade i ett fall dömt svaranden till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff för två olika brott. Åtalsrätten för de gärningar som tillräknats en annan svarande hade hunnit preskriberas innan stämningen hade delgivits svaranden. Ärendet gällde ett fall där tingsrätten hade tillräknat svaranden en lindrigare gärningsform än den som avsågs i åtalet. När stämningen delgavs hade åtalsrätten för gärningen inte preskriberats.

Enligt vad som utretts hade tingsdomaren alltid genom att läsa åtalsskriften före sammanträdet kontrollerat om brottet var preskriberat. Ordföranden hade på det sätt som avses i rättegångsbalkens 23 kap. 2 § 1 mom. för nämndemännen redogjort för de frågor som kommit fram i målet och för tillämpliga bestämmelserna i andra avseenden, men frågan om den straffrättsliga preskriptionen och om tidpunkten för delgivningen av stämningen hade knappast behandlats i samband med avgörandet.

Felet upptäcktes i samband med justitiekanslersämbetets granskning av straffdomar. Högsta domstolen har på ansökan av biträdande justitiekanslern återbrutit domen till den del som svaranden dömts för det preskriberade brottet. Den felaktiga domen blev inte i kraft och felet fick sålunda inga negativa konsekvenser för svaranden.

I ett annat fall hade tingsrätten dömt svaranden till straff för två gärningar trots att åtalsrätten för den ena gärningen hade preskriberats innan stämningen delgivits svaranden.

Domstolen hade i detta fall dömt svaranden i enlighet med åklagarens subsidiära straffyrkande. Den gärning som avsågs i det primära straffyrkandet var inte preskriberad då stämningen delgavs.

Enligt vad som utretts hade felet skett av ouppmärksamhet och rättens ordförande hade inte för nämndemännen redogjort för preskriptionsbestämmelserna.

Högsta domstolen beslöt sedermera på ansökan av ordföranden återbryta och rätta tingsrättens dom med avseende på felet. Felet fick sålunda inga negativa konsekvenser för svaranden.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i båda besluten att det av utredningen inte framgick några omständigheter som talade för att nämndemännen på ett ansvarsgrundande sätt uttryckligen borde ha fäst avseende vid preskriptionsfrågan.

Vid bedömningen av dessa fall var det nödvändigt att ta ställning till frågan om rekvisitet för tjänstebrott av oaktsamhet var uppfyllt. På de grunder som framgår av besluten ansåg biträdande justitiekanslern att gärningarna kunde anses vara obetydliga på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

I det första fallet tilldelades den tingsdomare som varit ordförande för rätten och i det andra fallet den visstidsanställda domare som varit ordförande för rätten, i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet anmärkning för de felaktiga domarna (83/30/02 och 89/30/03).

Upprättande av domslut

I strid med strafflagens 2 b kap. 3 § hade för ett villkorligt straff bestämts en prøvotid på tre år och en dag. Eftersom felet hade förekommit två gånger inom en kort tid och haft negativa konsekvenser för svarandena gavs den för domsluten ansvarige ordföranden i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (27/30/04 och 29/30/04).

Meddelanden

Tillämpning av strafflagens 2 kap. 2 §

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

där svaranden hade dömts till fängelsestraff som underskred den minimitid på 14 dagar som anges i strafflagens 2 kap. 2 § 1 mom. I båda fallen hade det ådömda straffet jämkats genom att tidigare straff som svaranden ådömts hade beaktats (9/30/03 och 159/30/03).

Tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 2 mom. uppmärksammades i femton fall. I ett av fallen hade ett tre månaders fängelsestraff i strid med lagrummet dömts ut i hela dagar (137/30/03) och i de övriga 14 fallen hade fängelsestraff som var kortare än tre månader dömts ut i hela månader eller i hela månader och dagar (44/30/03 och 11, 13, 24, 25, 37, 44, 47, 50, 53, 54, 65 och 69/30/04).

Tillämpning av strafflagens 2b kap. 3 §

En ordförande som var ansvarig för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 2 b kap. 3 § i ett fall där för ett villkorligt fängelsestraff i strid med lagrummet hade bestämts en prøvotid som var kortare än ett år.

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

Strafflagens 7 kap. 6 § (751/1997) som gäller beaktande av ett tidigare utdömt straff hade tillämpats på så sätt felaktigt att en dom hade jämkats genom beaktande av en dom som utdömts före de gärningar som tillräknades svaranden. Ordföranden uppmärksammades på tillämpningen av lagrummet (38/30/03).

Omvandling av samhällstjänst till fängelsestraff

I två fall uppmärksammades omvandling av samhällstjänst till fängelsestraff. I det ena fallet hade de icke fullgjorda delarna av samhällstjänst som ådömts svaranden omvandlats till ett gemensamt fängelsestraff. I lagen om samhällstjänst finns ingen bestämmelse som tillåter sammanslagning av olika domar när samhällstjänst omvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff (85/30/03). I det andra fallet hade då samhällstjänst omvandlades till ett ovillkorligt fängelsestraff inte tillämpats samma omvandlingsförhållande som i domen om samhällstjänst. Detta ledde till att domen förkortades trots att den dömde inte hade fullgjort någon samhällstjänst över huvud taget (114/30/03).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

Vägtrafiklagens 75 § om körförbud hade tillämpats felaktigt då en person som dömts för bl.a. grovt rattfylleri inte hade meddelats körförbud och rätten inte över huvud taget hade behandlat frågan om körförbud (61/30/04).

Avräkning av frihetsberövande

I tre olika domar hade frihetsberövandet inte angivits i månader och dagar. I en av domarna hade dessutom i domslutets punkt för straffpåföljder antecknats ”fängelsestraff”, i stället för ”gemensamt fängelsestraff” (36, 47 och 66/30/03).

Skrivfel

En ordförande som var ansvarig för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet på grund av åtta skrivfel i ett domslut. Ett klart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning. I de aktuella fallen var felen i domsluten emellertid sådana att de kunde påverka straffverkställigheten. Domstolen hade inte på eget initiativ upptäckt och rättat felen.

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff hade i två fall felaktigt antecknats så att den upphörde ett år tidigare än avsett. Den i domslutet angivna prövotiden var sålunda kortare än den ett års minimitid som stadgas i strafflagens 2 b kap. 3 § (16/30/04 och 26/30/04). I tre andra fall hade prövotiden antecknats så att avvikelsen blev två år, vilket ledde till att den i domslutet angivna prövotiden i två av fallen löpte ut den dag då domen meddelades (30/30/04 och 38/30/04) och i det tredje fallet redan innan domen meddelades (35/30/04).

I ett av fallen hade från fängelsestraffet till följd av ett skrivfel räknats av 12 dagar i stället för avsedda 19 dagar (68/30/04).

I två fall hade i domslutet på grund av skrivfel inte antecknats att svaranden meddelats körför-

bud (31/30/04 och 70/30/04). I ett fall uppmärksammades ordföranden dessutom på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid rättelse av en felaktig dom, då rättelsen av ett fel i ett domslut hade gjorts av en annan person än domstolens ordförande eller en lagfaren medlem av domstolen (14/30/03).

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 uppdagat 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 uppdagats 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 uppdagas 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.

5 Laglighetsövervakningen av den övriga rättsvården

Allmän översikt

Klagomål

Till rättsvården i vidare bemärkelse hänförs åklagar-, polis- och utsokningsväsendet. Också åklagarnas, polisens och utsokningsmyndigheternas 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. fångklagomål 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 övervakningsbehörighet, dvs. i fråga om miss-

tänkta 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 67 klagomål (62 år 2003) som gällde *åklagares* verksamhet. År 2004 överfördes 11 ärenden till riksåklagaren (7 år 2003).

Under verksamhetsåret inkom 227 (193 år 2003) klagomål mot *polismyndigheterna*. Orsaken till det stora antalet klagomål är sannolikt i stor utsträckning polisarbetets karaktär. Polisen måste i sitt arbete dels skydda medborgarnas grundläggande rättigheter, dels ingripa i dem t.ex. för att utreda misstänkta brott. En bidragande orsak till det stora antalet klagomål kan också vara att de 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 oftast fråga om polisens förfarande i samband med förundersökning av misstänkta brott. Också i ärenden där tvångsmedel använts (t.ex. i samband med husrannsakan) anförs klagomål. Vidare anförs klagomål i en viss utsträckning över polisens uppträdande samt över 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 ställ-

ning samt 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 för att en undersökningsledare skall förordnas. Det har ibland varit nödvändigt att i laglighetsövervakningen understryka vikten av att så sker.

En viktig reform från brottsbekämpningens synpunkt är de talrika ändringar i förundersökningslagen och tvångsmedelslagen som trädde i kraft 1.1.2004. Den med tanke på de grundläggande rättigheterna kanske viktigaste av dessa ändringar kan anses vara de utvidgningar av polisens teleavlyssnings- och teleövervakningsrättigheter som redan i det skede då lagen stiftades väckte livlig diskussion.

Mot *utsökningsmyndigheterna* väcktes under verksamhetsåret 36 klagomål (48 år 2003). Dessa gällde huvudsakligen förfarandet vid utsökning.

En ändring av utsökningslagen trädde i kraft 1.3.2004. Samtidigt tog man i bruk ett nytt riksomfattande informationssystem för utsökningsärenden. Reformen understryker kraven på ett korrekt och öppet utsökningsförfarande. Procedurbestämmelserna har preciserats med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt.

Efter reformen är utsökningen tidsbunden, 15 eller 20 år beroende på grunden för fordran. Tidsfristen gäller endast utsökningen, inte preskription av skulden. En nyhet är också att borgenären har möjlighet att som verkställighets-

form välja begränsad utsökning, som innebär att indrivningsåtgärderna begränsas till utmätning av vissa inkomstkällor som framgår av register och skatteåterbärningar. Vid begränsad utsökning kan inte utmätas egendom som måste omvandlas till pengar. En nyhet är också att borgenären har möjlighet att begära passiv registrering av sin fordran om utsökningen inte ger något resultat. Om det under de två år som registreringen är i kraft påträffas egendom som tillhör gäldenären mäts denna ut till betalning av en passiv fordran.

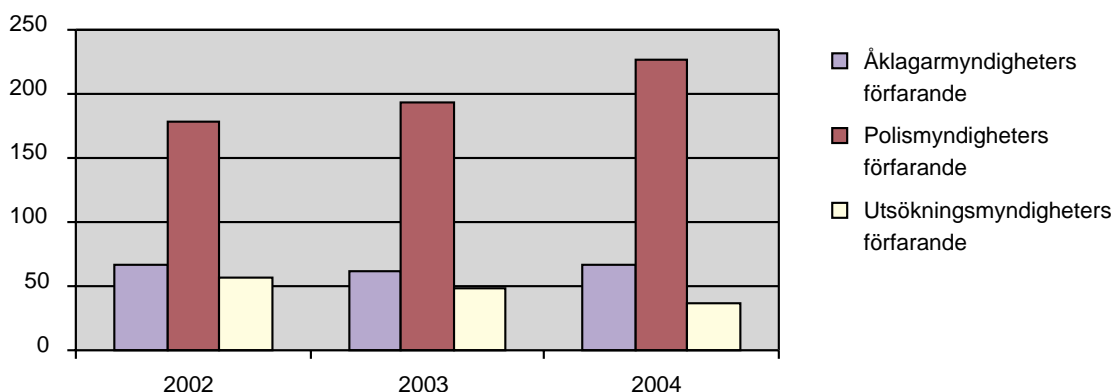
Utsökningsreformen innebär att utlämnande av uppgifter ur utsökningshandlingar förenhetligas. Var och en har rätt att ur datasystemet få ett intyg som gäller en namngiven person och varav framgår centrala offentliga uppgifter om dennes utsökningsärenden, utan att den personliga integriteten kränks. I utsökningens informationssystem registreras vem som har begärt intyget och om gäldenären så vill får han eller hon veta vem intyget givits till.

Figur X visar hur antalet klagomål mot åklagar-, polis- och utsökningsmyndigheter utvecklades åren 2002—2004.

Inspektioner

Biträdande justitiekanslern inspekterade under året polisinspektionerna i Kangasala, Nokia, Björneborgs, Raumo, Rovaniemi, Vasa och Valkeakoski härad, Vasaenheten vid centralkriminalpolisens västra avdelning samt åklagaravdel-

Klagomål mot åklagar-, polis- och utsökningsmyndigheter 2002—2004



ningarna i Kangasala, Nokia, Raumo, Rovaniemi och Valkeakoski och åklagarämbetet i Vasa härad.

Avsikten med inspektionerna var framför allt att utreda tillgången på polisiära säkerhetstjänster (t.ex. utryckningstiderna i olika delar av häraderna), förundersökningstiderna samt polisens samarbete med olika referensgrupper (t.ex. socialmyndigheterna). Inspektionerna visar att dröjsmål med förundersökningar fortfarande förefaller vara ett visst problem i olika delar av landet och även i små och stora polisdistrikt. Det finns visserligen skillnader i dessa avseenden mellan polisdistrikten.

Åklagarinspektionerna inriktades framför allt på uppföljning av straffprocessen, på praxis i fråga om åtalseftergift av påföljdsnatur samt på åtalsprövningstiderna och åtalsprövningens enhetlighet. Vidare uppmärksammades polisens och åklagarnas samarbete i förundersökningsärenden. Detta samarbete har blivit viktigare i och med lagen om rättegång i brottmål.

Biträdande justitiekanslerns utredningsuppdrag

Inrikesministeriet utsåg 1.6.2004 biträdande justitiekanslern till utredningsman med uppgift att utreda polisens ledningssystem och interna laglighetsövervakning. Utredningsmannens uppgift var att utreda hur polisens strategiska styrning är ordnad och hur det kan garanteras att styrningen på politisk nivå stämmer överens med polisens strategiska styrning. Han skulle dessutom utreda hur polisens resultatledning har organiserats och hur det kan garanteras att de strategiska linjerna i praktiken genomförs i polisarbetet. Vidare skulle han bedöma om inrikesministeriets polisavdelnings förhållande till fältet är förredömligt skött och om systemet för övervakning av den interna lagligheten är på så sätt ändamålsenlig att det är möjligt att förebygga att polisen i sin verksamhet handlar i strid med lag eller föreskrifter.

Efter att ha slutfört utredningsarbetet överlämnade biträdande justitiekanslern sin rapport till inrikesministeriet 17.11.2004. I rapporten framförs, med utgångspunkt i en samordning av polisens operativa effektivitet och rätts säkerheten, ett antal förslag som gäller omprövning av polisens verksamhetsrutiner, ändring av författningar och fortsatta utredningar. Rapporten har publicerats i inrikesministeriets publikationsserie (Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004).

Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet

Meddelanden

Språket i ett beslut om att inte väcka åtal

Klaganden kritiserade en häradåklagare för att denne hade upprättat beslut om att inte väcka åtal på finska trots att klaganden är svenskspråkig. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det i ärendet var fråga om två olika beslut om att inte väcka åtal och sålunda om två olika ärenden. I det ena ärendet var klaganden målsägande och i det andra misstänkt. Den misstänkte i det första ärendet var i sin tur målsägande i det andra ärendet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att häradåklagaren enligt språklagen (1.6.1922/148) borde ha upprättat beslutet i det ena ärendet på finska och i det andra ärendet på svenska.

Med beaktande av att klaganden på begäran hade fått översättningar av de nämnda besluten ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det räckte med att för häradåklagaren påtala det felaktiga förfarandet i fråga om språket i det ena beslutet om att inte väcka åtal (529/1/03).

Övriga ställningstaganden

Jäv för en åklagare

Klaganden kritiserade statsåklagarens förfarande i ett ärende där republikens presidents förre rådgivare var misstänkt för brott mot tjänsthemlighet och en riksdagsledamot var misstänkt för delaktighet i den förre rådgivarens brott (den s.k. Irakläckan). Klaganden bad justitiekanslern pröva om "(—) blivit jävig som åklagare då han i offentligheten redan före åtalsprövningen tagit ställning till en för åtalsprövningen väsentlig och kontroversiell fråga samt uttalat sin förhandsuppfattning om frågan i en intervju som publicerats i tidningspressen." En omständighet som var väsentlig för väckandet av åtal var enligt klaganden om informationen som utrikesministeriet hemligstämplat faktiskt var sekretessbelagd, dvs. om de uppgifter som presidentens förre rådgivare misstänktes ha överlämnat till riksdagsledamoten var så hemliga att det var ett brott att röja dem. Klaganden ansåg att statsåklagaren i en intervju som publicerats i Helsingin Sanomat 23.8.2003 uttalat sin egen uppfattning om saken.

Dessutom bad klaganden justitiekanslern pröva om statsåklagaren genom sitt förfarande hade brutit mot bestämmelserna om utlämnande av information om förundersökning.

Av artikeln som publicerats i Helsingin Sanomat 23.8.2003 framgick att statsåklagaren beaktade utrikesministeriets utlåtande när han tog ställning till frågan om den information som republikens presidents förre rådgivare överlämnat till riksdagsledamoten innehöll så hemliga uppgifter att utlämnandet av dem utgjorde ett brott. Enligt artikeln *"föreföll det på fredagen som om (statsåklagaren) var av den åsikten att"*. Statsåklagaren hade enligt artikeln yttrat sig på följande sätt: *"Jag har inte någon annan åsikt (om uppgifternas sekretessgrad) än vad utrikesministeriet många gånger har konstaterat. Enligt ministeriets åsikt är informationen hemlig"* och vidare *"den omständigheten att de (dokumenten) har behandlats också i offentligheten upphäver inte sekretessen"*.

Rätt att lämna ut uppgifter om pågående förundersökning

Enligt 9 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel har undersökningsledaren och hans förman samt andra tjänstemän som har utsetts därtill av förmannen rätt att lämna uppgifter om en förundersökning till offentligheten.

Avsikten med att koncentrera utlämnandet av uppgifter om en förundersökning till undersökningsledaren är att säkerställa att undersökningen av ett misstänkt brott inte äventyras på grund av att uppgifterna lämnas ut. Avsikten med bestämmelsen är också att säkerställa att den finkänslighetsprincip som framgår av förundersökningslagen iakttas när uppgifter lämnas ut. Enligt förundersökningslagens 8 § 2 mom. skall förundersökning göras så att ingen i onödan utsätts för misstanke eller tillfogas skada eller olägenhet.

Det finns inga särskilda bestämmelser om åklagarens rätt att lämna ut uppgifter till offentligheten i förundersökningsskedet. I anvisningen om polisens externa information understryks vikten av samarbete mellan polisen och åklagaren där man fattar beslut om att lämna ut uppgifter. Enligt anvisningen är det skäl att *"på förhand diskutera frågor som gäller informationens innehåll och hur informationen skall lämnas när polisen har fått reda på vem som är åklagare i ärendet. Om inte annat avtalas är det emellertid polisen som ansvarar för informationen. Efter att polisen har överlämnat förundersökningsprotokollet för åtals-*

prövning övergår informationsansvaret alltid på åklagaren".

Av det faktum att det inte finns några bestämmelser om hur åklagaren skall informera kan enligt justitiekanslerns åsikt inte dras den slutsatsen att åklagaren (utan undersökningsledarens uttryckliga tillstånd) inte över huvud taget får uttala sig om ärendet i offentligheten medan förundersökningen pågår. En sådan tolkning är inte förenlig med den aktiva roll som åklagaren numera spelar i förundersökningsskedet (i andra än enkla ärenden). T.ex. i förarbetena (RP 82/1995 rd s. 27) till förundersökningslagens 15 § 1 mom. som reglerar polisens anmälningskyldighet gentemot åklagaren understryks åklagarens aktiva roll i förundersökningsskedet. Enligt propositionen *"är det till fördel för åklagarens arbete om han redan i förundersökningsskedet är medveten om de saker som kommer att komma till honom för avgörande och att han också kan påverka vad undersökningen inriktas på"*. Eftersom åklagaren särskilt i ärenden som intresserar allmänheten uppenbarligen ofta väl känner till hur långt förundersökningen kommit och också kan fatta beslut t.ex. om användning av tvångsmedel medan förundersökningen pågår, vore det i någon mån inkonsekvent om åklagaren inte skulle få yttra sig i offentligheten under förundersökningen.

En sådan tolkning som ovillkorligen förbjuder åklagaren att uttala sig är inte heller förenlig med offentlighetsprincipen som i allmänhet reglerar myndigheternas verksamhet. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet understryks myndigheternas skyldighet att främja tillgången på information. Enligt lagens 17 § 1 mom. skall en myndighet när den utför sina uppgifter se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte, med hänsyn till 1 och 3 §, begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas.

En åklagares självständiga uttalanden i offentligheten medan en förundersökning pågår kan anses vara problematiska närmast när det är fråga om omständigheter som äventyrar de rättsliga intressen som skyddas av 9 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel, dvs. om informationen t.ex. äventyrar förundersökningen eller kränker finkänslighetsprincipen. Enligt justitiekanslerns åsikt hade i detta ärende inte framkommit omständigheter till stöd för åsikten att statsåklagaren genom sitt intervjuuttalande äventyrat de rättsintressen som bestämmelsen i fråga skyddar.

Påståendet att statsåklagaren var jävig

Även om man anser att statsåklagaren inte genom sitt förfarande brutit mot bestämmelserna om utlämnade av information om förundersökningen måste man särskilt ta ställning till frågan om statsåklagaren genom sina uttalanden blivit jävig att verka som åklagare i ärendet.

I 12 § i lagen om allmänna åklagare föreskrivs om jäv för åklagare. Enligt den s.k. generalklausulen i paragrafens 1 mom. 6 punkten är en åklagare jävig också om ”någon annan omständighet än en sådan som avses i 1—5 punkten är ägnad att ge motiverad anledning att ifrågasätta hans opartiskhet i ärendet”.

Enligt riksdagens lagutskotts betänkande (LaUB 20/1996 rd s. 5) ”*individualiseras inte jävsgrunden i 6 punkten på samma sätt som i de övriga punkterna om de vanligaste jävsgrunderna. De övriga punkterna (1—5) täcker emellertid inte alla situationer där åklagarens opartiskhet kan äventyras i så hög grad att han är jävig att behandla ett ärende. Därför behövs det en allmän bestämmelse för situationer där opartiskheten enligt en objektiv bedömning kan anses bli äventyrad. Man måste då bedöma åklagarens relation till det ärende som behandlas, till parterna eller till de personer som i övrigt förekommer i ärendet*”.

Syftet med generalklausulen är att understryka att åklagaren som företräder det allmänna skall vara opartisk. Utgångspunkten för bedömningen av frågan om åklagaren har förlorat sin opartiskhet är inte om åklagaren faktiskt är partisk, utan man utgår från den allmänna uppfattningen om huruvida det finns omständigheter som enligt en objektiv bedömning talar för att åklagarens opartiskhet kan vara äventyrad (Frände, Dan: Finsk straffprocessrätt I 1999, s. 128—129). Enligt ett ställningstagande i den juridiska litteraturen kan ”*en åklagares uppseendeväckande uttalanden i massmedier ha en sådan verkan, även om det inte är meningen att åklagarna måste avhålla sig från att delta i den allmänna diskussionen*” (Jokela, Antti: Uudistuva rikosprossesi, s. 56).

Justitiekanslern tolkade statsåklagarens utredning så att han i och för sig medgav att han i artikeln i Helsingin Sanomat 23.8.2003 hade tagit ställning till de utlämnade handlingarnas sekretessgrad. Statsåklagaren berättade att han konstaterat att det var fråga om handlingar som enligt lag var sekretessbelagda. Statsåklagaren bestred att han genom sitt ställningstagande hade tagit parti för någondera parten. Statsåklagaren ansåg att han endast hade fört fram synpunkten

att målsäganden i detta fall inte hade en från hans avvikande uppfattning om sekretessfrågan.

Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att inom myndighetsverksamheten förhålla sig restriktivt till offentliga ställningstaganden i materiella frågor innan ett ärende har blivit anhängigt och medan behandlingen av ärendet ännu pågår. Sådana ställningstaganden kan vara problematiska med tanke på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamhetens opartiskhet. Ställningstagandena är i detta avseende i allmänhet ju känsligare desto klarare de väljer sida i det enskilda fallet och inte t.ex. endast allmänt redogör för innehållet i gällande lag. Detta kan åtminstone i princip tillämpas också på åklagarnas verksamhet före och under åtalsprövningen. Det måste visserligen konstateras att åklagarens syn på ett ärende kan komma ut i offentligheten medan ärendet är anhängigt, eller åtminstone komma till en parts kännedom t.ex. den vägen att åklagaren med stöd av tvångsmedelslagen redan medan förundersökningen pågår avgör om ett häktningsyrkande skall framställas eller framställer ett häktningsyrkande medan åtalsprövningen pågår. Denna regel kan emellertid inte anses vara absolut. Det materiella avgörandet av ett ärende kan t.ex. i vissa situationer vara så klart att ett sådant ställningstagande i praktiken inte kan äventyra förtroendet för åklagarens opartiskhet. Av ett ställningstagande som gäller ett materiellt avgörande måste emellertid alltid klart framgå att det är fråga om åklagarens egen uppfattning och inte om att åklagaren genom att ”förena sig om” en parts åsikt ställer sig på dennes sida.

Enligt vad som utretts hade statsåklagaren i detta fall ansett sin ståndpunkt om handlingssekretessen vara en direkt av lagen följande ”självklarhet” och inte något egentligt ställningstagande till det materiella avgörandet av ärendet. Frågan om handlingarna var sekretessbelagda skulle avgöras efter rättsligt prövning med stöd av offentlighetslagen. I samband med huvudsaken avgörs också skyldigheten att hemlighålla handlingarna.

Artikeln som publicerades i Helsingin Sanomat 23.8.2003 kunde enligt justitiekanslerns åsikt eventuellt ha gett anledning till en sådan uppfattning att statsåklagaren i sitt ställningstagande till frågan om handlingarna var sekretessbelagda ansett målsägandens uppfattning om saken vara en väsentlig omständighet. Såsom nämns ovan framgår det av artikeln att statsåklagaren ämnade beakta utrikesministeriets utlåtande i sin prövning av frågan om republikens presidents förre rådgivare lämnat ut så hemliga uppgifter till riks-

dagsledamoten att det kunde anses vara fråga om ett brott. Enligt artikeln hänvisade statsåklagaren i fråga om sitt ställningstagande också till det som målsäganden konstaterat i ärendet.

Det förblir i någon mån oklart vad statsåklagaren exakt avsåg med sina intervjuuttalanden. De kunde förstås på olika sätt. På grund av att uttalandena var tolkbara kunde statsåklagaren enligt justitiekanslerns åsikt åtminstone inte entydigt anses ha förfarit på ett sätt som innebar att han blev jävrig. Eftersom de för bedömningen av jävsfrågan relevanta omständigheterna kring sekretessbeläggandet kommer att avgöras av en domstol såg justitiekanslern ingen anledning att ytterligare uttala sig i ärendet.

Justitiekanslern meddelade för kännedom statsåklagaren sina synpunkter på åklagares offentliga ställningstaganden i offentligheten (1083/1/03).

Laglighetsövervakningen av polisväsendet

Meddelanden

Kontroll av uppgifterna om ett uttryckningsuppdrag

Flera tidningar hade publicerat en nyhet om att en polispatrull som fått i uppdrag att rycka ut till adressen Kerviläntie i en kommun hade kört till motsvarande adress i en annan kommun. Orsaken till uttryckningsuppdraget var en anmälan om att det förekommit skottlossning i närheten av en sommarstuga på adressen i fråga. På grund av att polispatrullen kört till fel kommun hade det räckt över två timmar innan den kommit rätt ställe. Patrullen kom sålunda inte till platsen den natt som skottlossningen misstänktes ha skett utan först följande dygn. Justitiekanslersämbetet beslöt på eget initiativ undersöka polisens förfarande.

Medan ärendet ännu var anhängigt vid justitiekanslersämbetet tog länets polisledning i sitt klagomålsavgörande ställning till polispatrullens förfarande. Polisledningen konstaterar i sitt avgörande bl.a. att det inte blivit tillförlitligt utrett varför polispatrullen inte hade kontrollerat adressen innan den gav sig iväg på uppdraget. Eftersom de som gjort anmälan och de övriga personer som befann sig på platsen vid den aktuella tidpunkten var utsatta för konkret fara för liv och hälsa var det enligt polisledningens åsikt ett allvarligt fel att inte kontrollera adressen. Poli-

sens länsledning ansåg att polismännen hade försummat att handla så omsorgsfullt och snabbt som situationen hade krävt och gav polismännen en allvarlig anmärkning för detta.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att polismännens förfarande inte längre föranledde åtgärder från hans sida eftersom länets polisledning redan tagit ställning i ärendet. Justitiekanslern konstaterade emellertid i fråga om uttryckningsuppdraget att det, såsom inrikesministeriets polisavdelning konstaterat i sitt utlåtande, eventuellt hade varit motiverat att ännu på natten uppsöka det ställe där skotten avlossats för att förvissa sig om att skottlossningen inte fortsatte. Situationen hade dock varit tämligen allvarlig från grannarnas synpunkt eftersom de utsattes för fara för liv och hälsa då skotten "visslade" förbi deras sommarstuga. Justitiekanslern meddelade polisinspektionen sin uppfattning för kännedom (3/50/04).

Registrering av brottsanmälningar

Under verksamhetsåret ledde sammanlagt tre klagomål om registrering av brottsanmälningar till att polismyndigheterna meddelades justitiekanslerns uppfattning eller anvisning.

I det första fallet kritiserade klaganden en polisinspektionens förfarande för att den enligt hans åsikt inte hade tagit emot hans "motanmälan" om ärekränkning.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt beslut att bestämmelsen om registrering av brottsanmälningar i praktiken inte ger polisen någon prövningsrätt när det gäller mottagande av anmälningar. Anmälarens vilja är i stor utsträckning avgörande i fråga om den brottsanmälan som polisen måste ta emot. Biträdande justitiekanslern ansåg att det utifrån den utredning som stod till buds var oklart exakt vad som hade diskuterats med klaganden då denne besökte polisstationen. Åtminstone hade den brottsanmälan som otvivelaktigt diskuterats inte registrerats i det sammanhanget. Biträdande justitiekanslern ansåg att polisen under diskussionen borde ha tagit reda på om huruvida klaganden ville göra en brottsanmälan. Detta borde ha skett senast i det skedet då klaganden tillställde polisinspektionen en skrivelse där han "undrade över" varför polisen inte lät honom göra en brottsanmälan om ärekränkning (500/1/03).

I ett annat fall hade klagandens till polisinspektionen riktade begäran om undersökning av bl.a. renskador och skadegörelse inte registrerats som

en brottsanmälan. Enligt polisinrättningen hade han samtidigt till åklagaren sänt en anmälan mot klaganden om skogsförseelse och försummelse att lämna in en anmälan om användning av skog.

Justitiekanslern konstaterade att klagandens undersökningsbegäran inte hade registrerats som en brottsanmälan på det sätt som avses i 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel. Den omständigheten att behandlingen av ett brottmål pågår vid den tidpunkt då begäran framställs kan inte anses vara ett godtagbart skäl att inte registrera en anmälan, eftersom det i det ärende som anmälts till åklagaren inte var fråga om de yrkanden som klaganden hade framställt i sin undersökningsbegäran. Polisinrättningen uppmärksammades på skyldigheten att registrera brottsanmälningar (420/1/03).

I ett annat fall hade klaganden till en polisinrättning sänt en brottsanmälan där han framförde misstanken att de som hyrde en lägenhet hade tagit brännved ur ett lider i strid med legoavtalet. Det kunde inte efteråt utredas exakt när brottsanmälan hade anlänt till polisinrättningen, eftersom ankommande brev enligt polisinrättningens dåvarande praxis inte ankomststämplades. Enligt vad som utretts föreföll det emellertid som om anmälan hade registrerats först ca tio månader efter att ärendet anlänt till polisinrättningen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det vara klart att registreringen inte hade skett "utan dröjsmål" såsom förordningen om förundersökning och tvångsmedel förutsätter. Utan dröjsmål betyder enligt ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern i detta sammanhang åtminstone i regel att registreringen skall ske samma dag. I inget fall får registreringen skjutas upp med flera månader.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinrättningen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. I samma sammanhang anfördes också klagomål över förundersökningen i ett annat ärende. Se närmare s. 82 (226/1/04).

Utlämnande av uppgifter om en brottsanmälan

Finlands Advokatförbud bad per fax polisinrättningen i Esbo härad lämna ut uppgifter om en advokats förfarande eller bekräfta om advokaten i fråga var misstänkt för brott. Förbundet fick inget svar på sin begäran.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den kriminalkommissarie som varit undersök-

ningsledare i ärendet på grund av sin ställning och sitt uppdrag i enlighet med 14 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet var ansvarig för utlämnandet. Enligt procedurbestämmelsen borde kriminalkommissarien när han vägrade lämna ut de begärda uppgifterna ha motiverat sitt beslut på vederbörligt sätt och upplyst förbundet om att ärendet kan hänskjutas till myndigheten för avgörande. Procedurbestämmelsen har en väsentlig betydelse för partens rättsäkerhet eftersom en förutsättning för ändringssökande enligt lagens 33 § är att myndigheten har fattat ett överklagbart beslut.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polisinrättningen i Esbo härad på vikten av att iaktta procedurbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att polisinrättningen med anledning av Finlands Advokatförbuds nya begäran, som inkom medan den kriminalkommissarie som var undersökningsledare höll semester, borde ha vidtagit sådana åtgärder att förbundet hade fått ett beslut på sin begäran. Iakttagandet av procedurbestämmelserna måste tryggas också medan tjänstemän är på semester eller annars är frånvarande (8/42/02).

Förhör med en minderårig

Klagandens minderåriga barn hade i strid med förundersökningslagens 30 § 1 mom. förhörts utan att ett vittne varit närvarande. I förhörprotokollet hade inte i enlighet med 16 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel antecknats att socialnämnden underrättats om förhöret.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på vikten av att iaktta de nämnda bestämmelserna (546/1/03).

Ett biträde fick inte vara närvarande

En kommissarie hade som undersökningsledare förbjudit en advokat att vara närvarande när advokatens huvudman förhördes som misstänkt för ett allvarligt brott. Kommissarien hade emellertid erbjudit den förhörde tillfälle att anlita ett annat biträde för förhöret. Som motivering för sitt förfarande hänvisade kommissarien till förundersökningslagens 31 § enligt vilken undersökningsledaren av vägande skäl som gäller ut-

redningen av brottet kan förbjuda en parts huvudman att vara närvarande när hans huvudman förhörs.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att ordalydelsen i förundersökningslagens 31 § och i synnerhet det skyddsintresse som enligt förarbetena är förenat med bestämmelsen åtminstone inte direkt ger stöd för en sådan tolkning att ett närvaroförbud kan riktas mot en viss advokat personligen, dvs. att den misstänkte kan vägras rätt att anlita det biträde som han eller hon önskar. Avsikten med bestämmelsen torde vara att hindra att förundersökningen ödesdigra uppgifter läcker ut, i synnerhet i undersökningens mest kritiska skede, genom att över huvud taget förbjuda ett biträde att vara närvarande när den misstänkte förhörs.

Som motivering för en sådan tolkning kan anföras också människorättsaspekten samt det förtroendefulla förhållandet mellan huvudmannen och biträdet. Av artikel 6.3 c i Europarådets människorättskonvention kan härledas principen att den misstänkte skall ha rätt att själv fritt välja sitt biträde. Om den förhörde till följd av undersökningsledarens beslut blir tvungen att ersätta det biträde som han valt med ett annat biträde under den tid som förhöret pågår, skulle detta också i det fall att den förhörde godkänner biträdet innebära att den misstänkte de facto inte har någon möjlighet att välja biträde.

Vid tolkningen av tillämpningsområdet för förundersökningslagens 31 § måste det också beaktas att det enligt en uttrycklig bestämmelse (45 §) i förundersökningslagen är möjligt att under de förutsättningar som anges i lagrummet vägra en viss advokat rätt att vara biträde samt en bestämmelse (48 §) enligt vilken undersökningsledaren kan förbjuda ett biträde som är närvarande vid förundersökningen att för utomstående röja uppgifter som han inte tidigare haft kännedom om (710/1/02).

Rätt att närvara vid husrannsakan

Klaganden hade inte beretts tillfälle att vara närvarande vid en husrannsakan i sitt hem. Klaganden hade gripits som misstänkt för att ha sålt narkotika. Efter att klaganden kroppsviserats på polisinsättningen hade samma polismän gjort husrannsakan i hans hem. Klaganden hölls medan husrannsakan pågick kvar på polisinsättningen och hade under denna tid inte varit föremål för rannsakningsåtgärder.

Enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. skall den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen.

Enligt lagen är utgångspunkten sålunda den att den som är föremål för husrannsakan har rätt att vara närvarande vid förrättningen. Syftet med att låta den misstänkte vara närvarande är att upprätthålla förtroendet för polisverksamheten. På detta sätt kan man förebygga påståenden om att det skett missbruk under förrättningen. Det är klart att bestämmelsen som tillåter undantag från rätten att vara närvarande vid förrättningen måste tolkas snävt, eftersom det i sista hand är fråga om den grundläggande rätten till skydd för privatlivet och hemfriden. Den misstänkte kan vägras rätt att vara närvarande endast om detta i det konkreta fallet skulle fördröja förrättningen och äventyra dess syfte. Enbart möjligheten att förrättningen kan fördröjas innebär inte att den misstänkte kan vägras rätt att vara närvarande vid förrättningen.

Den kriminalkommissarie som beslutat om husrannsakan motiverade i sin utredning beslutet att vägra klaganden rätt att vara närvarande med att han ansåg att utredningen av ärendet förutsatte att husrannsakan genomfördes snabbt samt att klagandens eller hans husfolks närvaro vid förrättningen skulle ha fördröjt denna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det i och för sig var förståeligt att husrannsakan i en situation som denna måste genomföras snabbt eftersom det t.ex. är möjligt att någon som fått reda på att den misstänkte gripits forslar bort eventuell narkotika från dennes hem.

Även om det i och för sig i en situation som denna finns giltiga orsaker för en snabb husrannsakan ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det i viss mån förblir oklart på vilket sätt klagandens närvaro vid husrannsakan i detta fall de facto skulle ha fördröjt förrättningen. Utifrån handlingarna i ärendet förefaller det som om husrannsakan åtminstone inte väsentligt skulle ha fördröjts om klaganden hade beretts tillfälle att vara närvarande vid förrättningen. Detta kan emellertid inte anses vara helt klart. Ställföreträdaren nöjde sig därför med att underätta polisinsättningen om sina synpunkter på tillämpningen av bestämmelsen om närvarorätt vid husrannsakan (723/1/03).

Användning av narkotikahund för säkerhetsvisitation

Då klaganden varit på väg till en s.k. Koneistofestival på Kabelfabriken hade polisen säkerhetsvisiterat honom för att söka efter narkotika.

Enligt Helsingfors polisinspektörens utredning hade endast sådana personer säkerhetsvisiterats som de närvarande narkotikahundarna hade "markerat".

Visitation med narkotikahund på allmän plats

Enligt vad som utretts hade polisen med narkotikahundar säkerhetsvisiterat alla som befann sig på Gräsvikens metrostation, oberoende om de var på väg till Koneistofestivalen eller inte. Detta väcker frågan på vilka bestämmelser sådan "visitation" av personer på allmän plats kan baseras. Om det inte finns bestämmelser om saken återstår att avgöra om sådan visitation kan anses laglig.

En avgörande omständighet är om förfarandet eventuellt kan anses ingripa i någon grundläggande rättighet, närmast den personliga integriteten, även om visitationen inte nödvändigtvis utgör en fysisk kränkning av den personliga integriteten. Det är sålunda fråga om en rättslig bedömning av vad en visitation med hund innebär. Ätminstone i vissa situationer kan en sådan visitation jämföras med ett tvångsmedel som kränker den personliga integriteten eller privatlivet.

Frågan om visitationer med hundar har behandlats i samband med bestämmelserna om säkerhetsvisitationer i straffanstalter. Gällande 2 kap. 9 e § i lagen om verkställighet i straff lyder "*i straffanstalten eller på dess område kan därvarande personer granskas med för ändamålet lämpliga hjälpmedel eller skolad hund i syfte att finna sprängämnen och rusmedel*". När grundlagsutskottet tog ställning till lagstiftningsordningen konstaterade det att bestämmelsen gäller alla personer som befinner sig på anstaltens område och att en förutsättning för tillämpning av bestämmelsen inte är t.ex. en konkret misstanke om att ifrågavarande ämnen finns på området. Grundlagsutskottet ansåg visitationer av detta slag i och för sig innebära ett tämligen lindrigt ingrepp i de personers grundläggande rättigheter som anländer till en anstalt. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande dessutom att "*den omständigheten att lagen stiftas innebär att denna typ av visitation blir ett användbart alternativ*".

Enligt grundlagsutskottets åsikt kunde lagförslaget sålunda behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 12/1998 rd). Riksdagens biträdande justitieombudsman ansåg i sitt avgörande 1634/4/01 18.12.2003 att visitation med hund innebär ett ingrepp i den personliga integriteten.

Också inrikesministeriets polisavdelning medger i sitt utlåtande att visitationer av detta slag innebär ett intrång i integritetssfären. I utlåtandet nämner polisavdelningen också möjligheten att vid behov stifta en lag om visitationer med hund. Enligt inrikesministeriets åsikt är det emellertid fråga om en så liten kränkning ("inget betydande intrång i en grundläggande rättighet") att ett sådant förfarande av "razziatyp" är möjligt enligt polislagens 1 § och dessutom enligt sedvanerätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterar som sitt ställningstagande bl.a. att det är inkonsekvent att anse att visitationer med hund på en straffanstalts område utgör en integritetskränkning som förutsätter en uttrycklig bestämmelse i lag, medan motsvarande visitationer av personer på en allmän plats kan göras utan någon uttrycklig behörighetsbestämmelse på lagnivå. Det är svårt att ange någon rättsligt hållbar grund för en sådan åsikt. Den omständigheten att det är fråga om övervakning av "razziatyp" som riktas mot alla som befinner sig på en viss plats innebär inte i sig ett berättigande att kränka den personliga integriteten utan en uttrycklig norm.

Om man anser att en visitation med hund riktar sig mot en grundläggande rättighet är det utifrån rättstatsprincipen som framgår av grundlagens 2 § 3 mom. problematiskt att tillåta en sådan metod med hänvisning till polislagens 1 § och sedvanerätten. I polislagens 1 § definieras endast polisens behörighet att utnyttja de befogenheter som polislagen ger. Enbart den omständigheten att polisen har tilldelats en viss uppgift ger inte polisen behörighet att utföra uppgiften i fråga. Inte heller ett i sig godtagbart syfte, såsom bekämpning av narkotikabrottslighet, berättigar till avvikelser från de centrala rättsstatsprinciperna.

Visitation för att söka narkotika i samband med en offentlig tillställning

Klaganden hade otvivelaktigt varit på väg till en sådan offentlig tillställning som avses i polislagens 22 § 3 mom. då polisen säkerhetsvisiterade honom med stöd av bestämmelsen i fråga. Det är sålunda nödvändigt att ta ställning också till frå-

gan om bestämmelsen innebär att de som anländer till en offentlig tillställning får visiteras för sökande efter narkotika, på det sätt som polisen anför i motiveringen till åtgärden.

Någon särskild tröskel har inte fastställts för säkerhetsvisitation enligt polislagens 22 kap. 3 § när det gäller personer som är på väg till en offentlig eller motsvarande tillställning. Enligt bestämmelsen kan säkerhetsvisitation göras "för att trygga säkerheten" för dem som deltar i en sådan tillställning. Polisen har tolkat bestämmelsen så att narkotika är sådan i bestämmelsen avsedda ämnen "med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras" vilket innebär att säkerhetsvisitation alltid kan göras för att söka efter ämnena i fråga.

Biträdande justitiekanslern anser att Helsingfors polisinskrivnings tolkning av polislagens 22 § 3 mom. är problematisk. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med ämnen som kan äventyra de i en tillställning deltagande personernas säkerhet "sprängämnena" och andra vid användning *omedelbart* farliga ämnen (RP 34/1999 rd). Också inrikesministeriets polisavdelning medger i sitt utlåtande att syftet med bestämmelsen är oklar. Enligt utlåtandet *"ger förarbetena till polislagen en i viss mån tolkbar bild av om narkotiska ämnen skall hänföras till kategorin ämnen som omedelbart äventyrar säkerheten"*.

Biträdande justitiekanslern anförde att när det är fråga om en bestämmelse som begränsar de grundläggande rättigheterna är det skäl att inte utvidga tillämpningsområdet genom tolkning. Det är sålunda tolkbart om bestämmelsen på ett godtagbart sätt kan tolkas så att narkotika hänförs till den kategori av farliga ämnen som avses i bestämmelsen och att sådan säkerhetsvisitation som avses i lagrummet kan göras för att söka efter narkotika.

Eftersom bestämmelsen emellertid enligt dess ordalydelse kan tolkas också så att narkotika hör till den kategori av ämnen som avses i bestämmelsen, kan det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte anses att Helsingfors polisinskrivning direkt handlat i strid med lagens ordalydelse eller överskridit sin prövningsrätt när den tolkade polislagens 22 § 3 mom. på detta sätt. Med beaktande av förarbetena till lagrummet motsvarar en sådan tolkning emellertid inte lagens syfte.

Biträdande justitiekanslerns åtgärder

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom inrikesministeriets polisavdelning sin

uppfattning att det från grundrättighetssynpunkt är betänkligt att med stöd av de gällande bestämmelserna på allmän plats göra slumpmässiga visitationer med narkotikahundar. Dessutom meddelade han för kännedom polisinskrivningen i Helsingfors härad sin uppfattning om tolkningen av polislagens 22 § 3 mom. (1050/1/02).

Förundersökning och iakttagande av tidsfrister

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie som varit undersökningsledare och en kriminalöverkonstapel som varit utredare på skyldigheten att innan en förundersökning inleds utreda om åtalsbegäran har gjorts inom den för målsägandebrott föreskrivna ett års tidsfristen samt att åtalsrätten för brottet inte preskriberas medan utredningen pågår (807/1/02).

Dröjsmål med förundersökning

Under verksamhetsåret meddelade justitiekanslern sin uppfattning eller gav anvisningar i flera fall där förundersökningen dragit oskäligt lång ut på tiden. I det följande refereras några fall som lett till åtgärder av det nämnda slaget.

Enligt ett klagomål hade polisen i ett fall inlett förundersökning över fem månader efter att begäran inkommit och i ett annat fall över fyra och ett halvt år efter att begäran inkommit. Förundersökningen pågick fortfarande. Biträdande justitiekanslern ansåg att förundersökningstiderna var oskäligt långa med beaktande av de bestämmelserna om saken.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande en kriminalöverkommissarie som varit chef för en ekobrottsenhet på polisens skyldighet att göra förundersökning utan obefogat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern meddelade i samma beslut sin uppfattning om en hovrätts förfarande. Se även s. 68 (664/1/03).

Enligt ett annat klagomål hade brott för vilka åtalsrätten preskriberades efter två år begåtts i december 1999. Förundersökningen hade inletts 8.3.2000 och avslutats 20.12.2001. Förundersökningsprotokollet överlämnades 21.12.2001 till åklagaren som inte väckte åtal eftersom åtalsrätten hade preskriberats.

Den överkonstapel som utrett brotten uppgav som orsak till att förundersökningen fördröjts att hans arbetsbörda varit alltför stor vid den ifråga-

varande tiden. Den kommissarie som varit undersökningsledare medgav att han på grund av andra brådskande arbetsuppgifter inte hade kunnat följa upp utredningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att polisinsättningen inte på ett juridiskt godtagbart sätt hade kunnat motivera dröjsmålet med förundersökningen. Polislagens 3 § enligt vilken polisen kan ställa uppgifterna i angelägenhetsordning ger inte polisen rätt att lämna vissa uppgifter oskötta. I sin bedömning av klandervärdeheten av polisens förfarande beaktade emellertid biträdande justitiekanslern som en förmildrande omständighet det som framkommit om brottsutredarnas stora arbetsbörda (548/1/02).

En klagande hade i en brottsanmälan bett att det skulle undersökas om en person gjort sig skyldig till förskingring genom att styra över hyresinkomsterna för ett dödsbos lägenhet till sig själv och genom att i strid med hyresavtalet överlåta huggen ved till en hyresgäst. Anmälan registrerades omedelbart på polisinsättningen och förundersökning inleddes. Efter att utredaren överlämnat det till ett förundersökningsprotokoll sammanställda materialet till undersökningsledaren låg ärendet hos denne i över tre år. Därefter beslöt undersökningsledaren avsluta förundersökningen och inte överlämna ärendet till åklagaren, med motiveringen att det var fråga om ett tvistemål. Enligt vad som utretts hade inga egentliga utredningsåtgärder vidtagits medan undersökningsledaren hade hand om ärendet.

Enligt förundersökningslagen skall förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att den långa ”prövningstid” som undersökningsledaren förbehöll sig inte på något sätt kunde anses vara förenlig med förundersökningslagen, även om arbetssituationen vid polisinsättningen enligt vad som utretts var ”synnerligen svår och stressande från undersökningsledarens synpunkt”. En omständighet som ökade klandervärdeheten när det gällde undersökningsledarens dröjsmål med förundersökningen var att det misstänkta brottet uppenbarligen hade preskriberats medan ärendet låg hos undersökningsledaren för prövning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinsättningen sin uppfattning om dröjsmålet med förundersökningen. I klagomålet togs utöver dröjsmålet med förundersökningen upp också ett ärende som gällde registrering av en brottsanmälan. Se närmare s. 78 (226/1/04).

Särskild preskriptionstid och preskription av den allmänna åtalsrätten

Klagandena hade till ett härads polisinsättning anmält att de ansåg att två personer som nämndes i anmälan gjort sig skyldiga till offentlig smädelse eller offentlig förolämpning. Anmälan hade sedermera kompletterats med en skrivelse vari klagandena utöver begäran om förundersökning bad att åklagaren skulle väcka åtal mot två andra personer för delaktighet i de ovan nämnda gärningarna. I ärendet gjordes förundersökning och förundersökningsprotokollet överlämnades till åklagaren.

Den ledande häradsåklagaren beslöt att inte väcka åtal. Häradsåklagaren ansåg att åtalsrätten hade preskriberats eftersom varken brottsanmälan eller åtalsbegäran hade gjorts inom den särskilda preskriptionstid för målsägandebrott som avses i strafflagens 8 kap. 6 § 1 mom., dvs. ett år.

Vidare konstaterade den ledande häradsåklagaren — utan att ta ställning till frågan om något brott över huvud taget hade begåtts — att det med beaktande av de omständigheter som framgick vid förundersökningen eventuellt inte var fråga om grov ärekränkning. Enligt den ledande häradsåklagaren var den misstänkta ärekränkningen enligt strafflagens 8 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten preskriberad som brott redan innan förundersökningsprotokollet hade daterats och överlämnats till åklagaren för åtalsprövning.

Enligt den utredning som inhämtats föreföll det som om frågan om den särskilda och allmänna preskriptionstiden inte hade beaktats i något skede av förundersökningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt avgörande att det både från den misstänktes och från brottsoffret synpunkt är viktigt att förundersökningen görs utan obefogat dröjsmål. Förundersökningen och den omständigheten att den görs utan dröjsmål är över huvud taget viktigt med tanke på hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Den ledande häradsåklagaren ansåg i sitt beslut att inte väcka åtal att målsägandens åtalsrätt hade preskriberats, med hänvisning till den tidpunkt då de misstänkta ärekränkningens brotten påstods ha blivit begångna. Enligt utredningen hade polisen inte på något sätt försökt utreda när klagandena hade fått vetskap om de mot dem begångna brotten och om gärningsmännen. Detta skulle enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ha utgjort väsentlig information eftersom den hade betydelse för om förundersökningen över huvud taget kunde inledas. Eftersom den särskil-

da preskriptionstiden för målsägandebrott otvivelaktigt hade gått ut och polisen borde ha noterat detta, var det skäl att uttryckligen fästa avseende vid denna omständighet. Ansvaret för utredningen av om målsägandens åtalsrätt, dvs. förutsättningen för inledande av förundersökning, fortfarande är i kraft ankommer dels på undersökningsledaren som beslutar om inledandet av förundersökningen och dels också på den som utsetts till utredare i ärendet.

Enligt utredningen berodde dröjsmålet åtminstone huvudsakligen på att förhör hållits på en annan ort som handräckning. Förundersökningsprotokollet hade tillställts åklagaren för åtalsprövning först efter att också den allmänna preskriptionstiden för ärekränkingsbrottet hade gått ut.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar den kriminalkommisarie som varit undersökningsledare och den kriminalöverkonstapel som utrett brottet på skyldigheten att innan förundersökningen inleds klarlägga om åtalsbegäran för målsägandebrott har gjorts inom tidsfristen på ett år samt att se till att åtalsrätten inte preskriberas medan undersökningen pågår (807/1/02).

Meddelande om avslutad förundersökning

Klaganden misstänktes ha gjort sig skyldig till våldtäkt. Förundersökningen i ärendet hade avslutats med motiveringen att inget brott begåtts och ärendet hade inte överlämnats till åklagaren. Klaganden fick besked om avgörandet då han ca fyra månader efter att förundersökningen avslutats på eget initiativ hade kontaktat polisen.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt beslut att i förundersökningslagen inte anges någon absolut tidsfrist för ett sådant meddelande. Enligt förundersökningslagen skall meddelandet ges "utan dröjsmål". Biträdande justitiekanslern ansåg det vara klart att den misstänkte i detta fall inte hade underrättats så som lagen förutsätter. En omständighet som i detta fall var ägnad att understryka betydelsen av att den misstänkte fick ett snabbt besked var att det var fråga om en relativt allvarlig brottsmisstanke. Biträdande justitiekanslern underströk att polisen på eget initiativ skall underrätta den misstänkte, utan att invänta dennes förfrågan (600/1/02).

I ett annat fall hade en överkonstapel som varit undersökningsledare i ett ärende som gällde underlåtelse att övervaka en hund beslutat avsluta förundersökningen med motiveringen att åtalsrätten för det misstänkta brottet hade pre-

skriberats eftersom man inte hade fått tag på den misstänkte inom den i lagen föreskrivna tiden. De personer som i ärendet hörts som målsägande hade inte underrättats om beslutet.

Enligt förundersökningslagen skall målsäganden och de som under förundersökningen hörts som parter utan dröjsmål underrättas om ett beslut att avsluta förundersökningen utan att saken överlämnas till åklagaren för prövning, om detta inte kan anses vara onödigt.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut den betydelse som en sådan underrättelse har för parterna. En förhörd part skall sålunda underrättas nästan utan undantag. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinsrättningen sin uppfattning att den i ärendet handlat på ett sätt som stred mot förundersökningslagen (239/1/04).

Motivering av beslut om avslutande av förundersökning

Klaganden bad att förundersökning skulle inledas eftersom han misstänkte att ett pensionsförsäkringsbolags anställda hade gjort sig skyldiga till tjänstebrott genom att i samband med handläggningen av klagandens pensionsärende till försäkringsdomstolen sända ett brev med uppgifter som enligt klagandens åsikt var felaktiga. Klaganden ansåg att pensionsförsäkringsbolagets anställda utövade offentlig makt och att bestämmelserna om tjänstebrott därför borde tillämpas på dem.

Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut om att inte göra förundersökning med att "en person som är upptagen på ett pensionsförsäkringsbolags lönelistor" inte anses vara en tjänsteman.

I den begärda utredningen motiverades avgörandet med att även om ett pensionsförsäkringsbolags anställda inte i sig utövar offentlig makt när de fattar pensionsbeslut, hade det brev som i samband med handläggningen av pensionsärendet sändes till försäkringsdomstolen inte något sådant samband med pensionsbeslutet att det varit fråga om utövande av offentlig makt.

Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren inte överskred sin prövningsrätt när han beslöt att inte göra förundersökning i ärendet. Motiveringarna för avgörandet var emellertid enligt biträdande justitiekanslerns åsikt felaktiga eller åtminstone bristfälliga och illa formulerade.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan man av beslutsmotiveringen få den uppfattningen att tjänstebrottsbestämmelserna i strafflagens 40 kap. enligt undersökningsledarens åsikt inte kan tillämpas på ett pensionsförsäkringsbolags anställda, eftersom statstjänstemannalagen inte är tillämplig på dem. Den omständigheten som enligt utredningen i själva verket låg till grund för undersökningsledarens avgörande, dvs. att det var oklart om sändandet av det till pensionsbeslutet anslutna brevet till försäkringsdomstolen var liktydigt med utövande av offentlig makt (även om offentlig makt i sig utövas då pensionsbeslut fattas), framgick åtminstone inte entydigt av beslutet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade undersökningsledaren på vikten av att vederbörligen motivera beslut om avslutande av förundersökning (215/1/04).

Uppställande av villkor för avstående från åtgärder

Innan en polisman framställde straffanspråk för en trafikförseelse hade han meddelat klaganden att han skulle avstå från åtgärden om klaganden erkände sig skyldig till förseelsen och avtalade med målsäganden om ersättning.

Polismannen bestred i sin utredning att han på detta sätt ”köpslagit” om påföljden. Han ansåg att han endast hade lagt fram alternativa förslag till lösningar.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att ett sådant uppställande av villkor för avstående från eller lindring av åtgärder uppvisar vissa drag av det i länder med anglosaxiskt rättssystem tillämpade *plea bargaining*-förfarandet, dvs. åtalsförhandling. Detta innebär att åklagaren med den misstänkte avtalar om att denne mot ett visst vederlag i åtals- eller påföljdsavseende medger riktigheten av ett yrkande eller erkänner en för honom ofördelaktig omständighet. I Finlands rättssystem finns inga bestämmelser om ett sådant förfarande och kommittén för utveckling av domstolsväsendet ställer sig i sitt betänkande (KB 2003:3 s. 299) negativt till införande av ett förfarande med åtalsförhandling, eftersom ”förfarandet i fråga om värdegrunderna och det praktiska genomförandet inte är förenligt med den finländska rättsvården på straffrättens område”.

Också vårt gällande system för rättsvård på straffrättens område uppvisar emellertid vissa drag som påminner om åtalsförhandling. Vid straffmätningen kan det som en lindringsgrund

beaktas att den åtalade främjat utredningen av brottet. Den omständigheten att gärningsmannen och målsäganden uppnått förlikning eller att gärningsmannen försökt hindra eller eliminera följderna av sitt brott kan vara en grund för åtalseftergift. I den juridiska litteraturen har det ansetts att det inte finns några lagliga hinder för åklagaren att meddela att han inte kommer att väcka åtal om parterna uppnår förlikning, eftersom ”lagen inte förbjuder åklagaren att meddela den misstänkte att han eventuell slipper åtal genom att ersätta brottsskadorna eller t.ex. genom att betala de skatter jämte förhöjningar som han undanhållit genom brott”. (Tolvanen, Matti: Asianosaisten määräämistöimistä rikosprosessissa, Defensor Legis 6/2003, 2. 1022—1024).

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att polisen på ett godtagbart sätt kan meddela parterna att en eventuell förlikning mellan dem och en överenskommelse om ersättningar kan leda till avstående från åtgärder endast i det fall att det inte råder någon oklarhet om skuldfrågan eller i det fall att den misstänkte direkt *erkänner sig skyldig* till det brott som han misstänks för. Om den misstänkte däremot kategoriskt *bestridet sin skuld* får polisen inte erbjuda honom åtgärdseftergift mot att han erkänner sin skuld (och betalar ersättningar). Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att ett sådant förfarande inte i alla avseenden är förenligt med vårt gällande straffrättsystem och att det i princip kan ifrågasättas också utifrån de grundläggande och mänskliga rättigheterna (779/1/03).

Verkställighet av ett avvisningsbeslut

Klaganden kritiserade en polisinsättning för det sätt på vilket den hade verkställt Utlänningsverkets beslut om avvisning. Klaganden ansåg att avvisningsbeslutet som fattats med stöd av utlänningslagens 34 a § hade verkställts alltför tidigt.

Enligt den vid händelsetidpunkten gällande lagens 62 § 2 mom. kan Utlänningsverkets avvisningsbeslut som har fattats med stöd av 34 a § verkställas tidigast åtta dagar efter att sökanden har delgetts beslutet. I det aktuella fallet hade avvisningsbeslutet delgivits sökanden 29.7.2003 och verkstälts 15.8.2003. Enligt klagandens åsikt skulle den första möjliga avvisningsdagen ha varit 6.8.2003.

Den polisman som skött ärendet på polisinsättningen motiverade sitt förfarande med att ”*ärenden som gäller avvisning av utlännningar har*

koncentrerats till Helsingfors polisinsättning” och att polisinsättningen för verkställigheten av avvisningsbeslutet hade förhandlat med utlänningspolisen vid Helsingfors polisinsättning. Enligt dennas anvisning skall den första möjliga avvisningsdagen räknas från och med delgivningsdagen sagda dag medräknad.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att polisinsättningens förfarande kunde kritiserats. Enligt utlänningsförordningens vid den aktuella tidpunkten gällande 32 § 1 mom. var det polisen på utlänningsens vistelseort som skulle verkställa delgivningen och sköta verkställigheten av beslut som fattats med stöd av utlänningslagen. Den omständigheten att den riksomfattande koordineringen av verkställigheten av utvisningsbeslut genom inrikesministeriets beslut ankommer på polisinsättningen i Helsingfors härad undanröjer inte det ansvar som polisen på vistelseorten har för delgivningen och verkställigheten.

Eftersom den utlänningslag som gällde vid händelsepunkten inte innehåller några bestämmelser om beräkning av tidsfrister, anser ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att man i detta avseende skulle tillämpa den allmänna lagen, dvs. lagen om beräkning av laga tid. Sålunda hade delgivningsdagen inte fått beaktas heller vid beräkningen av tidsfristen enligt utlänningslagens 62 § 2 mom. Den första möjliga avvisningsdagen skulle sålunda i detta fall, såsom konstateras i klagomålet, ha varit 6.8.2003 och inte 5.8.2003. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinsättningen sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet vid verkställigheten av avvisningsbeslutet (894/1/03).

Partsoffentlighet och ett sakligt ämbetspråk

En utlännings hade ansökt om förlängt uppehållstillstånd med motiveringen att han ingått äktenskap med en finsk medborgare. Utlänningsverket bad med anledning av ansökan utlänningspolisen höra sökanden och dennes hustru. Polistjänstemannen hade därefter upprättat ett från förhörsprotokollen separat dokument där han som ”bakgrundsuppgifter” för Utlänningsverket hade antecknat sina egna iakttagelser och tolkningar av personerna i fråga samt av förhörssituationen. Från Utlänningsverket hade promemorian till följd av ändringssökande överförts till förvaltningsdomstolen och vidare till högsta förvaltningsdomstolen. Promemorian åt-

följdes av ett separat papper på vilket det antecknats att den inte var avsedd att läsas av parterna utan endast för myndighetsbruk.

Parterna fick vetskap om promemorian först då de tog del av handlingarna i ärendet hos högsta förvaltningsdomstolen, där ansökan om besvärstillstånd i ärendet var anhängig. Klaganden ansåg att promemorian var osaklig och kränkande och att den hade inverkat negativt på beslutsfattandet.

Enligt polisinsättningens utredning var det fråga om en s.k. undersökningspromemoria som inte är ett myndighetsdokument och sålunda inte offentlig. Polisinsättningen uppgav också att uppgifterna i en sådan promemoria är av en sådan karaktär att de normalt inte omfattas av partsoffentligheten.

Justitiekanslern konstaterar i sitt beslut att det av promemorians text framgår att den var avsedd som bakgrundsmaterial för Utlänningsverkets tjänstemän då dessa behandlade ärendet. Avsikten var inte att den skulle användas internt av polisen, som anteckningar eller annat beredningsmaterial, eftersom den vidarebefordrats till den myndighet som behandlade ansökan och avgjorde ärendet. Promemorian måste därför betraktas som en myndighetshandling som omfattades av partsoffentligheten.

I fråga om promemorians innehåll konstaterar justitiekanslern att kravet att tjänstemän skall använda ett sakligt språk gäller oberoende av i vilket sammanhang och med vem uppgifter behandlas eller utbyts och om en handling är avsedd att läsas av parterna eller inte. Enligt justitiekanslerns åsikt hade de iakttagelser, tolkningar och uppfattningar som framfördes i promemorian för det mesta uttryckts på ett sätt som höll sig inom saklighetens gränser. Däremot var det inte korrekt eller förenligt med god sed att i promemorian antecknats den uppfattning som tolken fått om sökandens psykiska hälsotillstånd.

Det föreföll som om den polistjänsteman som upprättat promemorian enligt vad som utretts handlat enligt polisinsättningens sed och haft den uppfattningen att anteckningarna i fråga inte omfattades av partsoffentligheten. I ärendet hade inte framkommit någon anledning att mistänka tjänstemannen för att uppsåtligt ha handlat i strid med sin tjänsteplikt eller gällande anvisningar. Enligt det utlåtande som inrikesministeriet gav med anledning av klagomålet bereds som bäst anvisningar om tillämpning av offentlighetslagen i polisens verksamhet. Med beaktande av att det vid den aktuella tidpunkten saknades anvisningar om saken ansåg justitiekanslern

att det i detta fall räckte att han meddelade inrikesministeriets polisavdelning, polisinsättningen, utlänningspolisen samt polistjänstemannen sin uppfattning om den praxis som iakttagits (332/1/04).

Tillsättning av en tjänst

Klaganden kritiserade bl.a. de utnämningsbeslut som en polisinsättning fattat i flera fall och ansåg att han blivit diskriminerad.

I ärendet inhämtades polisinsättningens utredning om tre utnämningsbeslut. Av utredningen framgick inte att utnämningsspromemorior upprättats före utnämningarna. Utnämningarna hade inte heller motiverats i besluten. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterar med anledning av de utnämningsbeslut som han undersökt att beslut av detta slag måste beredas omsorgsfullt, dels med tanke på de rättssäkerhetsaspekter som är förenade med sådana ärenden och dels också för att säkerställa objektiviteten och opartiskheten i beslutsfattandet. För att det efteråt skall kunna konstateras att utnämningen föregåtts av en grundlig och rättvis prövning är det viktigt att upprätta en utnämningsspromemoria. Ställföreträdaren ansåg att en omsorgsfullt upprättad och informativ utnämningsspromemoria ger sökandena viktig information om avgörandet och bidrar till att upprätthålla förtroendet för myndighetsverksamheten samt minskar behovet att efteråt vända sig till laglighetsövervakaren. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinsättningen sin uppfattning om vikten av att upprätta utnämningsspromemorior. Klagomålet föranledde inga andra åtgärder (78/1/04).

Övriga ställningstaganden

En undersökningsledares åtgärder

En kriminalkommissarie som varit undersökningsledare hade med anledning av en undersökningsbegäran ringt till den misstänkte och efter telefonsamtalet ansett att det inte fanns någon anledning att misstänka något brott i ärendet. Han ansåg också att tröskeln för förundersökning inte hade överskridits.

Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren inte tillräckligt övertygande hade motiverat varför man vid behandlingen av ärendet hade nöjt sig med enbart telefonsamtalet

med den misstänkte, utan att man ens försökt utreda ärendet på något annat sätt. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att undersökningsbegäran avsåg påståenden om fel som i och för sig måste anses vara tämligen allvarliga. Ju allvarligare fel den misstänkte påstå ha gjort sig skyldig till, med desto större omsorgsfullhet och grundlighet måste det bedömas om det finns anledning att inleda förundersökning eller vidta andra utredningsåtgärder (625/1/01).

En tidningsartikel var saklig

En tidning publicerade en artikel om sexhandel. I artikeln ingick en intervju med en kriminalkommissarie. Kriminalkommissarien redogjorde i intervjun för polisens åtgärder för att förhindra sexhandel. Klaganden ansåg att kriminalkommissarien uttalade sig på ett sätt som kränkte hans ära.

Klaganden skrev i sitt bemötande till artikeln att han tidigare gjort en anmälan till kriminalkommissarien om att en ung rysk kvinna eventuellt tvingades till prostitution i Finland. Kriminalkommissarien hade då enligt klaganden uppgivit att "polisen inte har tid att följa med någon enskild person. Det är varje människas ensak om hon vill prostituera sig. De prostituerade har inte någon annan möjlighet i detta land där allt är så dyrt. Det finns ingen anledning att inleda en undersökning".

I tidningen publicerades därefter kriminalkommissariens kommentar med anledning av klagandens bemötande. Kriminalkommissarien skrev bl.a. att "ditt besök på polisinsättningen för ca två år sedan kommer vi nog ihåg. Det är emellertid skäl att rätta direkta sakfel och lögnar i din skrivelse: Orsaken till ditt besök var att du hade rest till Sordavala för att söka upp en rysk kvinna som du ansåg vara din flickvän men som enligt vad du själv uppgav hade övergivit dig och därefter blivit prostituerad i Sordavala. Dessutom berättade du att denna din flickvän använder droger intravenöst. Du bad polisen söka upp din flickvän i Sordavala så att du kan få kontakt med henne. Du fick det entydiga och klara beskedet att polisen inte kommer att använda skattemedel för denna typ av verksamhet och att det enligt lagen inte heller är möjligt. Jag anser fortfarande att polisen inte över huvud taget bör använda skattemedel för att söka efter kärlekskranka ungdomars flickvänner".

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att man vad gäller kriminalkommis-

sariens skrivelse kan fråga sig framför allt om klaganden på ett osakligt sätt — närmast genom användningen av uttrycket ”kärlekskrank ungkarl” — stämplas i tidningsläsarnas ögon. Det är klart att polisen inte i sin information får stämpla någon enskild människa eller människogrupp. Om det hade varit fråga om en kommentar till en skrivelse som någon publicerat under sitt eget namn kunde användningen av ett sådant uttryck enligt justitiekanslerns åsikt anses ha varit stämplande på ett osakligt sätt och sålunda kunnat betraktas som ett olämpligt förfarande i polisverksamhet. I det aktuella fallet var det emellertid fråga om en kommentar till ett bemötande som publicerats under en signatur. Klaganden hade inte ens påstått att han kunnat identifieras utgående från skrivelsen. Kriminalkommissarien använde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ett tämligen färgstarkt språk framförallt med betraktande av att det var fråga om en skrivelse som var avfattad i polisinskrivningens namn. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han emellertid inte på rättsliga grunder kunde anse att kriminalkommissarien genom sin skrivelse handlat lagstridigt eller över huvud taget på ett sätt som föranledde åtgärder från laglighetsövervakarens sida. Förfarandet i ärendet kunde lämpligen bedömas av kriminalkommissariens förmän, t.ex. frågan om hur skrivelsen påverkade allmänhetens respekt för polisen på orten (525/1/03).

Laglighetsövervakningen av utsökningsväsendet

Meddelanden

Försummelse att uppbära rättegångsavgift

Justitiekanslern ansåg i sitt svar med anledning av ett klagomål att 7 § 3 mom. i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer, dvs. bestämmelsen om när en avgift kan lämnas ouppburen på skälighetsgrunder, ger tillämparen en tämligen omfattande prövningsrätt. Även om tillämpningen av bestämmelsen veterligen inte uppfattas som problematisk kan det alternativet inte anses uteslutet att tillämpningspraxis på det sätt som anförs i klagomålet eventuellt varierar mellan olika myndigheter och t.o.m. hos en och samma myndighet.

Justitiekanslern konstaterade att justitieministeriet berett lagen och inom sitt förvaltnings-

område följer hur lagstiftningen tillämpas och fungerar samt överväger eventuella ändringsbehov, samt ansåg att det räcker att uppmärksamma justitieministeriet på frågan genom att sända ministeriet en kopia av klagomålet och svaret (1031/1/03).

Efterlysning i samband med förvandlingsstraff för böter

Klaganden uppgav att han, då han i ett passärende besökte häradsämbetets polisinskrivning, hade gripits och hållits kvar av polisen i en och en halv timme på grund av att han var efterlyst för delgivning av ett förvandlingsstraff för böter.

När ärendet prövades vid justitiekanslersämbetet framgick det att klaganden hade skrivit till justitieministeriet om samme häradsfogdes förfarande, på grund av att denne hade efterlyst klaganden för att delge honom ett förvandlingsstraff för böter. Justitieministeriet hade överfört behandlingen av ärendet till länsstyrelsen som i sitt avgörande bl.a. konstaterade att en efterlysning kan innebära ett kränkande ingrepp i gäldenärens personliga integritet och att det därför var skäl att ställa en hög tröskel för förfarandet. Enligt länsstyrelsens uppfattning borde klaganden i det aktuella fallet ha sökts i sitt hem och på sin arbetsplats innan han efterlystes. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förenade sig i sitt svar till klaganden om länsstyrelsens uppfattning och sände sitt avgörande till häradsfogden för kännedom.

Med anledning av att delgivningen av förvandlingsförfarandet hade tagit en relativt lång tid i anspråk på polisinskrivningen, vilket enligt vad som utretts berodde på att delgivningen skedde på en måndag då man på polisinskrivningen skötte den under veckoslutet uppkomna anhopningen av ärenden, sände ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern en kopia av sitt avgörande till häradsfogden som var chef för polisinskrivningen och framhöll för denne att var och en enligt grundlagens 21 § har rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet (897/1/02).

En biträdande utmätningsmans förfarande

En biträdande utmätningsman som hörde till en grupp som spårade brottsvinning, hade när han arbetade i centralkriminalpolisens lokaler använt centralkriminalpolisens telefax

och kuvert för att sända meddelanden till sina kunder.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den biträdande utmätningsmannens förfarande var ägnat att ge utomstående en felaktig bild av i vilken roll den som sände faxen eller breven handlade (461/1/02).

Handledning av en semestervikarie

Klaganden hade bett en utmätningsman om uppgifter om en persons skulder som var föremål för utskökning. Semestervikarien för en länsman som utmätningsman hade inte meddelat att gäldenären enligt en tredsdom svarade för sin skuld endast med sin fasta egendom, vilket innebär att inga andra sedvanliga indrivningsmetoder kunde riktas mot gäldenären, t.ex. utmätning av lön. Klaganden som fått bristfälliga uppgifter hade anledning att misstänka att utmätningsmannen hade försummat sitt indrivningsuppdrag och skrev om saken till justitiekanslern.

Det kunde i det aktuella fallet inte påvisas att indrivningen försumrats. Det kunde inte heller påvisas att vikarien uppsåtligen hade underlåtit att lämna uppgifter till klaganden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid länsmannen på att denne i mån av möjlighet skulle se till att hans vikarie fick nödvändig handledning i skötseln av tjänsteåliggandena så att kvaliteten på utskökningsavdelningens kundbetjäning och därmed kundernas rättssäkerhet inte försämrades under länsmannens semestrar och andra ledigheter (793/1/02).

Övrigt ställningstagande

Lagligheten av en besväransvisning

Klaganden kritiserade besväransvisningen som utskökningsmyndigheterna fogar till sina förhandsbesked om utmätning av skatteåterbäring. Enligt klaganden innehöll besväransvisningens punkt om grundbesvär inte de uppgifter som förvaltningsprocesslagen förutsätter.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att utskökning är rättskipning, inte en förvaltningsprocess. Innehållet i besväransvisningen bestämdes inte i enlighet med förvaltningsprocesslagen utan, eftersom det var fråga om utmätning av skatteåterbäring, i enlighet med lagen om indrivning av skatter och avgifter i utskökningsväg. Ställföreträ-

daren för biträdande justitiekanslern ansåg att det formulär för besväransvisningen som utskökningsmyndigheterna använder uppfyller de krav som den sistnämnda lagen ställer och sålunda är lagligt (1248/1/02).

Den övriga rättsvården och justitieförvaltningen

Meddelanden

Komplettering av valanvisningar

På ett röstningsställe hade ett röstningsbås placerats ca 10 meter från de valfunktionärer som tog emot rösterna. Det hade uppstått en kö på ca 30 röstare som väntade på att komma fram till funktionärerna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern anförde i sitt avgörande att med tanke på valhemligheten har avståndet från röstningsbåset till det ställe där röstsedeln skall avlämnas en avgörande betydelse. I valanvisningarna nämns inte direkt hur en sådan situation skall kunna förhindras och valfunktionärerna hade inte över huvud taget gjort någonting åt saken. Det är därför skäl att överväga en sådan precisering av valanvisningarna att lämpliga åtgärder bör vidtas för att förhindra köbildning mellan röstningsbåsen och det ställe där valsedlarna skall avlämnas. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade justitieministeriet sin uppfattning om saken (363/1/03).

Information om vem som utnämns till domartjänster

Klaganden berättade att han som sökande inte underrättats om vem som utnämns till tjänster som förvaltningsrättsdomare. Justitieministeriet konstaterade i sitt utlåtande att praxis är att sökandena inte underrättades om vem som utnämns.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det av utredningen inte framgick att klaganden sökt någon ordinarie tjänst som förvaltningsrättsdomare och inte underrättats om vem som blivit utnämnd. Justitieministeriet berättade emellertid i sitt utlåtande inte på vilken bestämmelse det baserade sin från statstjänstemannaförordningens 14 § avvikande praxis och ministeriet anförde inte heller någon godtagbar motivering till sitt förfarande som avvek från

bestämmelsen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade justitieministeriet på den i förordningen föreskrivna skyldigheten att underrätta dem som sökt en ordinarie domartjänst om vem som blivit utnämnd (250/1/02).

Övriga ställningstaganden

Utskottsbehandling och handlingsoffentlighet

1) I en proposition föreslogs en sådan ändring av utskottslagen att en dom eller en annan utskottsgrund är i kraft en viss tid — 15 eller 20 år — räknat från uppkomsten av utskottsgrund. Enligt ikraftträdelsebestämmelsen skulle tidsfristerna tillämpas retroaktivt, högst 10 år innan lagen trätt i kraft. Eftersom lagen beräknades träda i kraft 1.3.2003 skulle en utskottsgrund förlora sin verkställbarhet tidigast 1.3.2008.

Justitieministeriet föreslog medan propositionen behandlades i riksdagens lagutskott att ikraftträdelsebestämmelsen skulle ändras så att tidpunkten för avslutande av tidsbestämd utskott skulle infalla tidigast år 2011.

I sitt beslut med anledning av ett klagomål anförde justitiekanslern att tidpunkten för avslutande av propositionen till riksdagen är en politisk ändamålsenlighetsfråga. Regeringen kan enligt prövning komplettera propositionen i enlighet med grundlagens 71 § eller återta propositionen. Enligt vad som utretts i ärendet hade ändringsförslaget i lagutskottet inte baserats på regeringens proposition utan på justitieministeriets egen bedömning av hur en förändring i de yttre förhållandena, dvs. genomförandet av ett frivilligt skuldförlikningsprogram, skulle beaktas vid behandlingen av lagförslaget. Vid behandlingen av regeringspropositioner i riksdagens utskott uppkommer det ofta situationer där det ministerium som har berett propositionen tar ställning till frågan om den bör ändras. Ministeriet överväger i första hand om regeringen skall avlåta en kompletterande proposition eller om ändringen skall göras genom ministeriets försorg. Ministeriets ändringsförslag i utskottet är till sin rättsliga karaktär närmast jämförbart med ett utlåtande som utskottet vederbörligen kan beakta i sin egen beredning (RP 1/1998 rd, s. 121—122). Justitiekanslern ansåg utgående från vad som utretts i ärendet att ministeriet när det lade fram sitt ändringsförslag hade utnyttjat sin prövningsrätt.

2) Ordföranden för arbetsgruppen för uppföljning av det frivilliga skuldförlikningsprogram-

met har skriftligen besvarat en begäran om utlåtande av arbetsgruppens handlingar samt motiverat sitt nekande svar.

Arbetsgruppens mötesanteckningar utgör protokoll som är avsedda för internt bruk och inte blir offentliga förrän ärendet har slutbehandlats (RP 30/1998 rd, totalrevideringen av offentlighetslagen s. 61).

Justitiekanslern konstaterade att i svaret till klaganden, med beaktande av vad som föreskrivs i 33 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, inte närmare behandlades möjligheten att söka ändring. I fråga om tillämpningen av offentlighetslagstiftningen hade det varit på sin plats att meddela vilka åtgärder klaganden kunde vidta för att få frågan om sin rätt till handlingarna avgjord i enlighet med offentlighetslagen. En bidragande orsak till svarets innehåll kan ha varit att klaganden sänt sin begäran och fått den besvarad per e-post samt eventuellt att svaret hade förmedlats till klaganden. Justitiekanslern konstaterade att klagomålet till denna del avsåg arbetsgruppens verksamhet och konstaterade att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han för kännedom meddelade justitieministeriet det som anförs ovan (37/1/03).

Information om rättegångsavgifter

Från och med den 1 december 1996 har till statsrådets och ministeriernas beslut fogats besväransvisning. Bestämmelser om besväransvisningen och dess innehåll ingår i förvaltningsprocesslagens 14 och 15 § samt i förvaltningslagens 47 §.

Varken i de nya eller i motsvarande tidigare bestämmelser föreskrivs någonting om informationen om rättegångsavgifter. Företrädare för olika ministerier har utarbetat en mall för besväransvisning. I denna beaktas den rättegångsavgift som högsta förvaltningsdomstolen uppbär. Enligt vad som utretts används mallen emellertid inte allmänt.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande med anledning av klagomålet att information om rättegångsavgifterna kan förordas. Informationen skall emellertid utformas så neutralt som möjligt för undvikande av att omnämmandet av avgifterna uppfattas som ett försök att begränsa ändringssökande. De besväransvisningar som fogats till statsrådets beslut har veterligen i allmänhet inte uppfattats som bristfälliga med avseende på informationen om rättegångsavgiften.

Ministeriernas föredragande svarar för att besväransvisning fogas också till statsrådets proto-

kollsutdrag. Samma synpunkter som på den besväransvisning som skall fogas till ministeriernas beslut kan anföras på besväransvisningen som skall fogas till statsrådets beslut, också i fråga om omnämmandet av rättegångsavgiften.

Eftersom denna fråga berör samtliga ministerier ankommer ärendet närmast på statsrådets kansli. En möjlighet är att man i samband med nästa uppdatering av handboken för statsrådets föredragande överväger en komplettering i detta avseende. Justitiekanslern har i detta syfte till statsrådets kansli sänt en kopia av sitt klagomålsvar (1031/1/03).

Dröjsmål med förundersökning

Tullmyndigheterna hade med anledning av en misstanke om grovt häleribrott undersökt ett ärende där ett motorfordon i samband med en utredning tagits i beslag för en längre tid än ett år och nio månader. I samband med utredningen hade bl.a. begärts handräckning av utländska myndigheter vid sammanlagt fem tillfällen. Klaganden ansåg att tullmyndigheterna hade fördröjt utredningen av ärendet bl.a. genom att begära handräckning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att tullmyndigheterna inte i sig hade handlat felaktigt när de begärde handräckning. Han ansåg emellertid att tullmyndigheterna inte lagt fram godtagbara skäl för att motsvarande begäran om handräckning inte hade kunnat sändas till en annan myndighet över fyra månader tidigare och för att en kompletterande begäran om handräckning inte hade kunnat sändas närmare två månader tidigare. Han ansåg att myndigheten till denna del hade försummat skyldigheten att göra förundersökning utan onödigt

dröjsmål. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma tullmyndigheten på skyldigheten att göra förundersökning utan onödigt dröjsmål (374/1/03).

Tillsättning av en tjänst

Klaganden ansåg att han på grund av sin ålder blivit diskriminerad vid tillsättningen av en vakant tjänst som äldre vakt vid ett rannsaktionsfängelses öppna avdelning.

Biträdande justitiekanslern ansåg att av den utredning som lagts fram i ärendet inte kunde dras den slutsatsen att klaganden på grund av sin ålder hade blivit särbehandlad vid tillsättningsförfarandet. Biträdande justitiekanslern förenade sig emellertid om Brottspåföljdsverkets utlåtande enligt vilket i utnämningsspromemorian tydligare kunde ha redogjorts för de uppgifter som hörde till den vakanta tjänsten samt för den kompetens och skicklighet som uppgifterna förutsatte, för att läsaren skulle ha lättare att bedöma om utnämningen gått rätt till.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utnämningsspromemorian spelar en viktig roll för kontrollen av att prövningen har varit grundlig och korrekt samt när det gäller att i efterhand utreda grunderna för utnämningen. Biträdande justitiekanslern framhöll vidare vikten av att uppgifterna i utnämningsspromemorian kontrolleras samt att i promemorian nämns alla de omständigheter som legat till grund för beslutet. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Brottspåföljdsverket sina synpunkter på utnämningsspromemorian och bad verket vidarebefordra dem till de personer som gett utredningar i ärendet (463/1/02).

6 Laglighetsövervakningen av statsförvaltningen

Allmän översikt

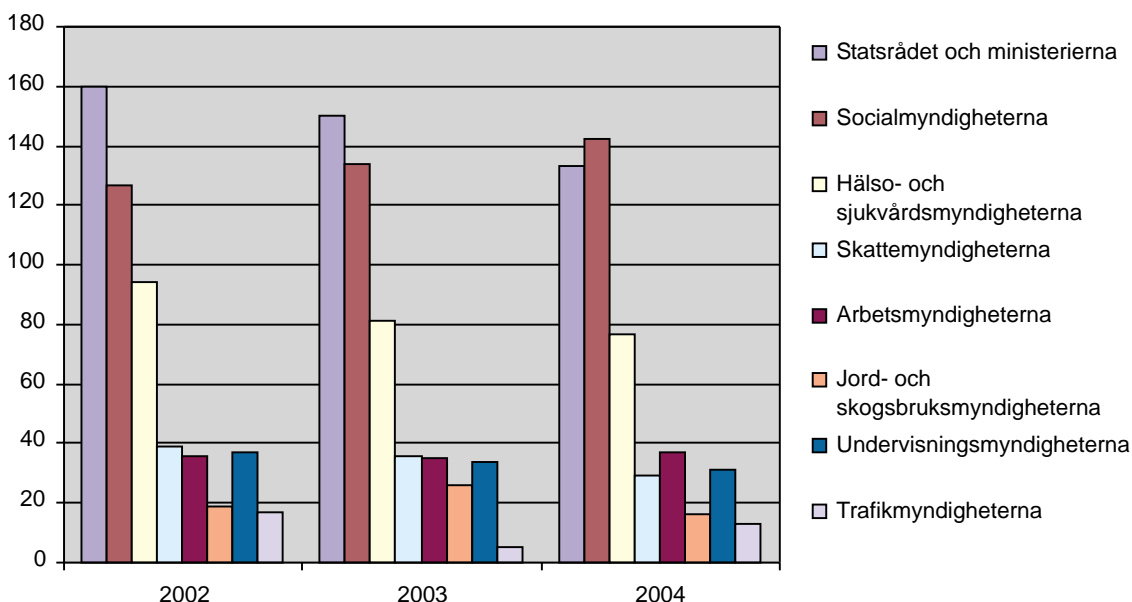
I detta avsnitt av berättelsen behandlas den laglighetsövervakning som hänför sig till andra områden av statsförvaltningen än rättsvårdsmyndigheterna, som behandlas i avsnitten 4 och 5.

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten i alla statliga myndigheters och tjänstemäns, också statliga inrättningars samt direktioners, nämnders och delegationers verksamhet. Justitiekanslern övervakar också att andra än myndigheter följer lag och fullgör sina förpliktel-

ser när de sköter offentliga uppdrag, i sådana fall då offentliga förvaltningsuppgifter undantagsvis 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 sammanlutningar som står utanför laglighetsövervakningen. En avsevärd del av undervisnings-, social-, hälso- och miljöförvaltningen sköts av kommunerna. I avsnitt xx redogörs för laglighetsövervakningen av dessa sektorer.

Klagomål mot statsförvaltning förvaltningsområdesvis 2002—2004



Statsrådets kanslis förvaltning

Ställningstagande

Föredragningshandlingarna i ett utnämningss- ärende

Vid statsrådets allmänna sammanträde lades fram en föredragningspromemoria om tillsättningen av tjänsten som direktör för regeringens informationssamhällsprogram. I promemorian konstaterades att alla som anmält sig som sökande hade sådana kunskaper i de inhemska språken som krävs av tjänstemän samt i platsannonserna förutsatta goda kunskaper i engelska. I den till föredragningslistan fogade meritsammanställningen hade emellertid inte närmare angivits klagandens kunskaper i engelska och inte heller en annan i klagoskriften nämnd sökandes kunskaper i svenska. Meritsammanställningen är en föredragningshandling som vid statsrådets allmänna sammanträde har samma ställning som den föredragningspromemoria som också är en bilaga till föredragningslistan. Därför skall också meritsammanställningen konsekvent och tydligt uppta tillräckliga uppgifter om samtliga sökande. Justitiekanslern uppmärksammade statsrådets kansli på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet i utnämningssärenden (834/1/03).

Inrikesförvaltningen

Meddelanden

Länsstyrelsernas behörighet

Av den utredning som inhämtats i ett klagomålsärende framgick att till två länsstyrelser hade sänts samma handling med begäran om att länsstyrelserna skulle vidta åtgärder.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom länsstyrelserna sin uppfattning om den behöriga myndigheten och bad länsstyrelserna före utgången av det innevarande året meddela vilka åtgärder de vidtagit i ärendet.

Lapplands länsstyrelse meddelade om sina åtgärder i ett brev 10.9.2004. Se närmare s. 60 (568/1/03).

Beaktande av en domstols avgörande

I ett klagomål anfördes det att en företrädare för länsstyrelsen i en tidningsintervju som gällde företaget som förmedlade hyresbostäder hade upp-

givit att "länsstyrelsen ändrar inte sin från hovrättens beslut avvikande inställning till godkännande av förhöjda hyror". Klaganden ansåg att länsstyrelsen handlade i strid med grundlagen då den inte beaktade domstolens avgörande.

Vid uppberandet av en förhöjd hyra är det fråga om huruvida en förmedlare utan hinder av 20 § 2 mom. i lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter kan avtala med hyresvärden att denne under en viss tid, dvs. 3—6 månader uppbär en högre hyra än den slutliga hyran. Detta innebär att hyresgästen de facto till hyresvärden betalar ett "extra" belopp som motsvarar förmedlingsarvodet. Enligt 20 § 2 mom. i lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter får förmedlingsarvodet uppbäras endast hos uppdragsgivaren.

Hovrätten ansåg i sin dom som gällde hyresuppberd det vara utrett att hyresvärden hade lagt arvodet för förmedling av en hyreslägenhet på hyran och uppburit arvodet som förhöjd hyra under sex månader trots att förmedlingsarvodet enligt 20 § 2 mom. i lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter får uppbäras endast hos uppdragsgivaren. Konsumentklagomålsnämnden ansåg i sitt avgörande att syftet med ett avtal om sålunda förhöjd hyra är att kringgå den nämnda bestämmelsen i 20 § 2 mom. och att avtalet sålunda stred mot god förmedlingssed.

Länsstyrelsen ansåg i sin utredning att lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter inte uttryckligen förbjuder förmedlaren att delta i ett förfarande som innebär att hos hyresgästen under en viss tid uppbärs förhöjd hyra. I fråga om hovrättens dom i ärendet konstateras i länsstyrelsens utredning att "beslutet har varit föremål för kraftig kritik. Hovrätten har eventuellt tillämpat lagen på fel sätt. Motiveringarna är alltför kortfattade för att beslutet skall kunna tillämpas i någon större omfattning". Vidare konstateras att "beslutet tar inte direkt ställning till frågan om vad som avses med god förmedlingssed och påverkar sålunda inte länsstyrelsens inställning till förfarandet med förhöjd hyra."

I sitt beslut anser justitiekanslern att länsstyrelsens förfarande är problematiskt. Enligt justitiekanslerns åsikt är utgångspunkten den att myndigheterna skall rätta sig efter oberoende domstolars tolkning av rättsfrågor om inte synnerligen vägande skäl kan anföras för ett annat förfarande. Det är till denna del i sista hand fråga om att upprätthålla förtroendet för myndigheternas verksamhet. I det aktuella fallet var det dessutom fråga om ett avgörande av en domstol i andra distans. I domen konstateras uttryckligen

att hyreshöjningen innebär att förmedlingsarvodet de facto lagts på hyran och att förfarandet sålunda strider mot 20 kap. 2 mom. i lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter. Om ett sådant förfarande i relationen mellan en hyresgäst och en hyresvärd anses vara lagstridigt är det svårt att motivera att förfarandet trots allt är "förenligt med god förmedlingssed" trots att detta inte uttryckligen konstateras i domsmotiveringen (eftersom det inte direkt är fråga om förmedlarens förfarande). Detta hade emellertid uttryckligen konstaterats i konsumentklagonämndens bostadsköpsavdelnings plenumavgörande. Den omständigheten att hovrättens dom enligt vad länsstyrelsen uppgav blivit kraftigt kritiserad är enligt justitiekanslerns uppfattning inte en godtagbar grund för att lämna domen utan avseende, lika litet som det allmänt hållna påståendet att domsmotiveringen var kortfattad.

Justitiekanslern ansåg emellertid att frågan om huruvida myndigheterna i sin verksamhet skall iaktta domstolars tolkningar i rättsfrågor är i någon mån oklar. Någon uttrycklig bestämmelse om saken har åtminstone inte funnits innan förvaltningslagen trädde i kraft 1.1.2004. Enligt förvaltningslagens 6 § skall myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Denna princip innebär en förpliktelse att iaktta en fastställd tolkningslinje. Det har emellertid inte ansetts helt klart i vilken utsträckning rättsverkan t.ex. från en rättegång i ett tvistemål kan utsträckas till ett förvaltningsförfarande. Enligt en senare utredning från länsstyrelsen har denna också senare preciserat sin inställning till sådana hyreshöjningar som avses i klagomålet. Enligt länsstyrelsens åsikt är det inte förenligt med god förmedlingssed att en hyresförmedlare aktivt marknadsför avtal och förmedlingsobjekt som syftar till förhöjd hyra samt främjar uppkomsten av avtal med villkor om förhöjd hyra. Justitiekanslern ansåg därför att klagomålet inte föranledde andra åtgärder än att han för kännedom meddelade länsstyrelsen sin uppfattning att myndigheterna i sin verksamhet skall iaktta domstolsavgöranden (959/1/03).

Jäv för en föredragande vid länsstyrelsens polisavdelning

Klaganden ansåg att en länspolisöverinspektör vid länsstyrelsens polisavdelning varit jävig att vara föredragande i ett ärende där en överkonstapel förbjudits att sköta en bisyssla i strid med lagen angående rättighet att idka näring.

Enligt justitiekanslerns uppfattning skulle det med avseende på förtroendet för myndighetsverksamheten möjligen ha varit bättre att förfara så att länspolisöverinspektören inte hade föredragit ifrågavarande beslut. Se närmare s. 61 (1317/1/02).

Tillsättning av skiftmästartjänster

Klaganden kritiserade Nödcentralverkets tillsättning av skiftmästartjänster vid nödcentralen i södra Savolax och bad justitiekanslern utreda om de var lagenliga. Klaganden ansåg också att man i onödan hade dröjt med att meddela om utnämningarna.

Justitiekanslern konstaterade att inga lagstridigheter eller felaktigheter kunde konstateras i utnämningsbesluten eller i fråga om ansökningsförfarandet eller utnämningsbehörigheten. Utnämningsspromemorian uppfyllde emellertid inte alla de krav som kan ställas på en sådan. Den innehöll bl.a. inte fullständiga uppgifter om sökandenas meriter. Justitiekanslern konstaterade att utnämningsavgöranden skall förberedas omsorgsfullt med beaktande av de rättssäkerhetsaspekter som sammanhänger med sådana ärenden samt för att statliga uppgifter och tjänster skall kunna skötas på ett resultatgivande och framgångsrikt sätt samt för säkerställande av den objektivitet och opartiskhet som är intimt förknippad med utnämningsavgöranden. Justitiekanslern uppmärksammade dem som föredragit och avgjort utnämningsärendet på de synpunkter som han i sitt beslut framför om utnämningsspromemorian.

Enligt statstjänstemannaförordningens 14 § 1 mom. skall ett meddelande om en utnämning utan dröjsmål tillställas dem som har sökt tjänsten. Utnämningsavgörandena hade fattats 22.4.2003 och meddelandet om dem hade tillställts sökandena med ett brev daterat 2.9.2003. Justitiekanslern ansåg att centralens handlande till denna del inte uppfyllde det i tjänstemannaförordningens 14 § 1 mom. angivna kravet att sökandena skall underrättas utan dröjsmål. Justitiekanslern uppmärksammade nödcentralen också på det nämnda kravet (1226/1/03).

Övriga ställningstaganden

Dröjsmål med behandlingen av en förvaltningsklagan

I ett klagomål ombads justitiekanslern pröva ett ärende där en länsstyrelsens behandling av en

förvaltningsklagan hade tagit oskäligt lång tid i anspråk.

Det framgick att behandlingen av klagan hade varit avbruten i över ett och ett halvt år. Enligt länsstyrelsens utredning orsakades avbrottet av tjänstearrangemang.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande med anledning av klagomålet att den omständigheten att tjänstemannen som skött ett ärende har bytts ut inte är en rättsligt hållbar motivering för att behandlingen är helt avbruten under en så lång tid som i det aktuella fallet. Det hade varit förenligt med en god förvaltning att ärendet trots allt förts vidare t.ex. genom förberedande åtgärder/utredningar som ansågs nödvändiga. Justitiekanslern anser att en god förvaltning också förutsätter att olika myndigheter — om möjligt samtidigt — ombeds inkomma med utredningar för att på så sätt förkorta behandlingstiden. Biträdande justitiekanslern har för kännedom meddelat länsstyrelsen sin uppfattning om innebörden av en god förvaltning (846/1/03).

Kontroll av patroner

Olovligen tillverkade och utan godkänd kontroll sålda patroners användningssäkerhet hade med tanke på inrikesministeriets utlåtande till en polisinsättning testats under förhållanden som avvek från standardförhållandena (temperatur och fuktighet). Utgående från mätningarna konstaterades att patronernas medeltryck översteg den tillåtna gränsen för denna patronstyp. Enligt utlåtandet måste patronerna anses vara synnerligen farliga på grund av det höga trycket.

I beslutet ansågs det att mätningen under förhållanden som avvek från standardförhållandena hade skett utan att man i tillräcklig utsträckning beaktat mätningens syfte, vilket ledde till att den delvis misslyckades eftersom resultaten och slutsatserna kunde ifrågasättas. Av den skriftliga utredningen framgick inte om någon omständighet hade hindrat att mätningarna gjordes under standardiserade förhållanden. Den omständigheten att kontrollen och mätningarna hade utförts som ett handräkningsärende saknade betydelse eftersom kontrollen till denna del i övrigt hade utförts på samma sätt som om lagligen tillverkade patroner vederbörligen hade kontrollerats.

Ställföreträdanden för biträdande justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på att mätningar skall göras på vederbörligt sätt med

beaktande av deras syfte samt att resultaten skall anges på ett entydigt sätt (724/1/03).

Finansförvaltningen

Framställning

Ändring av Finlands Banks pensionsstadga

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål från föreningen Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry att en bestämmelse i bankens pensionsstadga väsentligen avvek från motsvarande bestämmelser i lagen om statens pensioner samt i övriga lagar om förvärvspensioner. Den nämnda bestämmelsen i pensionsstadgan gällde grunderna för de vid Finlands Bank anställda tjänstemännens pensionsrätt som bestämmelsen tillämpades på. Pensionsrätten kunde sålunda med beaktande av grundlagens 80 § inte begränsas genom pensionsstadgan utan en bestämmelse om begränsningen måste tas in i lag. Vid utformningen av ett eventuellt förslag till en bestämmelse som avviker från den övriga pensionslagstiftningen måste grundlagens jämlikhetsbestämmelse i 6 § beaktas. En sådan bestämmelse aktualiserar också rätten till förvärvspension som tryggas enligt grundlagens 15 §. Justitiekanslerns beslut refereras i avsnittet om de grundläggande och mänskliga rättigheterna på s. 52, och beslutet har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 133 (535/1/01).

Meddelanden

Uppbörd och indrivning av skatter

Den skattskyldige hade lämnat in en skattedeklaration till skattemyndigheterna. Till följd av skattebyråns felaktiga förfarande hade en del av inkomsterna inte beskattats och de innehållna förskotten hade återbetalats. Till följd av misstaget hade skattebyrån varit tvungen att göra en skatterättelse till nackdel för den skattskyldige. För klaganden hade upprättats en betalningsplan. På blanketten för betalningsplanen fanns en hänvisning till den skattskyldiges ansvar enligt strafflagens 29 kap. 4 §.

Klaganden bad skattemyndigheterna förklara hänvisningen till den straffrättsliga påföljden. Skattemyndigheterna besvarade inte klagandens brev.

Trots att det var fråga om texten på en standardblankett ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att hänvisningen till straffrättsligt ansvar i detta fall inte var förenlig med en god förvaltning. Skatteverket uppmärksammades på vikten av att iaktta principerna för en god förvaltning (331/03).

Dröjsmål med behandlingen av ett beskattningsärende

Behandlingen av ett beskattningsärende hade tagit lång tid i anspråk, utan att emellertid vara lagstridig på det sätt som avses i grundlagens 21 §. För dröjsmålet anfördes orsaker som var godtagbara från myndighetens synpunkt. Dröjsmål av detta slag äventyrar parternas rättssäkerhet. Justitiekanslern uppmärksammade därför skatteverket och skattebyrån på att skötseln av ärenden och samarbetet mellan myndigheterna skall ordnas på ett sådant sätt att skatteinspektioner och åtgärder som de föranleder kan skötas utan dröjsmål (1002/1/03).

Återlämnande av handlingar

Ett skatteverks inspektörer hade utfört en skatteinspektion i den lokala skattebyråns lokaler. För ändamålet hade inspektörerna begärt in ett bolags bokföringsmaterial. Efter slutförd inspektion hade inspektörerna meddelat den bokföringsbyrå som skötte bolagets bokföring att bokföringsmaterialet kunde avhämtas på skattebyrån.

Klaganden uppgav att bokföringsmaterialet sedermera från skattebyrån hade utlämnats till en person som inte företrädde bolaget. Materialet hade därefter varit försvunnet en tid och hittats först efter en polisanmälan. Skattebyrån kunde inte efteråt utreda vem bokföringsmaterialet hade utlämnats till eftersom identiteten på den person som avhämtat materialet inte hade kontrollerats.

Enligt skatteverkets utredning har skattebyråns praxis numera ändrats så att de som avhämtar handlingar alltid skall kvittera dessa.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till grundlagens 21 § enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet samt konstaterade att detta innebär att handlingar som en myndighet begärt av utomstående skall förvaras och vederbörligen återlämnas. Med be-

aktande av att skattemyndigheternas förfarande i det aktuella fallet på sin höjd var oaktsamt stannade polisen i sina undersökningar för att det inte var fråga om något brott. Eftersom skattebyrån hade tagit i bruk ett nytt kvitteringsförfarande föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade skatteverket och skattebyrån på myndigheternas omsorgsplikt när de förvarar och återlämnar handlingar som tillhör utomstående (268/1/03).

Omsorgsfull hantering av handlingar

Skattestyrelsen uppmärksammades på den omsorgsfullhet som skall iakttagas vid registrering och hantering av handlingar samt på att förfrågningar som inkommit till myndigheter skall besvaras. En anställd vid en skattebyrå hade till skattestyrelsen sänt ett brev om hur han behandlats på skattebyrån. Brevet hade förkommit hos skattestyrelsen och inte besvarats (1121/1/03).

En föråldrad registeranteckning

Justitiekanslern uppmärksammade skattemyndigheterna på vikten av att iaktta omsorgsfullhet vid anteckningar i skatteförvaltningens lägenhetsregister. I lägenhetsregistret hade inte antecknats att en lägenhet hade en ny ägare. Uppgiften rättades i enlighet med den skattskyldiges utredning. Justitiekanslerns beslut sändes genom skatteverkets förmedling till skattebyrån för vidarebefordran till de tjänstemän som ansvarade för lägenhetsregistret (334/1/04).

Motivering av skattelättnadsbeslut

En förutsättning för en vederbörlig motivering av ett skattelättnadsbeslut som Tullstyrelsen fattat med stöd av bilskattelagens 50 § var en bedömning av de omständigheter som sökanden nämnt i sin ansökan. Även sökanden informerades om Tullstyrelsens beslutspraxis som framgick av utredningen. Eftersom Tullstyrelsen uppgav att den börjat följa de principer som framgår av biträdande justitieombudsmannens avgörande 31.3.2002 föranledde ärendet i detta skede inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han uppmärksammade Tullstyrelsen på det som ovan anförs om motivering av beslut. Se även s. 61 (676/1/03).

Tullens anmälningsskyldighet

En olovligt till Finland införd motorcykel som påträffats i trafiken hade av rörliga polisen satts in i tullens lager i väntan på en utredning av beskattningsfrågan. Polisen hade i samband med att motorcykeln togs om hand muntligen meddelat innehavaren att motorcykeln förts till tullens lager. Något intyg över ett sådant beslut om omhändertagande eller om förhindrande av användning av motorcykeln som tullens vid den aktuella tidpunkten gällande anvisningar förutsatte hade inte utfärdats och motorcykeln hade inte heller besiktigats i samband med att den togs emot och lämnades ut. Anvisningarna förutsatte sådant förfarande alltid då ett fordon togs i förvar, oberoende om det var tullen eller någon annan myndighet som vidtog den egentliga åtgärden.

Från tullen hade man redan samma dag meddelat polisen att motorcykeln inte behövde hållas i tullens lager. Kunden informerades inte om detta. Kunden fick beskedet följande dag genom sitt ombud som hade rätt ut saken per telefon.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade det varit motiverat att i detta fall tillämpa samma förfarande som över huvud taget i sådana fall då tullen omhändertar egendom. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i tullens vid den aktuella tidpunkten gällande anvisningar inte fanns någon uttrycklig bestämmelse om vem som skall meddela kunden att ett motorfordon återlämnas. I praktiken hade i allmänhet den enhet eller tjänsteman som fattat utlämningsbeslutet också underrättat kunden. Med beaktande av de speciella förhållandena i fallet samt den omständigheten att Södra tulldistriktet i sin utredning uppgivit att det i fortsättningen kommer att fästa avseende vid att kunden informeras i motsvarande fall, föranledde ärendet inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han för kännedom meddelade tulldistriktet sin uppfattning om saken (1070/1/01).

Undervisningsförvaltningen**Meddelanden***Ett universitets och ett sjukvårdsdistrikts avtal om tillsättning av en tjänst*

Justitiekanslern gav 24.2.2003 sitt beslut med anledning av tillsättningen av tjänsten som pro-

fessor i barnneurologi vid Helsingfors universitet. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förfarandet vid tillsättningen av tjänsten hade gett upphov till problem i fråga om förfarandet och rättssäkerheten. I 28 och 29 § i lagen om specialiserad sjukvård föreskrivs bl.a. att professorerna vid universitets medicinska utbildningsenhet efter att ha givit sitt samtycke samtidigt kan inneha en bitjänst eller bibefattning som överläkare vid sjukhuset. En särskild överenskommelse om saken skall ingås mellan samkommunen och universitetet.

Justitiekanslern föreslog att social- och hälsovårdsministeriet utreder behovet av specialbestämmelser om sammanslagning av den deltidsprofessur vid medicinska fakulteten som avses i överenskommelsen mellan Helsingfors universitet och samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) med en seniorläkartjänst vid universitetscentralsjukhuset. Samtidigt skulle ministeriet överväga sådana lagändringar som behövs för tillsättningen av tjänsten i fråga.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut 24.2.2003 att de nämnda bestämmelserna i lagen om specialiserad sjukvård enligt sin ordalydelse skall tolkas så att man först tillsätter professorstjänsten och därefter ingår en särskild överenskommelse om att tjänsteinnehavaren skall fungera som samkommunens sjukhusläkare. Enligt de flesta myndighetsutlåtanden som social- och hälsovårdsministeriet inhämtat har så också skett i praktiken. Den behöriga sjukhusmyndigheten och universitetsmyndigheten har berett och avgjort tillsättningen av professuren och sjukhus-tjänsten.

Social- och hälsovårdsministeriet ansåg att syftet med 29 § i lagen om specialiserad sjukvård inte är att styra tillsättningsförfarandet och inte heller i vilken ordning tjänsterna tillsätts eller en överenskommelse om saken ingås. Eftersom en sådan överenskommelse som avses i 29 § i lagen om specialiserad sjukvård inte gäller tillsättningsförfarandet betyder bestämmelsen i fråga enligt ministeriets uppfattning inte att tjänsterna som professor och sjukhusläkare skall sammankopplas på det sätt som avses i överenskommelsen mellan Helsingfors universitet samt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS).

Enligt punkt 6 i bilagan till avtalet mellan Helsingfors universitet samt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) skall professors-tjänster tillsättas ”med kallelseförfarande och för en viss tid på 5—7 år”. Justitiekanslern anser att det är minst sagt problematiskt om huvudregeln är att man använder kallelseförfarandet, efter-

som detta enligt förarbetena till tillsättningslagen skall användas endast i undantagsfall. Lagstiftarens vilja i detta avseende kan inte kringgås ens på den grunden att kallelseförfarandet enligt lagen kan tillämpas när det gäller en tidsbestämd professur. Också i dessa fall kan man försvara tolkningen att huvudregeln är ett öppet ansökningsförfarande varefter den som konstaterats vara mest kompetent blir vald.

Social- och hälsovårdsministeriet ansåg att den föreslagna lagstiftningen är onödig. Av de utlåtanden som ministeriet inhämtat framgår att det inte förekommit några praktiska problem av detta slag i en stor del av landet utan att både universitetet för sin del och sjukhusförvaltningen för sin del har fattat självständiga utnämningens beslut enligt de gällande bestämmelserna. Problem hade från Helsingfors universitetets samt från Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) sida förekommit både i praktiken och i fråga om avtalsarrangemangen.

Med beaktande av att universiteten enligt grundlagen garanteras självstyrelse beslöt justitiekanslern att inte uppmärksamma Helsingfors universitet på sina synpunkter på lagen om tillsättning av professorstjänsten och kallelseförfarandet samt på sina bedömningar av överenskommelsen mellan Helsingfors universitet samt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS). Han avhöll sig också från att kommentera varför det varit möjligt att vid andra universitet enligt de gällande bestämmelserna tillämpa för två tjänster olika tillsättningsförfaranden och utnämningens befogenheter (2/50/04).

Ett universitets skyldighet att ge besväransvisningar

Rektorn för ett universitet uppmärksammades på universitetets skyldighet att ordna sina förfaranden och sin praxis för ändringssökande i överensstämmelse med lagen. Med tanke på studerandenas rättssäkerhet skall universitet se till att till dess beslut fogas vederbörliga anvisningar om rättelseyrkande eller ändringssökande eller ett meddelande om besvärstförbud, inklusive en hänvisning till den bestämmelse som förbudet är baserat på. Se närmare s. 60 (611/1/03).

Hörande i samband med avskedande

En avdelningschef vid en högskola hade samtidigt som han förordnade en tjänsteman att sköta

föreståndaruppgifterna inom ett av avdelningens ansvarsområden avskedat den tjänsteman som tidigare skött uppgifterna. Det var fråga om en ändring av tjänstemannens ställning och tjänsteuppgifter och även om en ekonomisk förmån, eftersom ett separat arvode betalades för föreståndaruppgifterna. Den tjänsteman som avskedats hade inte beretts tillfälle att bli hörd på det sätt som avses i 15 § i lagen om förvaltningsförfarande innan beslutet om att avskeda honom fattades, även om med tjänstemannen i övrigt hade diskuterats verksamheten inom hans ansvarsområde. Hörandet kunde inte betraktas som uppenbart onödigt och i ärendet hade inte framkommit någonting som tydde på att beslutet inte kunnat uppskjutas så att han hade kunnat höras. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut den omständigheten att det hade varit motiverat att i detta fall höra tjänstemannen i enlighet med 15 § i lagen om förvaltningsförfarande innan beslutet fattades, så att han hade haft möjlighet att yttra sig uttryckligen om avskedandet (1156/1/02).

Fullmakt att underteckna en blankett för gemensam ansökan

En speciallärare hade undertecknat en minderårig elevs blankett för gemensam ansökan genom att i punkten vårdnadshavare skriva "AA, speciallärare". Barnets vårdnadshavare klagade över förfarandet.

Specialläraren uppgav att hans avsikt var att tillvarata barnets intresse i en situation där han inte efter samråd med vårdnadshavaren hade kunnat komma överens om barnets fortsatta studier. Enligt lagen är det emellertid vårdnadshavaren som för talan på en omyndig persons vägnar. Specialläraren borde sålunda inte ha undertecknat blanketten på vårdnadshavarens vägnar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade läraren på att förfarandet var felaktigt (922/1/03).

Besvarande av brev

I ett klagomål anfördes att utbildningsstyrelsen inte hade besvarat klagandens begäran om undersökning av en viss läroinrättnings verksamhet.

Efter att ha undersökt ärendet meddelade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern utbildningsstyrelsen sin uppfattning om vad en god förvaltning förutsätter i fråga om besvarande och hantering av brev.

Till principerna för en god förvaltning hör att sakliga brev som har inkommit till en myndighet skall besvaras. Principen gäller inte enbart klagomål utan brev över huvud taget. Brevskrivaren kan emellertid nämna att det är fråga om en åsiktsyttring som inte behöver besvaras. Karaktären av klagandens brev var i viss mån oklar. Ingenting tydde emellertid på att klaganden i sitt brev hade antytt att det inte behövde besvaras. Enbart den omständigheten att brevet till sitt innehåll bedöms som en "åsiktsyttring" berättigar inte myndigheten att avvika från den ovan nämnda principen att brev skall besvaras. Eftersom brevet dessutom hade föranlett utbildningsstyrelsen att inhämta muntlig utredning i ärendet borde utbildningsstyrelsen ha besvarat det.

En saklig behandling av ett brev av detta slag hos utbildningsstyrelsen skulle också ha förutsatt att det sändes till registraturen för diarieföring (1336/1/02).

Bestämmelsen om avgiftsfria bibliotekstjänster

Klaganden hade i samband med att han reserverat material på ett statsbibliotek betalat en s.k. reserveringsavgift. Han hade inte fått besked om att materialet anlant per post utan på annat sätt. Reserveringsavgiften hade emellertid inte återbetalats till honom.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt avgörande att den grundläggande bestämmelsen i detta avseende är bibliotekslagens 5 §. Enligt den är användningen av bibliotekets egna samlingar på biblioteket och utlåningen av dem avgiftsfria. För andra prestationer vid biblioteket kan kommunen enligt bibliotekslagens 3 § ta ut en avgift som högst motsvarar självkostnadsvärdet av prestationen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern har med beaktande av lagstiftningsmaterialet kommit fram till den med de grundläggande rättigheterna förenliga lagtolkningen att bestämmelsen "och utlåningen (av bibliotekets egna samlingar) är avgiftsfria" skall tolkas så att därmed avses också reservering av biblioteksmaterial.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern såg ingen anledning att vidta åtgärder i ärendet. Han ansåg emellertid att frågan huruvida reserveringar skall vara avgiftsbelagda/avgiftsfria i enlighet med bibliotekslagens 5 § är så pass oklar att han för kännedom har meddelat undervisningsministeriet sina synpunkter på frågan, för eventuella åtgärder i syfte att klarlägga situationen.

Undervisningsministeriet meddelade 21.12.2004 att behovet att ändra bibliotekslagens 5 § kommer att utredas i samband med nästa revidering av lagen (973/1/02).

Övriga ställningstaganden

Innehållet i en utnämningsspromemoria

Enligt undervisningsministeriets annons om ett tidsbundet tjänsteförhållande för en planerare vid delegationen för ungdomsärenden var en förutsättning för en framgångsrik skötsel av uppgifterna högskoleexamen eller god förtrogenhet med ungdomsarbete, i synnerhet med ungdomsorganisationers verksamhet och ekonomi samt kunskaper i finska och svenska.

Det jämförande avsnittet i utnämningsspromemorian var synnerligen kortfattat och slutade med att två sökande direkt ställdes framför de andra. I promemorian konstaterades att också de andra fem sökandena hade god förtrogenhet med ungdomsarbete. Någon närmare jämförelse gjordes inte mellan de två främsta sökandena. Justitiekanslern ansåg att det i det jämförande avsnittet av utnämningsspromemorian hade varit skäl att mångsidigare och noggrannare lägga fram de sökandes meriter som uppfyllde de i ansökningssannonsen angivna förutsättningarna, i synnerhet som tre av dessa sökande uppfyllde också det i annonsen som första alternativ nämnda kravet, dvs. högskoleexamen. De sökande som placerats uppfyllde det som andra alternativ nämnda kravet, dvs. god förtrogenhet med ungdomsarbete. I det jämförande avsnittet uppmärksammades endast de sökande som placerats främst, men promemorian innehöll ingen detaljerad meritjämförelse heller mellan dem. Av promemorian fick man det intrycket att den närmast var avsedd att motivera utnämningssframställningen (1228/1/03).

Tillsättning av tjänster

Klaganden kritiserade ett universitet och föreståndaren för dess hypermedialaboratorium för förfarandet vid tillsättningen av två vid laboratoriet vakanta tidsbundna tjänster och en lektorstjänst på deltid. Klaganden kritiserade tillsättningen av tjänsteförhållandena för viss tid, utnämningsspromemorian, poängsättningen av sökandena, bedömningen av lärdomsprov samt den omständigheten att samtliga sökande hade

ansetts vara formellt kompetenta för tjänsterna.

Justitiekanslern konstaterade att myndigheten enligt hans uppfattning inte hade överskridit sin prövningsrätt när den tillsatte lektorstjänsterna för viss tid samt att den tjänsteman som fattat utnämningsbesluten hade handlat inom ramen för sin behörighet.

Justitiekanslern konstaterade att om ett poängsättningssystem används vid bedömningen av sökandena är det skäl att i utnämningsspromemorian redogöra för principerna och användningen av systemet för att sökandena ska kunna förvissa sig om att allt gått rätt till. Justitiekanslern konstaterade emellertid att utnämningsspromemorian och bilagorna till denna inte kunde kritiseras från rättslig synpunkt.

I fråga om meritjämförelsen konstaterade justitiekanslern att i denna inte borde ha medtagits formellt inkompetenta sökande eftersom utgångspunkten också vid tillsättningen av tjänster är att en obehörig person kan utnämnas endast om någon behörig inte finns att tillgå. I det fall som avses i klagomålet fanns bland sökandena också sådana som var behöriga i fråga om sin utbildning.

I fråga om bedömningen av undervisningsproven nämndes i klagomålet att sökandenas undervisningsprov inte i enlighet med 16 § 1 mom. 15) punkten i universitetets instruktion hade bedömts av fakultetsrådet. Enligt universitetets utredning finns det ingen uttrycklig bestämmelse om bedömning av undervisningsprov när det gäller tidsbundna tjänsteförhållanden. Bedömningen av sökandenas undervisningsförmåga har sålunda enligt universitetets praxis utan något särskilt beslut ansetts ingå i institutionsföreståndarens utnämningsbehörighet. Laboratorieföreståndaren uppgav i sin utredning att den trepersoners arbetsgrupp som han tillsatt för att bereda utnämningarna också hade bedömt undervisningsproven. Justitiekanslern konstaterade att det av 16 § 1 mom. 15) punkten i universitetets instruktion inte framgår att punkten i fråga skall tillämpas på lärdomsprov endast när dessa har samband med tillsättningen av ordinarie tjänster. Justitiekanslern ansåg att instruktionens bestämmelser om bedömning av undervisningsprov strider mot praxis och att situationen inte kunde anses vara tillfredsställande, i synnerhet som instruktionen gav möjlighet att genom skriftliga bestämmelser fördela behörigheten på önskat sätt.

Justitiekanslern meddelade för kännedom universitetet de synpunkter som anförs ovan (767/1/03).

Utbetalning av arbetspraktikstöd

En yrkeshögskola hade beviljat en studerande ekonomiskt stöd för obligatorisk arbetspraktik. Enligt undervisningsministeriets beslut var avsikten att arbetspraktikstödet skulle betalas till arbetsgivaren för att täcka lönekostnaderna för en praktikant. Det var fråga om ett sådant i stadsunderstödslagens 7 § 2 mom. avsett understöd som beviljades yrkeshögskolan för att överföras till arbetsgivaren. Till följd av företagets sysselsättningssituation hade praktikanten varit tvungen att fullgöra sin arbetspraktik utan lön vilket innebar att arbetspraktikstödet inte hade betalats till företaget och sålunda inte heller till praktikanten. Enligt klagomålet borde arbetspraktikstödet i efterhand betalas ut direkt till praktikanten.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att undervisningsministeriets förfarande att sammankoppla stadsunderstödet med arbetsgivarens lönekostnader som orsakades av praktiken kunde motiveras med den vid den aktuella tidpunkten gällande lagen om yrkeshögskolestudier (255/1995) och med motiveringen till stadsbudgeten för år 2003. Det var sålunda inte uppenbart att ministeriet hade förfarit lagstridigt eller annars felaktigt.

Efter att ha granskat motiveringarna till budgetanslaget och tagit del av yrkeshögskolestuderandens synpunkter på den obligatoriska arbetspraktiken konstaterade justitiekanslern dessutom att det är undervisningsministeriets sak att ordna arbetspraktik och sålunda också att utveckla understödssystemet. Eftersom också andra synpunkter kan anföras på bedömningen och utvecklingen av systemet än de som framkommit i samband med klagomålsavgörandet, har justitiekanslern för kännedom sänt en kopia av sitt avgörande till undervisningsministeriet (1034/1/03).

Jord- och skogsbruksförvaltningen

Framställning

Hörande av sametinget i samband med beredningen av en förordning

Enligt vad som utretts i ett klagomålsärende hade vid beredningen av en ändring av förordningen om inskränkningar av laxfisket inhämtats utlåtanden av de myndigheter och organisationer

som direkt berördes av ändringen. Sammanlagt inkom 33 utlåtanden.

Vid behandlingen av ärendet konstaterade justitiekanslern att laxen stiger i Torne älv och fiskas i Enontekis kommun som hör till samernas hembygdsområde. Enligt sametingslagens 9 § skall myndigheterna förhandla med sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller bl.a. ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur.

Justitiekanslern anförde i sitt beslut att det vid behandlingen av ärendet inte framkommit att ändringen av förordningen om inskränkningar av laxfisket skulle innebära en sådan vittsyftande och viktig ändring i lagstiftningen om den till samernas kulturform hörande fiskenäringen att sametinget borde ha hörts med anledning därav. Det fanns ingen anledning att anse att förhandlingsplikten åsidosatts i strid med sametingslagens 9 §. Sålunda fanns det inget hinder för att ändra förordningen.

Eftersom det inte framgått av utredningarna på vilket sätt ändringen av förordningen direkt skulle beröra dem som givit utlåtanden och detta inte framgått heller vid en utomstående granskning, framställde justitiekanslern i sitt beslut att jord- och skogsbruksministeriet överväger möjligheten att ännu höra sametinget i syfte att ta reda på vilken inverkan ändringen av förordningen och en eventuell förändring av fångsterna i älvens nedre lopp har på det fiske som samerna bedriver. Eftersom det var fråga om en temporär ändring av förordningen i syfte att samla in material för en undersökning av effekterna av de begränsningar som ändringen av förordningen innebär, kan sametinget höras också i ett senare skede (539/1/04).

Meddelanden

Verkställighet av författningar

Klaganden hade bett två TE-centraler lämna uppgifter om forsar och strömdrag i lax- och sikförande vattendrag. Det framgick emellertid att det inte finns några kartor över sådana ställen och att de inte heller hade märkts ut i terrängen på det sätt som förutsätts i 51 b § 2 mom. i förordningen om fiske. Klaganden bad justitiekanslern undersöka om myndigheten har fullgjort sin uppgift enligt förordningen om fiske när

det gäller utmärkning av forsar och strömdrag i lax- eller sikförande vattendrag.

TE-centralerna redogjorde i sina utredningar för de begränsningar och problem i anslutning till resurserna och naturförhållandena som sammanhänge med verkställigheten av 51 b § 2 mom. i förordningen om fiske. Av utredningen framgick att verkställigheten av bestämmelsen inte systematiskt hade medfört problem och att det relativt sett inte var fråga om några betydande problem. TE-centralerna framhöll vidare att ingen myndighet på lagnivå hade givits behörighet att definiera forsar och strömdrag.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att myndigheterna inte genom författningar bör påföras uppgifter som i praktiken inte kan utföras och som kräver oproportionerligt stora resurser i förhållande till ärendets betydelse. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att bestämmelser av det nämnda slaget ger medborgarna orealistiska förväntningar när det gäller myndigheternas verksamhet och i sådana fall då de inte verkställs också inverkar på den allmänna uppfattningen om bestämmelsernas förpliktande karaktär. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att situationen till denna del inte kan anses vara tillfredsställande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern framförde också som sin uppfattning att syftet med grundlagens 80 § 1 mom. skulle uppfyllas bättre om det utfärdas bestämmelser på lagnivå om vilken myndighet som är behörig att definiera forsar och strömdrag.

Ställföreträdaren framförde vidare uppfattningen att jord- och skogsbruksministeriet borde överväga enhetliga bestämmelser om definition av forsar och strömdrag.

Ställföreträdaren meddelade för kännedom jord- och skogsbruksministeriet ovan nämnda omständigheter genom att sända ministeriet en kopia av sitt beslut (783/1/03).

Behandlingen av ansökningar om tillägskvoter för mjölk

Klaganden ansökte 23.4.2001 om en tillägskvot för mjölk. På en förfrågan som klagandens ombud gjorde i november 2001 meddelade arbetskrafts- och näringscentralen att köpeanbudet inte hade godkänts. Arbetskraft- och näringscentralen hade på ombudets uttryckliga begäran givit ett skriftligt beslut i ärendet först 19.12.2001. Beslutet hade sedermera på ombudets uttryckliga begäran kompletterats 8.1.2002.

Av utredningarna i samband med behandlingen av ärendet framgick att efterfrågan på tilläggskvoter för mjölk var dubbelt större än utbudet. Då utbudet inte täcker efterfrågan fördelas kvoterna utgående från tre kategorier, på opartiska grunder som inte preciseras i lagstiftningen. Jord- och skogsbruksministeriet anförde att då fördelingsgrunderna var så oklara kunde arbetskrafts- och näringscentralerna i princip välja vilka producenter kvantiteterna såldes till.

Justitiekanslern konstaterade att det av de utredningar som ministeriet inhämtat från arbetskrafts- och näringscentralerna samt sänt till justitiekanslersämbetet framgår att centralerna har tillämpat varierande praxis och grunder för sina beslut. Grunderna för kvotfördelningen är emellertid inte klart angivna i lagstiftningen. Ärendena kan i sista hand hänskjutas till en prövningsmyndighet för avgörande. Under dessa förhållanden accentueras procedurfrågorna och rättsskyddssynpunkterna samt kravet på opartiskhet.

Justitiekanslern ansåg dessutom att det är viktigt att i anslutning till hanteringen av ansökningarna och beslutsfattandet trygga sökandenas rättsskydd och rätt att söka ändring. Handläggningen av klagandens ansökan var bristfällig i fråga om hans rättsskydd och principen om en god förvaltning. Sökanden hade varit tvungen att särskilt kontakta myndigheten för att få reda på hur hans ansökan avgjorts och han hade först efter en särskild begäran fått ett beslut med besvärsanvisning. Också beslutsmotiveringen var bristfällig (168/1/02).

Besvarande av förfrågningar

En skogsvårdsförening hade inte besvarat en skriftlig 12.11.2002 daterad förfrågan om bl.a. kostnaderna för en hjälpplantering på åkrar.

Enligt justitiekanslerns uppfattning skall principerna för en god förvaltning tillämpas vid skötseln av ett offentligt uppdrag, oberoende av om det finns någon uttrycklig bestämmelse om saken. Med beaktande av skogsvårdsföreningens specialställning och dess offentliga uppdrag borde den eftersträva att sköta sina ärenden som en myndighet oberoende av att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om hur skogsvårdsföreningen skall sköta sina lagstadgade offentliga uppgifter. Justitiekanslern konstaterade att principerna för en god förvaltning skulle ha förutsatt att skogsvårdsföreningen på vederbörligt sätt och utan obefogat dröjsmål besvarat förfrågan.

Eftersom situationen i fråga om de procedurbestämmelser som gäller skogsvårdsföreningen och bestämmelsernas tillämplighet var något oklar innan den nya förvaltningslagen trädde i kraft föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att justitiekanslern för kännedom meddelade skogsvårdsföreningen sin uppfattning om saken (420/1/03).

I ett annat fall hade klaganden på ett brev som han i augusti 2000 sänt till en livsmedelsmyndighet fått de första svaren per e-post i början av 2003. Först i mars 2004 hade ämbetsverket med ett brev besvarat klagandens brev och samtidigt preciserat sina anvisningar till den lokala tillsynsmyndigheten.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt klagomålsavgörande att det hör till en god förvaltning av besvara brev från kunder. Till denna del hade ämbetsverkets förfarande inte uppfyllt kraven på en god förvaltning.

Vid utredningen av ärendet framgick det dessutom att de första handläggningsskedena huvudsakligen hade baserats på e-postmeddelanden mellan tjänsteinnehavarna och klaganden, vilket försvårade en tillförlitlig och täckande utredning av fakta. Detta försvårade i sin tur den rättsliga bedömningen av ämbetsverkets och dess tjänstemäns förfarande.

Biträdande justitiekanslern uppmanade därför ämbetsverket att överväga om det finns anledning att gå in för en noggrannare dokumentering av kommunikationen med kunderna (1101/1/03).

Övrigt ställningstagande

Justitiekanslerns behörighet i anställningsärenden samt handlingsoffentligheten

Klaganden kritiserade Fortstyrelsens förfarande i ett anställningsärende. Dessutom bad klaganden justitiekanslern ta ställning till frågan om Fortstyrelsens skyldighet att lämna ut sökandens ansökningshandlingar till medsökande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att eftersom Fortstyrelsen är ett statligt affärsverk sträcker sig justitiekanslerns övervakningsbehörighet till dess verksamhet endast i den mån som det är fråga om en myndighetsuppgift eller annars om ett offentligt uppdrag. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning gäller anställningsbeslut inte sådan skötsel av ett offentligt uppdrag att Fortstyrelsens åtgärder i dessa avseenden hör till justitiekanslerns behörighet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt 33 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) får ändring i ett myndighetsbeslut som avses i lagen sökas genom besvär. Lagstiftarens avsikt är att myndighetsbeslutets riktighet skall kunna prövas på detta sätt. I det aktuella fallet hade Forststyrelsens beslut enligt offentlighetslagen inte hänskjutits till en besvärsmyndighet trots att en besvärshänvisning hade fogats till beslutet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att laglighetsövervakarens uppgift inte är att fungera som besvärinstans. Eftersom det i det fall som avsågs i klagomålet inte fanns grunder för att anse att Forststyrelsen överskridit sin behörighet, tog biträdande justitiekanslern inte upp ärendet till prövning utöver vad som anförs i beslutet (817/1/03).

Trafikförvaltningen

Meddelande

En flygstationschefs uppgifter

En idétävling för en flygstations personal vanns av flygledningschefen. Flygstationens chef ändrade priset som bestod av en Greklandsresa, till en "arbets-/studieresa som genomfördes enligt ett reseprogram som flygstationens chef fastställt.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt Luftfartsverkets arbetsordning hörde det till flygstationschefens uppgifter att besluta om premiering och utbildning av personalen vid flygstationens enheter. Flygstationens chef, som var anställd i arbetsavtalsförhållande, var behörig att ändra prisresan till en "arbets-/studieresa". Eftersom tävlingen vanns av flygledningschefen som var anställd i tjänsteförhållande måste flygstationschefens åtgärder till denna del betraktas som skötsel av ett offentligt uppdrag vilket innebar att den hörde till justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Eftersom det enligt Luftfartsverkets arbetsordning är verkets verkställande direktör som beslutar om arbetsresor utanför de nordiska och baltiska länderna, hade chefen för flygstationen handlat i strid med arbetsordningen för Luftfartsverket då han godkände Greklandsresan som åtminstone delvis hade karaktären av en arbetsresa (1121/1/02).

Övrigt ställningstagande

Lagen om posttjänster samt förmedling av paket

Klaganden misstänkte att de förändringar som skett när det gäller transport och distribution av paket från USA till Finland inte stämmer överens med den internationella postkonventionen och Finlands postlagstiftning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att USA:s postverk enligt avtal som ingicks i slutet av år 2001 sänder till Finland adresserade paket med flyg till Tyskland. Därifrån transporteras de som vanlig frakt till ett privat bolag i Finland (Åbo). Bolaget sköter distributionen i Finland, huvudsakligen genom hemleverans till mottagaren.

Justitiekanslern ansåg att lagstiftningen inte ställer hinder för ett sådant förfarande. Snarare innebär 2 § 2 mom. 5 punkten i lagen om posttjänster att det uttryckligen finns en grund för ett sådant förfarande. Utanför lagens tillämpningsområde avgränsas såväl inhemska som utländska paket, dvs. andra tjänster som gäller förmedling av paket än sådana som hör till de samhällsomsfattande posttjänsterna. Av statistiken i den redogörelse för verkningarna och tillämpningen av lagen om posttjänster som statsrådet överlämnade till 2003 års riksdag framgår att förmedlingen av paket som helt och hållet faller utanför tillämpningsområdet för lagen om posttjänster är en servicenäring som är viktig för kommunikationen. — Justitiekanslern har därför underrättat kommunikationsministeriet om de omständigheter som framkommit i samband med klagomåls svaret (125/1/02).

Handels- och industriförvaltningen

Meddelanden

Tillsättning av tjänsten som gruvöverinspektör

I den promemoria som upprättades för tillsättningen av tjänsten som gruvöverinspektör konstaterades att klaganden som var en av sökandena hade en gedigen forskarbakgrund medan hans arbete i anställning hos en forskningscentral inte nämndes. I promemorian varken motiverades eller ens nämndes att denne sökande, med beaktande av grundlagens 125 § var den mest kompetente för tjänsten.

Justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att de som upprättat promemorian inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat dess syfte och att promemorian därför till sitt innehåll delvis var bristfällig och motiveringen av utnämningframställningen delvis misslyckad. Se närmare s. 53 (161/1/03).

Rådgivningsskyldighet och beslutsmotivering

Klaganden hade till en TE-central lämnat in en ansökan om startbidrag för sitt företag. Centralen hade avslagit ansökan i enlighet med sin allmänna linje för beviljande av startbidrag. Klaganden kritiserade den långa handläggningstiden och även den omständigheten att han inte informerats om TE-centralens linjedragning för beviljande av startbidrag.

Biträdande justitiekanslern ansåg utifrån den utredning som lagts fram att det inte kunde anses att handläggningen av bidragsansökan enligt en rättslig bedömning hade tagit oskäligt lång tid i anspråk.

Enligt utredningen hade de kalkyler som klaganden bifogat sin ansökan en gång returnerats till sökanden för att denne skulle rätta konstaterade fel. Biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle ha varit förenligt med 4 § i lagen om förvaltningsförfarande att upplysa klaganden om den linje som TE-centralen följde i fråga om startbidrag samt att upplysa honom om en för godkännandet av ansökan relevant omständighet som hade samband med anhängiggörandet av ärendet och även påverkade detta. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det med beaktande av serviceprincipen som skall iaktas inom förvaltningen och den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 4 § i lagen om förvaltningsförfarande ha varit på sin plats att informera klaganden om den relevanta omständigheten i samband med att kalkylerna returnerades för korrigerings.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att enligt bestämmelserna om beviljande av bidrag har den som avgör ärendet en omfattande prövningsrätt, vilket innebär att beslutsmotiveringen får en accentuerad betydelse. Det beslut som gavs på bidragsansökan innehöll mycket litet information om beslutsgrunderna och i beslutet nämndes inte heller de bestämmelser som låg till grund för avgörandet eller för beslutsfattarens beslutande- och prövningsrätt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade

därför TE-centralen också på vikten av att motivera beslut (493/1/03).

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Meddelanden

Motivering av förvaltningsbeslut

Klaganden kritiserade Folkpensionsanstaltens lokalbyrås beslut att avslå hans ansökan om rehabilitering med motiveringen att antalet ansökningar var alltför stort.

Det var fråga om rehabilitering som avses i 4 § 1 mom. i lagen om rehabilitering som ordnas av Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten har ingen lagstadgad skyldighet att för alla ordna rehabilitering som uppfyller kriterierna i fråga. Den som ansöker om rehabilitering har inte heller någon subjektiv rätt att få sådan. Biträdande justitiekanslern konstaterade att lagrummet ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt vilket innebär att beslutsmotiveringen och dess informativitet får en särskilt stor betydelse. Byråns beslut innehöll inga till ansökan relaterade detaljerade grunder för att avslå ansökan. Beslutet uppfyllde sålunda inte de krav på motivering av förvaltningsbeslut som ställs i grundlagens 21 § 2 mom. och i lagen om förvaltningsförfarande som gällde vid tidpunkten för beslutet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut Folkpensionsanstaltens lokalbyrå på de krav som ställs på motivering av beslut (827/1/03).

Meddelande om ett avgörande

Klaganden kritiserade det sätt på vilket Rättskyddscentralen för hälsovården hade behandlat hans ärende. I ärendet framgick inte i sig något sådant i fråga om rättsskyddscentralens avgöranden som föranledde ett ingripande från laglighetsövervakarens sida. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det hade varit förenligt med principerna för en god förvaltning att rättsskyddscentralen när den behandlade ärendet som länsstyrelsen överfört istället för enbart en ad acta -anteckning meddelat klaganden att klagomålet inte föranledde några åtgärder från rättsskyddscentralen sida. Ställföreträdaren sände en kopia av sitt svar till Rättskyddscentralen för hälsovården för kännedom (822/1/04).

Övriga ställningstaganden

Bestämmelserna och anvisningarna om fördelning av läkemedelskostnader

Inom hälso- och sjukvården har det i vissa situationer förekommit oklarhet om huruvida vissa läkemedelskostnader hör till den kommunala hälso- och sjukvården eller om de skall ersättas av sjukförsäkringen. Detta har lett till varierande tolkningar och praxis bl.a. vid hälsovårdscentralerna. Social- och hälsovårdsministeriet har försökt få klarhet i ärendet genom att utfärda anvisningar med två cirkulär. Endast en tredjedel av hälsovårdscentralerna uppgav att de följde anvisningarna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att speciallagstiftningen för hälso- och sjukvårdssområdet inte i detalj reglerar kostnadsansvaret i ärenden av detta slag och inte heller i andra ärenden som eventuellt har föranlett motstridiga tolkningar. Med hänsyn till detta kan man med fog fråga sig om den gällande lagstiftningen uppfyller det av grundlagens 19 § 3 mom. härledda kravet att speciallagstiftningens bestämmelser tillräckligt noggrant skall reglera de förmåner som en patient är berättigad till (GrUB 25/1993 rd — RP 309/1993 rd). I detta sammanhang är det skäl att fästa avseende också vid jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Jämlikheten innebär bl.a. att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas bl.a. på grund av sin boningsort.

I fråga om ministeriets cirkulär och anvisningar konstaterar justitiekanslern att de inte är bindande, vilket också ministeriets självt har uppgivit. Det är sålunda i ärendet inte fråga om utnyttjande av sådan delegerad lagstiftningsbehörighet som avses i grundlagens 80 § 1 mom. Med beaktande av bestämmelserna om ministeriets verksamhetsområde och uppgifter, närmast 22 § i reglementet för statsrådet (262/2003) och 1 § i statsrådets förordning om social- och hälsovårdsministeriet (759/2003) framgick ingen grundad anledning för att anta att ministeriet hade överskridit sin behörighet när det meddelade sin ståndpunkt till frågan om förfarandet i vissa tolkningssituationer. Anvisningarna kan inte anses vara oklara till sitt innehåll utan oklarheterna i fråga om dem beror närmast på den bakomliggande lagstiftningen samt på frågan om anvisningar av detta slag kan utfärdas med stöd av lagstiftningen.

Justitiekanslern konstaterade vidare att ministeriets anvisningar uppenbarligen inte har undandröjt oklarheterna. Frågan om fördelningen

av kostnadsansvaret för läkemedelsvården borde regleras närmare på lagnivå. I det sammanhanget aktualiseras inte bara vissa rättsliga utan också principiella hälso- och sjukvårdspolitiska frågor. I svaret konstateras sålunda att ministeriet berett två propositioner som tangerade gränsdragningen mellan den offentliga hälso- och sjukvården samt sjukförsäkringssystemet. Propositionerna hade avlåtits till riksdagen som enligt vedertagen praxis kommer att höra sakkunniga samt de berörda myndigheterna och referensgrupperna. I detta skede av ärendet hade justitiekanslern ingen anledning att gå närmare in på de gällande bestämmelserna eller vidta åtgärder för att ändra dem (1099/1/03).

Återställande av rätten att utöva yrke

Rättsskyddscentralen för hälsovården hade fråntagit en tandläkare rätten att utöva yrket tills vidare för att denne behövde kompletterande utbildning. Enligt 32 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan den som fråntagits sin rätt att utöva yrket ansöka hos Rättsskyddscentralen för hälsovården om återställande av sin rätt att utöva yrket efter att den omständigheten som ledde till att rätten fråntogs inte längre föreligger. Enligt paragrafens 2 mom. skall till ansökan fogas en utredning över att omständigheten inte längre föreligger, vilket i detta fall skulle ha visats med en utredning om kompletterande utbildning.

Av utredningen i ärendet framgår att ingen instans är skyldig att ordna sådan utbildning eller ansvarar för att den ordnas. Tandläkaren hade därför inte kunnat skaffa sig kompletterande utbildning och ansöka om återställande av rätten att utöva yrket. Biträdande justitiekanslern konstaterade att lagstiftarens vilja inte förverkligas i den situation som beskrivs ovan och att frågan är problematisk också med tanke på grundlagens 18 § vari föreskrivs om näringsfrihet och rätt till arbete.

Eftersom de behöriga myndigheterna, dvs. social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet, kände till problemet och vidtog åtgärder redan medan klagomålet var anhängigt, har klagomålet inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern sände en kopia av beslutet till de nämnda ministerierna och bad dem senast 1.11.2004 meddela justitiekanslersämbetet hur ärendet framskred. En närmare redogörelse för beslutet och ministeriernas meddelanden på s. 57 (1355/1/03).

Behandlingen av en undersökningsbegäran

Social- och hälsovårdsministeriet hade i två fall med brev av grundtrygghetsministern besvarat klagandens till ministeriets arbetarskyddsavdelning riktade begäran om undersökning av ett arbetarskyddsdistrikts förfarande samt flera e-postmeddelanden som klaganden sänt till ministeriet. I svaren hade på ett allmänt plan behandlats frågan om fuktskador samt ministeriets åtgärder för att utreda och förebygga hälsoolägenheter som orsakas av fuktskador. Svaret innehöll emellertid inget ställningstagande till klagandens begäran om utredning i det enskilda fallet.

Justitiekanslern meddelade för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sin ståndpunkt att ett allmänt formulerat brev som beskriver ministeriets verksamhet inte kan anses vara ett tillräckligt svar på en begäran om utredning av ett arbetarskyddsdistrikts förfarande. I detta fall var det sålunda ingen lyckad lösning att behandla begäran om utredning tillsammans med e-postmeddelanden av varierande innehåll (960/1/03).

Gentekniknämndens förfarande

Justitiekanslerns beslut om gentekniknämndens förfarande vid övervakningen av försöksverksamhet och utlämnandet av uppgifter har i sin helhet tagits in i avsnitt 9, s. 148 (889/1/00).

Arbetsförvaltningen**Meddelanden***Samtycke gällande registeruppgifter*

I ett klagomål nämndes att en arbetssökande av en Arbetskraftsbyrås samservice fått en samtyckesblankett. Genom att underteckna blanketten hade arbetssökanden gett samservicens tjänstemän tillgång till Arbetskraftsförvaltningens, socialväsandets, den offentliga hälso- och sjukvårdens samt Folkpensionsanstaltens registeruppgifter.

I sitt klagomålsavgörande ansåg biträdande justitiekanslern att en arbetssökande bör få tillräcklig information om vad ett samtycke innebär för hans del. Blankettens omnämnande om att registeruppgifter lämnas ut "endast när är nödvändigt för utredning av sysselsättningsmöjligheterna" var inte en tillräckligt noggrann avgräns-

ning av vad samtycket innebar. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att genomförandet av verksamhetsmodellen blir problematiskt i det fall att arbetssökanden inte ger sitt samtycke till insamling och hantering av sina kunduppgifter. En arbetssökande måste emellertid ha en genuin möjlighet att välja om sådana uppgifter skall lämnas ut eller inte. Om följden av att arbetssökanden vägrar ge sitt samtycke är att han eller hon för viss tid går miste om sitt utkomstskydd, kan valmöjligheten inte anses vara villkorslös. Det är då inte fråga om en genuin vallsituation.

Biträdande justitiekanslern meddelade arbetsministeriet sin uppfattning och konstaterade samtidigt att ministeriet bör utvärdera verksamhetsmodellen som bygger på Arbetskraftsbyråernas samservice och de servicecentraler som är under utveckling samt vidtar i ärendet påkallade åtgärder för att säkerställa att integritetsskyddet och datasekretessen förverkligas på det sätt som lagstiftningen förutsätter (947/1/02).

En Arbetskraftbyrås förfarande

Klaganden kritiserade en Arbetskraftsbyrås förfarande då denna efter att klaganden avslutat sin utbildning inte betalat ut hans arbetslöshetsdagpenning med hänvisning till att han inte efter utbildningen på nytt anmält sig som arbetssökande. Klaganden uppgav att man inte berättat för honom om skyldigheten att anmäla sig och att denna skyldighet inte hade nämnts heller i Arbetskraftsbyråns broschyrer eller i texten på arbetssökandens kundkort.

Enligt arbetsministeriets utlåtande hade klaganden deltagit i en kurs som ordnats som Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. Enligt utlåtandet varierar Arbetskraftsbyråernas praxis när det gäller skyldigheten att på nytt anmäla sig som arbetssökande. Vissa byråer förutsätter att en arbetslös arbetssökande anmäler sig till Arbetskraftsbyrån efter avslutad utbildning. I utlåtandet konstateras att en förutsättning för att utkomstskydd skall kunna förvägras på grund av försummad anmälningskyldighet är att den arbetslöse arbetssökanden uttryckligen har upplysts om skyldigheten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det i ärendet inte framkommit någon grundad anledning att misstänka att en myndighet eller tjänsteman som omfattas av hans tillsynsbehörighet handlat lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sin skyldighet. Han upp-

märksammade emellertid den omständigheten att i en situation där arbetssökandet automatiskt avbryts till följd av deltagande i arbetskraftspolitisk utbildning och där arbetssökanden förutsätts vidta åtgärder för att på nytt registrera sig som arbetssökande och för att få arbetslöshetsdagpenning, måste effektiv information ordnas om anmälningskyldigheten. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern anser detta vara motiverat med beaktade av serviceprincipen och den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagens 8 § (till 1.1.2004 i 4 § i lagen om förvaltningsförfarande). Ställföreträdaren meddelade för kännedom arbetsministeriet samt TE-centralens arbetskraftsavdelning och arbetskraftsbyrån som givit utredningar i ärendet de omständigheter som framgår ovan (375/1/03).

Sändande av en dagpenningsansökan med fax

Biträdande justitiekanslern konstaterade på de grunder som närmare nämndes i beslutet att en arbetslöshetskassa när den sköter sådana lagstadgade ärenden som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa verkar inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen. Av den anledningen kan den tolkningen förordas att kassan, när den sköter ärenden av det nämnda slaget, skall beakta lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Inte heller arbetslöshetskassan hade i sin utredning framfört omständigheter som talade för att den inte i enlighet med 9 § i den nämnda lagen borde godkänna en faxad dagpenningsansökan (492/1/03).

Övrigt ställningstagande

Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagligheten av arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande.

Arbetskraftskommissionen hade i sitt arbetskraftspolitiska utlåtande konstaterat att klaganden inte hade rätt till en arbetslöshetsförmån eftersom han var studerande på heltid. Utlåtandet var baserat på 2 kap. 6 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Folkpensionsanstaltens lokalbyrå hade med stöd av utlåtandet givit klaganden ett negativt beslut på hans ansökan om arbetsmarknadsstöd. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ingenting talade för att arbetskraftskommissi-

onen överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt när den gav klaganden det negativa arbetskraftspolitiska utlåtandet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern framhöll emellertid att eftersom det var fråga om ett utlåtande som var bindande för Folkpensionsanstalten och eftersom det tillämpade lagrummet innehöll flera punkter av vilka en del var tolkbara och lagrummet inte nödvändigtvis var lättförståeligt för en lekman, hade det varit förenligt med en god förvaltning att utlåtandet motiverades mera detaljerat. Enligt ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern skulle sökanden genom motiveringen kunna bilda sig en uppfattning om utlåtandet och det med stöd av detta fattade beslutets lagenlighet. Sökanden skulle sålunda inte ha något behov av att överklaga beslutet och vända sig till laglighetsövervakaren. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom arbetskraftskommissionen sina synpunkter på ärendet genom att sända den en kopia av beslutet (1185/1/04).

Miljöförvaltningen

Anmärkning

Dröjsmål med behandlingen av ett planärende

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav en regional miljöcentral en anmärkning för att den handlat i strid med regeringsformens, numera grundlagens bestämmelse om en behörig och snabb behandling samt uppmärksammade miljöcentralen på att skötseln av ärenden borde ordnas så att dröjsmål kan undvikas. Se närmare s. 57 (1196/1/03).

Meddelanden

Beredningshandlingar och utnämning

En regional miljöcentral hade utnämnt två planerare till visstidstjänster utan att upprätta sammandrag över sökandenas meriter och utnämningsspromemorior.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om det inte fanns några bestämmelser om upprättande av beredningshandlingar av det nämnda slaget är den förenligt med vad som i grundlagens 21 § föreskrivs om en god förvaltning att grunderna för beslutsfattandet också i

utnämningssärenden och registreras så att de kan konstateras i efterhand. Se närmare s. 61 (1064 och 1065/1/02).

En regional miljöcentralers förfarande

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg, liksom en regional miljöcentral i sin utredning med anledning av ett klagomål, att miljöcentralen innan den gav ett tillsynsavgörande borde ha observerat att ett projekt utan vissa försiktighetsåtgärder (arbetets tidtabell och en dammkonstruktion) kunde innebära olägenheter, visserligen endast tillfälliga, för vattendraget Y nedanför sjön X. Projektet skulle därför ha förutsatt att sjön Y:s fiskelag och strandägare hördes och gav sitt samtycke. Ärendet föranledde till denna del inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade miljöcentralen på vikten av att höra parterna (233/1/01).

Övriga ställningstaganden

Förfarandet i samband med undantagsbeslut

Klaganden kritiserade regionala miljöcentralers undantagsbeslut som gällde bl.a. forskning kring och kartläggning av fladdermöss.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de regionala miljöcentralernas undantagsbeslut inte i alla avseenden uppfyllde de krav som ställs i grundlagens 6 § 1 mom. och i lagen om förvaltningsförfarande, som gällde vid tidpunkten i fråga. Se närmare s. 54 (1389/1/02).

En utnämningsslaglighet

Klaganden kritiserade en miljöcentralers förfarande vid tillsättningen av en överinspektörstjänst. Han ansåg med hänvisning till sin utbildning och sin arbetserfarenhet att han var mera meriterad än den som valdes till tjänsten. Dessutom påtalade klaganden den omständigheten att sökandena inte hade underrättats om tillsättningen av tjänsten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade allmänt att då skötseln av en tjänst inte förutsätter en viss examen har den utnämmande myndigheten prövningsrätt i fråga om vilken examen som är lämpligast. Sålunda

innebär den omständigheten att en sökande har en lämplig högre examen inte automatiskt att just han är mest meriterad för uppgiften. Enligt ställföreträdarens åsikt varken överskred eller missbrukade miljöcentralen sin prövningsrätt i utnämningssärendet. Däremot uppmärksammade ställföreträdaren den omständigheten att den utnämningsspromemoria som upprättades i detta fall inte uppfyllde de gällande kraven i fråga jämförelsen mellan sökandenas meriter. Dessutom påpekade ställföreträdaren att sökanden enligt hans åsikt inte, såsom statstjänstemannaförordningens 14 § förutsätter, hade underrättats om utnämningen utan dröjsmål. Eftersom miljöcentralen enligt den utredning som den gav med anledning av klagomålet redan hade uppmärksammat detta föranledde klagomålet inga åtgärder till denna del (944/1/03).

Meritjämförelse i utnämningsspromemorior

Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagligheten av visstidstjänster och utnämningssbeslut. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte hade någon anledning att anse att den utnämmande myndigheten, Kontrollcentralen för växtproduktion, hade överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt. I fråga om utnämningssförfarandet hade inte heller i övrigt framkommit någonting som tydde på att kontrollcentralen handlat lagstridigt eller försummat sina förpliktelser. Biträdande justitiekanslern påtalade emellertid i fråga om utnämningsspromemoriorna att jämförelserna mellan sökandenas meriter inte hade gjorts på ett sätt som visade prioriteringsgrunderna. Biträdande justitiekanslern meddelade därför för kännedom Kontrollcentralen för växtproduktion sina synpunkter på utnämningsspromemoriorna (257 och 809/1/03).

Ett anställningsärende

Ett klagomål anfördes över anställningen av en koordinator för ett EU-finansierat iståndsättningsprojekt vid en miljöcentral. I klagomålet kritiserades det faktum att inga andra än den som berett projektansökan hade några reella möjligheter att komma i åtanke för uppgiften.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg på basis av vad som utretts i ärendet att ingenting tydde på att miljöcentralen överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt när den anställde projektkoordinatorn.

Ställföreträdaren uppmärksammade emellertid att det framgick av miljöcentralens utredning att de som före anställningen ställt frågor om denna fått beskedet att det inom ämbetsverket fanns en stark sökande som sannolikt skulle väljas om han stod till förfogande. Enligt ställföreträdarens uppfattning kan en sådan förutsägelse väcka misstanken att en viss sökande gynnas eller att ärendet är avgjort redan innan ansökningsförfarandet har slutförts. Ett sådant förfarande är enligt ställföreträdarens åsikt inte acceptabelt med tanke på förtroendet för myndighetsverksamheten samt med beaktande av de allmänna principer som skall iakttas inom förvaltningen, t.ex. objektivitets- och jämlikhetsprincipen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern

meddelade för kännedom miljöcentralen sina synpunkter på ärendet (1091/1/03).

Meddelande om tillsättning av en tjänst

Av en miljöcentralens utredning med anledning av ett klagomål framgick att vid centralen hade skett en allvarlig försummelse då de som sökt en tjänst inte hade underrättats om tillsättningen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är viktigt för en sökande att få veta vem som blivit utnämnd. Denna information är också ägnad att öka förtroendet för myndighetens verksamhet. Ställföreträdaren uppmanade centralen att i framtiden fästa större avseende vid informationen (942/1/03).

7 Laglighetsövervakningen av den övriga förvaltningen

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. Laglighetsövervakningen av självstyrelsessamfunden har under verksamhetsåret till största del inriktats på funktioner och beslutsprocesser inom kommunalförvaltningen.

Justitiekanslern övervakar lagligheten i myndigheternas förfarande, däremot inte ändamålsenligheten. Laglighetsövervakningen kan leda till åtal, anmärkning, framställning, meddelande, anvisning eller något annat ställningstagande.

Övervakningen av kommunerna

Under året inkom 93 (97 år 2003) och avgjordes 44 klagomål som i första hand hänförde sig till den allmänna kommunalförvaltningen. De avgjorda ärenden som lett till åtgärder gällde bl.a. jäv och handlingsoffentlighet samt iakttagandet av kommunallagens procedurbestämmelser. Det är emellertid inte alltid möjligt att ovillkorligen bestämma om ett ärende hör till den allmänna kommunalförvaltningen eller om det är mest ändamålsenligt att hänföra det till något delområde av kommunalförvaltningen.

Justitiekanslersämbetets statistik över socialmyndigheterna samt hälso- och sjukvårdsmyndigheterna omfattar klagomål som gäller både kommunala och statliga social- och hälsovårdsmyndigheter. Under verksamhetsåret inkom sammanlagt 142 (133 år 2003) och avgjordes 144 klagomål som hade samband med socialväsendet. Vidare inkom sammanlagt 77 (81 år 2003) och avgjordes 83 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheter. De åtgärder som övervakningen av kommunerna ledde till avsåg i dessa ärenden bl.a. principen om en god förvaltning i ett barnskyddsärende och i samband med en socialbyrås kundbetjäning. Biträdande justitiekanslern tog på eget initiativ upp ett ärende som gällde iakttagandet av sekretessbestämmelserna i samband med behandlingen av en ansökan om utkomststöd. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern avgjorde ett ärende som gällde säkerheten i en lekpark. I klagomålsavgörandet hänvisades till barns rätt till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö och underströks vikten av att se till att lekparksområdet och vägförbindelserna till detta är trygga. I fråga om den kommunala hälso- och sjukvården bedömdes bl.a. förfarandet vid behandlingen av en begäran om patienthandlingar.

Åtgärdsavgörandena i samband med den kommunala miljöförvaltningen gällde framför allt de förfaranden som avses i markanvändnings- och bygglagstiftningen. I flera fall framgick det att otillräcklig utredning inhämtats för beslutsfattandet. I två klagomålsavgöranden uppmärksammades byggnadstillsynsmyndigheters tjänstemäns behörighet i ärenden som gällde undantagsbeslut (726/2/02 och 1292/2/02).

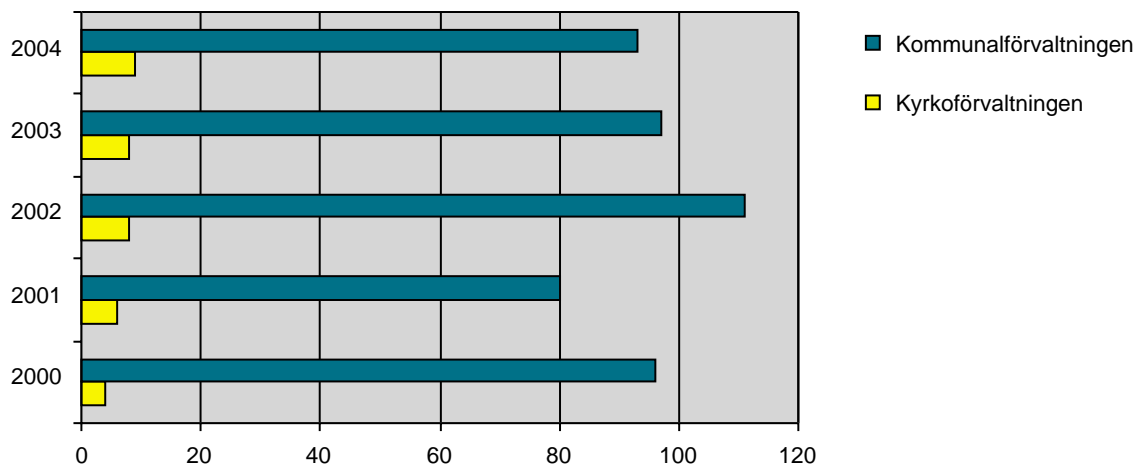
Åtgärdsavgörandena i fråga om undervisningsförvaltningen gällde bl.a. förfarandet vid tillsättningen av en tjänst vid en stads läroinrättning. Vidare bedömdes en grundskolas rektors och klasslärares samt kommunens undervisningschefs förfarande i samband med ett olycksfall i en skola.

Biträdande justitiekanslern utredde under verksamhetsåret på eget initiativ om det fanns brister i grundundervisningen för omhändertagna barn och barn som placerats i familjehem och barnskyddsanstalter samt om det i kommunernas förfarande vid ordnande av utbildning enligt lagen om grundläggande utbildning förekommit försummelser eller annat som föranleder ingripanden av laglighetsövervakaren. Ärendet hann inte avgöras under verksamhetsåret.

Övriga självstyrelsesamfund

Under verksamhetsåret inkom 9 (7 år 2003) klagomål som hänförde sig till laglighetsövervakningen av de religiösa samfundens självstyrelse.

Klagomål mot kommunala och kyrkliga myndigheter 2000—2004



se. Av de nio klagomål som avgjordes under verksamhetsåret gällde fem den evangelisk-lutherska kyrkan. Av dem gällde sju utslutande eller huvudsakligen en församlings eller en kyrklig samfällighets förfarande medan ett gällde ändring av församlingsindelningen. Ett klagomål gällde det ortodoxa kyrkosamfundets förfarande.

I ett ärende som gällde jordfästning av personer som skrivit ut sig ur kyrkan meddelade justitiekanslern kyrkostyrelsen sin uppfattning om tolkningen av kyrkoordningens 2 kap. 23 § (43/1/04).

Under verksamhetsåret behandlades också klagomål som gällde Ålands landskapsförvaltning. Till landskapsförvaltningen hörande ärenden som inte gäller landskapsstyrelsens förfarande refereras i samband med respektive förvaltningsområde, t.ex. finansförvaltningen eller kommunalförvaltningen.

Av de egentliga åtgärdsavgörandena under verksamhetsåret gällde inget Ålands landskapsstyrelse.

I ett ärende som gällde hälso- och sjukvården på Åland och där det var fråga om en patients rätt till dialysvård och om tillämpning av EG-förordningen 1408/71 sände ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ett utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet till Ålands landskapsstyrelse för kännedom (dnr 110/1/04).

Den allmänna kommunalförvaltningen

Anmärkningar

En kommunstyrelsens skyldigheter i samband med en utredning

En stadsstyrelse försummade att i samband med prövningen av klagomål som gällde stadens undervisningsmyndigheters och -tjänstemäns förfarande sända in flera begärda utredningar. Stadsstyrelsen hänvisade till att en del av de tjänstemän som personligen ombetts sända in utredningar inte längre var i stadens anställning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till grundlagens 111 § 1 mom. och konstaterade dessutom att om sådan övervakning av lagligheten som avses i grundlagens 108 § inletts på grund av påstådda omfattande och/eller djupgående problem inom någon av stadens förvaltningsgrenar och justitiekanslern ber stadsstyrelsen inkomma med utredningar skall denna i enlighet med sitt ansvar som framgår av kommunallagens 23 § tillstålla justitiekanslern det rekviderade utredningsmaterialet. Stadsstyrelsen borde ha berett stadens före detta tjänstemän tillfälle att ge den begärda utredningen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav för framtiden stadsstyrelsen en anmärkning för det felaktiga förfarandet (921/1/01).

Dröjsmål med behandlingen av rättelseyrkanden

Rättelseyrkanden som avsåg beslut av rektorerna för stadens läroinrättningar hade inkommit till staden 16.6.1998 och 14.2.2000. Undervisningsnämnden avgjorde yrkandena 12.12.2000 respektive 27.11.2001.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut med beaktande av grundlagens 21 § (tidigare regeringsformens 16 §) och kommunallagens 89 § 2 mom., enligt vilket rättelseyrkande skall behandlas utan dröjsmål, att såväl utbildningsverket som undervisningsnämnden hade försummat sin skyldighet att behandla de nämnda rättelseyrkandena tillräckligt snabbt. Av denna anledning gav han för framtiden utbildningsverket och undervisningsnämnden en anmärkning för försummelsen (921/1/01).

Offentliggörande av sekretessbelagda uppgifter

Sekretessbelagda uppgifter om en persons ekonomiska ställning och hälsotillstånd ingick i stadens miljönämnds föredragningslista samt i miljönämndens beslutsprotokoll och webbsidor, där tidningspressen kunnat hämta uppgifterna. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav stadens miljönämnd en anmärkning för att den handlat i strid med offentlighetslagens 24 § 1 mom. 23 och 25 punkten (1415/1/02).

Meddelanden*Jäv att upprätta ett utlåtande*

En stadsjurist vars förfarande var föremål för ett klagomål hade tillsammans med biträdande stadsdirektören undertecknat stadsstyrelsens utlåtande som sändes till justitiekanslersämbetet för prövningen av klagomålet. Enligt stadsstyrelsens utlåtande var klagomålet obefogat och den ansåg att klagomålet inte skulle föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida.

Enligt 10 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande är en tjänsteman jävig bl.a. om han är part i ärendet. Den som är jävig får enligt 11 § i samma lag inte handlägga ett ärende eller vara närvarande vid dess handläggning, utom då jävet på grund av ärendets natur inte kan inverka på avgörandet eller då handläggningen inte kan uppskjutas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hörandet av en tjänsteman som är före-

mål för klagomål i syfte att utreda ärendet är en annan sak än att upprätta ett utlåtande som innehåller en bedömning av ett förfarandes förenlighet med lag och en god förvaltning och som ett kommunalt kollegialt organ har ombetts ge. Även om ett utlåtande av en stadsstyrelse inte är rättsligt bindande kan det ha betydelse för laglighetsövervakarens bedömning av de myndigheters och tjänstemäns förfarande som är föremål för klagomålet. Utlåtandet kan sålunda påverka avgörandet av ärendet.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt borde stadsjuristen ha avhållit sig för att upprätta stadsstyrelsens utlåtande. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom stadsjuristen sin uppfattning om vikten av att iakttä jävsbestämmelserna (569/1/02).

Dröjsmål med att lämna ut handlingar

Ett klagomål gällde en stadsstyrelsens dröjsmål med att ompröva en begäran om utlämnande av handlingar och med att verkställa sitt beslut. Enligt klagomålet var det också oskäligt att staden inte på eget initiativ hade betalat rättegångskostnader som förvaltningsdomstolen påfört den. I klagomålet anfördes vidare kritik mot språkbruket i stadsstyrelsens föredragningslistor.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern kritiserade stadsstyrelsens långsamma behandling av begäran om utlämnande av handlingar samt dröjsmålet med verkställigheten av stadsstyrelsens beslut. Enligt avgörandet skall behandlingen av en begäran om utlämnande av handlingar också efter att förvaltningsdomstolen återförvisat ärendet i enlighet med offentlighetslagen ske utan dröjsmål. I fråga om dröjsmålet med betalningen av de rättegångskostnader som staden påförts hänvisade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern i sitt avgörande till kommunallagens 23 § samt till stadsstyrelsens tillsynsansvar och ansåg att det inte var förenligt med en god förvaltning att staden inte på eget initiativ fullgjort den betalning som påförts den genom ett beslut som vunnit laga kraft. — I den mån som klagomålet gällde språkbruket i stadsstyrelsens föredragningslistor underströks i avgörandet att också språkbruket i föredragningslistor skall uppfylla de krav som en god förvaltning ställer.

Stadsstyrelsen uppmärksammades för framtiden på de synpunkter som anförts ovan (131/1/03).

Besvarande av frågor

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är förenligt med god förvaltnings-sed att en tjänsteman besvarar sakliga frågor i synnerhet när det är fråga om ett informations-tillfälle som ordnats av kommunen. När en fråga gäller ett ärende som inte ankommer på tjänste-mannen skall denne formulera sitt svar så att den inte leder till missförstånd. Ett godtagbart svar är i så fall att tjänstemannen konstaterar att ärendet inte ankommer på honom och hänvisar frågestäl-laren till rätt person.

En biträdande planchefs svar vid ett informa-tionstillfälle som hölls 10.4.2002 var felaktigt till den del som det gällde den myndighet som bestäm-mer om uppsnyggningen av ett nedskräpat område och det hade kunnat ge anledning till missförstånd i fråga om uppsägningen av ett hyresavtal. Enligt den utredning som stod till buds fanns det emeller-tid inga grunder för att anse att den biträdande planchefens svar var avsett som ett hot att säga upp klaganden från en hyresbostad.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade den biträdande planchefen på de krav som en god förvaltnings-sed ställer vid besvarande av frågor (546/1/02).

Tillämpning av jämställdhetslagens kvotbestäm-melse

Ett klagomål gällde en arbetsgrupp som till-satts av en stadsstyrelse samt frågan om arbets-gruppens sammansättning motsvarande de krav som 4 § 2 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ställer. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt klagomålssvar stadsstyrelsen på att om kom-munala beslut leder till avvikelse från könskvo-teringen enligt den nämnda bestämmelsen, skall orsaken till avvikelsen i utnämningsbeslutet/be-slutet om att tillsätta organet eller arbetsgruppen motiveras så noggrant att beslutets överensstäm-melse med jämställdhetslagen kan konstateras. Klagomålet föranledde inga andra åtgärder (872/1/02).

Anteckning om rättegångsavgift i besväransvis-ningar

En stad hade på uppmaning av Kommunför-bundet i sina besväransvisningar informerat om

förvaltningsdomstolens rättegångsavgift. Avgif-ten uppgavs vara 65 euro. Enligt en lagändring som trätt i kraft 1.1.2003 var rättegångsavgiften emellertid 80 euro.

I det fall som avsågs i klagomålet gick besvärstiden ut den sista november 2003, vilket innebar att den i besväransvisningarna intagna uppgiften om rättegångsavgiftens storlek var felaktig.

Justitiekanslern uppmärksammade stads-kansliet på vikten av lagenliga besväransvisning-ar (1386/1/03).

Felaktig besväransvisning

Mariehamns stads socialnämnd hade till sitt beslut om förkastande av ett skadeståndsanspråk fogat en besväransvisning enligt vilken beslutet kunde överklagas till Ålands förvaltningsdoms-tol. Besväransvisningen var felaktig eftersom ändring i den kommunala nämndens beslut enligt kommunallagen för landskapet Åland borde ha sökts genom ett rättelseyrkande till samma nämnd. Till socialnämndens beslut borde enligt kommunallagen ha fogats en anvisning om rät-telseyrkande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialnäm-n-den på det felaktiga förfarandet (1360/1/02).

En felaktig anvisning om rättelseyrkande

Till ett beslut som samkommunen för ett sjuk-vårdsdistrikt givit med anledning av ett rättelse-yrkande hade fogats en anvisning om rättelseyr-kande. Anvisningen var felaktig eftersom änd-ring i ett beslut som fattats med anledning av ett rättelseyrkande enligt kommunallagens 9 § skall sökas hos förvaltningsdomstolen genom kom-munalbesvär. Biträdande justitiekanslern med-delade för kännedom samkommunen sin upp-fattning om det felaktiga förfarandet (539/1/02).

Skriftligt beslut och anvisning om rättelseyr-kande

Klaganden hade inte fått en hyresbostad i ett aravahyreshus som delvis ägdes av kommunen. Efter att klaganden fått ett muntligt besked om beslutet undrade han över kriterierna för val av hyresgäster.

I statsrådets förordning om de grunder som skall tillämpas då boende väljs till hyresbostäder som understöds av staten föreskrivs om grunder-

na för val av boende. Enligt aravabegränsningslagens 4 § 3 mom. utövar kommunen tillsyn över att grunderna följs och enligt lagens 21 § 1 mom. (270/1999) får en sökande söka rättelse i ett beslut om val av eller godkännande av en hyresgäst. Till beslutet skall fogas anvisning om rättelseyrkande. Enligt kommunens utredning valde husbolaget hyresgäster. Kommunen fastställde valet av hyresgäster efter att ha hört husbolaget.

Enligt biträdande justitiekanslerns beslut uppfyllde kommunens förfarande inte kraven på en god förvaltning eftersom den inte fastställde valet skriftligen. Förfarandet att inte ge sökandena anvisning om rättelseyrkande var felaktigt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på dessa synpunkter (989/1/02).

Övrigt ställningstagande

En stads planeringsanvisningar

Ett byggnadsprojekt som gällde ett konstmuseum hade från och med år 1996 behandlats i flera skeden. Redan år 1999 var det klart att de sammanlagda kostnaderna för projektet skulle överstiga 10 miljoner mark.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att enligt de planeringsanvisningar som godkänts år 1997 skall stadsfullmäktige godkänna planer för projekt som överstiger 10 miljoner mark. Sålunda borde planeringsanvisningarna ha iakttagits i fråga om projektplanen för konstmuseet. Eftersom en ny projektplan emellertid färdigställdes 19.5.2000 och godkändes av stadsfullmäktige 14.5.2001 föranledde ärendet inga åtgärder (661/1/01).

Undervisningsförvaltningen

Meddelanden

En rektors, en klasslärares samt en undervisningschefs förfarande i samband med ett skolycksfall

Rektorn ansvarar för skolans verksamhet och för att skolans anställda vet hur de skall handla i oväntade situationer, t.ex. vid olycksfall. Rektorn för en grundskola uppmärksammades på vikten av att ge de anställda anvisningar om hur de skall handla vid olycksfall och i andra oväntade situationer. Dessutom meddelade ställföreträ-

daren för biträdande justitiekanslern rektorn sin uppfattning att en elevs vårdnadshavare borde ha upplysts om möjligheten att byta skola istället för att rektorn på eget initiativ, utan att vårdnadshavaren bett om detta eller ens känt till saken, tagit reda på om det eventuellt fanns lediga platser i andra skolor.

En klasslärare hade i syfte att varna eleverna för halkrisken behandlat en tioårig elevs olycksfall och skador tillsammans med hela klassen, utan att vårdnadshavaren gett sitt samtycke till att dessa enligt offentlighetslagen sekretessbelagda uppgifter röjdes för utomstående. Klassläraren uppmärksammades på vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna.

Kommunens undervisningschef hade inte besvarat förfrågningar och lämnat upplysningar inom en skälig tid och han hade inte heller sett till att ett möte som han själv föreslagit sammankallats utan obefogat dröjsmål. Undervisningschefen uppmärksammades på vikten av att noggrant iaktta bestämmelserna om rådgivningsskyldigheten samt principerna om en god förvaltning (501/1/03).

Omsorgsfullhet vid upprättande av utlåtanden

En utbildningsdirektör hade i samband med undervisningsverkets behandling av rättelseyrkanden över en rektors beslut givit ett utlåtande om en person vars studieprestationer hade blivit felaktigt registrerade.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden utbildningsdirektören på vikten av omsorgsfullhet vid upprättande av utlåtanden (921/1/01).

Anställning i visstidstjänst

En yrkeshögskolas sektorschef hade utfärdat visstidsförordnanden för personer av vilka endast en hade sådan behörighet som förutsätts i 13 § i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet.

Av handlingarna framgick inte att sektorchefen innan han utfärdade förordnandena tillräckligt noggrant hade utrett om det fanns att tillgå personer som uppfyllde behörighetskraven eller att det fanns någon annan i förordningens 23 § angiven särskild orsak att förordna obehöriga personer till tjänsterna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden sektorchefen sin

uppfattning om det felaktiga förfarandet (921/1/01).

Övriga ställningstaganden

Anställning i visstidstjänst

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. följande i fråga om tillsättningen av en visstidstjänst vid en kommunal läroinrättning:

För bedömningen av sökandena hade upprättats sammandrag. Undervisningsverket hade bl.a. uppmanat en tjänsteman att stryka omnämmanden som gällde sökandenas person, men uppmaningen hade inte iakttagits. — Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att undervisningsverket inte hade slutfört ärendet och att verket ansvarade för att de ifrågakvarande osakliga omnämmandena ströks ur sammandragen. Ämbetsverket skulle senast 31.3.2005 meddela justitiekanslern vilka åtgärder det vidtagit.

Eftersom valet av personer som saknade behörighet hade motiverats bl.a. med att de hade redskapsvårdarutbildning och någon sådan utbildning sedan inte börjat, borde detta ha meddelats undervisningsnämnden som behandlade rättelseyrkanden över tillsättningarna. Undervisningsnämnden hade inte underrättats. I ett annat fall hade undervisningsnämnden inte inom utsatt tid underrättats om tillsättningsbesluten. — Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg utgående från det material som han haft tillgång till att rektorn var ansvarig för att undervisningsnämnden inte i tid hade underrättats om besluten. Eftersom tjänstemannen i fråga inte längre var i stadens anställning och inte hade hörts i ärendet meddelade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för kännedom stadsstyrelsen sin uppfattning om hans förfarande (921/1/01).

I ett annat fall hade vid tre kommunala läroinrättningar under perioden 1.8.1995 — 31.12.1998 vid flera tillfällen visstidsanställts obehöriga personer. Av handlingarna framgick inte att man — genom att förklara tjänsterna lediga eller på något annat sätt — hade utrett möjligheterna att anställa personer som uppfyllde behörighetsvillkoren. De tjänstemän som utfärdade tjänsteförordnandena hade sålunda gjort sig skyldiga till felaktigt förfarande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen sin uppfattning

om det felaktiga förfarandet som pågått i flera år samt konstaterade att han höll stadsstyrelsen ansvarig för att liknande förfaranden inte upprepades (921/1/01).

En undervisningsmyndighets tillsynsskyldighet

Vid en temporär yrkeshögskola hade i flera fall anställts personer i visstidstjänster utan att man tillräckligt noggrant utrett om det var möjligt att anställa personer som uppfyllde behörighetsvillkoren och utan att det funnits någon annan särskild anledning att anställa obehöriga personer. Utbildningsverket hade inte vederbörligen övervakat dessa visstidsanställningar.

Eftersom utbildningsverket inte hade hörts i ärendet meddelade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sin uppfattning om förfarandet för kännedom (921/1/01).

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Meddelanden

Förfarandet i ett barnskyddsärende

I två klagomål var det fråga om att socialmyndigheterna hade sänt två familjer brev med hänvisningar till anmälningar som inkommit till socialväsendet om familjernas leverne och vårdnaden om deras barn samt med hänvisningar till barnskyddslagens bestämmelser om omhändertagande. Barnens föräldrar uppmanades i breven att i fortsättningen ta väl hand om sina minderåriga barn, för undvikande av barnskyddsåtgärder. Socialskyddsmyndigheterna uppgav i sin utredning att de ansåg anmälningarna vara sanningenliga eftersom de var samstämmiga. Socialbyrån hade inte varit i kontakt med familjerna innan den sände breven. Breven hade avsänts den sista dagen före semesterperioden under vilken kommunens ämbetsverk höll stängt i tre veckor.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sina beslut med anledning av klagomålen att även om föräldrarna sedermera hördes efter semesterperioden skulle det korrekta och med en god förvaltning överensstämmande förfarandet ha varit att föräldrarna först endast hade fått en kallelse till socialbyrån där de i samråd kunnat utreda vad det var frågan om och om det fanns några grunder för barnskyddsåtgärder.

I besluten kritiserades också tidpunkten för avsändandet av breven utan att brevens mottagare i klara ordalag upplysts om möjligheten att omedelbart kontakta socialbyrån — så som nämndes i dennas utredning med anledning av klagomålet.

Socialmyndigheterna uppmärksammades på de i beslutet anförda synpunkterna på en god förvaltning och korrekta åtgärder (850 och 851/1/03).

En socialbyrås kundbetjäning

Klaganden, som var svenskspråkig, hade på en socialbyrå förvägrats service på sitt modersmål. Också ett beslut som gällde klaganden hade upprättats på finska.

Justitiekanslern uppmärksammade den ledande socialarbetaren bl.a. på det felaktiga förfarandet att kräva att en svenskspråkig kund mot sin vilja skulle sköta sitt ärende på finska. Beslutet refereras också på s. 57 (1108/1/02).

Beviljande av utkomststöd

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande med anledning av ett klagomål som gällde en ansökan om och beviljande av utkomststöd en social- och hälsovårdsnämnd på vad som i 15 § i lagen om utkomststöd föreskrivs om periodisering av inkomster. Ärendet gällde periodisering av utkomstskydd för arbetslösa (293/1/03).

Sekretessen vid handläggning av ansökningar om utkomststöd

Biträdande justitiekanslern beslöt på grund av en tidningsartikel på eget initiativ behandla frågan om tillämpning om sekretessbestämmelserna vid handläggning av ansökningar om utkomststöd. Enligt artikeln hade bilagorna till en ansökan om utkomststöd förkommit vid en socialbyrå. En klient hade tillsammans med ett beslut om utkomststöd fått handlingar som tillhörde en annan person.

Enligt socialverkets utredning hade två klienters ansökningsbilagor förväxlats i något skede av handläggningen. De rätta handlingarna hade sedermera återställts till klienten. Han hade också fått ersättning för sina kostnader i ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det med tanke på socialvårdsklienter-

nas personliga integritet som skyddas enligt grundlagen är nödvändigt att socialbyråerna sköter sina klienters ärenden med iakttagande av sekretessbestämmelserna och på ett sådant sätt att ärendena och handlingarna inte röjs för utomstående. Detta förutsätter att byrån i det sista handläggningsskedet, dvs. då handlingarna postas till klienten försäkras sig om att försändelsen innehåller endast handlingar som är avsedda för klienten i fråga.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialbyrån på vikten av omsorgsfullhet vid hanteringen av handlingar samt på vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att socialverket i de instruktioner och den utbildning som riktas till de anställda understryker vikten av att iaktta sekretessbestämmelserna samt att kontrollera att sekretessbelagda uppgifter inte röjs för utomstående (4/50/04).

Säkerheten i en lekpark

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till barnskyddslagens principer enligt vilka barn har rätt till en trygg och stimulerande uppväxtmiljö. Ärendet refereras på s. 56 (927/1/03).

Behandlingen av en begäran om patienthandlingar

Ledande läkaren vid en hälsovårdscentral vägrade med ett skriftligt beslut lämna ut patienthandlingar som klaganden bett att få se. Förvaltningsdomstolen upphävde läkarens beslut och återförvisade ärendet till läkaren eftersom beslutet inte hade motiverats på det sätt som lagen förutsätter. Klaganden kritiserade läkaren för att denne inte hade behandlat det återförvisade ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att läkaren borde ha behandlat ärendet skriftligen med beaktande av förvaltningsdomstolens beslut. Biträdande justitiekanslern meddelade den ledande läkaren sin uppfattning (826/1/03).

Rätten till hälso- och sjukvård

Klaganden kritiserade en hälsostations förfarande i ett vårdärende. Klaganden uppgav att

han uppsökt en hälsostation på grund av en misstänkt sjukdom. Han hade emellertid varken blivit undersökt eller fått vård utan uppmanats att vända sig till en privatläkare.

Någon ytterligare utredning framgick inte av handlingarna i ärendet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det inte i sig var fel att patienten upplystes om de privata hälsovårdstjänster som fanns att tillgå. Enligt folkhälsolagen skall kommunen emellertid ordna såväl brådskande som annan sjukvård för sina invånare. De bestämmelser i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård som träder i kraft 1.3.2005 preciserar kommunernas och samkommunernas lagstadgade skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en situation där en person som uppsöker en hälsostation inte över huvud taget tas emot av en läkare eller någon annan yrkesutbildad person inte kan anses vara förenlig med de vid händelsetidpunkten gällande bestämmelser i folkhälsolagen samt lagen om patientens ställning och rättigheter som refereras i avgörandet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den ledande läkaren vid hälsocentralen sin uppfattning (1071/3/03).

Miljöförvaltningen

Framställning

Hållfasthetsstämpling av husbehovsvirke

Miljöministeriet hade i ett brev till de kommunala byggnadsinspektörerna framfört uppfattningen att s.k. husbehovsvirke inte behövde förseas med stämpel som anger virkets hållfasthetsklass.

Justitiekanslern framhöll i sitt beslut med anledning av klagomålet att det är svårt att förstå hur hållfastheten av husbehovsvirke skall kunna påvisas om det inte stämpas. Eftersom den tolkningsprincip som framgår av brevet kan leda till och eventuellt också har lett till att jämlikheten inför lagen inte har förverkligast till följd av kommunernas förfarande, har justitiekanslern med beaktande av denna synpunkt och de synpunkter som anförs ovan framställt att miljöministeriet omprövar frågan om hållfasthetsstämpling av husbehovsvirke. Ärendet refereras närmare på s. 54 (480/1/03).

Meddelanden

En byggnadstillsynsmyndighets förfarande

En vikarierande överarkitekt vid Helsingfors stads byggnadsverk beviljade ett bolag bygglov för ett egnahemshus (239 kvadratmeter) och ett bilgarage-lager (52 kvadratmeter) samt för rivning av en på tomten belägen ekonomibyggnad (48 kvadratmeter). Enligt motiveringen till beslutet skulle garaget så som byggnadsordningen förutsatte placeras minst så långt från granntomten att det helt och hållet fick plats under en rät linje som dras uppåt från tomtränsen i 45 graders vinkel (19 § 1 mom. i byggnadsordningen för Helsingfors stad). Av funktionella skäl och med tanke på stadsbilden var det motiverat att bygga garaget invid gränsen mot granntomten. På den tomt som bygglovet avsåg kunde sålunda bildas en användbar gård där de gamla träd som nämndes i stadsmuseets utlåtande kunde bevaras. Dessutom kunde garaget placeras på nästan samma plats som den existerande bastun/ekonomibyggnaden, vilket innebar att situationen i det avseendet inte förändrades heller från grannens synpunkt. Placeringen av garaget var nog uttänkt och avvikelser från byggnadsordningen motiverad.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade, liksom högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut med anledning av klagandens besvär, att den ifrågavarande garage-lagerbyggnaden var avsedd för två bilar och hade en golvyta på ca 52 kvadratmeter. Då man dessutom beaktade garaget-lagrets konstruktion och det sätt på vilket dess grund skulle byggas, kunde det inte betraktas som en sådan konstruktion som avses i byggnadsordningens 19 § utan måste betraktas som en byggnad. Enligt planbestämmelserna för tomten skulle byggnaderna på den placeras minst fem meter från tomtränsen. Enligt planen skulle på tomten anläggas minst en bilplats. I planen fanns inga bestämmelser om placering av t.ex. ett garage eller någon annan ekonomibyggnad. Placeringen av garage-lagerbyggnaden invid gränsen mot granntomten skulle ha förutsatt en sådan avvikelse från planen som avses i markanvändnings- och bygglagen. Den vikarierande överarkitekten vid byggnadstillsynsverket hade sålunda inte behörighet att bevilja byggnadslovet utan ett beslut om avvikelse från planen.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern

för framtiden uppmärksammade den vikarierande överarkitekten på det undantagsförfarande som avses i markanvändnings- och bygglagen (726/1/02).

En byggnadsnämnds förfarande

En stads byggmästare och stadsträdgårdsmästare hade inspekterat en del av en park bakom klagandens tomt. Vid inspektionen framgick det att invid tomtens bakre gräns hade gjorts ett fyllnadsarbete och på mark som staden ägde. Samtidigt hade byggts en serviceled till parkområdet genom utfyllning och utjämning. Några träd och buskar hade avlägsnats. Byggnadsinspektören sände en utredningsbegäran till klaganden. Klaganden bestred i sitt svar att han var ansvarig för åtgärderna på parkområdet. Byggnadsnämnden beslöt 28.11.2000 att det område som använts som serviceled skulle återställas i ursprungligt skick och planteras med inhemska trädslag senast 31.5.2001. Förvaltningsdomstolen upphävde 2.11.2001 byggnadsnämndens beslut.

Byggnadsnämnden hade trots klagandens bestridande inte utrett hur den ifrågavarande serviceleden till parkområdet uppkommit och om klaganden var ansvarig för att den byggts. I sitt beslut hade nämnden inte heller motiverat varför den ansåg sig kunna bestämma att klaganden skulle utföra åtgärder i en park som han inte ägde.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden byggnadsnämnden på vikten av att inhämta tillräcklig utredning innan den ålägger en part att återställa ett område i ursprungligt skick och göra planteringar på detta samt på vikten av att motivera beslut, i synnerhet när det är fråga om åläggande att vidta åtgärder (1019/1/02).

Dröjsmål med beredning

Till en byggnadsnämnd framställdes ett yrkande på åtgärder för att flytta olovligen byggda jordkablar från en fastighet. Byggnadsnämnden hade tagit upp ärendet till behandling först närmare två år senare. Den första och enda förberedande åtgärden, dvs. en begäran om utlåtande av det bolag som ägde kablarna, hade vidtagits ca ett år från det att yrkandet framställdes, efter att nämnden hade ombetts ge ett utlåtande med anledning av ett klagomål till justitiekanslern.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att behandlingstiden måste anses vara alltför lång med tanke på en god förvaltning. Fallet refereras utförligare på s. 59 (610/1/03).

En byggnadsinspektörs förfarande

En kommuns byggnadsinspektör hade beviljat bygglov för ett fritidshus. Byggnadsinspektören hade därefter märkt ut byggplatsen på fastigheten. I besiktningens protokoll konstaterades att byggnaden på grund av förhållandena på byggplatsen var placerad ca 36-38 meter från gränsen mot grannen och ca 15 meter från stranden. Byggherren tog senare kontakt med byggnadsinspektören och bad att få flytta byggnaden en aning längre ner mot stranden eftersom man hade stött på ett berg när grunden grävdes. Byggnadsinspektören gav muntligen lov att flytta byggnaden två meter närmare stranden för undvikande av sprängningsarbete. Byggnadsinspektören hade därefter besökt byggplatsen och då konstaterat att byggnaden låg endast 31 meter från gränsen. Enligt miljönämndens instruktion hade byggnadsinspektören rätt att bevilja bygglov enligt markanvändnings- och bygglagens 175 § om det var fråga om smärre undantag.

Av handlingarna framgick att fritidshuset emellertid med avvikelse från bygglovet hade placerats helt utanför byggplatsen och att placeringen inte stämde överens med det egentliga bygglovet. Södra Savolax miljöcentral konstaterade i sitt utlåtande till polisen med anledning av den förundersökning som gjordes i ärendet att om byggnaden ursprungligen hade föreslagits bli placerad på den plats där den byggts skulle detta ha krävt ett undantag enligt markanvändnings- och bygglagens 171 och 172 § från en sådan bygginskränkning som avses i lagens 58 §.

Biträdande justitiekanslern ansåg att eftersom det inte kunde anses vara fråga om en smärre avvikelse hade byggnadsinspektören inte behövt att bevilja undantagslov för flyttning av byggnaden två meter närmare stranden, trots att man på detta sätt kunnat undvika sprängning. Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att ett undantagsbeslut skall fattas i samband med bygglovsförfarandet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden byggnadsinspektören på förfarandet vid beviljande av undantag enligt markanvändnings- och bygglagens 175 § (1292/1/02).

Felaktigt bygglov

Byggnadsinspektören svarar för att det i kommunen ordnas tillräckligt rådgivning och tillsyn över lagligheten i byggnadsärenden. En byggnadsinspektör som beviljat bygglov alltför nära en grannfastighet hade inte tillräckligt grundligt utrett ägarförhållandena. Bygglovet hade beviljats utan att samtycke inhämtats av grannfastighetens innehavare och ägare.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar byggnadsinspektören på den ovan nämnda omständigheten (917/1/02).

Yrkande på avbytande av byggnadsarbete

Klagandena hade 20.9.2000 till miljönämnden sänt ett brev i vilket de yrkade att byggnadsarbetet på ett fritidshus på grannfastigheten skulle avbrytas. Miljönämnden beslöt 5.10.2000 anteckna klagandenas brev för kännedom.

Biträdande justitiekanslern ansåg att miljönämnden i enlighet med markanvändnings- och bygglagens 120 § med anledning av klagandenas brev borde ha fattat ett beslut om huruvida byggnadsarbetet skulle avbrytas eller inte. Till sitt beslut borde miljönämnden ha fogat besväransvisning. Miljönämndens förfarande att anteckna klagandenas brev för kännedom kan inte anses vara lagligt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammar för framtiden miljönämnden på förfarandet enligt markanvändnings- och bygglagens 180 § (1292/1/02).

Bristfällig utredning samt uppsnyggningsskyldighet

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en miljönämnd visserligen hade gjort flera inspektioner på en fastighet men att någon utredning av en eller annan orsak inte hade inhämtats. Nämndens beslut om uppsnyggningsskyldigheten baserade sig sålunda på bristfällig utredning. Biträdande justitiekanslern hade redan i sitt beslut 24.9.2001 uppmärksammat att innan det förordnas att ett nedskräpat område skall snyggas upp måste det tillräckligt noggrant utredas och preciseras vilka av de motorfordon samt övriga föremål och varor som finns på fastigheten som är kasserade i den bemärkelse som avses i avfallslagens 19 §.

Då nämndens beslut 12.6.2002 hade upphävts genom förvaltningsdomstolens beslut 12.6.2003 föranledde ärendet inga andra åtgärder än att justitiekanslern för framtiden uppmärksammar miljönämnden på vikten av att inhämta tillräcklig utredning i ärenden som gäller sådan uppsnyggningsskyldighet som avses i avfallslagens 21 § (546/1/02).

Hörande i ett marktäktsärende

Miljöcentralen hade gett ett utlåtande med anledning av klagandens marktäktsansökan efter att ärendet första gången behandlats i byggnadsnämnden. Justitiekanslern ansåg att även om miljöcentralens utlåtande var av samma innehåll som de i ärendet givna övriga utlåtandena, som klaganden hade bemött, kunde miljöcentralens utlåtande påverka avgörandet av ärendet. Klaganden borde därför ha beretts tillfälle att bemöta miljöcentralens utlåtande före byggnadsnämndens följande möte. Byggnadsnämndens förfarande var till denna del inte förenligt med 15 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande. Justitiekanslern uppmärksammar därför för framtiden byggnadsnämnden på vikten av att höra parter (1378/1/03).

Behandling av en ansökan om detaljplaneändring

Klaganden hade till stadsstyrelsen lämnat in en ansökan om detaljplaneändring. Stadens markanvändningsavdelning hade sänt klaganden ett brev där den meddelade att den ansåg att en sådan detaljplaneändring som klaganden avsåg inte var möjlig.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansår att bedömningen av frågan om en detaljplaneändring är möjlig eller inte skall göras av det organ som enligt gällande bestämmelser fattar beslut om att godkänna eller förkasta detaljplaneändringar. Stadsstyrelsen borde sålunda ha fått ta ställning till ändringsansökan. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen sin uppfattning om saken (212/1/03).

Jäv för en teknisk nämnds viceordförande

En kommundirektör hade vintern 1997 bett företag inkomma med offerter på övervakningen

av byggnadsarbetena i samband med saneringen av en gymnasiebyggnad. Aktiebolaget X Oy gav den förmånligaste offerten och fick uppdraget.

Tekniska nämndens ordförande och vice ordförande påstods ett år senare muntligen ha avtalat att X Oy skulle övervaka också byggnadsarbetena i samband med saneringen och utbyggnaden av ett ålderdomshem. Ordföranden hade emellertid en annan åsikt om det muntliga avtalet. Tekniska nämndens vice ordförande var i X Oy:s anställning och suppleant i bolagets styrelse. Aktiestocken i bolaget ägdes dessutom uppenbarligen av vice ordförandens maka. Beslutet om att ge övervakningsarbetet i uppdrag åt X Oy fattades av tekniska nämnden sommaren 1998 då X Oy, i praktiken tekniska nämndens vice ordförande som var i bolagets anställning, hade skött övervakningen av byggnadsentreprenaden i ca ett halvt år med stöd av det muntliga avtalet. Vice ordföranden hade inte deltagit i det möte där nämnden behandlade ärendet i fråga.

Tekniska nämnden beslöt ca en och en halv månad senare efter omröstning att nämndens vice ordförande i fortsättningen skulle konstateras vara jävrig att behandla ärenden som hade samband med X Oy:s övervakningsuppdrag, t.ex. protokoll från arbetsplatsmöten och slutredovisningar.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att syftet med jävsbestämmelserna är att i enskilda fall trygga en opartisk handling samt att å andra sidan upprätthålla medborgarnas förtroende för myndigheternas förvaltning och opartiska behandling av ärenden. Med beaktande av jävsbestämmelserna och utifrån den utredning som inkommit i ärendet föreföll det vara uppenbart att vice ordföranden för tekniska nämnden hade varit jävrig att avtala om att det bolag som var hans arbetsgivare, i praktiken han själv, skulle åta sig ett övervakningsuppdrag som beräknades vara värt 190 000 mark. Ett beslut om övervakningsuppdraget fattades slutligen av nämnden i en ojävig sammansättning och jävsproblemet föreföll sedermera ha lösts också till den del som ett sådant hade kunnat uppkomma när nämnden behandlade övervakningsärenden. Med beaktande av att jävsproblemen till denna del hade lösts inom kommunen nöjde sig ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern med att för kändedom meddela kommunstyrelsen, tekniska nämnden och dennas förre vice ordförande sin uppfattning om jävsfrågan (175/1/03).

Övriga ställningstaganden

Bygglov beviljades på en annans fastighet

En kommuns byggnadsmyndighet hade på en av A bristfälligt ifylld bygglovsansökan beviljat A, som på ansökan antecknats som sökande, bygglov på en fastighet som ägdes av B. I befolkningsdatasystemet registreras enligt befolkningsdataförordningen bl.a. uppgifter som behövs för att individualisera en byggnad. Varje byggnad har ett signum som består av signum för den fastighet där byggnaden är belägen och ett byggnadsnummer. I befolkningsdatasystemet hade byggnaden, som enligt bygglovet reparerats av A, varit registrerad med B som ägare. Också skattemyndigheterna hade den felaktiga uppgiften om byggnadens ägare.

Eftersom bygglovet i fråga hade beviljats för över tio år sedan och felet efter att det upptäckts hade korrigerats åtminstone i befolkningsdatasystemet och i skattemyndigheternas databas, nöjde sig biträdande justitiekanslern med att uppmärksamma kommunens byggnadsmyndighet, dvs. miljönämnden, på vikten av omsorgsfullhet vid beviljande av bygglov (392/1/03).

Statsunderstöd som miljöministeriet beviljat rörelsen Vapaa Vuotos

Miljöministeriet beviljade åren 1996-2002 rörelsen Vapaa Vuotos stadsunderstöd enligt prövning för rörelsens verksamhet.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att rörelsen Vapaa Vuotos hade ett klart syfte och etablerade verksamhetsformer. Det fanns grunder för att vid behandlingen av stadsunderstödsärendet betrakta rörelsen som en icke-registrerad förening som kunde beviljas understöd då de övriga förutsättningarna var uppfyllda.

Enligt utredningen hade sökanden inte någon bokföring. Eftersom en icke-registrerad förening inte är skyldig att välja en revisor hade föreningen inte valt någon sådan. Statsrådets beslut om allmänna föreskrifter angående stadsbidrag och -understöd (nedan statsrådsbeslutet), som tillämpades på statsunderstödsbesluten 1996-2001, förutsatte emellertid att revision ordnades samt att bokslutsuppgifter och en revisionsberättelse sändes in i samband med behandlingen av ärendet, då understöd söktes på grund av en samman slutnings ekonomiska ställning. Miljöministeriet uppmärksammades på den betydelse som en ore-

gistrerad förenings bokföringsskyldighet och revision har för behandlingen av stadsunderstödsärenden.

Förfarandet då stadsunderstödsärendena behandlades år 1996—2001 innebar att understöd beviljades enligt ansökan på villkor att sökanden följande år sände in en verksamhetsberättelse, bokslutsuppgifter och en revisionsberättelse för det år som understödet beviljades för. Ministeriet uppmärksammades på att förfarandet inte var förenligt med bestämmelserna i statsrådsbeslutet. Samtidigt kunde det ifrågasättas i vilken mån tillståndsvillkoren verkligen iakttogs, eftersom ministeriet borde ha känt till att sökanden inte hade någon bokföring och inte heller några revisorer.

I fråga om övervakningen av hur stadsunderstöden användes konstaterades det att eftersom stadsunderstöd beviljas utan vederlag av statens medel måste vederbörande myndigheter i mån av möjlighet övervaka att understödsmedlen inte används för andra syften än för vilka de beviljats. Enligt 22 § i statsrådsbeslutet skall bidragstagaren i beslutet om att bevilja bidraget åläggas att förete tillräcklig utredning om användningen av bidraget och om fullgörandet av villkoren för detta. Motsvarande bestämmelse finns i statsunderstödslagens 14 §.

En omständighet som minskar betydelsen av skyldigheten att förete boksluts- och revisionsuppgifter i enlighet med understödsvillkoren för åren 1996—2001 är att understödstagaren — med beaktande av avsaknaden av bokföring och revision — inte kunde sända in de begärda uppgifterna. Det sätt på vilket mottagaren kunde uppfylla kravet på insändande av boksluts- och andra uppgifter för år 2001 som en förutsättning för utbetalning av det statsunderstöd som beviljats för år 2002 kan också ifrågasättas. Det finns över huvud taget anledning att anta att ministeriet inte vederbörligen varje år följt upp hur understödstagaren uppfyllt skyldigheten att sända in uppgifter.

Justitiekanslern anser att miljöministeriets förfarande vid behandlingen av stadsunderstödsärenden inte till alla delar har varit förenligt med bestämmelserna i statsrådsbeslutet. Med beaktande av att statsrådsbeslutet åtminstone i vissa avseenden var tämligen komplicerat och tillämpades under den långa beredningstiden för statsunderstödslagen, som har förenklat behandlingen av statsunderstödsärenden och ger stadsbidragsmyndigheten större prövningsrätt, kan de tjänstemän vid ministeriet som svarade för be-

handlingen av understödsärendena inte anses ha handlat i strid med sin tjänsteplikt. Av denna anledning och eftersom dessa ärenden numera behandlas i enlighet med stadsunderstödslagen och ministeriet har vidtagit åtgärder för att effektivisera övervakningen av hur understöden används anser justitiekanslern att ärendet inte föranleder andra åtgärder än att han, genom att sända en kopia av sitt beslut till miljöministeriet, eftertryckligen uppmärksammar ministeriet på dess skyldighet att ordna sin förvaltningsverksamhet i enlighet med gällande bestämmelser (1435/1/03).

Kyrkoförvaltningen

Övriga ställningstaganden

Jordfästning av personer som inte tillhört kyrkan

Enligt ett klagomål till justitiekanslern har det framgått av massmedierna att vissa kyrkoherdar vägrar jordfästa personer som skrivit ut sig ur kyrkan. Detta strider enligt klagomålet mot kyrkoordinationen. I klagomålet ombes justitiekanslern pröva om de ifrågavarande kyrkoherdarnas och kyrkorådets förfarande är förenligt med bestämmelserna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att med beaktande av kyrkans självständiga ställning i förhållande till statsmakten ankommer det på kyrkan själv och dess organ att tolka bestämmelserna om kyrkans heliga handlingar. Justitiekanslern meddelade sin uppfattning om tillämpningen av allmänna lagtolknings- och rättsprinciper när det gäller kyrkoordinationens 2 kap. 23 §. Utgångspunkten för bestämmelsen är att också en avliden som inte tillhört kyrkan kan jordfästas, vilket inte är detsamma som gravsättning av stoftet efter en avliden. Det kan sålunda inte anses vara förenligt med bestämmelsens syfte att generellt vägra jordfästa personer som inte tillhört kyrkan. Bestämmelsen är uppbyggd så att man först skall göra en bedömning av det enskilda fallet och undersöka förutsättningarna för en jordfästning utifrån de omständigheter som nämns i slutet av bestämmelsen. Först därefter skall man utifrån de förhandenvarande omständigheterna besluta om den avlidne kan jordfästas eller inte. Myndigheterna skall utöva sin behörighet utslutande för syften som enligt lag är godtagbara. Begravningslagen (457/2003), som

väckt missnöje eftersom grunderna för de avgifter som uppbärs för begravningsverksamhet enligt den skall vara desamma för personer som tillhört kyrkan och betalat kyrkoskatt som för personer som inte tillhört kyrkan och inte betalat kyrkoskatt, kan därför inte anses vara en grund för att vägra jordfästa personer som inte tillhört kyrkan.

En sådan tillämpning av bestämmelserna som beskrivs i massmedierna står eventuellt i strid med deras syfte. Justitiekanslern sände en kopia av sitt beslut till evangelisk-lutherska kyrkostyrelsen för kännedom och eventuella åtgärder i syfte att enligt kyrkans egen prövning förtydliga bestämmelsernas ordalydelse och/eller förenhetliga tillämpningspraxis inom kyrkan (43/1/04).

8 Övervakningen av advokatväsendet

Allmän översikt

Justitiekanslerns uppdrag att bevaka allmänt intresse omfattar Finlands Advokatförbund, som i sin tur har ett direkt övervakningsansvar gentemot sina medlemmar och de offentliga rättsbiträdena. Avsikten med behörighetsfördelningen mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är dels att trygga advokaternas oavhängighet då de försvarar sina huvudmäns rättigheter, dels att effektivisera övervakningen. Denna övervakning omfattar inte andra som erbjuder juridiska tjänster än advokater och offentliga rättsbiträden.

Utgångspunkten för vår lagstiftning är en fri och självständig advokatkår som fri från sidoinflytelser samt endast med iakttagande av lag och god advokatsed kan tillvarata sin huvudmans rätt och intressen. Av denna princip följer att övervakningen av advokaternas yrkesutövning i första hand ankommer på Finlands Advokatförbunds egna organ, dvs. på föreningens styrelse och tillsynsnämnd.

Övervakningen av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena har samband med både justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning och med Finlands Advokatförbunds tillsynsförfarande, som beskrivs nedan. Varje medborgare som anser att en advokat har försummat sina förpliktelser eller handlat i strid med god advokatsed kan vända sig antingen till Advokatförbundet eller till justitiekanslern. Justitiekanslern har dessutom rätt att överklaga beslut som fattats av Advokatförbundets styrelse och tillsynsnämnd.

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 vidare att juristen avlägger en särskild advokatexamen som ordnas av en examensnämnd som utses av Advokatförbundets styrelse.

En advokats förpliktelser samt god advokatsed

Enligt 5 § i lagen om advokater skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet iakta god advokatsed. I denna definition av en advokats allmänna skyldigheter har både den enskilda klientens och det allmännas fördel beaktats. Allmän fördel anses bl.a. förutsätta att en advokat i sin verksamhet främjar en god rättsvård.

Innebörden av begreppet god advokatsed har närmare definierats i de vägledande regler för god advokatsed som fastställts av Finlands Advokatförbund. Reglerna innehåller bl.a. föreskrifter om advokatarbete, om advokatbyråer och deras organisation samt om mottagande, avböjande och frånträdande av uppdrag, förhållandet mellan advokaten och huvudmannen samt om förhållandet till motparter, domstolar och övriga myndigheter.

Tillsynssystemet

Det nya tillsynssystemet

Nya bestämmelser om tillsynen över advokaternas yrkesutövning trädde i kraft 1.11.2004 (L om ändring av lagen om advokater 697/2004). Behandlingen av klagomål över advokaters verksamhet samt tvister om advokatarvoden koncentreras till Advokatförbundets tillsynsnämnd. Den tidigare indelningen i tillsynsärenden som behandlas av förbundets styrelse respektive av disciplinnämnden har slopats. Förnyandet av tillsynssystemet har inte inneburit några förändringar i justitiekanslerns behörighet.

Syftet med ändringen av lagen om advokater är att öka offentligheten och trovärdigheten i tillsynen över advokaternas yrkesutövning samt vid handläggningen av ärenden om arvodestvister. Revideringen av lagen förbättrar rättssäkerheten bl.a. genom utvidgning av rätten att söka ändring, genom en ändamålsenlig allokering av tillsynsresurserna samt genom modernisering av påföljdssystemet. Strävan är att förbättra klienternas konsumentskydd vid behandlingen av ärenden som gäller arvodestvister.

Tillsynssystemets funktion

Enligt 6 § i lagen om advokater skall Advokatförbundets styrelse se till att advokaterna när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet samt även i sin övriga verksamhet uppfyller sina förpliktelser.

Enligt 7 § 1 mom. (697/2004) i lagen om advokater handläggs och avgörs tillsynsärenden av Advokatförbundets tillsynsnämnd. Tillsynsnämnden är oberoende av Advokatförbundets styrelse. Till tillsynsnämnden hör nio medlemmar. Ordföranden och fem medlemmar, som skall vara advokater, väljs av Advokatförbundets delegation. På framställning av justitieministeriet, efter att ministeriet fått ett tillstyrkande utlåtande från Advokatförbundet om de föreslagna personernas behörighet för uppdraget, utnämner statsrådet de tre medlemmar i tillsynsnämnden som inte hör till advokatkåren. Tillsynsnämndens medlemmar handlar under domansvar.

Ett tillsynsärende kan liksom hittills bli anhängigt genom ett klagomål från en advokats klient eller dennes motpart, i samband med förbundets egen tillsyn, på yrkande av justitiekanslern eller en domstols anmälan. Tillsynsnämnden behandlar och avgör i allmänhet ärendena i sektioner där alltid minst en medlem som inte hör till advokatkåren är närvarande. I plenum behandlas de ärenden som tillsynsnämndens ordförande har bestämt att skall behandlas där eller som sektionerna har överfört till plenum. Ärenden som gäller utslutning ur Advokatförbundet eller påförande av en påföljdsavgift avgörs alltid i plenum.

Tillsynsärenden behandlas i ett skriftligt förfarande. Advokaten skall ges tillfälle att bli hörd innan ett ärende avgörs. Klaganden skall beredas tillfälle att yttra sig med anledning av advokatens bemötande. Beslut om att en advokat utsluts ur Advokatförbundet eller åläggs att betala påföljd-

savgift kan dock fattas endast om muntlig förhandling har ordnats i ärendet. Tillsynsnämnden eller en sektion kan ordna muntlig förhandling också i andra fall. Advokaten och klaganden skall kallas till den muntliga förhandlingen.

Med tanke på tillsynsförfarandet är det viktigt att bestämmelsen enligt vilken advokaten öppet och sanningsenligt skall lämna de upplysningar och utredningar som har begärts iakttagas också i praktiken. Nämnden och sektionerna skall även i övrigt se till att saken blir tillräckligt utredd.

Tillsynsförfarandet slutförs också i det fall att den advokat som förfarandet gäller lämnar Advokatförbundet. Om det konstateras att advokaten handlat i strid med sina förpliktelse ges ett yttrande om vilken påföljd advokaten skulle ha gjort sig förtjänt av.

Disciplinära påföljder

Om en advokat till följd av omständigheter som framkommit vid behandlingen av ett tillsynsärende konstateras ha handlat i strid med sina förpliktelser skall tillsynsnämnden bestämma en disciplinär påföljd för advokaten. Påföljderna är utslutning ur Advokatförbundet, påförande av en påföljdsavgift samt varning och anmärkning. Också möjligheten att uppmärksamma en advokat på det rätta förfarandet torde kvarstå i sådana fall där tillsynsnämnden har ansett att en advokat utan att ha gjort sig skyldig till någon egentlig förseelse har handlat inkorrekt.

Av de tidigare disciplinära påföljderna ströks s.k. offentlig varning. En ny påföljd är påföljdsavgiften som är minst 500 och högst 15 000 euro. Vid påförandet av avgiften beaktas bland annat hur klandervärt advokatens förfarande har varit, advokatens erfarenhet av advokatuppdrag och advokatens ekonomiska förhållanden, så att påföljden står i ett rättvist förhållande till förfarandet.

Om en advokat i sitt uppdrag handlar ohederligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt, skall advokaten utslutas ur Advokatförbundet. Om det finns förmildrande omständigheter för advokatens förfarande, kan advokaten åläggas att betala en påföljdsavgift eller tilldelas varning.

En advokat som annars handlar i strid med god advokatsed skall tilldelas en varning eller anmärkning. Om en advokat upprepade gånger handlar i strid med god advokatsed eller om det annars finns försvårande omständigheter, kan advokaten utslutas ur Advokatförbundet eller åläggas att betala en påföljdsavgift.

Arvodestvister kan inte längre behandlas i skiljeförfarande. En klient som är missnöjd med ett advokatarvode kan be tillsynsnämnden ge en rekommendation om det skäligen arvodesbeloppet.

Arvodestvister behandlas i en sektion vars ordförande alltid skall vara en medlem som inte hör till advokat kåren. En eventuell arvodesrekommendation är emellertid inte verkställbar och den har inte heller samma rättsverkningar som en dom. Klienten kan liksom tidigare föra tvistemålet till tingsrätten eller till konsumentklagonämnden för behandling.

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 advokat kåren. Underrättelsen skall ske genom kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2004 sände åklagarna till justitiekanslern fem meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2003 var motsvarande siffra också fem.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att tillsynsförfarande inleds.

Innebörden av justitiekanslerns övervakning

Bestämmelserna och övervakningsförfarandet

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig i justitiekanslerns övervakning. Justitiekanslern övervakar att advokaterna uppfyller sina förpliktelser som advokater. Han har emellertid ingen möjlighet att befatta sig med själva advokatarbetet eller att påföra advokater disciplinära påföljder.

Systemet för övervakning av advokaterna har utvecklats till ett slags undersökningsförfarande som innebär att endast justitiekanslern har obegränsad rätt att överklaga besluten. Ändringen av lagen om advokater innebär att advokaternas rätt att överklaga har utsträckts till alla beslut om

disciplinära påföljder. Eftersom klaganden inte är part i tillsynsförfarandet har klaganden fortfarande inte rätt att överklaga. Klaganden måste emellertid höras i besvärinstansen. Efter lagändringen kvarstår också styrelsens skyldighet att yttra sig om överklaganden. Helsingfors hovrätt skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, Advokatförbundet och klaganden tillfälle att bli hörda och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om advokater har justitiekanslern rätt att anföra besvär över sådana beslut om medlemskap och sådana beslut i tillsynsärenden som avses i lagens 7 och 9 §. Justitiekanslern får kopior av Advokatförbundets samtliga tillsynsbeslut. Varje beslut sänds samtidigt också till den som har anfört klagomål eller gjort anmälan. Den som anser att ett tillsynsärende inte har behandlats på rätt sätt eller som är missnöjd med ett beslut kan vända sig till justitiekanslern som beaktar de framförda synpunkterna när han överväger att söka ändring i tillsynsbeslutet. Justitiekanslersämbetet rekviderar vid behov, för sin övervakning och för eventuellt överklagande, de handlingar som har uppkommit hos tillsynsnämnden vid behandlingen av ärendet.

Till justitiekanslern inkomna klagomål mot advokater

Av de beslut i 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 på så sätt 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 sålunda ta initiativ till inledande av tillsynsförfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av tillsynsnämnden eller tidigare av disciplinnämnden. Enligt 7 c § 2 mom. i lagen om advokater kan ett klagomål som gäller ett ärende som har avgjorts tidigare inte upptas till ny prövning i tillsynsnämnden om inte ny relevant utredning läggs fram i klagomålet (se även HD:1997:158).

Med stöd av klagomål som sänts till justitiekanslern är det möjligt att avgränsa vissa sådana områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan nämnas bl.a. klagomål från konkursgäldenärer om dröjsmål i konkursärenden samt andra klagomål över konkursbofunktionärens förfarande. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål i samband 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 påstående 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 botten ofta i klientens besvikelse över en domstols avgörande. Dessa klagomål gäller i allmänhet civilmål. I klagomål mot advokater som anförs i samband med rättegångar är det ofta fråga om att klienten anser att den egna advokaten har försummat att lägga fram väsentlig bevisning eller 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 avgörandet som gäller domstolens förfarande.

Inledande av disciplinärt förfarande

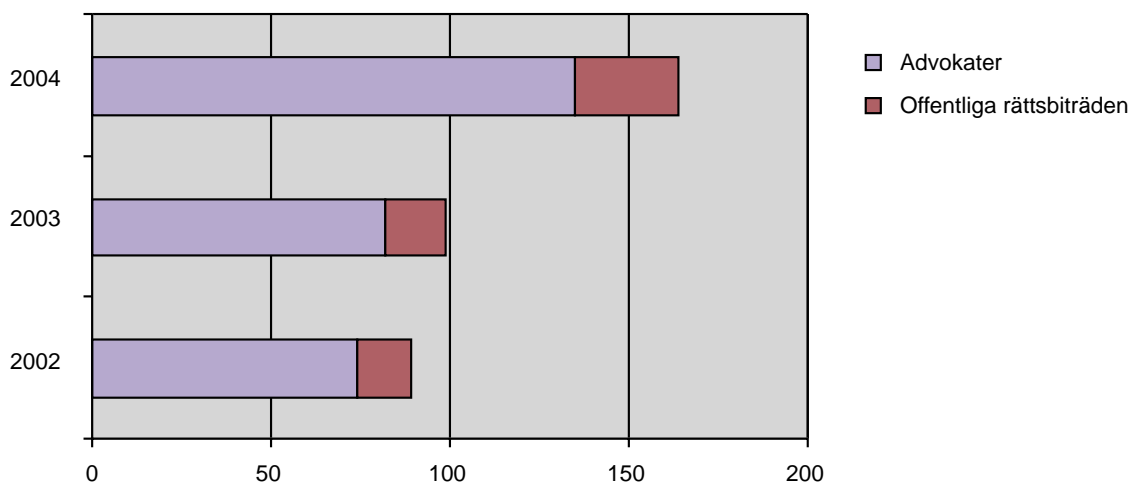
Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern disciplinärt förfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 17 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Överklagande av ett disciplinärt beslut

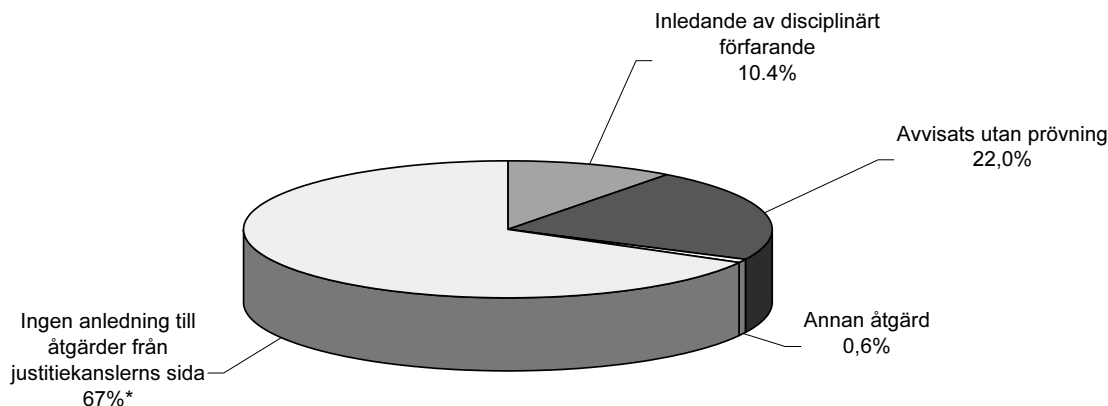
Justitiekanslern överklagade genom sitt brev 5.8.2003 (dnr 115/40/03) till Helsingfors hovrätt Advokatförbundets disciplinnämnds beslut 4.6.2003 § 50 (06703). Med hänvisning till 7 § 2 mom. och 10 § 2 mom. (197/1992) i lagen om advokater yrkade justitiekanslern att advokat NN som disciplinär påföljd ges en anmärkning för det förfarande som nämns i 3 punkten i disciplinnämndens beslut.

Justitiekanslerns överklagande gällde tolkningen av 34 § i de vägledande reglerna om god

Av justitiekanslern behandlade klagomål mot advokater och offentliga rättsbiträden 2002—2004



Åtgärder föranledda av klagomål till justitiekanslern mot advokater och offentliga rättsbiträden 2004



* Av dessa ärenden har en del behandlats av Advokatförbundet

advokatsed. Enligt 34 § 1 mom. bör en 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 försäkra huvudmannen rättsförlust eller annan skada eller om det annars föreligger särskilda skäl, står det dock advokaten fritt att utan föregående meddelande vidta sådana åtgärder som är av nöden för huvudmannens intressen.

Det var i ärendet fråga om en situation där advokaten varit sin huvudmans ombud i ett tvistemål som gällde ett fastighetsköp. Talan hade väckts i tingsrätten 3.4.1998. Innan talan väcktes hade advokaten 27.1.1998 lämnat in en ansökan om beslag mot dem som sålt fastigheten och varit svarande i tingsrätten i syfte att trygga huvudmannens fordran.

Justitiekanslern ansåg i sitt överklagande att advokaten innan han lämnade in ansökan om beslag borde ha handlat i enlighet med ovan nämnda 34 § 1 mom. Med beaktande av motpartens höga ålder, hälsotillstånd och vilja att ingå förlikning fanns det inget sakligt behov att i syfte att bevaka huvudmannens intressen lämna in en ansökan om beslag innan motparten underrättades. Ett uppskjutande av ansökan om beslag skulle inte heller ha kunnat orsaka huvudmannen

rättsförluster eller annan skada. Advokaten hade inte heller lagt fram någon annan särskild orsak för sitt förfarande. Enligt justitiekanslern var det inte en tillräcklig grund att advokaten konstaterat att han inte hade någon orsak att ifrågasätta de omständigheter som huvudmannen nämnt.

Helsingfors hovrätt höll 28.4.2004 en muntlig huvudförhandling. Under huvudförhandlingen hördes advokaten i bevisningssyfte medan den person som lämnat in klagomålet till justitiekanslersämbetet hördes som vittne.

Helsingfors hovrätt beslöt 28.5.2004 (nr 1945) ge advokaten en anmärkning som disciplinär påföljd.

Offentliga rättsbiträden

Lagen om statliga rättshjälpsbyråer (258/2002) trädde i kraft 1.6.2002. Eftersom rättshjälp har karaktär av advokatverksamhet är målet att verksamheten skall uppfylla de krav som ställs på advokatverksamhet. De offentliga rättsbiträdena skall iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag och står i detta avseende under Advokatförbundets och justitiekanslerns tillsyn (L om statliga rättshjälpsbyråer 6 §). Eftersom de offentliga rättsbiträdena är statstjänstemän omfattas de av justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning. Klagomål som hänför sig till denna över-

vakning avgörs i sedvanlig ordning vid justitiekanslersämbetet.

Motivering av rättshjälpsbeslut samt givande av information till rättshjälpsökanden om innehållet i rättshjälpsbyråns begäran om avgörande

Vid motivering av sitt första rättshjälpsbeslut i saken hade ett offentligt rättsbiträde inte förfarit i enlighet med den då gällande förvaltningsförfarandelagens 24 § eller enligt 7 § i rättshjälpslagen.

För det första hade i det negativa rättshjälpsbeslutet inte hänvisats till en i rättshjälpslagen ingående bestämmelse. När det gällde de huvudsakliga fakta som låg till grund för rättshjälpsbeslutet, konstaterade justitiekanslern att utgångspunkten för beviljandet av rättshjälp är att det utreds om det ärende som är föremål för ansökan om rättshjälp är sådant att rättshjälp kan beviljas. Om ärendet enligt rättsbitrådets övervägande uppfyller något av kriterierna i rättshjälpslagens 7 §, enligt vilka rättshjälp inte beviljas, uppstår nödvändigtvis inte skäl för att ytterligare bedöma behovet av biträde. Enligt 10 § lagen om statliga rättshjälpsbyråer skall rättshjälpsökanden hänvisas till ett privat biträde bl.a. om det finns "annan grundad anledning" härför. Justitiekanslern fann inte uteslutet att den vid rättshjälpsbyrån konstaterade avsakanden av tillräcklig sakkunskap inom det rättsområde som ärendet gällde, i ett enskilt fall hade kunnat vara ett sådant särskilt skäl. Ansökan om rättshjälp för en person vars ärende uppfyller förutsättningarna för rättshjälp borde i en sådan situation avgöras med en sådan hänvisning till ett annat biträde som avses i 10 § rättshjälpslagen.

I det rättshjälpsbeslut som rättshjälpsbyrån tillställt hovrätten till följd av rättshjälpsökandens begäran om avgörande hade, med avvikelse från det rättshjälpsbeslut som ursprungligen delgivits klaganden, hänvisats till 7 § 1 mom. 3 punkten, vilken avslagsgrund hänvisat till rättsmissbruk. I sin utredning till justitiekanslern hade rättsbiträdet anfört att den begäran om avgörande som tillställs domstol enligt lag inte behöver tillställas rättshjälpsökanden för kännedom.

Justitiekanslern konstaterade, att i rättshjälpslagens 24 § inte ingår någon förpliktelse att informera sökanden om den begäran om avgörande som tillställs domstol, men att det är skäl att bedöma saken även med iakttagande av 25 § i rättshjälpslagen gällande själv rättelse vid rättshjälpsbyrån. I sistnämnda bestämmelse anges att sökanden genast skall informeras om rättelsebeslutet. I fallet hade de i rättshjälpsbeslutet ingående motiveringarna till avslaget, vilka visserligen hänförde sig till den ursprungliga avslagsgrunden, kompletterats i ett väsentligt avseende vid rättshjälpsbyrån. Det huruvida fråga var om en i rättshjälpslagens 25 § avsedd själv rättelse kunde i något avseende anses vara tolkningsbart, men för undvikande av missförstånd hade det varit följdriktigt att informera sökanden om kompletteringen av motiveringarna i beslutet.

Justitiekanslern gav sin uppfattning om motiveringen av det negativa rättshjälpsbeslutet samt förfarandet vid begäran om avgörande. Med beaktande av vad som konstaterats i hovrättens beslut om beviljandet av rättshjälp, fann justitiekanslern inte grunder för att vidta annan åtgärd än att tillställa rättshjälpsbyrån beslutet för kännedom (1330/1/02).

Statistik

Disciplinärärenden som Finlands Advokatförbund behandlade år 2004

Klagomål och initiativ				Påföljder					
behandlade	avvisade utan prövning	förkastade	åtgärder	uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av		
							uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning
206	6	129	71	1	23	39	3	1	0

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds styrelse behandlade år 2004

Klagomål	Överförs till disciplinnämnden	Ej anledning till ytterligare åtgärder
186	65	121

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2003

Klagomål	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett					
	advokater	offentliga rättsbitr.	Överförs till Finlands Advokatförbund	Avvisats utan prövning		Annan åtgärd	Ej anledning till åtgärder	
behandlade				advokater	offentliga rättsbitr.	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.
164	135	29	17	31	5	1	87	23

9 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Den bindande verkan av återförvisningsbeslut som gällde Naturanätverket — Koitelainenområdet och Kemihaaramyrarna

Justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande till statsrådets kansli 12.1.2004, dnr 2/20/04

1 Utgångspunkter för bedömningen

Det som högsta förvaltningsdomstolen (HFD) anförde i motiveringarna till sina beslut (1661/20.6.2000 och 1675/14.6.2000) om orsakerna till återförvisningarna har en avgörande betydelse.

I besluten tillämpas utöver naturvårdslagen (NVL) EG:s habitatdirektiv och fågeldirektiv. HFD konstaterar att dessa direktiv har blivit förpliktande för Finland ”i den ordning som gäller för stiftande av grundlag” (t.ex. Koitelainenbeslutet s. 16). I direktiven anges grunderna för val av områden som föreslås och anmäls till nätverket Natura 2000.

Av en central betydelse för min bedömning (liksom naturligtvis för själva beslutsprocessen) är omfattningen av medlemsstatens prövningsrätt när områdena väljs. De två fall som det här är frågan om avviker från varandra i sak, vilket innebär att också HFD anger olika orsaker i sina återförvisningsbeslut. Orsakerna behandlas för vardera området i avsnitten 2 och 3. De rättsliga grunderna för de båda återförvisningsbesluten anges med samma ordalydelse.

HFD hänvisar i sina båda beslut till EG-domstolens rättspraxis enligt vilken ”medlemsstaterna har en viss prövningsrätt i fråga om särskilda skyddsområden, men vid valet av dessa områden skall ornitologiska kriterier iakttas”. HFD:s slutsats i fråga om rättspraxis är sålunda att ”ekonomiska krav får inte beaktas vid valet av särskilda skyddsområden och bestämmandet av gränserna för dem” (Koitelainen s. 21, Kemihaara s. 27).

I fråga om sin tolkning av EG:s rättspraxis anför HFD att prövningsrätten inte sträcker sig till beslutet om huruvida de enligt ornitologiska

kriterier lämpligaste områdena skall avsättas som särskilda skyddsområden. Motiveringarna fortsätter: ”Prövningsrätten kan utnyttjas endast vid tillämpning av kriterierna för individualisering av de för skyddandet av vissa arter lämpligaste objekten. Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden avsätta de områden som enligt ornitologiska kriterier förefaller lämpligast för skyddet av de arter som anges i direktivet.” (Koitelainenbeslutet s. 21 och Kemihaarabeslutet s. 27) — I avsaknad av eller utöver annat vetenskapligt material kan man enligt motiveringarna stödja sig på en s.k. IBA-undersökning.

Enligt min åsikt måste HFD:s ställningstaganden i fråga om de tillämpliga direktivbestämmelserna samt de gränser som dessa ställer för prövningen beaktas också som en grund för den omprövning av områdena som det här är frågan om. Jag har inte sett någon anledning att ifrågasätta HFD:s tolkning (tolkningen stöds också av den EG-dom mot Finland som gavs senare än HFD:s återförvisningsbeslut, dvs. 6.3.2003, även om beslutets tolkningsvärde i övrigt är mindre).

HFD-beslutets slutgiltigt bindande verkan anges av dess sista ord: ”Det alla, som vederbör, till efterrättelse länder”.

Enligt HFD:s åsikt är det en annan sak att ”ett allmänt intresse som är viktigare än naturskyddet kan beaktas först vid prövningen av förutsättningarna för avvikelse från skyddet i samband med ett konkret projekt” (Koitelainenbeslutet s. 28 och Kemihaarabeslutet s. 33).

2 Koitelainen

Enligt min uppfattning är återförvisningen i fallet Koitelainen baserad på uppenbara sakskaäl. Av HFD:s motivering framgår tämligen entydiga anvisningar för framtida beslutsfattande. HFD konstaterar att statsrådet inskränkt området jämfört med det förslag om varit framlagt till påseende. Utanför området förekommer enligt HFD:s konstaterande samma naturtyper och arter som inom området.

Såsom konstateras i avsnitt 1 har medlemsstaten enligt HFD:s tolkning en relativt snäv prövningsrätt. HFD konstaterar uttryckligen att valet av områden skall ske enligt ornitologiska kriterier och att ekonomiska aspekter inte får beaktas vid valet av områden och bestämmandet av områdesgränserna.

HFD:s slutsats är att avgränsningen av Koitelainenområdet inte bygger på ornitologiska och naturvetenskapliga grunder. När statsrådet drog upp gränserna för området höll det sig inte inom ramen för sin prövningsrätt, vilket innebär att beslutet till denna del är lagstridigt. HFD anför att inskränkningen motiveras med ”förekomsten av malmtillgångar” (s. 30). Enligt motiveringen är avgränsningen (7 440 hektar) ”sålunda inte baserad på de naturliga gränserna för naturtyperna och arternas livsmiljö” (s. 31).

På dessa grunder kan man enligt min bedömning direkt dra den slutsatsen att de områden som statsrådet uteslöt i fråga om Koitelainenområdet nu skall tas med i Naturförslaget och -anmälan.

Om avsikten varit att återförvisa ärendet till en mindre del än den ursprungliga inskränkningen, dvs. att beskära HFD:s avgränsning, borde för detta ha angivits ornitologiska och naturvetenskapliga kriterier. I det material som jag haft tillgång till finns det inga antydningar om sådana kriterier.

3 Kemihaara

Statsrådets första 20.8.1998 daterade förslag till nätverket Natura 2000 inkluderar inte Kemihaaramyrarna. I beslutet anfördes entydigt: ”Kemihaaramyrarna ingår inte i Finlands Natura 2000-förslag.”

HFD anför i sitt återförvisningsbeslut att Kemihaaramyrarna ingick i det ursprungliga nätverksförslaget och att området i det skedet ansågs uppfylla de krav som habitatdirektivet ställer på ett område som skall tas med i den nationella förteckningen och som föreslås hör till de områden som är viktiga från samhällets synpunkt. HFD tar inte, till åtskillnad från vad den såvitt jag kan se gjort i fråga om Koitelainenområdet, klart den ståndpunkten att Kemihaaramyrarna hör till Natura men anför att den utredning som framgår av handlingarna tyder på att ”Kemihaaramyrarna har en viktig betydelse som livsmiljö för de arter som nämns i fågeldirektivets bilaga I” (s. 37) och att enligt miljöministeriets svar ”flera områden inom Kemihaara myrområde skulle ha

förutsättningar att tas med i programmet Natura 2000” (s. 38). Kemihaaramyrarna var aktuella både som SCI-område (habitatdirektivet) och som SPA-område (fågeldirektivet) och de hade också status som IBA-område.

När det gäller HFD-beslutets styrande effekt på den fortsatta beredningen och beslutsfattandet är det skäl att särskilt beakta den punkt i motiveringen enligt vilken det av statsrådets Naturabeslut 20.8.1998 inte framgår några grunder att Kemihaaramyrarna inte tagits med i Finlands anmälan och förslag. Vidare konstateras (s. 39):

”Högsta förvaltningsdomstolen anser, med beaktande av vad som i samband med behandlingen av besvären framkommit om områdets naturvärden samt det som ovan konstateras i fråga om förfarandet att basera en medlemsstats prövningsrätt på ornitologiska och naturvetenskapliga fakta, att det inte finns tillräcklig utredning om Kemihaaramyrarna för en bedömning av beslutets lagenlighet. Inte heller av statsrådsbeslutets avsnitt om den fortsatta beredningen framgår vad som beslutats i ärendet till denna del. Beredningen av Finlands anmälan och förslag uppfyller sålunda till denna del inte de krav som ställs på förfarandet.”

Statsrådets beslut upphävdes i fråga om Kemihaaramyrarna som ”funnits med i det skede då ärendet bereddes” och återförvisades till denna del till statsrådet för att behandlas på nytt.

När det gäller Koitelainenområdet är det i större utsträckning en tolkningsfråga att dra någon slutsats av HFD:s beslut än när det gäller Kemihaaramyrarna. De rättsliga utgångspunkterna är emellertid desamma som i korthet nämns ovan i avsnitt 1. Motiveringen till HFD:s beslut skall enligt min åsikt närmast förstås så att oavsett de starka vetenskapliga bevisen som talar för att ta med områdena i Naturaprogrammet, hade ingen egentlig motbevisning för utelämnande av Kemihaaramyrarna lagts fram.

HFD:s beslut innebär enligt min åsikt att om det inte läggs fram någon sådan stark ornitologisk eller naturvetenskaplig motbevisning som upphäver de tidigare utredningarna på grund av vilka Kemihaaramyrarna togs med i Finlands förslag och anmälan i beredningsskedet innebär detta att området, som ursprungligen var med i beredningen, hör till Naturaprogrammet.

4 Kompletterande synpunkter

I detta skede av beslutsprocessen är det inte möjligt att beakta t.ex. ekonomiska eller andra

samhälleliga aspekter på områdets användning. Avgörandet måste tas på vetenskapliga grunder. Det är en annan sak att enligt de bestämmelser som saken om ingår i NVL är det efter att Naturabesluten trätt i kraft möjligt att väcka frågan om vissa delar av området, eventuellt t.ex. med hänvisning till något synnerligen viktigt allmänt intresse, kan utelämnas från Naturaprogrammet.

Ett tänkbart alternativ är att Finlands nuvarande och framtida områden, utöver de som ingår i Kemihaara myrområde, redan är tillräckliga från rättslig och vetenskaplig synpunkt. I skenet av HFD:s motiveringar och de naturvärdesutredningar som det hänvisas till i dem anser jag en sådan motivering väga lätt. EG-domstolen har i den dom som jag hänvisar till ovan stannat för att Finland inte har iakttagit sina förpliktelser enligt fågeldirektivet ”eftersom Finland inte i tillräcklig utsträckning och slutgiltigt har anvisat särskilda skyddsområden inom sitt territorium”.

Tolkningsvärdet av EG-domstolens beslut är i sig inte helt entydigt eftersom domen gavs i en situation där Finland inte ännu hade fattat sitt första Naturabeslut. I domsmotiveringen nämndes emellertid redan Kemihaaramyrarna och den föredragande domaren tar i sitt yttrande, som fogats till domen, uttryckligen upp frågan om Kemihaara.

5 Slutsatser

Jag anser i fråga om Koitelainen att HFD:s återvisningsbeslut anger att det utelämnade området hör till Naturaområdet.

Det mest korrekta sättet att tolka HFD:s beslut i fråga om Kemihaaramyrarna är att det område som togs med i den ursprungliga beredningen skall hänföras till Naturaområdet. Ett motsatt avgörande förutsätter en obestridlig ornitologisk och naturvetenskaplig utredning som upphäver de utredningar som låg till grund för den ursprungliga beredningen enligt vilken Kemihaaramyrarna hänfördes till Naturaområdet. Det är sannolikt att om så ej sker eller om området på ekonomiska eller liknande, andra än naturvetenskapliga eller ornitologiska grunder utelämnas från Naturaområdet, kommer HFD att än en gång återförvisa ärendet till statsrådet. Ett sådant avgörande innebär också en risk för att EG reagerar med rättsliga och eventuellt också ekonomiska påföljder.

Som jag konstaterar ovan är det möjligt att efter naturabesluten i fråga om enskilda projekt

utreda om det finns några på allmänt intresse (gruvdrift, vattenkraft) baserade, rättsligt hållbara grunder att avvika från skyddsbestämmelserna.

Åtalsprövning med anledning av tjänstebrottsmisstanke mot bl.a. en tingsdomare

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 19.11.2004, dnr. 13/31/03

Ordföranden för en tingsrätt hade försummat att utfärda stämning i ett ärende innan åtalsrätten preskriberades. I det aktuella ärendet yrkade åklagaren på straff för två personer för arbetarskyddsbrott och vållande av personskada. Polisen hade gjort förundersökning med anledning av misstanke om att tingsdomaren begått tjänstebrott. Under förundersökningen medgav tingsdomaren att han gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Ärendet tillställdes justitiekanslern för åtalsprövning.

Av 40 kap. 10 § i strafflagen framgår att ”om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaktsamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömt som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet dömas till varning eller böter.”

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. följande.

Det hörde till tingsdomarens tjänsteplikt att se till att stämning i ett ärende som han skulle handlägga såsom ordförande delgavs på ett sådant sätt att åtalsrätten för brottet inte preskriberades. Denna plikt kan härledas ur 5 kap. 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål där det föreskrivs att om målet inte genast avvisas skall domstolen utan dröjsmål utfärda stämning. Tingsdomaren har inte bestridit att ansvaret för att utfärda stämning i det aktuella ärendet uttryckligen åvilade tingsdomaren.

Stämningensansökan hade inkommit till tingsrättens kansli ungefär två månader innan åtalsrätten preskriberades. Av stämningensansökan framgick klart när det misstänkta brottet hade begåtts och med iakttagande av den omsorg som kan förutsättas av en domare hade de inte förelagat några svårigheter för tingsdomaren att konstatera preskriptionstidpunkten och frågan om preskription var inte heller på något annat sätt

juridiskt tolkbar. Av förundersökningsprotokollet framgår det visserligen inte i detalj hur stämningensansökan hanterades i tingsrätten, men av olika yttranden att döma är det klart att tingsdomaren själv hanterat handlingen och att det uttryckligen ankom på tingsdomaren att föra ärendet vidare.

Jag anser därför att tingsdomaren i och med försummelsen att utfärda stämning före åtalsrättens preskription brutit mot sin tjänsteplikt av oaktksamhet.

Jag har dessutom prövat om tingsdomarens gärning överstiger den ”obetydlighetströskel” som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen (”och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet”).

Det finns inga särskilda kriterier i lagstiftningen eller i förarbetena för hur obetydligheten skall bedömas utan måste göras från fall till fall utifrån allmängiltiga kriterier. I samband med revideringen av tjänstebrottsbestämmelserna dryftades grunderna för och behovet av bestämmelser om tjänstebrott som begås av oaktksamhet. I regeringens proposition (RP 58/1998 rd s. 19) konstateras i fråga om straffbart förfarande att det i nuläget inte är ändamålsenligt att utsträcka straffbarheten till obetydliga överträdelser av närmast procedurbestämmelser som inte har någon större betydelse för en adekvat skötsel av tjänsten eller med tanke på ett enskilt intresse.

Av resonemanget kan den slutsatsen dras att vid bedömningen av obetydligheten i en gärning skall avseende bl.a. fästas vid i hur hög grad gärningsmannen har handlat i strid med de villkor som ställts på en adekvat skötsel av tjänsten och i vilken utsträckning handlandet kränker/äventyrar enskilt intresse. I rättspraxis har man även fäst avseende vid i vilken utsträckning en gärning äventyrar tilltron till en myndighets verksamhet. I fallet HD 2001:54 ansåg högsta domstolen att en åklagares underlåtelse att väcka talan inom en viss tid inte bedömt som en helhet kunde anses obetydlig, eftersom underlåtenheten i ett sådant fall försämrar parternas rättssäkerhet och undergräver allmänhetens tilltro till åklagarernas förmåga att sköta sina uppgifter.

Tingsdomarens försummelse hade i det aktuella fallet skett på kärnområdet för hans tjänsteutövning eftersom den direkt haft betydelse för domstolens plikt att i enlighet med lag handlägga de ärenden som förts till domstol. Det var sålunda inte enbart fråga om brott mot procedurbestämmelser utan en kränkning av en viktig prin-

cip inom rättsordningen. Överträdelsen har dessutom också direkta följder för parternas rättigheter. Till följd av tingsdomarens försummelse kunde målet inte på grund av preskription av åtalsrätten behandlas på det sätt som vår rättsordning hade förutsatt. Den misstanke om arbetarskyddsbrott och orsakande av personskada, som hade drabbat en målsägande, kunde därmed inte avgöras inom ramen för rättsväsendet. En persons rätt att få beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter avgjorda av domstol (access to court) är ett av de viktigaste elementen i en rättvis rättegång. Tingsdomarens förfarande var därför ägnat att försvaga tilltron till en adekvat rättsvård och kränkte dessutom målsägandens rätt. Mot bakgrunden av detta kunde tingsdomarens förfarande inte anses obetydligt.

Vid bedömning av tingsdomarens förfarande som en helhet bör även särskilt beaktas att tingsdomaren sedermera i materiellt hänseende började handlägga ett brottmål där åtalsrätten hade preskriberats. Under behandlingen hördes bl.a. vittnen för att utreda skuldfrågan och slutligen gavs en dom med ett yttrande om skulden trots att åtalet i enlighet med 8 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen borde ha förkastats. Huvudförhandlingen i tingsrätten orsakade därmed onödiga utgifter för både staten och parterna. Behandlingen av ett preskriberat brottmål på detta sätt är inte en sådan riktig behandling av ärenden som förutsätts i 6 kap. 5 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål.

Det är ytterligare skäl att fästa avseende vid graden av tingsdomarens oaktksamhet för att bedöma om gärningen på denna grund kunde anses obetydlig på det sätt som avses i 40 kap. 10 § i strafflagen. Det bör prövas om tingsdomarens ouppmärksamhet av någon anledning under de rådande omständigheterna kunde vara förståelig på ett sådant sätt att detta borde beaktas i den straffrättsliga bedömningen. Till denna del konstaterar jag att preskriptionstidpunkten för brottet utan svårigheter kunde konstateras med utgångspunkt i stämningensansökan. Tingssekreteraren säger sig ha fört stämningensansökan omedelbart till tingsdomaren. Tingssekreteraren uppger vidare att hon förde handlingarna i ärendet till tingsdomaren på nytt efter att målsägandens yrkanden inkommit. Handlingarna stannade hos tingsdomaren. Denne hade sammanlagt två månader på sig att vidta åtgärder före preskriptionstidpunkten. Det hör till tingsdomarens skyldigheter att granska stämningensansökan. I den juridiska litteraturen har man understrukt domstolens ansvar för detta. ”Domstolen skall

omgående granska en stämningsansökan. Denna åtgärd vidtas av en domare och inleder beredningen av ett brottmål i domstolen (RB 2:5.1 1p). Domstolens ansvar i detta avseende är mycket stort. Med tanke på rättssäkerheten är det synnerligen viktigt att den åtalade och målsäganden inte blir föremål för onödiga rättegångsåtgärder." (Frände, Dan: Oikeudenkäynti käräjäoikeudessa, s. 854 i verket "Prosessioikeus".)

Tingsdomaren anförde själv att han var ny i tingsrätten och att han på sin tidigare arbetsplats hade vant sig vid "en större flinkhet" från tingssekreterarens sida och att han därför inte hade förstått att "valla" denne så att sakerna blev skötta omgående. Av tingsdomarens och tingssekreterarens yttranden framgår inte klart hur uppgiftsfördelningen var ordnad i praktiken. Av förundersökningsprotokollet framgår däremot entydigt att felet uttryckligen berodde på tingsdomarens försummelse att kontrollera preskriptionstidpunkten och inte exempelvis på att han hade delegerat de fortsatta åtgärderna i ärendet till någon annan som för sin del skulle ha försummat att fullgöra sina uppgifter. Eftersom utfärdandet av stämning före preskriptionstidens utgång var en avgörande förutsättning för en riktig behandling av ärendet, kan bristande omsorgsfullhet i en så viktig fråga inte anses ringa.

Tingsdomarens oaktsamhet i behandlingen av ärendet framgår av att han inte i något skede fäst avseende vid preskriptionsfrågan — inte ens när han utfärdade stämningen och ledde processen eller övervägde domen. Under hela behandlingen av brottmålet handlade han sålunda i strid med det krav på omsorgsfullhet som ställs på en domare.

Med stöd av det som anförts ovan anser jag att tingsdomaren av oaktsamhet har brutit mot sin tjänsteplikt genom att i strid med 5 kap. 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål underlåta att utfärda stämning i tillräckligt god tid i ett ärende för vilket han ansvarade och i syfte att åtalsrätten inte av skäl som berodde på honom skulle preskriberas. Därefter har han i strid med 6 kap. 5 § 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål behandlat ett preskriberat brottmålsärende i huvudförhandling och givit en dom i ärendet där han uttalat sig om skuldfrågan, trots att åtalet enligt 8 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen borde ha förkastats såsom preskriberat. Av de skäl som framgår ovan kan gärningen inte betraktas som en helhet anses ringa. Jag har därför kommit fram till att tingsdomaren genom sitt förfarande har gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet på det sätt som avses i

40 kap. 10 § i strafflagen och ber riksåklagaren väcka åtal mot tingsdomaren för detta brott.

Kouvola hovrätt har 21.6.2005 dömt tingsdomaren till varning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Ändring av pensionsstadgan för Finlands bank

Justitiekansler Paavo Nikulas beslut
8.7.2004, dnr 535/1/01

1 KLAGOMÅL

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry, nedan Finlands Banks personalförening, anför i sin 5.5.2001 daterade skrivelse till justitiekanslern att Finlands Banks bankfullmäktige 12.9.2000 fattade beslut om en sådan ändring av pensionsstadgan för Finlands Bank att pension inte betalas ut medan vederbörande är anställd hos Europeiska Centralbanken (ECB). Bestämmelsen gäller de högsta tjänstemännen vid Finlands Bank och Finansinspektionen.

Personalföreningen konstaterade i sitt yttrande 9.3.1999 till Finlands Banks direktion och bankfullmäktige att Finlands Banks tjänstemän bör ha samma möjligheter som statstjänstemännen att avgå t.ex. med förtida ålderspension och ta emot vilka som helst internationella eller inhemska uppdrag. Enligt personalföreningens åsikt kan Finlands Banks tjänstemän inte genom en ändring av pensionsstadgan särbehandlas nationellt och internationellt.

Enligt personalföreningens åsikt var det inte möjligt att ändra pensionsstadgan enbart genom ett administrativt beslut av bankfullmäktige, utan ändringen skulle ha förutsatt att lagstiftningen ändrats. Finlands Banks tjänstemän bör ha rätt till pensionsförmåner som i tillämpliga delar bestäms på samma grunder som det statliga pensionsskyddet. Enligt personalföreningens åsikt kan bankfullmäktige inte besluta om en pensionsstadga som innebär att pensionsskyddet väsentligen försämrats jämfört med det statliga pensionsskyddet.

Personalföreningen anser i sin skrivelse att förfarandet att avbryta en beviljad pension innebär ett retroaktivt ingrepp i rättigheter som skyddas genom grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

Personalföreningen ber justitiekanslern konstatera att bankfullmäktiges beslut är lagstridigt

och uppmana bankfullmäktige att upphäva sitt beslut.

2 INKOMNA UTLÅTANDEN OCH ÄNDRINGSFÖSLAG

2.1 Utlåtanden som inkommit före förslaget till ändring av pensionsstadgan

1) Social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning behandlar i sitt utlåtande 21.5.1999 till Finlands Banks pensionsombud för det första intjänandeprincipen och oantastbarhetsprincipen som hör till de grundläggande principerna för det lagstadgade arbetspensions-skyddet. Oantastbarhetsprincipen innebär att den pension som har tjänats in när ett anställningsförhållande upphör kvarstår och att intjänandet av pension fortsätter i följande anställningsförhållande.

Arbetstagaren kan enligt eget val före sin normala pensionsålder avgå med förtida ålderspension enligt vad som särskilt föreskrivs om saken. Pensionen blir då i motsvarande mån mindre än den på normalt sätt beräknade ålderspensionen. Arbetstagaren kan efter att ha gått i förtida ålderspension övergå till ett nytt anställningsförhållande eller fortsätta i en sådan parallell anställning som han inte har lämnat för att gå i förtida ålderspension. Efter att arbetstagaren har gått i ålderspension är pensionen oantastbar. De förvärvs- och andra inkomster som arbetstagaren har efter att ha avgått med ålderspension minskar sålunda inte arbetspensionen och dessa inkomster kan inte heller beaktas vid en ny samordning. Att avbryta utbetalningen av en redan beviljad pension till följd av ett anställningsförhållande hos en ny "annan arbetsgivare" strider mot de allmänna pensionsprinciperna.

2) Också finansministeriets personalavdelning hänvisar i sitt utlåtande 1.6.1999 med anledning av Finlands Banks pensionsombuds förfrågan till att Finlands Bank fortfarande tillämpar lägre pensionsåldrar för kvinnor och för män som har en lång tjänstgöringstid hos Finlands Bank. Det är i dessa fall enligt finansministeriets uppfattning inte fråga om sådana yrkesbundna pensionsåldrar som hos staten, utan om pensionsåldrar av allmän karaktär. I detta avseende skiljer sig Finlands Banks bestämmelser från motsvarande statliga bestämmelser. Ändringen av Finlands Banks pensionsstadga anses i utlåtandet vara motiverad med beaktande av att en anställning hos ECBS i sak kan anse utgöra en fortsättning

på anställningen hos Finlands Bank, även om den formellt inte är det. Finansministeriets personalavdelning uppmärksammar i sitt utlåtande den omständigheten att sådana situationer där ECBS betalar lön samtidigt som Finlands Bank betalar pension kan komma i fråga närmast då en person får förtida ålderspension från Finlands Bank utan att ha uppnått den normala pensionsåldern. I utlåtandet anses det att Finlands Banks förslag, dvs. att en övergång från tjänstgöring hos Finlands Bank till tjänstgöring hos ECBS från pensionsrättslig synpunkt skall betraktas som en oavbruten tjänstgöring, förefaller som en genomförbar lösning.

På Finlands Banks bankfullmäktiges förfrågan meddelade finansministeriet 4.6.1999 att statsrådet inte bereder någon lagstiftning som innebär att möjligheten att samtidigt lyfta lön och pension upphävs antingen inom den privata eller den offentliga sektorn.

2.2 Förslaget till ändring av pensionsstadgan

Finlands Banks bankfullmäktige beslöt 11.6.1999 (§ 64 i protokollet) föreslå att statsrådet vidtar åtgärder för komplettering av 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998). Bankfullmäktige uppgav i sitt brev till statsrådet för det första att bankfullmäktige föreslagit en sådan ändring av pensionsstadgan för Finlands Bank att ålderspension för tjänstgöring hos Finlands Bank inte skulle kunna betalas ut samtidigt som lön för tjänstgöring hos Europeiska centralbanken (ECB). Dessutom konstaterade bankfullmäktige i sitt brev till statsrådet att de planerade ändringarna i pensionsstadgan kunde försämra pensionsskyddssystemet för Finlands Banks tjänstemän jämfört med motsvarande statliga pensionsskydd. Bankfullmäktige föreslog, i syfte att förtydliga den legislativa grunden för ändringarna, att statsrådet vidtar åtgärder för att komplettera lagen om Finlands Banks tjänstemän så att bestämmelser om den inverkan som en anställning hos ECB har på pensionsskyddet för Finlands Banks anställda kan utfärdas genom pensionsstadgan för Finlands Bank.

I klagomålshandlingarna nämns att Finlands Banks promemoria 9.6.1999 legat till grund för bankfullmäktiges förslag.

2.3 Utlåtanden om ändringsförslaget

I sitt svar på Finlands Banks bankfullmäktiges lagändringsförslag hänvisar finansministeriets finansmarknadsavdelning i sitt brev 29.2.2000 till

att Finlands Bank sedan 1.1.1999 utgjort en oskiljaktig del av Europeiska centralbankssystemet (ECBS). På de grunder som närmare anges i brevet anser finansmarknadsavdelningen att de ändringar som bankfullmäktiges förslag innebär i Finlands Banks pensionsstadga kan genomföras i enlighet med den gällande lagen genom en av bankfullmäktige fastställd ändring av pensionsstadgan, utan att något sådant bemyndigande som föreslagits tas in i lagen om Finlands Banks tjänstemän. Finansministeriet ansåg det sålunda inte vara nödvändigt att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder i ärendet.

3 UTREDNING SOM INHÄMTATS I KLAGOMÅLSÄRENDET

3.1 Min utredningsbegäran 15.5.2001

Finlands Banks bankfullmäktige gav en 8.6.2001 daterad utredning på min begäran som var daterad 15.5.2001. I fråga om motiveringen till det tillägg som bankfullmäktige gjort i pensionsstadgan för Finlands Bank hänvisas i motiveringen till protokollen från bankfullmäktiges sammanträden 11.6.1999 och 20.9.2000 jämte bilagor.

Direktionen för Finlands Bank meddelade 1.10.2001 med anledning av min begäran om utredning att den på grund av sin partsställning egentligen inte ville yttra sig om den materiella innebörden av stadgeändringen. Ärendet som gällde ändring av pensionsstadgan hade prövats och avgjorts av bankfullmäktige.

Direktionen för Finlands Bank framhöll emellertid Finlands Banks ställning som en självständig juridisk person samt framförallt den omständigheten att Finlands Bank inte står i ett sådant juridiskt beroendeförhållande till Europeiska centralbanken att dessa två centralbanker kan anses höra till samma koncern eller i övrigt till "samma system" som arbetsgivare. Ännu mindre är Finlands Bank som arbetsgivare och pensionanstalt juridiskt beroende av Europeiska centralbankssystemet, som är ett slags samarbetsorgan. I fråga om Finlands Banks juridiska status hänvisar bankens direktion till den bifogade promemorian 16.8.2001 som upprättats av Finlands Banks juridiska enhet.

3.2 Min begäran om utlåtande 22.10.2001

I min begäran 22.10.2001 om utlåtande ber jag finansministeriet samt social- och hälsovårds-

nisteriet ge utlåtanden framförallt om vilken normnivå som kan anses vara den korrekta när det gäller pensionsstadgan för Finlands Bank.

1) Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sitt utlåtande 15.11.2001 att ordnandet av pensionsskydd för Finlands Banks tjänstemän är en sådan i grundlagen avsedd fråga vars grunder stadgas i lag. Enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Genom bestämmelsen understyrks den exceptionella karaktären av ett bemyndigande till en annan myndighet.

Social- och hälsovårdsministeriet anser i sitt utlåtande att den försämring av pensionsförmånerna som det här är fråga om, med beaktande av att dess verkningar sträcker sig till en begränsad grupp tjänstemän samt att den avviker från arbetspensionssystemets huvudprinciper, inte är en sådan smärre detalj som avses i grundlagens 80 § 1 mom. Ministeriet anser också att den i 58 § 1 mom. i lagen om Finlands Banks tjänstemän ingående hänvisningen till tillämpningen av statligt pensionsskydd inte uppfyller kraven på ett sådant bemyndigande som avses i grundlagens 80 §. Hänvisningen i lagens 58 § 2 mom. är inte på det sättet exakt avgränsad som grundlagen förutsätter.

Social- och hälsovårdsministeriet anser i sitt utlåtande att eftersom pensionsskyddet för Finlands Banks tjänstemän regleras på lagnivå förutsätter en ändring av detta en reglering på minst lagnivå.

2) Enligt finansministeriets utlåtande 20.12.2001 är syftet med 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän att reglera pensionsskyddet för de anställda på ett sådant sätt att Finlands Banks specialbehov kan beaktas vid ordnandet av pensionsskyddet. Av denna anledning tillämpas i Finlands Bank inte bestämmelserna om det statliga pensionsskyddet som sådana, utan i tillämpliga delar. Bestämmelserna om pensionsskyddet för Finlands Banks tjänstemän har alltid i viss mån avvikit från bestämmelserna om det statliga pensionsskyddet.

Till åtskillnad från det som social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning anför som sitt utlåtande 21.5.1999 anser finansministeriet att den ändring av pensionsstadgan för Finlands Bank som avses i klagomålet inte kan anses innebära en väsentlig försämring av pensionsskyddet, eftersom ändringen gäller den inverkan som det

unika förhållandet mellan Finlands Bank och ECB har på pensionsskyddet för Finlands Banks tjänstemän. Finansministeriet anser i sitt utlåtande att den inverkan som en övergång till en anställning hos ECB har på Finlands Banks pensionsskydd kan regleras genom pensionsstadgan som fastsällts av bankfullmäktige. Detta är också det förfarande som är mest motiverat.

4 AVGÖRANDE

Jag har provat detta ärende.

4.1 Bestämmelserna om pensionsskyddet för Finlands Banks personal

En på lagnivå utfärdad bestämmelse om grunderna för pensionsskyddet för Finlands Banks personal är 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) som trädde i kraft 1.1.1999. Enligt paragrafens 1 mom. har Finlands Banks anställda rätt till pension som bekostas av bankens medel i tillämpliga delar på samma grunder som när det gäller motsvarande statliga pensionsskydd. Med statligt pensionsskydd avses rätten att av statens medel erhålla sådan pension, familjepension och annan förmån som i fråga om innehållet och förutsättningarna för beviljande av förmånen regleras i lagen om statens pensioner och i lagstiftning som ansluter sig till den.

Enligt 58 § 2 mom. i lagen om Finlands Banks tjänstemän meddelas närmare föreskrifter om utbetalningen av pensioner och familjepensioner samt om pensionsskyddet i övrigt i enlighet med 11 § 2 mom. 6 punkten i lagen om Finlands Bank, i pensionsstadgan och i familjepensionsstadgan.

I sak stämmer 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän överens med 28 § i den tidigare lagen om Finlands Bank (719/1997) och med 24 § i den föregående lagen (365/1925).

4.2 Grundrättighetsreformen och en revidering av grundlagen

Lagstiftningen om grunderna för Finlands Banks personals pensionsrätt och den på denna baserade pensionsstadgan för Finlands Bank gavs före revideringen av bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna i regeringsformens 2 kap. (969/1995). De nya bestämmelserna som trädde i kraft 1.8.1995 togs in i grundlagen (731/1999) som trädde i kraft 1.3.2000. När det gäller

den rättsliga bedömningen av den fråga som lyfts fram i personalföreningens klagomål är det av en avgörande betydelse att ta ställning till frågan om de reviderade grundrättighetsbestämmelserna i regeringsformen och den nya grundlagens bestämmelser, i synnerhet 80 § om överföring av lagstiftningsbehörighet, har inneburit en så avgörande förändring i rättsläget att pensionsstadgan för Finlands Bank eller åtminstone den stadgebestämmelse som avses i klagomålet, om den fortsättningsvis anses behövlig, måste överföras från den av bankfullmäktige fastställda pensionsstadgan till lagnivå.

I beredningshandlingarna för den efter grundrättighetsreformen 24.7.1997 förnyade lagen (719/1997) om Finlands Bank (RP 261/1999 rd och GrUU 5/1997 rd) samt i beredningshandlingarna för lagen 30.12.1998 om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) (RP 244/1998 rd och FöUB 20/1998 rd) behandlas inte närmare frågan om författningsnivån när det gäller pensionsstadgan för Finlands Bank. I beredningshandlingarna konstateras endast att pensionsskyddet för de bankanställda "liksom tidigare" skall bestämmas på samma grunder som enligt pensionslagstiftningen för statsanställda. Närmare bestämmelser om utbetalning av pension och familjepension samt om pensionsskydd i övrigt skall fortsättningsvis meddelas genom de pensions- och familjepensionsstadgor som bankfullmäktige fastställer med stöd av lagen om Finlands Bank.

Utgångspunkten för grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet är att förordningar kan utfärdas endast med stöd av bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Grundlagens 80 § innebär att de ärenden som avses i lagrummet hör till lagstiftningens område och begränsar riksdagens möjligheter att överföra lagstiftningsbehörighet till dem som utfärdar förordningar samt å andra sidan dessas behörighet att utfärda bestämmelser om sådana ärenden som avses i begränsningsklausulen. Grundlagens 80 § förutsätter att alla centrala bestämmelser som påverkar individens rättsliga ställning skall utfärdas genom lag. Enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen (RP 1/1998 rd, s. 131) omfattar klausulen också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning. Enligt min åsikt råder det inget tvivel om att bestämmelserna om tjänstemäns och offentligt anställdas pensionsskydd gäller grunderna för deras rättigheter.

4.3 Förhållandet mellan pensionsförmånerna för Finlands Banks personal och SPL-pensionsskyddet

Bestämmelserna om statsanställdas pensionsskydd har från första början varit baserade på lag. Efter att grundlagen trädde i kraft har kravet att bestämmelserna skall vara baserade på lag aktualiserats också i fråga om pensionsskyddet för kommunala tjänstemän och arbetstagare. Vid presidentföredragningen 28.6.2002 avläts till riksdagen en proposition med förslag till kommunal pensionslag. Enligt propositionen överfördes de bestämmelser i Kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga som gällde pensionsskyddet för kommunala tjänsteinnehavare till lagnivå utan att innehållet i pensionsskyddet ändrades. I motiveringen till regeringens proposition (RP 94/2002 rd, 2.2 bedömning av nuläget) konstateras att 80 § i grundlagen som trädde i kraft 1.3.2000 förutsätter att det föreskrivs i lag om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Av denna anledning kunde det tidigare systemet som innebar att bestämmelser om det kommunala pensionsskyddet ingick i en pensionsstadga som fastställdes av pensionsanstaltens delegation inte längre komma i fråga. De materiella bestämmelserna om det kommunala pensionsskyddet måste överföras till lagnivå. Lagen om kommunala pensioner (549/2003) trädde i kraft 1.8.2003.

Vid en bedömning av frågan om den i klagomålet nämnda författningsnivån på pensionsstadgan för Finlands Bank och vissa av dess bestämmelser måste det konstateras att det från första början funnits skillnader i regleringen av pensionsskyddet för å ena sidan kommunala tjänstemän och arbetstagare samt å andra sidan för Finlands Banks personal. Lagen om pension för kommunala tjänstemän och arbetstagare (KTAPL) stiftades ursprungligen som en s.k. ramlag. I lagen togs in endast de bestämmelser som ansågs nödvändiga för införandet av ett centraliserat kommunalt pensionssystem. I KTAPL fastställdes på lagnivå organisationen för det kommunala pensionssystemet samt de allmänna ramarna och grunderna för uppbyggnaden av det egentligen pensionssystemet. Pensionsskyddets materiella innehåll skulle bestämmas i Kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga.

Finlands Banks personals rätt till pension av bankens medel baserades och är fortfarande baserad på lag. Också de materiella bestämmelserna om pensionsskyddet för Finlands Banks per-

sonal har ingått i den pensionsstadga som fastställts av bankens behöriga förvaltningsorgan, dvs. bankfullmäktige. Förfarandet att genom pensionsstadgan utfärda bestämmelser om grunderna för bankpersonalens pensionsrätt, om bestämmande av pensionens storlek och om pensionens materiella innehåll i övrigt, har emellertid haft lagstadgade begränsningar. Finlands Banks personals pensionsrätt har enligt lagen (numera enligt 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän) bestämts ”i tillämpliga delar på samma grunder som när det gäller motsvarande statliga pensionsskydd”. Därefter har i lagrummet närmare bestämts vad som i detta sammanhang avses med statligt pensionsskydd. I fråga om pensionsformerna, förutsättningarna för erhållande av pension och pensionsskyddets innehåll hänvisas uttryckligen till lagen om statens pensioner och till lagstiftning som ansluter sig till den. Bestämmelsen i 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän innebär att grunderna för bankpersonalens pensionsskydd, pensionsformerna, förutsättningarna för erhållande av pension, pensionsbeloppet samt de övriga materiella förutsättningarna för och innehållet i personalens pensionsskydd binds till pensionssystemet för statens tjänstemän och arbetstagare samt till de pensionslagar som nämns i 58 §. I 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän regleras sålunda på lagnivå grunderna för bankpersonalens pensionsskydd samt de marginella villkoren för pensionsskyddets materiella förutsättningar och innehåll.

Med hänvisning till det som anförs ovan anser jag att 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän och det nämna lagrummets hänvisning till lagen om statens pensioner samt till lagstiftningen i anslutning till den utgör en rättsligt grund som uppfyller det i lagens 80 § angivna kravet att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag.

Min ovanstående rättsliga slutsats gäller den på 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän baserade allmänna rättsliga grunden för Finlands Banks pensionsstadga. Utöver denna principiella granskning är det, liksom när det gäller den fråga som behandlas i klagomålet, nödvändigt att vid behov granska hur pensionsstadgans enskilda bestämmelser stämmer överens med de ovan behandlade kraven i grundlagens 80 § och i 58 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän. De enskilda bestämmelserna i pensionsstadgan för Finlands Bank får inte innehålla sådana villkor för erhållande av pension, sådana begränsningar när det gäller förmåner eller andra pensionsrät-

tigheter eller pensionsbelopp, sådana tilläggskrav eller å andra sidan bestämmelser om tilläggförmåner som i praktiska tillämpningssituationer på ett väsentligt sätt till förmån eller nackdel för pensions sökanden avviker från motsvarande allmänna bestämmelser om det statliga pensionsskyddet. Avvikelse är möjliga t.ex. beroende på Finlands Banks specialställning eller den särskilda karaktären av någon personalgrupps arbete. Om en avvikelse som gäller pensionsförmåner är väsentlig jämfört med lagen om statens pensioner och därtill ansluten lagstiftning, måste emellertid en lag stiftas i det fall att avvikelsen enbart gäller pensionsförmåner som tillkommer Finlands Banks personal.

Den ovan nämnda principen framgår av 58 § 2 mom. i lagen om Finlands Banks tjänstemän. Såsom ovan konstateras är utgångspunkten för lagens 58 § 1 mom. den att Finlands Banks anställda har rätt till pension i tillämpliga delar på samma grunder som när det gäller motsvarande statliga pensionsskydd. Närmare bestämmelser om innehållet i det statliga pensionsskyddet och om förutsättningarna för detta ingår framförallt i lagen om statens pensioner. Vad som i lagens 58 § 2 mom. föreskrivs om möjligheten att utfärda närmare föreskrifter om utbetalningen av pensioner och familjepensioner samt om pensionsskyddet ”i övrigt” innebär med beaktande av grundlagens 80 § inte någon möjlighet att i pensionsstadgan för Finlands Bank ta in sådana bestämmelser om pensionsskyddet och om pensions sökandes övriga rättigheter eller skyldigheter som på ett väsentligt sätt avviker från motsvarande bestämmelser i lagen om statens pensioner.

4.4 Bedömning av pensionsstadgans 2 b § 7 mom. samt av författningsnivån

Den ändring (2 b § 7 mom.) i pensionsstadgan för Finlands Banks som bankfullmäktige godkände 12.9.2000 gäller pensionsskyddet för medlemmar av bankens direktion, direktörer och andra tjänstemän om avses i 6 § i lagen om Finlands Banks tjänstemän samt för Finansinspektionens direktör, biträdande direktör chefsjurist och rådgivare, då en sådan tjänsteman övergår till en anställning hos Europeiska centralbanken (ECB). Enligt den nämnda bestämmelsen i pensionsstadgan blir pensionsrätten vilande och ålderspension eller förtida ålderspension från Finlands Bank beviljas inte förrän tjänstgöringen hos ECB har upphört. På motsvarande sätt avbryts utbe-

talningen av en redan beviljad pension till dess att pensionstagarens tjänstgöring hos ECB har upphört eller pensionstagaren fyllt 65 år.

En förutsättning för ålderspension eller förtida ålderspension är enligt lagen om statens pensioner (SPL 8 §) att förmånstagaren har uppnått pensionsåldern eller i fråga om förtida ålderspension den lägre ålder som anges i 8 § 2 mom. och att anställningen har upphört. I lagen om statens pensioner förutsätts att anställningen helt har upphört. Det är sålunda inte fråga om att den upphört enbart i den tjänst, det arbete eller tjänsteförhållande som förmånstagaren hade vid uppnåendet av pensionsåldern. Om förmånstagaren från en sådan anställning direkt övergår till en annan statlig anställning kan ålderspension eller förtidspension inte beviljas förrän den statliga anställningen helt har upphört.

Samma grundläggande krav för erhållande av ålderspension och förtidspension har gällt också Finlands Banks personal. Lagen om statens pensioner och pensionsstadgan för Finlands Bank har sålunda varit överensstämmande till denna del. Det tillägg som gjordes till pensionsstadgan för Finlands Bank, dvs. 2 b § 7 mom., gäller för det första bestämmandet av tidpunkten då de i denna punkt uppräknade tjänstemännens och arbetstagarnas anställning upphör. Enligt denna bestämmelse i pensionsstadgan anses anställningen ”i pensionshänseende fortsatta” till dess att den på ett tjänste- eller arbetsavtal baserade anställningen hos Europeiska centralbanken har upphört. Detta tillägg till pensionsstadgan innebär att för de i punkten nämnda tjänstemännen och arbetstagarna vid Finlands Bank uppställts ett tilläggskrav för erhållande av ålders- och förtidspension utöver de krav som gäller för de övriga tjänstemanna- och arbetstagargrupperna som omfattas av pensionsstadgan och som inte heller enligt lagen om statens pensioner gäller för någon grupp av tjänstemän eller arbetstagare.

Det tillägg som 12.9.2000 gjordes till pensionsstadgan för Finlands Bank baserades på uppfattningen att en anställning hos Finlands Bank och Europeiska centralbanken åtminstone i pensionsrättsligt avseende utgör en helhet. Denna uppfattning stöds bl.a. av det utlåtande som finansministeriets finansmarknadsavdelning 29.2.2000 gav bankfullmäktige. Enligt min åsikt ger denna uppfattning anledning till vissa rättsliga tillägsfrågor.

För det första: Bestämmelsen i 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank om bestämmande av tidpunkten för anställningens upphörande och om uppskjutande av pensionen är inte

baserad på de bestämmelser på lagnivå som gäller Finlands Banks eller dens tjänstemäns allmänna rättsliga ställning eller bankens eller dess tjänstemäns särställning. I det utlåtande som finansministeriets finansmarknadsavdelning 29.2.2000 gav Finlands Banks bankfullmäktige hänvisas visserligen till Finlands Banks ställning som en oskiljaktig del av Europeiska centralbankssystemet (ECBS). I det utlåtande som Finlands Banks direktion 1.10.2001 gav justitiekanslern och i bankens juridiska enhets till utlåtandet bifogade promemoria 16.8.2001 framförs beaktansvärda synpunkter på Finlands Banks rättsliga ställning inom Europeiska centralbankssystemet. Det är fråga om Finlands Banks ställning som självständig juridisk person och om att banken inte står i ett sådant rättsligt beroendeförhållande till Europeiska centralbanken att dessa två centralbanker kan anses höras till samma "koncern" eller i något annat avseende till samma system som arbetsgivare.

I fråga om Finlands lagstiftning konstaterar jag ytterligare att Finlands Banks statsförvaltningsrättsliga ställning framgår av grundlagen. Enligt grundlagens 91 § står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag. Enligt 1 § i lagen om Finlands Bank är Finlands Bank Finlands centralbank. Den är en självständig offentligrättslig inrättning. Enligt paragrafens 2 mom. fungerar Finlands Bank som en del av Europeiska centralbankssystemet, såsom bestäms i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. Grundlagens 91 § och 1 § i lagen om Finlands Bank samt beredningsmaterialet för dessa bestämmelser ger inte något stöd för uppfattningen att Finlands Bank och Europeiska centralbanken står i ett sådant rättsligt förhållande till varandra att detta skulle påverka löne- eller pensionsförmånerna för Finlands Banks tjänstemän och arbetstagare eller dessas tjänstemanna- eller arbetsrättsliga ställning i något annat avseende. Begränsningsbestämmelsen i pensionsstadgans 2 b § 7 mom. kan sålunda inte härledas från den allmänna lagstiftningen om Finlands Bank och Europeiska centralbanken samt om dessas anställda. Denna bedömning har uppenbarligen gjorts också i samband med ändringen av pensionsstadgan, eftersom ordalydelsen i 2 b § 7 mom. innehåller den uttryckliga preciseringen "anställningen anses i **pensionshänseende fortsätta**" (här med fet stil).

För det andra: Om så vore att en anställning hos Finlands Bank och en anställning hos Euro-

peiska centralbanken skulle utgöra en helhet (ens i pensionsrättslig bemärkelse) skulle en direkt följd av huvudregeln i pensionsstadgans 2 b § 1 mom. vara att ålders- eller förtidspension inte kan beviljas förrän "anställningen", dvs. det avlönade arbetet hos Europeiska centralbanken har upphört. Inte heller i 8 § i lagen om statens pensioner finns det specialbestämmelser om vad som avses med en statlig anställning i pensionsrättslig bemärkelse, utan detta definieras i allmänna ordalag i 1 § i lagen om statens pensioner. Finlands Banks personal har rätt till ålders- och förtidspension i enlighet med pensionsstadgans 1 § ("tjänste-, befattnings- eller arbetsförhållande eller annat därmed jämförbart anställningsförhållande till Finlands Bank"), som motsvarar 1 § i lagen om statens pensioner. Om man anser att en anställning hos Finlands Bank respektive Europeiska centralbanken ens "i pensionshänseende" är en anställning hos en och samma arbetsgivare, vore tillägget till pensionsstadgans 2 b § (7 mom.) om förutsättningarna för erhållande av ålderspension onödigt. Eftersom tillägget har ansetts nödvändigt har det samtidigt ansetts att den definition av tidpunkten för anställningens upphörande som ingår i pensionsstadgans 2 b § 7 mom. samt den i anslutning därtill föreskrivna begränsningen i fråga om beviljande av pension, inte direkt beror på den i pensionsstadgans 1 § ingående huvudregeln som inkluderar en definition av begreppet anställning hos Finlands Bank. Härav följer att det är fråga om en undantagsbestämmelse som gäller de i 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank uppräknade tjänstemännen och arbetstagarna vid banken och som på ett sätt som väsentligt avviker från lagen om statens pensioner begränsar (skjuter upp) de i pensionsstadgans 2 b § 7 mom. uppräknade tjänstemännens och arbetstagarnas rätt till ålders- och förtidspension, som i övrigt garanteras i pensionsstadgan. Denna bestämmelse i pensionsstadgan fungerar som ett uppskjutande villkor när det gäller de berörda tjänstemännens och arbetstagarnas personliga rättigheter. Ett sådant villkor kan åtminstone inte utfärdas på pensionsstadgans nivå.

Den andra möjligheten till undantag som 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank innebär gäller möjligheten att avbryta utbetalningen av en redan beviljad pension på grund av en anställning hos Europeiska centralbanken. Också denna bestämmelse i pensionsstadgan måste granskas i skenet av de grundläggande principerna för arbets- och tjänstepensionssystemen samt utifrån de på dessa baserade bestäm-

melserna i lagen om statens pensioner. Varken i lagen om statens pensioner eller i de övriga tjänste- eller arbetspensionslagarna finns det någon bestämmelse enligt vilken utbetalningen av en pension avbryts om den som får ålders- eller förtidspension på nytt tar en avlönad anställning. Detta gäller också den som får ålders- eller förtidspension enligt lagen om statens pensioner samt dennes möjligheter att efter beviljad pension på nytt ta en statlig anställning. Det är fråga om en av de viktigaste principerna i arbets- och tjänstepensionslagstiftningen, dvs. oantastbarhetsprincipen.

Såsom finansministeriet meddelar med anledning av en förfrågan från riksdagens bankutskott 4.6.1999 pågår vid statsrådet ingen beredning som syftar till att slopa möjligheten att inom antingen den privata eller den offentliga sektorn samtidigt få både lön och pension. Möjligheten att lyfta pension samtidigt som lön i en ny anställning har i lagstiftningen ordnats så att lagen om statens pensioner enligt dess 2 § inte gäller en anställning som ger förmånstagaren rätt till ålderspension på grundval av ett tjänste- och arbetsavtalsförhållande eller företagsverksamhet i enlighet med lagen om statens pensioner, med undantag för förtida ålderspension.

I lagen om statens pensioner och i de övriga arbets- och tjänstepensionslagarna är det sålunda fråga om att förmånstagaren inte har rätt till pension på grund av en sådan senare anställning som har börjat vid en tidpunkt då förmånstagaren redan enligt lag har haft rätt till pension på grund av en tidigare anställning. Den som ett tillägg till 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank utformade nya konstruktionen som innebär att utbetalningen av en pension som redan beviljats i enlighet med pensionsstadgan skall avbrytas, är fullständigt främmande för arbets- och tjänstepensionssystemet och är inte heller förenlig med den ovan nämnda principen om pensionsrättens oantastbarhet. Detta är enligt min åsikt fallet oberoende av hur man betraktar den nya anställningen från rättslig synpunkt.

På de ovan anförda grunderna har jag stannat för att bestämmelsen om uppskjutande av ålderspension och avbrytande av utbetalningen av redan beviljad pension i fråga om de tjänstemän vid Finlands Bank som räknas upp i 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank, i ekonomiskt hänseende innebär ett så stort och i rättsligt hänseende betydande undantag från pensionsrätten i enlighet med lagen om statens pensioner, att den inte kan utfärdas av bankfullmäktige på pensionsstadgans nivå. Den i pensionsstadgan

intagna bestämmelsen avviker så pass mycket från det statliga lagstadgade pensionsskyddet att den inte uppfyller den i 58 § 1 mom. i lagen om Finlands Banks tjänstemän nämnda förutsättningen att bankens anställda har rätt till pension i tillämpliga delar på samma grunder som när det gäller motsvarande statliga pensionsskydd. Om det fortfarande anses föreligga grunder för en sådan avvikelse som i sig avser en begränsad persongrupp men i ekonomiskt och principiellt avseende är betydande, måste ärendet sålunda skötas genom lagstiftningsåtgärder.

4.5 Lagstiftningsalternativ

I detta fall kommer två alternativa lagstiftningsmöjligheter i fråga, dvs. a) att i lagen ta in en delegeringsbestämmelse eller b) att i lagen ta in en materiell bestämmelse om saken.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin utlåtan-depraxis redan före grundlagsreformen uppställt villkor och begränsningar för delegering genom en vanlig lag. Utskottet har ansett att det inte är möjligt att med en vanlig lag delegera behörighet att begränsa grundläggande rättigheter eller utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättsliga ställning. Utskottet har också redan innan grundlagen stiftades i sin praxis uppmärksammat betydelsen av exakta och noga avgränsade bemyndiganden samt den materiella innebörden av delegeringen. Genom den uttryckliga bestämmelsen om delegering av lagstiftningsbehörighet i grundlagens 80 § har kraven ökat i detta avseende.

Såsom konstateras ovan bestäms de materiella grunderna för Finlands Banks personals pensionsrätt och -förmåner genom lagen om statens pensioner och den därtill anslutna lagstiftnings bestämmelser om pensionsrätt och -förmåner. De centrala materiella bestämmelserna om pensionsrätten och förutsättningarna för erhållande av pension har från första början ingått i lagen. Av lagen om statens pensioner och övriga lagar framgår för det första vad som avses med statlig anställning. I lagen föreskrivs vidare om pensionsfallsbegreppet (pensionsålder, arbetsförmåga, arbetslöshet osv.) samt om de övriga förutsättningarna för erhållande av pension (t.ex. anställningens upphörande). I lagen finns också detaljerade bestämmelser om avbrytande av pensionsutbetalning samt om återkrav av beviljad pension. Sådana bestämmelser kan numera inte genom en förordning av statsrådet utfärdas inom statens pensionssystem med stöd av en dele-

geringsbestämmelse. Enligt min åsikt råder det inget tvivel om att om avsikten varit att utsträcka en sådan bestämmelse om uppskjutande av pension eller avbrytande av pensionsutbetalning som den som ingår i 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank till statens tjänstemän eller arbetstagare, måste i lag tas in heltäckande bestämmelser om saken. Genom en statsrådsförordning kunde utfärdas närmare bestämmelser om hur de ovan nämnda begränsningarna som påverkar den lagstadgade pensionsrätten samt pensionsförmånernas innehåll och belopp verkställs i praktiken.

Om en delegeringsbestämmelse som innebär att lön från Europeiska centralbanken kan betalas samtidigt som pension från Finlands Bank skulle fogas till lagen om Finlands Banks tjänstemän skulle detta innebära att Finlands Banks eget pensionsansvariga förvaltningsorgan, dvs. bankfullmäktige, skulle ges ett öppet bemyndigande i ett ärende som har relevans för pensionskyddets innebörd och förmånstagarens pensionsbelopp. Det vore fråga om ett betydande undantag med verkningar som sträcker sig till en begränsad persongrupp och om en sådan begränsning (med uppskjutande verkan) av pensionsrätten att dennas centrala innehåll måste framgå av själva lagen. Den skulle sålunda inte få bli beroende av en hierarkiskt sett lägre normgivares prövning. Följaktligen kan det inte anses vara en tillräcklig åtgärd att foga ett bemyndigande om saken till lagen om Finlands Banks tjänstemän. Om en sådan begränsning (med uppskjutande verkan) i fråga om beviljandet eller utbetalningen av pensionsförmåner skulle gälla inom statens pensionssystem och andra arbetspensionssystem, kunde den genomföras också i Finlands Banks pensionssystem direkt med stöd av 58 § ("på samma grunder" -regeln) i lagen om Finlands Banks tjänstemän. Eftersom detta inte är fallet kan den ifrågavarande begränsningen, som på ett väsentligt sätt påverkar pensionsrätten och pensionsförmånerna, endast genomföras på så sätt att i en lag, närmast i lagen om Finlands Banks tjänstemän, tas in en detaljerad bestämmelse om begränsningen.

4.6 De grundläggande rättigheterna vid bedömningen av lagstiftningsfrågan

I detta beslut är det endast fråga om författningsnivån när det gäller den i 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank ingående avvikande bestämmelsen om när anställningen

upphör samt begränsningen av pensionsrätten och uppskjutandet av pensionsbetalningen. Finlands Bank kan internt ta ställning till frågan om det fortfarande är motiverat och nödvändigt att i pensionsstadgan ha kvar en sådan bestämmelse om begränsning av pensionsrätten som det här är frågan om. Vid bedömningen av om en ändring av lagstiftningen är nödvändig måste frågan granskas och bedömas utifrån bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna i grundlagens 2 kap. Såsom konstateras ovan innebär 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank, som gäller en begränsad personkrets, ett klart undantag från lagen om statens pensioner och övriga lagar om förvärvspension i fråga om beviljandet och utbetalningen av pension. Undantagsbestämmelsen har ett klart samband åtminstone med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Enligt grundlagens 6 § 2 mom. får ingen "utan godtagbart skäl" särbehandlas bl.a. på grund av ålder "eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person". Bland annat i finansministeriets personalavdelnings utlåtande till Finlands Bank hänvisas till att 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan har samband med de lägre pensionsåldrarna för äldre personer som länge varit i Finlands Banks anställning. Innan ett eventuellt lagstiftningsförslag läggs fram är det skäl att utreda och ta ställning till frågan om denna konkreta synpunkt som gäller en relativt begränsad persongrupp är en i grundlagens 6 § 2 mom. avsedd godtagbar grund som innebär att undantag som för en mycket begränsad persongrupp har kännbara pensionsrättsliga verkningar kan stadgas i vanlig lagstiftningsordning.

Genom 2 b § 7 mom. i pensionsstadgan för Finlands Bank begränsas pensionsförmåner som bankens anställda har tjänat in i anslutning till sin lön. Den för arbets- och tjänstepensionslagstiftningen grundläggande principen att en genom personliga arbetsprestationer intjänad pension är oantastbar följer av bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagens 15 §. Eftersom pensionsstadgans 2 b § 7 mom. som innebär att pensionen lämnas vilande tillämpas tills förmånstagaren fyller 65 år, kan förmånstagaren beroende på i vilken ålder han eller hon går i förtida ålderspension förlora flera års pension. När en eventuell lagändring övervägs är det skäl att ta ställning till frågan om en lagändring som gäller redan intjänad person innebär ett sådant begränsat undantag i förhållande till grundlagens bestämmelse om egendomsskydd att lagändringen av denna anledning måste stiftas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 73 §.

Polisens förfarande under en demonstration

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko
Jonkkas beslut 23.2.2004, dnr 440/1/02

KLAGOMÅL

I ett klagomål till justitiekanslern kritiserade klaganden det sätt på vilket Böledistriktet inom polisinspektionen i Helsingfors härad agerade i samband med en demonstration 17.4.2002 som ordnats av föreningen Suomen palestiinalaisten siirtokuntayhdistys. Polisen hade gripit klaganden när demonstrationen skulle börja, tagit klaganden i förvar och släppt honom först när demonstrationen led mot sitt slut.

Klaganden uppgav att han hade kommit till demonstrationen invid Operan precis när den skulle börja. Två polismän hade utan förvarning tagit transportgrepp på klaganden och fört honom till Helsingfors polisinspektionens lokaler som var belägna några hundra meter därifrån. Klaganden hade varit frihetsberövad i en och en halv timme. Som skäl till sitt förfarande uppgav polisen för klaganden dennes uppträdande vid en annan demonstration som några dagar tidigare hade ordnats i Helsingfors centrum.

Enligt klagandens egen uppfattning hade han inte uppfört sig klandervärdt under den tidigare demonstrationen. Polisen hade inte under demonstrationen eller efter den, trots att det redan hade förflutit flera dagar, varit i kontakt med klaganden för att upplysa honom att hans uppträdande hade varit föremål för kritik. Klaganden ansåg att polisen lagstridigt hade hindrat honom från att utöva sin grundlagsenliga yttrandefrihet och rätt att demonstrera. Vidare ansåg klaganden att polisen hade ingripit i hans likaså grundlagsenliga rätt till personlig frihet. Klaganden bad justitiekanslern pröva lagligheten i polisens förfarande.

UTREDNING I ÄRENDET

I ärendet inhämtades en utredning från polisinspektionen i Helsingfors härad och ett yttrande från inrikesministeriets polisavdelning.

AVGÖRANDE

Händelsförloppet

Av utredningen framgår att den situation som krävde övervakningsåtgärder från polisens sida

uppkommit genom att föreningen Suomen palestiinalaisten siirtokuntayhdistys beslöt ordna en demonstration i närheten av Operan, där Israels ambassad samtidigt ordnade en jubileumsmottagning med anledning av sin nationaldag. Inbjudna gäster var bl.a. representanter för diplomatkåren samt högt uppsatta beslutsfattare inom den offentliga förvaltningen och näringslivet. Av utredningen framgår att polisen på grund av det tillspetsade läget i Mellanöstern var tvungen att satsa mer än normalt på säkerhetsåtgärder. Överkommissarie PP ledde polisens aktion medan kommissarie PÅ var fältchef.

Enligt utredningen hade en liknande demonstration ordnats 13.4.2002, dvs. fyra dagar innan, i närheten av Israels ambassad på Estnäsgratan inom Helsingforspolisens centrumdistrikts område.

Kommissarie PÅ uppgav att han några timmar innan demonstrationen vid Operan skulle börja hade fått veta att en finländsk mansperson som deltagit i demonstrationen fyra dagar tidigare under den hade uppträtt iögonfallande upphetsat och genom sina rop försökt få övriga demonstranter att röra sig framåt och därmed bidragit till den spända situation som uppkommit. Kommissarie PÅ beslöt därför att skrida till handling: ”I samband med ordergivningen gav jag ett noggrant signalement på mannen och gav order om att han skulle gripas med stöd av 20 § i polislagen till skydd mot brott och störande uppförande.” Kommissarie PÅ motiverar sitt handlande på följande sätt: ”Med beaktande av situationen och hotbilden just då ansåg jag att det fanns tillräckliga grunder för att gripa den person som några dagar tidigare under en annan demonstration hade uppviglat andra.” Kommissarien konstaterar att han gjort den bedömningen att gipanden i samband med demonstrationer i allmänhet kan genomföras antingen genast i början eller senare under demonstrationen endast om den som skall gripas befinner sig i något av de främsta leden.

Överkommissarie PP uppger att han från många håll hade fått höra att situationen under demonstrationen i närheten av Israels ambassad 13.4.2002 hade varit ”kritisk och nära nog urartat på ett sådant sätt att folkmassor hade kunnat tränga sig in på av polisen isolerade områden”. I en tilläggsutredning meddelar PP att kommissarie PÅ av ”en polisinspektion som arbetar med riktäckande underrättelseverksamhet” hade fått uppgifter enligt vilka ”en person med exakt samma signalement som klaganden under en demonstration som ordnades 13.4.2002 hade gjort sig

skyldig till ett sådant brott att han under normala förhållanden skulle ha gripits av polisen". Inget gripande gjordes under den förra demonstrationen och inte heller någon brottsanmälan eftersom "mannens identitet inte kunde fastställas och tröskeln för brottsanmälningar i allmänhet i demonstrationssituationer i praktiken är rätt hög, delvis beroende på dessa tillställningars natur." Överkommissarie PP uppger ytterligare att han genom att kontakta en kommissarie i centrumdistriktet hade försäkrat sig om att de nämnda uppgifterna höll streck. Enligt PÅ hade polisen inga andra uppgifter om klaganden: "Vid den tidpunkten var klaganden en helt okänd person för oss".

När klaganden uppenbarade sig på platsen för demonstrationen greps han nästan omedelbart av en polispatrull och fördes till polisens närbelägna arrestlokal samt frigavs strax innan demonstrationen var slut. Tiden för frihetsberövandet var ungefär en och en halv timme. Polispatrullen underättade kommissarie PÅ om gripandet och hållandet i förvar. PÅ underrättade i sin tur överkommissarie PP. Enligt utredningen accepterades åtgärden av polismännen PÅ och PP, som bägge hörde till polisbefälet.

På klagandens förfrågan uppgav den ena av de två polismän som genomfört gripandet att klaganden hade gripits på grund av sitt störande uppträdande under en tidigare demonstration.

På den till klagandens bifogade blankett där gripandet och tagandet i förvar registrerades har som skäl för gripandet antecknats "Gripande till skydd mot brott eller störande beteende (Polislagen 20:3). Den gripne har uppträtt störande och provocerande under en tidigare, motsvarande demonstration. Hade förra lördagen uppviglat demonstranter att forcera ett specialhinder." Kommissarie PÅ har antecknats som den som fattade beslut om gripandet och två vid namn nämnda äldre konstaplar som de som genomförde gripandet.

Bedömning av polisens förfarande

Den tillgängliga utredningen visar att polisen har haft grundad anledning att under rådande omständigheter förhålla sig med fullaste allvar till säkerhetsarrangemangen kring demonstrationen 17.4. Det är även skäl att beakta att till och med en representant för de palestinier som ordnade demonstrationen i samband med diskussioner med polisen hade hänvisat till störningarna under den fyra dagar tidigare ordnade demon-

strationen och gjort den bedömningen att vissa deltagare hade varit "mycket upphetsade". Enligt vad polisen uppger hade den person som representerade palestinierna under diskussionerna sagt att han inte kan lämna några garantier för att demonstrationsarrangörerna under den nya demonstrationen kan kontrollera samtliga deltagare.

Av allt att döma har polisen sålunda haft anledning att bereda sig på olika störningsmoment som hade kunnat rikta sig såväl mot demonstrationsfriheten som utomstående.

Ett faktum är att en person vars signalement stämmer in på klaganden under demonstrationen 13.4 i något avseende hade uppträtt på ett sätt som uppmärksammades av polisen. Beskrivningen av uppförandet är emellertid mycket allmänt hållen i utredningen, särskilt med hänsyn till att polisen motiverat sina senare åtgärder uttryckligen med uppträdandet under den tidigare demonstrationen. PÅ nämner i sin utredning att beteendet var närmast "aggressivt samt hade en uppviglande och anstiftande effekt på andra demonstranter", medan PP igen konstaterar att klaganden under en tidigare demonstration också gjort sig skyldig till ett brott — dock utan att precisera detta påstående. Av utredningen att döma rådde det under den tidigare demonstrationen en allmänt upphetsad stämning som PP har beskrivit med att en person vars signalement stämde in på klaganden "varit omringad av cirka tretusen aggressiva demonstranter och att situationen också i övrigt höll på att utvecklas i en riktning som varken polisen eller arrangörerna längre kunde kontrollera".

Aven om man anser att polisen hade skäl för den lägesbedömning beträffande de allmänna säkerhetsarrangemangen inför demonstrationen 17.4 bör i detta fall särskilt avseende fästas vid om polisen hade lagliga grunder för att på de skäl som anförts gripa klaganden. Klaganden, som hade anlät till demonstrationsplatsen strax innan han blev gripen, har inte ens påstått uppträtt störande eller på ett sätt som framkallat fara vid demonstrationen. Den enda beskrivningen av klagandens uppträdande vid demonstrationen 17.4 baserar sig på andrahandsuppgifter och är en iakttagelse som gjorts av en överkonstapel. Enligt denna beskrivning i utredningen skulle klaganden ha kommit till platsen "röd i ansiktet och flåsande av upphetsning".

Polisinrättningen och kommissarie PÅ har i sina utredningar motiverat gripandet och tagandet i förvar för den tid demonstrationen pågick med bestämmelserna i 20 § i polislagen. Inrikes-

ministeriets polisavdelning har i sin efterhandsbedömning ansett att en sådan fara som avses i lagrummet kunde ha varit att klaganden ”utifrån de uppgifter polisen hade om dennes tidigare uppträdande skulle ha gjort sig skyldig till ett agerande som kunde ha resulterat i att demonstrationen i värsta fall blivit ett våldsamt upplopp som skulle ha äventyrat säkerheten för fredliga demonstranter, utomstående samt VIP-gäster i operahuset”.

I rättsligt hänseende skall fallet bedömas mot bakgrunden av 20 § i polislagen och 17 och 13 § i grundlagen.

Polislagens 20 § 1 mom. förutsätter att det finns en underbyggd bedömning av om en person ”sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott”. Utgångspunkten för en sådan bedömning skall enligt lagrummet vara personens hotelser eller övriga uppförande. Både denna formulering och det uttryck som använts för att beskriva tröskeln för ett ingripande (”sannolikt”) ger vid handen att en förutsättning för tillämpning av lagrummet är konkreta fakta på vilka bedömningen om sannolikheten till att personen i fråga skall göra sig skyldig till angivna brott i det aktuella läget kan grundas. Ett antagande om en allmän fara som enbart baserar sig på någons uppförande vid en tidigare demonstration och enligt vilken dennes närvaro vid en ny demonstration kan leda till en situation som i värsta fall utvecklas till ”våldsamt upplopp” vilket i sin tur kunde leda till sådana rättskränkningar som avses i lagrummet är alltför abstrakt för att uppfylla de förutsättningar som anges i 20 § 1 mom. i polislagen. Enligt min uppfattning förutsätter lagrummet en konkretare och mer individualiserad grund för sannolikhetsbedömningen än vad som har förts fram vid utredningen av det föreliggande fallet.

Enligt polislagens 20 § 2 mom. kan åtgärder vidtas om en person uppför sig synnerligen störande eller orsakar överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Formuleringen i bestämmelsen tyder på att personen i fråga skall vara i färd med att genom sitt uppförande skapa de i lagrummet nämnda påföljderna för att en åtgärd skall vara motiverad. Villkoret är således att den person som skall gripas redan ”uppför sig synnerligen störande”, varvid det störande uppförandet kan avbrytas genom polisens ingripande, eller att uppförandet är av sådan art att det orsakar överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Lagrummet förutsätter ett omedelbart samband mellan uppförandet och följderna. Det handlar

alltså inte om några allmänna slutsatser beträffande en persons ”farlighet” utifrån dennes tidigare uppförande (det är skäl att observera att det i bestämmelsen t.ex. inte sägs att personen i fråga ”sannolikt kommer att orsaka fara” utan uppförandet skall enligt det sätt på vilket bestämmelsen är utformad redan ha *orsakat överhängande fara*).

Det strider mot rättsstatsprinciperna att polisen med hänvisning till en abstrakt ”allmän ordning och säkerhet” och med en utvidgad tolkning av formuleringen i 20 § 2 mom. i polislagen skulle kunna begränsa människors grundlagstryggade rättigheter. (Jag hänvisar i detta sammanhang även till min artikel Näkökohtia näyttökynnyksistä i festskriften till professor Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003 s. 153-154 och fotnot 43).

Utifrån denna bedömning anser jag att polisen inte i skenet av den tillgängliga utredningen och en grundlagspositiv tolkning av 20 § i polislagen ens hade haft rätt att ge order om att klaganden skulle avlägsnas från demonstrationsplatsen så fort han visade sig där, dvs. haft rätt att på förhand hindra honom från att utöva sin rätt att demonstrera. Ännu mindre hade polisen rätt att i föreliggande situation gripa klaganden och hålla honom i förvar i över en timme. Den sist nämnda åtgärden förutsätter dessutom att ”det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte annars kan avvärras”. Gripande är avsett att vara en lösning i sista hand. I utredningen försöker man motivera åtgärden närmast med allmänna erfarenhetsbaserade iakttagelser om olika metoders användbarhet under demonstrationer (”det är extremt svårt att avlägsna personer från platsen i samband med en demonstration” och ”gripande kan i allmänhet ske endast i början av en demonstration”). De medel som 20 § 3 mom. i polislagen ger skall dock kunna anknytas konkretare och mer specifikt till avvärrande av de följder som avses i lagrummet och användas endast som en yttersta åtgärd.

Inrikesministeriets polisavdelning gör i sitt yttrande en betydligt försiktigare bedömning av polisens förfarande: ”Vid en efterhandsbedömning av PP:s och PÅ:s handlande kan det anses något överdimensionerat i ljuset av en grundlagspositiv tolkning av 20 § i polislagen”. Som sin slutsats konstaterar polisavdelningen att PÅ och PP inte ”enligt inrikesministeriets uppfattning har överskridit sin prövningsrätt eller använt den på ett klandervärd sätt så att det skulle motivera åtgärder mot dem”. Polisavdelningens utgångspunkt är dessutom att ”fallet också bör bedömas

med hänsyn till två grundläggande rättigheter. Demonstranterna utnyttjade sin mötes- och församlingsfrihet enligt grundlagens 13 §. De som var föremål för demonstrationen samt utomstående personer kan å sin sida åberopa sin rätt till liv, personlig frihet och integritet samt säkerhet enligt grundlagens 7 §." I polisavdelningens argumentation understryks inte i avvägningen i tillräcklig utsträckning *den grundlagstryggade friheten för den som var föremål för polisåtgärden*, vilket vid en grundlagspositiv tolkning av polislagens 20 § borde ha varit det främsta grundrättsargumentet.

I den rättsliga bedömningen av polisens förfarande är det ännu skäl att beakta ett viktigt särdrag i det aktuella fallet som både de som lämnat utredning och inrikesministeriets polisavdelning endast har berört kort: Kommissarie PÅ hade enligt egen utsägo *redan innan demonstrationen inleddes* (dvs. vid ordergivningen) gett order om att en person som motsvarade klagandens signalement skulle gripas. En sådan *på förhand given order om gripande* överensstämmer enligt min uppfattning inte med polislagens 20 § — åtminstone inte på basis av det som anförts i utredningen. Jag hänvisar till det jag anfört ovan om det klara samband som krävs mellan en persons uppförande och den störning eller fara som följer därav, vid tolkningen av polislagens 20 §.

Slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar jag att ordern om att gripa och hålla klaganden i förvar inte under de omständigheter som rådde var juridiskt hållbar. Förfarandet kunde inte grunda sig på 20 § i polislagen — vilken polisen har åberopat — och inte heller på någon annan bestämmelse i lag. Kommissarie PÅ:s ansvar reduceras inte av att hans förman, överkommissarie PP uppger sig i efterhand i egenskap av ansvarig för hela insatsen ha godkänt och bekräftat förvarsbeslutet samt påtagit sig "fullt ansvar" för åtgärden.

Vid bedömning av det klandervärda i kommissarie PÅ:s förfarande och vid övervägandet av åtgärder är det emellertid skäl att beakta att såväl PÅ:s närmaste överordnade (jfr polisrättningens och överkommissarie PP:s utredningar) som polisens högsta ledning (polisavdelningens yttrande) förefaller ha en helt eller nära nog överensstämmande tolkning av 20 § i polislagen, med stöd av vilken PÅ vidtog åtgärden. Av detta kan den slutsatsen dras att PÅ i sitt förfarande endast har följt en i polisverksamheten allmänt accepte-

rad linje vid tolkningen av 20 § i polislagen och i avvägningen av de grundläggande rättigheterna.

Vid bedömning av kommissarie PÅ:s förfarande anser jag det likaså skäligt att också fästa avseende vid att situationen som helhet uppenbarligen varit komplicerad när säkerhetsarrangemangen inför demonstrationen planerades, vilket i ett läge som krävde snabba beslut ytterligare har ökat pressen på polismännen.

Åtgärder

Med stöd av det som anförs ovan uppmärksammar jag kommissarie PÅ på den grundlagspositiva tolkning av 20 § i polislagen som jag redogjort för ovan. Jag uppmärksammar även överkommissarie PP och polisrättningen vid Helsingfors härad på detta. Jag sänder dessutom detta avgörande till inrikesministeriets polisavdelning för kännedom.

Utredningen av ekonomiska brott vid polisrättningen i Helsingfors härad

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas
brev till inrikesministeriet 20.2.2004, dnr 10/50/03

1 Inspektionsiakttagelser

I samband med en inspektion av kriminalpolisensheten vid polisrättningen i Helsingfors härad 22.1.2003 framgick det att förundersökningen av särskilt ekonomiska brott släpade efter kraftigt vid enheten för ekonomiska och egendomsbrott.

På eget initiativ har jag prövat förundersökningssituationen vid polisrättningen i Helsingfors härad och särskilt vid dess enhet för ekonomiska och egendomsbrott.

I den utredning polisrättningen 27.11.2003 lämnade på min begäran anför den att anhopningen av ekobrottsärenden i huvudsak är en följd av bristande personella resurser. I utredningen sägs bl.a.: "*Samtidigt som de krav som ställs på förundersökningen har skärpts, i synnerhet efter revideringen av rättegångsförfarandet i brottmål, har antalet personer inom den enhet som arbetar med undersökning av ekonomiska brott minskat väsentligt. De fall som undersöks är dessutom allt mer systematiska och omfattande.*" Vidare anför polisrättningen att "*antalet ekobrottsutredare har minskat konsekvent från 1996-*

1998". Enligt en utredning har antalet oavslutade ekobrott ökat hos dem som på heltid arbetar med sådana brott så att de 1998 uppgick till 249 och 2003 till det dubbla, dvs. 550. Även undersökningstiderna har hela tiden blivit längre och var 2003 i genomsnitt 500 dagar i ekobrottsärenden.

Man har varit tvungen att ge avkall på de mål som i resultatplanen för 2003 uppställdes för enheten för ekonomiska och egendomsbrott inom polisrättningen i Helsingfors härad. Uppföljningen har bl.a. tagit fasta på målet att det vid utgången av 2003 inte längre skulle finnas oavgjorda ärenden som inkommit före 1.1.2000. Enligt en 10.2.2004 daterad tilläggsutredning från chefen för enheten för egendoms och ekonomiska brott fanns det 4.2.2004 sammanlagt 740 oavslutade ärenden (av vilka en del är s.k. R-meddelanden som klassificerats som annat än ekonomiska brott.)

Vid tidpunkten ovan fanns det ännu 39 oavgjorda ärenden som inkommit före 1.1.2000. I en del av ärendena hade förundersökning inte kunnat inledas t.ex. för att den person som misstänktes för brottet inte hade kunnat nås. Men det finns också ärenden där det inte förefaller att finnas några jämförbara "tekniska" hinder för att inleda förundersökning. Två av de oavgjorda fallen härrör från 1996 i vilka man "bett om åklagarens ställningstagande till om det rör sig om den grova eller vanliga gärningsformen av gäldenärsbrott". Bland de oavgjorda fallen från 1998 är vissa sådana där "dröjsmålet med undersökningen beror på att utredaren inte har vidtagit några åtgärder", men flera fall från 1999 har kommenterats med att "undersökningen skjutits framåt upprepade gånger till följd av resursbrist". Bland de ärenden som inkommit 2000 finns det flera fall där undersökningen ännu inte ens påbörjats. Av utredningen framgår klart att den i grundlagen tryggade rätten för var och en att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol är äventyrad i de ovan relaterade fallen. Vid bedömning av vad som bör anses som en skäligen förundersökningstid bör det ändå beaktas att det (i många fall) är fråga om den första fasen i en behandling som sedan följs av åtalsprövningsfasen och en eventuell handläggning i olika rättsinstanser.

Med avseende på ett fungerande straffrättsligt system samt jämlikhetsprincipen är det ytterligare ett problem att den otillfredsställande situationen på undersökningsfronten enligt utredningen samtidigt har konsekvenser för hur många ekonomiska brottmål som kan tas upp för undersökning på eget initiativ och till och med för skatte-

myndigheternas benägenhet att brottsanmäla misstänkta fall.

Utifrån den utredning som förelagts mig har jag inga möjligheter att bedöma vilket det primära problemet vid Helsingfors polisrättning egentligen är när det gäller undersökningen av ekonomiska brott (bristande resurser eller resursfördelningen inom polisrättningen/brister i utredningsorganisationen/svårighetsgraden i relation till specialkompetensen?)

2 Grundrättighetsaspekten

Såväl i grundlagen som i internationella konventioner om mänskliga rättigheter säkerställs vars och ens rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Europeiska människorättsdomstolen har upprepade gånger i sina avgöranden understrukit att behandlingstiden för brottmål inte får bli för lång.

Europeiska människorättsdomstolen har nyss behandlat denna människorättsaspekt i fallet Kangasluoma versus finska staten (48339/99). Domstolen ansåg att finska staten vid behandlingen av det aktuella ekonomiska brottet hade brutit mot artikel 6.1 i människorättskonventionen eftersom behandlingen med beaktande av förundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling enligt domstolen tagit oskäligt lång tid i anspråk. Den totala behandlingstiden från att förundersökningen inleddes till att domstolsavgörandet vann laga kraft var sju år och fyra månader. Människorättsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att enligt dess vedertagna rättspraxis anses en person vara åtalad bl.a. från det att förundersökning mot honom eller henne har inletts och ett officiellt meddelande om förundersökningen har lämnats eller förundersökningen har fått mot den misstänkte riktade verkningar.

Det är givet att den rätt till en rättvis rättegång inom skäligen tid som tillerkänns alla i artikel 6.1 i människorättskonventionen inte förverkligas om enbart förundersökningen räcker många år. Även de inhemska laglighetsövervakarna har uppmärksammat problemet med dröjsmål med förundersökningar.

Den situation som för tillfället råder i fråga om undersökning av ekonomiska brott i Helsingfors är ohållbar med beaktande av grundrättighetsaspekten, eftersom rentav åtta år gamla fall är föremål för aktiv undersökning medan man i fall som redan blivit fyra år gamla inte ens har påbörjat undersökningen. Det är särskilt oroväckande att utredningen av ekonomiska brott har blivit

sämre i Helsingfors under de senaste åren. Det kan nämnas att det i januari 2004 kom in över 30 ärenden samtidigt som endast sju ärenden avslutades.

Av allt att döma har Helsingfors polisinsättning de största problemen med undersökning av ekonomiska brott, men jag har även gjort motsvarande iakttagelser på andra håll i landet. Ett klagomål som jag nyss avgjorde och som gäller den regionala brottsundersökningen i Västra Nyland är ett exempel på detta. Också i det fallet har väntan på att den aktiva undersökningen skall inledas dröjt anmärkningsvärt länge.

I sin utredning förklarade undersökningsledaren situationen särskilt med de bristande resurserna för undersökning av ekonomiska brott. Men han framhöll också behovet av att utveckla förundersökningsmetoderna som ett sätt att snabba på utredningarna av ekonomiska brott.

Jag är väl medveten om att man i olika sammanhang har tagit upp problemet med dröjsmål med förundersökningar, särskilt när det gäller ekonomiska brott. I slutrapporten för projektutredningen Rikostutkinnans tila (Polisavdelningens publikation 4/2003) analyseras läget när det gäller undersökning av ekonomiska brott, med framhämtade av både orsak och verkan. I rapporten konstateras bl.a. att brottanmälningströskeln för beskattaren har stigit märkbart eftersom ”ingen av de enheter inom polisen som utreder ekonomiska brott vill ta sig an nya, pågående brott.”

Av rapporten framgår att det finns många aspekter på problematiken men det konstateras samtidigt att utredningen av ekonomiska brott bör ses som en process vars ”utsträckning i tid går att åtgärda”.

3 Åtgärder

Förundersökningstiden har ett klart och konkret samband med den enskilda individens rätts-säkerhet. Det är inte enbart fråga om ett abstrakt förvekligande av det straffrättsliga ansvaret. Det handlar om den enskilda individens rätt att få ett ärende som gäller honom eller henne behandlat inom skäligen tid. Om undersökningen av ekonomiska brott tar flera år i anspråk redan i förundersökningsfasen föreligger det en risk för att hela behandlingstiden enbart av detta skäl i omfattande mål blir så lång att läget blir ohållbart när man beaktar Europeiska människorättsdomstolens tillämpning av artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen. På basis av utförda inspektioner förefaller läget i detta avseende vara

särskilt svårt i polisinsättningen vid Helsingfors härad. I min egenskap av laglighetsövervakare anser jag det nödvändigt att åtgärder vidtas för att förbättra situationen.

Jag uppmärksammar inrikesministeriets polisavdelning på det jag anført ovan för att den skall överväga vilka medel som står till buds för att förbättra situationen så att den harmonierar med 21 § 1 mom. i grundlagen och artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen. Jag uppmanar polisavdelningen att inom detta år meddela vilka konkreta åtgärder den har vidtagit.

Jag sänder detta brev även till polisinsättningen i Helsingfors härad för kännedom.

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade i ett brev 17.1.2005 att man under år 2004 hade vidtagit flera betydande åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen och undersökningen av ekonomiska brott och att resultaten av brottundersökningen särskilt när det gäller undersökningstiden kommer att förbättras avsevärt till slutet av år 2005.

Behandlingen av EU-ärenden och utvecklingsbehoven

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till riksdagen 16.2.2004, dnr 14/21/03

Kommissionen för översyn av EU-procedurer, som tillsattes av talmanskonferensen 21.11.2003, har bett justitiekanslern lämna ett yttrande om sina iakttagelser när det gäller ordningen för behandling av EU-ärenden samt eventuella behov av förbättringar.

Jag konstaterar allmänt att när det gäller sändande av skrivelser från statsrådet till riksdagen i enlighet med 96 § i grundlagen har det inte uppdragats några nämnvärda problem i samband med listagranskningen inför statsrådets allmänna sammanträden. Med tanke på eventuella förbättringar uppmärksammar jag högaktningfullt översynskommissionen på de omständigheter justitiekanslern i sin tillsyn över statsrådet fäster avseende vid i skrivelserna. Dessutom anför jag att det bör övervägas om det vore motiverat att i skrivelserna inta ett särskilt avsnitt om relationen mellan ett förslag till EU-författning och grundlagens bestämmelser, med särskild tyngdpunkt på grundrättighetsaspekten.

När det gäller statsrådets skrivelser till riksdagen har vid justitiekanslersämbetet avseende för

det första fästs vid att förslag till författningar och överenskommelser som bereds inom ramen för Europeiska unionen vederbörligen och i rätt tid tillställts riksdagen. Om det förekommit dröjsmål med sändandet av ärendet till riksdagen har det ställts krav på att det av skrivelsen skall framgå i vilket behandlingsskede ärendet är inom unionen, för att riksdagen i utskottsbehandlingen skall kunna bedöma möjligheterna att i tid underrätta de nationella myndigheter som ansvarar för ärendets fortsatta beredning om det nationella lagstiftande organets ståndpunkt i ärendet. När det gäller kravet på att skrivelser skall sändas i god tid hänvisar jag till mitt brev 16.12.1998 (dnr 34/20/98) till riksdagens stora utskott, där jag med anledning av stora utskottets meddelade lyft fram vikten av att noggrant och vederbörligen följa den rättsliga förpliktelse som ingick i den tidigare 54 b § i riksdagsordningen. Mitt ställningstagande sändes för kännedom till ministeriernas kanslichefer för att dessa skulle vidarebefordra dem till de tjänstemän som ansvarar för beredningen av U-ärenden.

Eftersom den rättsliga grunden är av väsentlig betydelse när maktfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna definieras har det vid justitiekanslersämbetet ansetts viktigt att den framgår av promemoriorna. Om behörighetsgrunden har varit tolkbar har det ansetts att även detta skall framgå av promemorian, ävensom statsrådets ståndpunkt. Likaså skall statsrådets ståndpunkt till själva förslaget framgå av skrivelsen till riksdagen för kännedom och bedömning där. Det händer ibland att statsrådets ståndpunkt är öppen ännu i det skedet när en skrivelse sänds till riksdagen. Enligt min uppfattning skall detta vara möjligt i undantagsfall eftersom det viktigaste är att förslaget i god tid kan sändas till riksdagen. Enligt min uppfattning är det väsentliga att riksdagen under behandlingens gång får kännedom om statsrådets ståndpunkt.

Riksdagens utskott har i samband med den nationella behandlingen av EU-författningar fäst avseende vid grundrättighetsaspekten. Detta gäller särskilt grundlagsutskottets ställningstaganden (GrUU 44/2001 rd, GrUU 44/2002 rd). Eftersom förslagen till EU-författningar allt oftare har kopplingar till de grundläggande rättigheterna, exempelvis när det gäller polissamarbete och samarbete på straffrättens område, finner jag det motiverat att dessa frågor behandlas som ett eget avsnitt i skrivelserna. Det är också på sin plats att eventuella andra grundlagskopplingar i förslagen lyfts fram i skrivelserna. Enligt min uppfattning är detta befogat också med tanke på

behandlingen i riksdagen. Responsen från riksdagsbehandlingen är viktig för regeringen och ministerierna i den fortsatta beredningen av förslagen, särskilt när responsen kan ha en positiv effekt i strävan att nå resultat som harmonierar med grundlagen.

Gentekniknämndens förfarande vid övervakningen av gentekniska försök och utlämnande av uppgifter

Justitiekanslern Paavo Nikulas beslut
31.3.2004, dnr 889/1/00

1 KLAGOMÅL

Föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys bad i en skrivelse 6.9.2000 justitiekanslern pröva följande ärenden i samband med gentekniska nämndens verksamhet och förfarande:

1) Har gentekniknämnden försummat sin tillsynsskyldighet när det gäller olovlig odling av genmodifierad raps?

2) Har gentekniknämnden försummat sin tjänsteplikt när det gäller upprätthållandet av registret över gentekniska försök?

3) Är gentekniknämndens allmänna verksamhetslinjer överensstämmande med lagen?

1) Det bolag som nämns i klagomålet hade år 1999 till Finland importerat genmodifierat rapsutsäde. Enligt uppgifter i tidningspressen hade genmodifierad raps odlats på flera lägenheter på en areal om sammanlagt minst hundra hektar. Både Finlands och EU:s lagstiftning förbjuder odling av genmodifierad raps. Enligt vad de som undertecknat klagomålet kunnat iakta hade gentekniknämnden i egenskap av tillsynsmyndighet inte vidtagit några som helst åtgärder i ärendet.

2) De som undertecknat klagomålet hade 9.6.2000 bett gentekniknämndens generalsekreterare lämna ut uppgifter om gentekniska försök. Nämndens sekreterare hade konstaterat att något register inte hade sammanställts över gentekniska försök som var baserade på anmälningskyldigheten. Uppgifterna hade endast diarieförts i samband med inkommande post. Sekreteraren uppgav att sammanställningen av den begärda listan skulle ha krävt flera månaders arbete. Den skriftliga begäran om uppgifter hade resulterat i en förteckning som innehöll 70 beslut som fattats med anledning av sådana anmälningar om lokaler som förutsätts i gentekniklagens

14 §. I materialet saknades uppgifter om försök som baserats på enbart anmälningskyldigheten och på sökandens egen riskbedömning.

3) De som undertecknat klagomålet hade fått den uppfattningen om övervakningen av försöken att anmälningsförfarandet inte följdes upp och att övervakningen inte förenades med uppföljningsbesök och ännu mindre med några stickprov. Enligt klagomålet hade gentekniknämnden som institution tydligen identifierat sig med tillsynsobjekten istället för att bevaka de samhällsliga intressen som nämns in i gentekniklagens principparagraf och i paragrafen om myndigheternas skyldigheter. I klagomålet ombads justitiekanslern undersöka om gentekniknämnden uppfyller sin skyldighet att övervaka gentekniken på det sätt som lagen förutsätter då den fungerar enbart som en passiv institution som tar emot anmälningar, eller om lagen förutsätter att nämnden aktivare utövar tillsyn antingen genom fältförsök eller laboratorieförsök eller med båda dessa metoder.

2 UTREDNING

Generalsekreteraren för gentekniknämnden gav en 13.11.2000 daterad utredning om behandlingen av den begäran om upplysningar som rikts till honom.

I gentekniknämndens utredning 20.11.2000 redogörs för jord- och skogsbruksministeriets utredningar enligt lagen om handel med utsäde (233/1999) med anledning av ett år 1999 till Finland importerat parti rapsutsäde som innehöll gm-raps. I fråga om punkt 2 i klagomålet redogörs i gentekniknämndens utredning för myndigheternas tillsynsskyldighet och förverkligandet av denna dels när det gäller anmälningsförfarandet enligt gentekniklagen och dels när det gäller projekt inom ramen för det lagstadgade godkännandeförfarandet. I avsnitt 3 i gentekniknämndens utredning redogörs för den tillsyn som förutsätts i gentekniklagens 8 §.

Efter gentekniknämndens utredning har social- och hälsovårdsministeriet gett justitiekanslern ett utlåtande daterat 22.12.2000.

3 BEMÖTANDE

I föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys bemötande 31.1.2001 hänvisas till grundlagens 12 § som tryggar informationens offentlighet, till grundlagens 20 § om en sund miljö samt till grundlagens 14 § enligt vilken det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i sam-

hällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

4 BEHANDLINGEN AV ÄRENDET I FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Gentekniknämnden gav genom sitt beslut 19.10.2000 en företrädare för föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys uppgifter om exakt var det försöksområde var beläget som avsågs i anmälan B/FI/97/6MB och i anmälan B/F I/99/2MB om forsknings- och utvecklingsförsök enligt gentekniklagen. Däremot beslöt nämnden att uppgifterna om vissa andra i beslutet angivna försöksområdens exakta läge var sekretessbelagd information med stöd av 24 § 1 mom. 21 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Tavastehus förvaltningsdomstol upphävde genom sitt beslut 29.1.2002 nr 02/0048/3 gentekniknämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden. Förvaltningsdomstolen ansåg att gentekniknämnden inte genom att uppge i vilken kommun eller stad forsknings- och utvecklingsförsöken utfördes tillräckligt noggrant hade individualiserat den plats för försöksanvändningen som avses i gentekniklagens 32 § 2 mom. 3 punkten.

Gentekniknämnden överklagade Tavastehus förvaltningsdomstols beslut till högsta förvaltningsdomstolen. Denna ansåg i sitt beslut 10.2.2003 liggare nr 289, med hänvisning till de i förvaltningsdomstolens beslut nämnda lagrummen och motiveringarna, att det inte fanns någon anledning att ändra förvaltningsdomstolens beslut.

5 AVGÖRANDE

Jag har prövat detta ärende.

5.1 Odling av genmodifierad raps

Av handlingarna framgår att den i klagomålet nämnda odlingen av genmodifierad raps gällde ett parti utsäde som ett aktiebolag år 1999 importerat från Kanada. Rapsutsädet hade under vegetationsperioden 1999 såtts i Finland på sammanlagt ca 100 hektar. Av handlingarna framgick att samma slags raps under vegetationsperioden 1999 — 2000 hade såtts på sammanlagt flera tiotals tusen hektar i andra EU-länder.

Den lag om handel med utsäde (233/1993) som gällde vid den aktuella tidpunkten tillämpades

enligt lagens 2 § bl.a. på marknadsföring och import av utsäde för åkerväxter. Enligt lagens 3 § skulle jord- och skogsbruksministeriet i enlighet med Europeiska gemenskapens bestämmelser om produktion och marknadsföring av utsäde, bestämma att utsäde av vissa växtarter fick marknadsföras endast som certifierat utsäde (*certifikatutsäde*). Av handlingarna framgår att det ifrågavarande utsädespartiet som importerats från Kanada var certifierat. Den grundläggande information som erhöles i samband med importen av utsädespartiet har rättslig betydelse för bedömningen av de finländska myndigheternas kontroll- och tillsynsåtgärder.

Efter aktiebolagets anmälan om att det importerade rapspartiet var orent hade jord- och skogsbruksministeriet samt kontrollcentralen för växtproduktion, som i enlighet med 10 § 2 mom. i lagen om handel med utsäde övervakade iakttagandet av lagen, vidtagit de åtgärder som framgår av ett brev 17.10.2000 från kvalitetspolitiska enheten vid jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelning och av gentekniknämndens utredning 20.11.2000.

Av handlingarna framgår att ordföranden för föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys hade lämnat in en utredningsbegäran också till polisen. Polismyndigheten på aktiebolagets hemort, dvs. Esbo, hade med anledning av den 5.9.2000 daterade undersökningsbegäran S/23708/00 inhämtat ett 30.11.2000 daterat yttrande från jord- och skogsbruksministeriet. I handlingarna i ärendet ingår dessutom ett protokoll jämte bilagor från gentekniknämndens sammanträde 20.11.2000. Nämnden hade på de grunder som framgår av handlingarna beslutat att den inte ansåg det vara nödvändigt att lämna in en utredningsbegäran till polisen med anledning av den olovliga importen av gm-raps. När nämnden fattade beslutet hade den tillgång till de sakkunnigutlåtanden som framgår av handlingarna, bl.a. ett 12.10.2000 daterat utlåtande från Finlands miljöcentral.

Enligt 19 § i lagen om handel med utsäde är det straffbart att marknadsföra bl.a. utsäde som inte uppfyller de krav som ställs i lagen och i bestämmelser som har utfärdats med stöd av den. Det har efteråt kunnat konstateras att ett utsädesparti som aktiebolaget importerat inte uppfyllde kraven. Eftersom utsädespartiet var certifierat i enlighet med OECD:s bestämmelser hade bolagets representanter emellertid inte någon motiverad anledning att misstänka att utsädet inte uppfyllde kraven. Den kriminalöverkommissarie som ledde undersökningen konstaterade i sitt

beslut 15.1.2001 att det på basis av utredningarna inte fanns någon anledning att misstänka brottsligt förfarande i ärendet. Av denna anledning avslutades förundersökningen.

I fråga om de misstankar som föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys juridiska ombud i sitt bemötande riktade mot jord- och skogsbruksministeriets och i synnerhet mot gentekniknämndens sakkunskap konstaterar jag att Esbopolisen undersökt om någon av dem som ansvarade för importen av det ifrågavarande rapspartiet och släppte ut det på marknaden hade gjort sig skyldig till en straffbar gärning enligt 19 § i lagen om handel med utsäde. Bedömningen av frågan om de handlat uppsåtligt gällde endast den straffrättsliga bedömningen av förfarandet. Det är klart att myndigheterna måste vidta sådana tillsyns- och motåtgärder som avses i lagen om handel med utsäde oberoende av den konstaterade orenheten i utsädet. Myndigheterna hade kunnat förstärka tillsyns- och motåtgärderna genom att i enlighet med 17 § i lagen om handel med utsäde förelägga vite. Denna möjlighet utnyttjades inte i detta fall eftersom inga tvångsåtgärder behövdes. Vid bedömningen av motåtgärdernas omfattning och stränghet skulle myndigheterna vidta de åtgärder och förutsätta att importören av utsädespartiet vidtog de åtgärder som var motiverade med beaktande av det redan konstaterade eller eventuella framtida hotet om spridning av orent utsäde eller hälsorisker.

Också utan den särskilda skadeståndsbestämmelsen i 9 § i lagen om handel med utsäde är det i enlighet med allmänna skadeståndsprinciper klart att den som vållat skadan är ansvarig för att utsädet konstaterade orenhet redan eventuellt orsakat eller under de närmaste åren skulle orsaka utomstående skador. Enligt skadeståndsbestämmelsen i 9 § i lagen om utsäde riktas ersättningsansvaret mot den som i ordningsställt, förpackat och importerat utsädet. Enligt jord- och skogsbruksministeriets jordbruksavdelnings utlåtande till Esbopolisen 30.11.2000 kunde ersättningsanspråket gälla endast ersättning för skador som konstaterats fram till den nämnda tidpunkten. Det lagstadgade förfarandet skulle iaktas också i fråga om konstaterande av och ersättning för eventuella senare skador. Myndigheternas tillsynsåtgärder i enlighet med lagen om handel med utsäde riktades också utanför det egentliga odlingsområdet och om eventuella orenheter uppdragas skall myndigheterna ge markägarna och -innehavarna experthjälp. Skadeståndsärenden är i sig privaträttsliga tvistemål som i sista hand avgörs av allmänna domstolar.

Utifrån de handlingar som finns att tillgå i ärendet drar jag den slutsatsen att det vid prövningen av klagomålet inte har framkommit någonting som tyder på att jord- och skogsbruksministeriet, kontrollcentralen för växtproduktion eller gentekniksnämnden i samband med importen av det ifrågavarande gm-rapspartiet försummat sin tillsynsplikt. Ingenting tyder heller på att de nämnda myndigheterna försummat sina tjänsteplikter vid bedömningen av de bekämpningsåtgärder som orsakades av att en mindre del av det ifrågavarande orena rapspartiet såddes.

5.2 Utlämnande av uppgifter ur genteknikregistret

Syftet med gentekniklagen (377/1995) är enligt dess 1 § att främja en säker och etiskt försvarbar användning och utveckling av gentekniken i enlighet med försiktighetsprincipen samt att skydda människors och djurs hälsa och miljön vid innesluten användning eller utsättning i miljön av genetiskt modifierade organismer.

När det gäller gentekniknämndens styrnings- och tillsynsuppgifter är det viktigt att nämnden och dess inspektörer har tillgång till uppgifter som gör det möjligt att uppfylla de tillsynsskyldigheter och vidta de tillsynsåtgärder som föreskrivs i gentekniklagen. I gentekniklagen finns flera bestämmelser om verksamhetsidkares anmälningsskyldighet. Bestämmelserna om anmälningförfarandet preciserades genom en lag som trädde i kraft 1.6.2000 (490/2000; RP 22/2000 rd). Gentekniklagen förutsätter bl.a. anmälan om ny information (11 §), anmälan om olyckor och tillbud (12 §), anmälan om lokaler avsedda för användning av genetiskt modifierade organismer (14 §), anmälan om användning av genetiskt modifierade organismer (14 a §), anmälan om forsknings- och utvecklingsförsök (17 §) och anmälan om utsläppande av produkter på marknaden (20 §).

Anmälningarna enligt gentekniklagen och de beslut som fattas med anledning av anmälningarna förs in i genteknikregistret i enlighet med vad som föreskrivs i gentekniklagens 26 §. I beredningshandlingarna för gentekniklagen (RP 349/1994 rd) konstateras att genteknikregistret har en central betydelse för tillsynen, i synnerhet för den tillsyn som sker i efterhand. Enligt detaljmotiveringen till lagförslaget 26 § skall uppgifterna därför hållas uppdaterade och tillgängliga för de centrala myndigheterna. Närmare bestämmelser om genteknikregistrets datainnehåll finns i genteknikförordningen (821/1995) 33 §.

Av klagomålet framgår att föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys 9.6.2000 bad att få uppgifter om vissa gentekniska försök. Enligt klagomålet svarade gentekniknämnden att det inte fanns något register sammanställt över de gentekniska försök som var förenade med anmälningsskyldighet utan att uppgifterna endast hade förts in i diariet över inkommande post. Nämndens sekreterare uppgav att sammanställningen av en sådan lista som föreningen bad om skulle ha krävt flera månaders arbete. Enligt gentekniknämndens utredning 20.1.2000 lagras uppgifterna i ett manuellt register och dessutom lagras uppgifterna om de anmälningar som kommer in till gentekniknämnden i en elektronisk databas som nämnden har tillgång till. I gentekniknämndens utredning konstateras att genteknikregistret "enligt lagen" är avsett för myndighetsbruk.

I fråga om registreringen av gentekniska försök och förfarandet vid utlämnandet av uppgifter om sådana försök konstaterar jag att på verksamheten utöver gentekniklagen skall tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet som trädde i kraft 1.12.1999. I lagens 17 § föreskrivs om rätten till information i samband med beslutsfattande. Enligt bestämmelsen skall en myndighet när den fattar beslut i enlighet med lagen och även i övrigt utför sina uppgifter se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte, med hänsyn till lagens 1 och 3 §, begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas. Genteknikregistret är ett myndighetsregister som har inrättats med tanke på de besluts- och tillsynsuppgifter som gentekniknämnden och andra myndigheter har enligt lag. Enligt gentekniklagens 26 § 2 mom. är rätten att använda genteknikregistret begränsad till dessa myndigheter. När det gäller de data som enligt lagen lagrats i genteknikregistret samt statistiska och andra sammanställningar av enskilda data är det emellertid fråga om medborgarnas och andra intresserades rätt till information enligt offentlighetslagen. Utlämnandet av uppgifter är beroende av om den begärda informationen enligt lagen är offentlig eller sekretessbelagd. Detta kan inte avgöras på ett allmänt plan, t.ex. på den grunden att datasystemet som innehåller den begärda informationen är avsett endast för myndighetsbruk, utan besvarandet av en begäran om upplysningar kan förutsätta bedömning av många enskilda uppgifters offentlighet.

Med stöd av det som anförs ovan konstaterar jag att gentekniknämnden och den vid denna anställda tjänstemannen inte kunde vägra lämna

ut information till föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys på den grunden att de upplysningar som föreningen bad om fanns lagrade i genteknikregistret som endast tillsynsmyndigheterna enligt lagen hade rätt att använda. Att begränsa rätten att använda ett helt dataregister som är avsett för myndighetsbruk är på ett rättsligt och praktiskt plan en annan sak än att begränsa offentligheten när det gäller enskilda uppgifter som är lagrade i registret. En sådan begränsning kan göras i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelserna om rätten att använda genteknikregistret eller andra motsvarande myndighetsregister kan inte tillämpas på ett sådant sätt att enskilda personers rätt till information enligt offentlighetslagen begränsas.

Föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys begäran om information aktualiserade frågan om tillämpning av bestämmelserna om god informationshantering i 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Enligt bestämmelsen skall en myndighet för att införa och genomföra en god informationshantering se till att bl.a. dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga och användbara. I detta syfte skall myndigheten enligt 18 § 1 mom. 4 punkten planera och sköta dokument- och informationshanteringen samt datasystemen och databehandlingen så att handlingsoffentlighet kan genomföras smidigt. Enligt detaljmotiveringen till 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd) ingår en god offentlighets- och sekretessstruktur hos handlingarna och datasystemen i en god informationshantering. Avskiljandet av information som enligt lag är sekretessbelagd från offentlig information och annan sådan gallring av information som i och för sig sker på en godtagbar grund får sålunda inte grundlöst fördröja utlämnandet av information som enligt lagen skall anses vara offentlig.

I offentlighetslagens 18 § 1 mom. 4 punkten uppställs kvalitativa och funktionella förpliktelser också när det gäller myndigheternas datasystem. Datasystem som uppfyller kraven på en god informationshantering skall innehållsmässigt och tekniskt vara uppbyggda på ett sådant sätt att enskilda uppgifter eller större datamaterial enkelt kan hämtas ur dem och omvandlas till statistiska och andra typer av sammanställningar. Enligt lagens 38 § skall datasystem som har tagits i bruk före lagens ikraftträdande uppfylla de krav som ställs i offentlighetslagens 18 § inom fem år efter lagens ikraftträdande. Också gamla

datasystem skall sålunda senast 1.12.2004 uppfylla de krav på en god informationshantering som nämns i offentlighetslagens 18 §.

När det gäller de grundläggande mål för myndighetsverksamhetens offentlighet som nämns i 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet måste också andra synpunkter beaktas än frågan om kunden får den begärda informationen eller inte. Det är lika viktigt och i praktiken i vissa fall t.o.m. av en avgörande betydelse att den begärda informationen kan fås utan dröjsmål, utan att myndigheten ställer upp obefogade begränsningar när det gäller datamaterialets art eller omfattning eller ställer andra villkor eller hinder för utlämnandet av informationen. Det är viktigt att rätten till information i praktiken tillgodoses i enlighet med offentlighetslagens grundläggande syften också av den anledningen att ärenden som gäller utlämnande av en handling kan hänskjutas till en myndighet för avgörande och, om beslutet blir negativt i enlighet med offentlighetslagens 14 § kan avgöras genom ett uttryckligt förvaltningsbeslut. I sådana ärenden kan också sökas ändring i enlighet med offentlighetslagens 33 §. Denna möjlighet finns däremot inte när det gäller faktiska åtgärder i samband med det praktiska förverkligandet av rätten till information enligt offentlighetslagen.

I samband med klagomålsärendet har det inte framkommit att gentekniknämnden eller någon av dess tjänstemän uttryckligen vägrat lämna ut sådan information om gentekniska försök som föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys begärt, med undantag för uppgifter om vissa försöksområdets exakta läge. Informationen lämnades emellertid ut med fördröjning och från mottagarens synpunkt var informationen i vissa avseenden inexact och bristfällig. Som en orsak till fördröjningen och bristerna nämndes bl.a. att många av de detaljerade uppgifter som föreningen bad att få var svåra att plocka fram i gentekniknämndens diariebok. Gentekniknämnden motiverar i sin utredning sitt förfarande bl.a. med att registret ”till följd av verksamhetens natur” innehåller en hel del affärs- och yrkeshemligheter samt forskningsrelaterad information som är sekretessbelagd enligt gentekniklagens 32 §. Nämnden konstaterar i sin utredning att genteknikregistret innehåller en stor mängd data och att det varit nödvändigt att radera de sekretessbelagda uppgifterna innan informationen lämnades ut till utomstående. Jag konstaterar att dessa motiveringar inte är förenliga med vad som i offentlighetslagens 3 § föreskrivs om tryggandet av rätten till information

och de krav som ställs på öppenheten i myndigheternas verksamhet. Dessutom kan det konstateras att enligt 13 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall den som begär en handling med diaries och andra register bistås i individualiseringen av de handlingar som han eller hon önskar ta del av.

Med hänvisning till klagomålshandlingarna och utredningarna anser jag att föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys begäran om att få ta del av handlingar inte i alla avseenden besvarats och tillmötesgått med sådan öppenhet som avses i 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I fråga om föreningens rätt till information har det åtminstone varit fråga om den i lagens 3 § nämnda möjligheten för sammanslutningar att övervaka den offentliga maktutövningen och påverka denna samt att fritt bilda sig åsikter. På basis av vad som framgår av klagomålshandlingarna förefaller det som om huvudorsaken till fördröjningen med att besvara föreningens förfrågningar samt de bristfälliga svaren varit att gentekniknämndens dokument- och dataförvaltning samt de med tanke på dessa funktioner planerade datasystemen inte i alla avseenden uppfyllde de krav på en god informationshantering som avses i 5 kap. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Till följd av dessa brister har besvarandet av föreningens förfrågningar, i synnerhet begäran om sammanställning av enskilda uppgifter, delvis fördröjts. Den information som erhållits har inte heller till alla delar motsvarat begäran eller också har det förekommit andra brister vid utlämnandet av information som enligt lagen måste anses vara offentlig.

5.3 Lägesuppgifterna om de gentekniska försöks- och utvecklingsområdena

Tavastehus förvaltningsdomstol gav 29.1.2002 ett i detalj motiverat beslut om föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys rätt att få uppgifter om vissa gentekniska forsknings- och utvecklingsområdets exakta läge. Högsta förvaltningsdomstolen ändrade inte beslutet. Gentekniknämnden vägrade lämna ut uppgifter om försöksområdenas exakta läge med hänvisning till 24 § 1 mom. 21 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen i fråga avser handlingar som gäller planering av eller basmaterial för lärdomsprov eller vetenskaplig forskning samt handlingar som gäller teknologiskt eller något annat utvecklingsarbete

eller bedömning av sådant arbete. Förvaltningsdomstolen granskade emellertid ärendet ur ett vidare perspektiv. Den rättsliga bedömningen av lägesuppgifterna gjordes dels utifrån sekretessbestämmelsen i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 21 punkten och dels utifrån specialbestämmelsen i gentekniklagens 32 § 2 mom. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall sådana uppgifter inte hållas hemliga som avser platsen för användning av modifierade organismer samt användningens syfte, omfattning och uppföljning. Vid avgörandet av rättsfrågan om de exakta lägesuppgifterna har förvaltningsdomstolarna beaktat dels ändringssökandens, dels andra sökandes rätt att få lägesuppgifter om försöksområden, i förhållande till verksamhetsidkarnas rätt att med åberopande av sekretessbestämmelserna skydda sitt forsknings- och utvecklingsarbete. Avgörandet har dessutom påverkats av vad som i 17 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs om principerna för beaktande av rätten till information vid beslutsfattande.

I fråga om den platsen där forsknings- och utvecklingsförsöken utfördes fanns det ingen rättspraxis som gentekniknämnden hade kunnat stödja sitt beslut på i oktober 2000. Det måste emellertid konstateras att nämnden granskade frågan om lägesuppgifternas offentlighet ur en tämligen snäv synvinkel. I gentekniknämndens beslut behandlas ärendet och framförs argumenteringen nästan utslutande ur verksamhetsidkarnas synvinkel. Oberoende av om lägesuppgifterna är offentliga eller inte är den som bedriver försöksverksamhet ansvarig för att denna inte medför fara, olägenhet eller skada för grannar eller andra utomstående. Likaså är den som bedriver försöksverksamhet skyldig att, oberoende om lägesuppgifterna är offentliga eller inte, i egenskap av ägare eller innehavare av försöksområdet dra försorg om att utomstående inte heller kan orsaka fara, olägenhet eller skada på försöksområdet. Såsom framgår också av handlingarna är det klart att åtgärder som förhindrat obehörigt tillträde till området samt andra skyddsåtgärder också har varit nödvändiga för att försöksverksamheten skall lyckas och för forskningsresultatens tillförlitlighet. Den som bedriver försöksverksamhet måste bedöma vilka åtgärder som måste vidtas för att hindra obehöriga komma in på området och för att trygga en störningsfri försöksverksamhet samt hur långtgående dessa åtgärder skall vara. I sista hand kan det bli fråga om att myndigheterna vidtar straffrättsliga åtgärder. Däremot kan myndigheterna inte fatta beslut som innebär att platsen för gen-

tekniska forsknings- och utvecklingsförsök hemlighålls, om ett sådant beslut inte kan baseras på en uttrycklig bestämmelse i lag. Någon sådan bestämmelse finns inte i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och inte heller i gentekniklagen. Dessutom konstaterar jag att den i gentekniknämndens negativa beslut nämnda motiveringen att verksamhetsidkarna uppgivit att de vill hemlighålla platsen inte får något stöd i lagstiftningen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

5.4 Gentekniknämndens allmänna verksamhetslinjer

Föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys bad i klagomålets punkt 3 justitiekanslern utreda om gentekniknämnden uppfyller sin tillsynsskyldighet på det sätt som lagen förutsätter.

Med hänvisning till klagomålshandlingarna och de utredningar som inkommit konstaterar jag att det i samband med prövningen av klagomålet till denna del inte framkommit någonting som tyder på att myndigheten förfarit lagstridigt eller annars felaktigt eller försummat sina tjänsteplikter på ett sätt som förutsätter att justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare vidtar åtgärder.

5.5 Slutsatser

Utlämnandet av uppgifter om den gentekniska forsknings- och försöksverksamheten till föreningen Kansalaisten Bioturvayhdistys har inte i alla avseenden skett på ett sådant sätt att föreningens eller dess företrädares rätt till information tryggats i enlighet med 3 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Gentekniknämnden fattade sitt negativa beslut på begäran om utlämnande av lägesuppgifter om de områden där de gentekniska forsknings- och utvecklingsförsöken utfördes enbart med tillämpning av 24 § 1 mom. 21 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, trots att det i gentekniklagens 23 § 2 mom. 3 punkten uttryckligen föreskrivs att uppgifter om platsen för genetiskt modifierade organismer inte skall hållas hemliga.

Med hänvisning till punkterna 5.2 och 5.3 i mitt beslut uppmärksammar jag gentekniknämnden på vikten av att rätten till information tryggas på det sätt som avses i lagen om offentlig-

het i myndigheternas verksamhet och gentekniklagen.

I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för vidarebefordran till gentekniknämnden.

Undersökning om handikappsanpassning

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till Europeiska ombudsmannen 10.2.2004, dnr 1/6/04

Med hänvisning till Ert brev om undersökningen av handikappsanpassning och handikappades ställning i Europeiska unionens organ meddelar jag vördsamt följande, samtidigt som jag uttrycker min tacksamhet för att Ni inlett denna viktiga undersökning.

Enligt Finlands grundlag skall justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra när de sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern också att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern prövar inkomna klagomål samt anmälningar och framställningar från myndigheter och vidtar vid behov påkallade åtgärder. Justitiekanslern kan pröva ärenden också på eget initiativ. Justitiekanslern kan ta upp ett ärende till prövning t.ex. med anledning av nyheter som publicerats i medierna eller vid misstanke om lagstridigt förfarande.

Grundlagens jämlikhetsbestämmelse (6 §) tillsammans med den allmänna skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna enligt grundlagens 22 § förpliktar det allmänna att genom lagstiftning och andra åtgärder främja jämlikheten i samhället. I samband med grundrättighetsreformen 1995 togs i grundlagen in ett förbud mot diskriminering bl.a. på grund av handikapp. Den reviderade Europeiska sociala stadgan trädde för Finlands vidkommande i kraft 1.8.2002.

Justitiekanslern har inom sin laglighetsövervakning under de senaste åren tagit ställning bl.a. till framkomligheten för handikappade i en hälsovårdscentral (dnr 1096/1/02). Biträdande justitiekanslern ansåg i avgörandet att också handikappade personer måste kunna ta sig till en hälsovårdscentral eller också måste det ordnas så att de får tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster på samma premisser som kommunens övriga invå-

nare. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett avgörande (dnr 175/1/01) en parkeringsovervakare på hur bestämmelserna om handikappades parkeringstillstånd skall tolkas. I ett svar (dnr 1230/1/00) med anledning av ett klagomål över en screeningundersökning i anslutning till mödravård ansåg justitiekanslern, med hänvisning till ett betänkande av riksdagens social- och hälsovårdsutskott, att social- och hälsovårdsministeriet i enlighet med utskottets betänkande måste se över bestämmelserna om abort och bedöma dem utifrån grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna, i syfte att utreda eventuella ändringsbehov.

Syftet med lagen om service och stöd på grund av handikapp som trädde i kraft i Finland 1.1.1988 är att främja de handikappades förutsättningar att leva och vara verksamma som jämbördiga samhällsmedlemmar samt att förebygga och undanröja olägenheter och hinder som handikappet medför. Kommunerna skall sörja för att det ordnas tjänster och stöd för handikappade. De handikappade har s.k. subjektiv rätt till en del av de tjänster och stödåtgärder som avses i lagen. Enligt lagen skall socialnämnden och kommunens övriga myndigheter genom sin verksamhet bl.a. sträva efter att förebygga uppkomsten av missförhållanden och undanröja de olägenheter som begränsar de handikappades möjligheter till verksamhet och engagemang. I mark-

användnings- och bygglagstiftningen föreskrivs handikappanpassat byggande.

Den allmänna styrningen av handikappservicen som en del av social- och hälsovården ankommer i Finland på social- och hälsovårdsministeriet. I samband med ministeriet verkar också det riksomfattande handikapprådet. Med detta brev följer två publikationer som behandlar handikappades ställning i Finland. I social- och hälsovårdsministeriets publikation om handikappades mänskliga rättigheter i Finland granskas kommunernas skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster i förhållande till de handikappades rättigheter, de handikappades rörelsefrihet i Finland samt de handikappades rätt till arbete och de rättigheter som de har i arbetslivet. Social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund har dessutom publicerat den bifogade utredningen om handikappservice i kommunerna.

Jag har tyvärr inga möjligheter att göra någon egen undersökning om situationen inom den offentliga förvaltningen. Jag kan emellertid konstatera att det trots lagstiftningen och informationen om den förekommer praktiska problem med tillgodoseendet av handikappades rättsskydd. Ärenden som gäller diskriminering av handikappade och andra misstankar om lagstridigt förfarande blir prövade på det sätt som beskrivs ovan.

10. Statistiska uppgifter om justiekanslersämbetets verksamhet

Det sammanlagda antalet ärenden som behandlades 2004		Klagomål	
		<i>Klagomål som inkom 2004</i>	1443
Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2004		Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier	
ärenden som inkommit 2000	1	1) statsrådet eller ministerier	133
ärenden som inkommit 2001	39	2) allmän domstol, brottmål	66
ärenden som inkommit 2002	208	3) allmän domstol, övriga ärenden	180
ärenden som inkommit 2003	633	4) förvaltningsdomstol	41
Sammanlagt	881	5) specialdomstol	25
		6) åklagarmyndighet	67
Klagomålsärenden som väcktes 2004	1443	7) polismyndighet	227
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2004 ¹⁾	582	8) utökningsmyndighet	36
Förvaltningsärenden som väcktes 2004	39	9) fängvårdsmyndighet	6
Sammanlagt	2064	10) annan justitieförvaltningsmyndighet	16
		11) utrikesförvaltningsmyndighet	3
Av de anhängiga ärendena slutbehandlades 2004	2050	12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	47
Till följande år överfördes		13) försvarsförvaltningsmyndighet	6
av de ärenden som inkommit 2001	7	14) skattemyndighet	29
av de ärenden som inkommit 2002	28	15) annan finansmyndighet	20
av de ärenden som inkommit 2003	178	16) undervisningsmyndighet	30
av de ärenden som inkommit 2004	583	17) jord- och skogsbruksmyndighet	16
Sammanlagt	796	18) kommunikationsmyndighet	13
		19) handels- och industrimyndighet	9
Tillsynen över statsrådet		20) socialmyndighet	142
Sammanträden		21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	77
1) Statsrådets allmänna sammanträde	66	22) arbetsmyndighet	37
2) Presidentföredragning	39	23) miljömyndighet	16
		24) kommunal myndighet	93
Behandlade ärenden		25) kyrklig myndighet	9
1) Statsrådets allmänna sammanträde	1732	26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	84
2) Presidentföredragning	832	27) advokater och offentliga rättsbiträden	145
		28) brott, enskilda personer	0
Granskade protokoll		29) privaträttsliga ärenden	31
1) Statsrådets allmänna sammanträde	76	30) övriga ärenden	75
2) Presidentföredragning	67	Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt ²⁾	1679

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

<i>Klagomål avgjorda 2004</i>	1519	Klagomål som avvisats utan prövning ⁴⁾	
De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier		1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	121
1) statsrådet och ministerier	131	2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	176
2) allmän domstol, brottmål	59	3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	69
3) allmän domstol, övriga ärenden	166	4) överfördes till riksåklagaren	15
4) förvaltningsdomstol	42	5) överfördes till Finlands Advokatförbund	17
5) specialdomstol	32	6) överfördes till behörig myndighet	15
6) åklagarmyndighet	71	7) var så oklart att det inte kunde prövas	75
7) polismyndighet	223	8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	88
8) utökningsmyndighet	34	9) gällde över fem år gammalt ärende	19
9) fängvårdsmyndighet	9	Sammanlagt	595
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	16	Myndighetens initiativ	
11) utrikesförvaltningsmyndighet	2	1) republikens president, statsrådet och ministerierna	28
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	37	2) övriga myndigheter	14
13) försvarsförvaltningsmyndighet	5	Sammanlagt	42
14) skattemyndighet	39	Åtgärder	
15) annan finansmyndighet	23	1) skriftligt utlåtande	22
16) undervisningsmyndighet	34	2) annat ställningstagande	1
17) jord- och skogsbruksmyndighet	22	3) annan åtgärd	6
18) kommunikationsmyndighet	12	4) korrigerig eller rättelse under behandlingen	1
19) handels- och industrimyndighet	12	5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	5
20) socialmyndighet	144	Sammanlagt	35
21) hälso- och sjukvårdmyndighet	83	Ärenden som avvisats utan prövning	
22) arbetsmyndighet	46	1) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	2
23) miljömyndighet	27	Sammanlagt	2
24) kommunal myndighet	44	Övervakning av domstolen	
25) kyrklig myndighet	9	Straffdomar som inkommit för granskning ...	7661
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	89	1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar	87
27) advokater och offentliga rättsbiträden	164	2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	8
28) brott, enskilda personer	0	3) brottsanmälningar som inkommit från polisen	20
29) privaträttsliga ärenden	24	4) meddelanden från högsta domstolen	2
30) övriga ärenden	84	5) meddelanden från riksåklagarämbetet	2
Sammanlagt ³⁾	1733	Sammanlagt	119
Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett			
1) anmärkning	5		
2) framställning	4		
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	93		
4) annat ställningstagande	23		
5) annan åtgärd	19		
6) korrigerig eller rättelse under behandlingen	6		
7) inget felaktigt förfarande konstaterat	782		
Sammanlagt	932		

³⁾ I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

⁴⁾ I allmänhet har i dessa fall givits ett skriftligt svar

Åtgärder		3) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	376
1) åtal	1		
2) anmärkning	6		
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	35	Avvisade utan prövning	
4) inget felaktigt förfarande konstaterat	3	1) överförs till Finlands Advokatförbund ..	5
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	96	Sammanlagt	383
Avvisade utan prövning		Egna initiativ och inspektioner	
1) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	2	1) egna initiativ	9
Sammanlagt	138	2) inspektioner	23
Övervakning av advokater		Sammanlagt	32
		Åtgärder	
1) disciplinärenden	259	1) framställning	2
2) tillsynsärenden	121	2) meddelande av uppfattning eller anvisning	3
3) annan övervakning av advokater	9	3) annan åtgärd	2
Sammanlagt	389	4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	1
Prövade		7) inspektion eller annat besök hos myndighet	27
1) meddelande av uppfattning eller anvisning	1	Avvisade utan prövning	1
2) annan åtgärd	1	Sammanlagt	36

Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet

BILAGA 1

Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Finlands grundlag (731/1999)

5 kap Republikens president och statsrådet

69§ *Justitiekanslern i statsrådet*

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och skall ha utmärkta lagkunskaper. För biträdande justitiekanslern utser republikens president dessutom för högst fem år en ställföreträdare, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter.

Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

10 kap Laglighetskontroll

108 § *Justitiekanslerns uppgifter*

Justitiekanslern skall övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Justitiekanslern ger årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs.

110 § *Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem*

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 § *Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar*

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 § *Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder*

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa

en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före be-

slutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

BILAGA 2

Lag om justitiekanslern i statsrådet 193/2000

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

6 §

Åtgärder

Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Om ett allmänt intresse kräver det, skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden.

7 §
Initiativrätt

Justitiekanslern har rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättskipningen eller förvaltningen har föranlett ovisshet eller olika tolkningar.

8 §
Handräckning

Justitiekanslern har rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge.

9 §
Avgiftsfria upplysningar och handlingar

Justitiekanslern har rätt att avgiftsfritt få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

10 §
Justitiekanslern

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet.

Justitiekanslerns uppgifter sköts förutom av justitiekanslern också av biträdande justitiekanslern och, om biträdande justitiekanslern har förhinder, av dennes ställföreträdare.

Justitiekanslern avgör speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern.

11 §
Biträdande justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla.

Vid förhinder för justitiekanslern sköts justitiekanslerns uppgifter av biträdande justitiekanslern.

Om biträdande justitiekanslern har förhinder, kan justitiekanslern kalla biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sköta de uppgifter som ankommer på biträdande justitiekanslern. När ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter gäller om ställföreträdaren på motsvarande sätt vad som i denna lag bestäms om biträdande justitiekanslern.

12 §
Justitiekanslersämbetet

För beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Genom statsrådsförordning bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden vid ämbetet. Närmare bestämmelser om dessa kan utfärdas i en arbetsordning som fastställs av justitiekanslern.

13 §
Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande justitiekanslern tjänstledighet för högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas justitiekanslern och biträdande justitiekanslern av republikens president.

14 §
Utnämning av kanslichefen

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet utnämns av republikens president efter att justitiekanslern gjort en framställning i saken. Tjänsten besätts utan att den ledigförklaras.

15 §
15 § har upphävts genom L 962/2000.16 §
Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna lag upphävs reglementet den 30 december 1992 för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) jämte ändringar.

BILAGA 3

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet 253/2000

1 §

Justitiekanslersämbetets uppgifter

Om justitiekanslersämbetets uppgifter bestäms i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

2 §

Organisation

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet.

Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

3 §

Arbetsordning

I justitiekanslersämbetets arbetsordning bestäms om ledningen av justitiekanslersämbetet och om dess ledningsgrupp, om avdelningarnas och den administrativa enhetens uppgifter och organisation, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om beredningen och avgörandet av ärenden samt vid behov även om andra administrativa ärenden som gäller justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern fastställer arbetsordningen.

4 §

Tjänstemän

Vid justitiekanslersämbetet finns en kanslichef, referendarieråd såsom avdelningschefer, referendarieråd, konsultativa tjänstemän, äldre justitiekanslerssekreterare, yngre justitiekanslerssekreterare samt föredragande.

Vid justitiekanslersämbetet kan också finnas en informationsplanerare, en personalsekreterare och avdelningssekreterare samt andra tjänstemän. Dessutom kan vid justitiekanslersämbetet finnas annan personal i tjänsteförhållande samt sakkunniga som anställts för särskilda uppgifter.

Föredragande vid justitiekanslersämbetet är de tjänstemän som nämns i 1 mom. samt de tjänstemän som av justitiekanslern särskilt förordnas till uppgiften.

5 §

Behörighetsvillkor för tjänstemännen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogethet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogethet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga,

3) för referendarieråd, konsultativ tjänsteman samt äldre och yngre justitiekanslerssekreterare juris kandidatexamen samt erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogethet med administration,

4) för föredragande juris kandidatexamen,

5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet för högst tre månader av kanslichefen och för längre tid av justitiekanslern.

8 §

Avgörandet av ärenden

Justitiekanslern avgör ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet, om inte någon av justitiekanslersämbetets tjänstemän enligt arbetsordningen har beslutanderätt. Om utövandet av beslutanderätten i ärenden som hör till justitiekanslerns behörighet föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars skulle få avgöra. Samma rätt har i enskilda fall kanslichefen och avdelnings-cheferna i ärenden som skall avgöras av tjänstemän som lyder under dem.

9 §

Föredragning

De ärenden som justitiekanslern skall behandla avgörs på föredragning, om inte justitiekanslern beslutar något annat. I arbetsordningen kan vid behov bestämmas om vilka andra ärenden som skall avgöras på föredragning.

Om föredragandens åsikt i ett ärende som avgörs på föredragning avviker från beslutet, har föredraganden rätt att anteckna sin åsikt i avgörandets arkivexemplar.

10 §

Lönen till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare

Under den tid som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter betalas till honom eller henne lön på samma grunder som till biträdande justitiekanslern.

11 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna förordning upphävs förordningen den 7 november 1997 om justitiekanslersämbetet (984/1997).

BILAGA 4

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) eller militära rättegångar, (18.8.2000/754)

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

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.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen,

om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådars behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

BILAGA 5

Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Lagen om advokater (496/1958, ändr. 697/2004)

6 §

Advokatföreningens styrelse skall se till att advokaterna när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet samt även i sin övriga verksamhet uppfyller sina förpliktelser. En advokat är skyldig att lämna styrelsen de uppgifter som behövs för denna tillsyn. En advokat skall även tillåta en person som har förordnats av styrelsen att göra inspektioner i hans eller hennes byrå, när styrelsen finner att det är nödvändigt för tillsynen, och härvid visa de handlingar som skall granskas vid inspektionen. En styrelsemedlem och den som genomför en inspektion får inte obehörigen röja sekretessbelagda uppgifter som de har fått kännedom om i samband med tillsynen.

Vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i advokatföreningen handlar styrelsemedlemmarna under tjänsteansvar.

Justitiekanslern har rätt att anhängiggöra ett sådant tillsynsärende som avses i 7 c § om han anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka att advokatföreningens styrelse vidtar åtgärder mot en advokat om denne enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Advokatföreningens styrelse och en advokat är skyldiga att till justitiekanslern lämna de uppgifter och utredningar som är nödvändiga för utförandet av de uppgifter som enligt denna lag ankommer på justitiekanslern.

7 c §

Ett tillsynsärende blir anhängigt när advokatföreningens byrå i fråga om en advokat mottar ett skriftligt klagomål eller en anmälan från justitiekanslern eller en anmälan som en domstol har gjort med stöd av 15 kap. 10 a § i rättegångsbalken. Ett ärende blir också anhängigt när advokatföreningens styrelse har beslutat att överföra ett ärende som har kommit till dess kännedom för behandling i tillsynsnämnden.

Om ett klagomål är så bristfälligt att ärendet inte kan avgöras på basis av klagomålet, skall klaganden uppmanas att avhjälpa bristen inom utsatt tid. Klaganden skall samtidigt informeras om på vilket sätt klagomålet är bristfälligt och om att tillsynsnämnden kan lämna ärendet utan prövning om klaganden inte följer uppmaningen att komplettera klagomålet. Ett klagomål som gäller ett ärende som har avgjorts tidigare upptas

inte till prövning i tillsynsnämnden om inte ny utredning som inverkar på saken läggs fram i klagomålet.

Om det har gått längre tid än fem år från de händelser som klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning.

10 §

Den vars ansökan enligt 3 § 4 mom. eller 4 § 1 mom. har avslagits eller som har vägrats registrering i EU-registret eller för vilken har bestämts en disciplinär påföljd eller som har avförts ur advokatregistret eller EU-registret, har rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över beslut av advokatföreningens styrelse och tillsynsnämnd.

Justitiekanslern har rätt att anföra besvär över styrelsens och tillsynsnämndens beslut i ärenden som avses i 7 och 9 §.

Tiden för anförande av besvär är 30 dagar. Besvärstiden börjar den dag då beslutet delgavs. Besvärsskriften, som skall riktas till Helsingfors hovrätt, skall senast den sista dagen av den föreskrivna tiden och före utgången av den arbetstid som iaktas vid statens ämbetsverk lämnas in till advokatföreningens byrå, vid äventyr av att talan går förlorad. Advokatföreningen skall utan dröjsmål tillställa hovrätten besvärsskriften jämte bilagor samt en kopia av det överklagade beslutet och sitt utlåtande med anledning av besvären.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2004.

Denna lag tillämpas på tillsynsärenden och arvodestvister som är anhängiga när denna lag träder i kraft. Beträffande påföljderna tillämpas på advokatens handlingar och försummelser den lag som leder till en lindrigare påföljd för advokaten.

Mandattiden för de som är medlemmar av disciplinnämnden när denna lag träder i kraft fortgår till utgången av den tid för vilken de blivit valda. Utan hinder av 7 a § 1 mom. är mandattiden för den tredje av de medlemmar av tillsynsnämnden som inte hör till advokatkåren samt dennes suppleant ett år när de väljs första gången.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

BILAGA 6

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 5 mars 2004

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänförs till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och vittsyftande frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,
- 4) extraordinärt ändringssökande, samt
- 5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §

Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna, informatören och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerar personalsekreteraren.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller

- 1) övervakning av statsrådet,
- 2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,
- 3) övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena,
- 4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,
- 5) nationell beredning av ärenden som hänförs till Europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringssökande,
- 5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,
- 6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt
- 7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

- 1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,
- 2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,
- 3) personalutbildning,
- 4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,
- 5) information, samt
- 6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller enhet än vad som föreskrivs i 4 — 6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstarrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §
Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänsteman får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §
Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §
Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §
Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträ-

da vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §
Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §
Avdelningssekreterarna

Avdelningssekreterarna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje avdelningssekreterare i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §
Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §
ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

18 §
Vaktmästarchefen

Vaktmästarchefen skall sköta ämbetsverkets servicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästarchefen är förman för expeditjonsvakten och vaktmästaren.

19 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de uppgifter som ankommer på dem enligt tjänstens eller uppgiftens karaktär eller enligt särskilda förordnanden.

20 §

Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företräder användarna.

Alla tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Avdelningscheferna beslutar efter föredragning om inhämtande av upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur ett beslut fattas av den som avgör ärendet.

I ärenden som avgörs efter föredragning skall expeditionen kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

23 §

Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden gällan-

de justitiekanslersämbetet om vilka det inte föreskrivs annorlunda i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) eller nedan i denna paragraf.

Frågor som gäller handlingars offentlighet skall avgöras av den som avgör det ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, ålderstillägg för justitiekanslersämbetets tjänstemän, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratören skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §
Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §
Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänsteman reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §
Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i

statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §
Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildningsprogrammet för personalen, justitiekanslersämbetets kommunikationsplan samt övriga anvisningar som justitiekanslern har fastställt.

30 §
Ikraftträdande

Denna arbetsordning träder i kraft den 1 april 2004.

Genom denna förordning upphävs justitiekanslersämbetets arbetsordning av den 3 april 2000.

SAKREGISTER 2004

	Sidan		Sidan
Advokat		Besväransvisning	
— övervakning	9,122	— felaktighet	112
— förnyande av tillsynssystemet	122	Betalningstjänst och deklarationservice	
— ändringssökande i disciplinärt beslut	125	— för småarbetsgivare	41
Akademiker		Betalningsuppmaning	
— statsrådets behandling av lagen om of-		— delgivning till en gäldenärs ombud	68
fentlig belöning	23	Biblioteksservice	
Arbetskraftsbyrå		— bestämmelse om avgiftsfrihet	98
— förfarandet i ett dagpenningärende	105	Biträde	
— insändande av ansökan med fax	106	— vid förundersökning	60
— utlämnande av registeruppgifter	56,105	Brev, Förfrågan	
Arbetskraftskommissionen		— besvarande av brev och frågor	62,97, 101
— utlåtande	106	Brottsanmälan	
Arbetspraktikstöd		— registrering	77
— utbetalning i en yrkesskola	99	— utlämnande av uppgifter	78
Avvisningsbeslut		Bygglov	
— verkställighet	84	— en inspektörs förfarande	117
Barn		— på felaktiga grunder	118
— dröjsmål med domstolsbehandling	67	— beviljande	119
— förhör	78	Byggnadsinspektör	
Barnskydd		— förfarande i ett tillståndsärende	117
— socialmyndigheternas förfarande	114	Byggnadsnämnd	
Behörighet		— skyldighet att återställa och plantera	117
— länsstyrelse	60	— dröjsmål med beredning	117
— avstängning från tjänst vid skyddspoli-	39	— hörande i ett marktäksärende	118
sen		Byggnadstillsynsverk	
— justitiekanslerns behörighet i ett anställ-	101	— förfarandet i ett byggnadsärende	116
ningsärende		Civilkrisförvaltning	
Beredskapslagskommissionen		— förslag till lagstiftning	40
— mellanbetänkande	35	Dataförvaltning	
Beslut		— styrning och organisering	43
— Folkpensionsanstaltens motivering	61		
— vattendomstolens delgivning	68		

			173
	Sidan		Sidan
Demonstrant		Folkpensionsanstalten	
— polisens förfarande	54,142	— dröjsmål med behandlingen	59
		— motivering av beslut	61
Digital sändningsverksamhet		Forststyrelsen	
— övergång till digitala utsändningar	26	— utnämningar och handlingsoffentlighet .	101
Djurskydd		Fängelsestraff	
— ändring av förordning	25	— tillämpning av strafflagen	70
		— avräkning av frihetsberövande	71
Domkrets		Föredragningslista	
— fastställande av tingsrätters domkretsar	29	— granskning	21
Domslut		Förhör	
— utskrift	70	— med minderårig	78
— skrivfel	71	Försäkringsdomstolen	
Domstolsväsendet		— sammansättning med ledamöter i bi-	
— kommittébetänkande	32	syssla	37
Dröjsmål		— dröjsmål med behandling	58,68
— domstol och prövningsnämnd	58,67	Förundersökning	
— förundersökning	58,81,	— dröjsmål hos polisen	58,81,83
	83,90	— rätt att välja biträde	60
— kommunal nämnd	59	— rätt att lämna ut uppgifter	75
— Folkpensionsanstaltens lokalbyrå	59	— iakttagande av tidsfrister	81
— miljöcentral	59	— preskription av åtalsrätt	82
— meddelande av dom	65	— meddelande om beslut	83
— felaktig besväransvisning	66	— motivering av beslut	83
— vårdnadsärende	67	— undersökningsledares åtgärder	86
— länsstyrelsens behandling av ett klagomålsärende	93	— dröjsmål hos tullen	90
— handläggning av ett beskattningsärende	95	Förvaltningsdomstol	
— handläggning av ett rättelseyrkande	111	— behandling av besvärärende	68
— begäran om utlämnande av handling	111	Förvandlingsstraff	
— byggnadsnämnd	117	— efterlysning	87
Efterlysning		Gemensam ansökan	
— förvandlingsstraff	87	— fullmakt att underteckna ansökningsblankett	97
Ekobrottsutredning		Gentekniknämnden	
— utredningens tillstånd vid en polisinrättning	58,145	— övervakning av försöksverksamhet och utlämnande av uppgifter	105,148
Europeiska unionen		Grav	
— behandlingen av EU-ärenden och utvecklingsbehoven	147	— jordfästning av personer som inte hör till kyrkan	120
Finlands Bank		Grundläggande och mänskliga rättigheter	
— ändring av pensionsstadga	52,94,	— övervakning	8,50–52
	133		
Flygstation			
— en chefs uppgifter	102		

	Sidan		Sidan
— ändring av pensionsstadgan för Finlands Bank	52	— behandling av en begäran om utlämnande av patienthandlingar	115
— tjänstearrangemang och tillsättning av en tidsbunden tjänst	52	Hovrätt	
— tillsättning av gruvöverinspektörstjänst	53	— en länsstyrels förfarande	92
— miljöcentralers beslut om undantagslov	54	Husbehovsvirke	
— ett ministeriums brev till kommunernas byggnadsinspektörer	54	— hållfasthetsstämpling	54,116
— frihetsberövande	54	Husrannsakan	
— jakt på stora rovdjur	55	— närvarorätt	79
— en lekparks säkerhet	56	Hyra	
— förnyande av bestämmelserna om skjutbanor	56	— en länsstyrels förfarande	92
— visitationer med narkotikahundar	56	Hälsovårdscentral	
— behandling av ärenden som gäller utkomststöd	56	— behandling av begäran om utlämnande av handling	115
— utlämnande av registeruppgifter	56	Hörande	
— en socialbyrås klientservice	57	— hos utlänningspolisen	46
— återställande av rätten att utöva yrke	57	— i samband med entledigande	97
— dröjsmål med behandlingen	58–59	— sametinget	99
— rätten att välja biträde för förundersökning	59	— i ett vattenärende	107
— extraordinära rättsmedel	60	Inspektion	
— skyldigheten att ge besväransvisningar ..	60	— inspektionsresor och besök	10
— länsstyrelsernas behörighet	60	— domstolar	63
— jäv för en länsstyrels föredragande	60	Jordfästning	
— beredningshandlingarna i ett utnämningssärende	61	— personer som inte hör till kyrkan	120
— motivering av beslut	61	Jämställdhetslagen	
— behandlingen av en ansökan av utkomststöd	61	— tillämpning av kvotbestämmelsen	112
— besvarande av brev och frågor	62	Jäv	
— förvaring och returnering av handlingar	62	— befordran till militär grad	23
Grundskola		— åklagare	74
— skololycksfall	113	— statsåklagare	76
Handbok för föredragande		— föredragande vid polisavdelning	61
— ändring	43	— vid upprättande av utlåtande	111
Handikappad		Klasslärare	
— undersökning om anpassning	154	— förfarandet i ett olycksfallsärende	113
Handling		Kommunstyrelse	
— offentlighetsprincipen och kopieringsavgifter	37	— skyldigheter i samband med laglighetsövervakning	110
— beredningshandlingar och utnämning ...	61	Konkurrensverket	
— förvaring och återställande	62	— tillsättning av överdirektörstjänst	28
— offentlighet	89,101	Konstmuseum	
— återställande	95	— anvisningar om projektplanering	113
— omsorgsfull hantering	95		
— offentliggörande av sekretessbelagd information	111		
— dröjsmål med tillgodoseende av begäran	111		

			175
	Sidan		Sidan
Kundbetjäning			
— socialbyrå	57		
Kyrkan			
— jordfästning av personer som inte hör till kyrkan	120		
Körförbud			
— tillämpning av vägtrafiklagen	71		
Laxfiskeförordningen			
— hörande av sametinget	99		
Lekpark			
— säkerhet	56,115		
Lägenhetsregister			
— föråldrad anteckning	95		
Läkemedelskostnader			
— bestämmelser om kostnadsfördelning	104		
Länsstyrelse			
— behörighet	60		
— jäv för en föredragande	61,93		
— beaktande av en domstols avgörande	92		
— dröjsmål med ett klagomålsärende	93		
Lönesystem			
— bedömning av åklagares arbetsprestationer	44		
Militär grad			
— befördran och jäv	23		
Miljöcentral			
— undantagslov för fladdermusforskning ..	54		
— förfarandet i ett vattenärende	107		
— lagligheten av ett utnämningssavgörande ..	107		
— tillsättningsärende	107		
— meddelande om utnämning	108		
— hörande i ett marktäktsärende	118		
Miljönämnd			
— avbrytande av byggnadsarbete	118		
— bristfällig utredning och uppsnygningsförpliktelse	118		
Ministerium			
— en arbetsgrupps betänkande	31		
— brev till kommunernas byggnadsinspektörer	54		
Mjök			
— ansökningar om tilläggskvoter	100		
Narkotikahund			
— kroppsvisitation	56,80		
Natura			
— ett återförvisningsbesluts bindande verkan	129		
Nödcentral			
— tillsättning av tjänster	93		
Offentlighetsprincipen			
— handling	37		
Patroner			
— vederbörlig kontroll	94		
Pension			
— ändring av pensionsstadgan för Finlands Bank	52,94, 133		
Planeringschef			
— tillsättning av en tjänst vid ett ministerium	30		
Polis			
— biträdande justitiekanslerns utredningsuppdrag	74		
— uppgifter om utryckningsuppdrag	77		
— registrering av en brottsanmälan	77		
— information om en brottsanmälan	78		
— förhör med minderårig	78		
— biträde förbjöds vara närvarande	78		
— närvarorätt vid husrannsakan	79		
— visitationer med narkotikahund	80		
— preskription av åtalsrätt	82		
— dröjsmål med förundersökning	81		
— meddelande om avslutad förundersökning	83		
— motivering av avslutande av förundersökning	83		
— åtgärdseftergift	84		
— verkställighet av avvisningsbeslut	84		
— promemoria till Utlänningsverket	85		
— en undersökningsledares åtgärder	86		
— en tidningsartikel	85		
— förfarandet vid en demonstration	54,142		
Postpaket			
— posttjänstlagen och förmedlingen av paket	102		

	Sidan		Sidan
Register		Sammansättning	
— utlämnande av uppgifter	56,105	— försäkringsdomstolens ledamöter i bi- syssla	37
Rektor		Sekretessbelagd information	
— förfarandet i ett olycksfallsärende	113	— offentliggörande	111
Republikens president		— i ett utkomststödsärende	115
— presidentens och statsrådets beslutsfat- tande	20	Sjukvårdsdistrikt	
— befordran till militär grad	23	— avtal om tillsättningsförfarande	96
Riksdagens justitieombudsman		Sjöfartsverket	
— uppgiftsfördelningen mellan justitie- ombudsmannens och justitiekanslern	9	— behörighetsvillkor för generaldirektörs- tjänsten	27
Rovdjur		Skatt	
— jakt	55	— uppbörd och indrivning	94
Rådgivning		— dröjsmål med handläggning av ärende ..	95
— besvarande av frågor vid ett informa- tionstillfälle	62	— motivering av beslut om skattelättnad ...	95
— rådgivningsskyldighet och motivering av beslut	103	Skjutbana	
Rättegång		— förslag till ändring av bestämmelser	43,56
— sekretessbelagda uppgifter	66	Skogsvårdsförening	
— misslyckad bandinspelning	67	— besvarande av förfrågningar	101
— kallande av part till huvudförhandling ..	68	Skololycksfall	
Rättegångsavgift		— undervisningsmyndigheternas förfa- rande	113
— uppbärs inte	87	Skyddspolisen	
— meddelande	89	— behörigheten vid avstängning av en chef	39
— förvaltningsdomstol	112	Småarbetsgivare	
Rättelseyrkande		— betalnings och deklarationservice	41
— dröjsmål med behandling	111	Socialverk	
— felaktig anvisning	112	— kundbetjäning	57,115
— anvisning om rättelseyrkande	112	Stadsstyrelse	
Rättshjälpbeslut		— dröjsmål med handlingar	111
— motivering	127	— planeringsanvisning	113
Rättsskyddscentralen för hälsovården		— behandling av ansökan om planändring	
— meddelande om avgörande	103	Statsrådet, reglemente för	
— återställande av rätt att utöva yrke	57,104	— ändring	43
Sametinget		Statssekreterare	
— hörande i samband med beredningen av laxfiskeförordning	99	— betänkandet av en arbetsgrupp	31
Samhällstjänst		— utfrågning om regeringsproposition	46
— omvandling till fängelse	70	Statsunderstöd	
		— till rörelsen Vapaa Vuotos	119

	Sidan		Sidan
Statsåklagare		— tillsättning av gruvöverinspektörstjänst .	53,102
— påstående om jäv	76	— beredningshandlingar och utnämning ...	61,106
Straffprocess		— tillsättning av tjänster vid polisinrättning	86
— justeringsförslag	44	— meddelande om utnämning	88,108
Studentexamen		— tillsättning av en fängelsedirektörstjänst	
— ändring av förordnings ikraftträdelsebestämmelse	25	— föredragningshandlingar	90
Svenska språket		— tillsättning av skiftmästartjänster	92
— en socialbyrås förfarande	57,115	— ett universitets och ett sjukvårdsdistrikts avtal om tillsättningsförfarande	93
— beslut om att inte väcka åtal	74	— innehållet i en utnämningsspromemoria .	96
TE-central		— tillsättning av en universitetstjänst	98
— tillämpning av författningar	100	— lagligheten av en utnämning	107
Teknisk nämnd		— meritjämförelse	107
— jäv för vice ordförande	118	Trafikförseelse	
Tidningsartikel		— villkor för avstående från åtgärder	84
— polisens ställningstaganden i en tidningsartikel	85	Tull	
Tingsdomare, Domare		— dröjsmål med förundersökning	90
— misstänkta tjänstebrott	64,65,131	— anmälningsskyldighet	96
— dröjsmål vid meddelande av domar	65	Undersökningsbegäran	
— behandling av sekretessbelagda uppgifter	66	— behandling vid ett ministerium	105
— förfarandet i ett tvistemål	67	Undervisningschef	
— meddelande om en utnämning	88	— förfarande i ett olycksfallsärende	113
Tingsrätt		Undervisningsmyndighet	
— fastställande av domkretsar	29	— tillsynsskyldighet	114
Titel		— behandling av rättelseyrkanden	111
— behandling av titelärenden	23	— förfarande i ett olycksfallsärende	113
Tjänst		Universitet	
— behörighetsvillkor för tjänsten som Sjöfartsverkets generaldirektör	27	— avtal om tillsättningsförfarande	96
— tillsättning av tjänsten som Konkurrensverkets överdirektör	28	— skyldighet att meddela besvärsovisningar	60,97
— tidsfristen för en ansökan	28	Utbildningsdirektör	
— tillsättning av en planeringschefstjänst vid ett ministerium	30	— upprättande av utlåtanden	113
— behörigheten vid avstängning av chefen för skyddspolisen	39	Utfrågningar	
— tillsättning av chefstjänsten vid en länsstyrelses räddningsavdelning	45	— proposition om statssekreterare	46
— tjänstearrangemang och tillsättning av visstidstjänst	52,114	— proposition om utlänningslag-	47
		— övriga utfrågningar	47
		Utkomststöd	
		— behandling av stödärende	56,61
		— beviljande	115
		Utlänningslagen	
		— utfrågning om en proposition	47

	Sidan		Sidan
Utlänningsverket		— språket i ett beslut om att inte väcka åtal	
— partsoffenlighet i fråga om polisens pro- memoria	85	— jäv	74
Utryckningsuppdrag		Åtal	
— kontroll av uppgifter	77	— språket i beslut om att inte väcka åtal	74
Utsökning, Utmättningsman		Åtalsprövning	
— kundbetjäning	87	— misstanke om att en tingsdomare gjort sig skyldig till tjänstebrott	64,65, 131
— handledning av vikarie	88	Åtalsrätt	
— besväransvisning	88	— preskription	69,82
Utsökningslagen		Ändringssökande, Extraordinärt ändrings- sökande	
— regeringsproposition om ändring	89	— framställning om tidsfrister för änd- ringssökande i tvistemål	60
Valanvisningar		— ett universitets skyldighet att ge besvär- anvisningar	60
— kompletteringsbehov	88	— en felaktig besväransvisning i tingsrätten	66
Visitation		— behandling av besvärärenden i en för- valtningsdomstol	68
— med narkotikahund	56,80	— ändringssökande vid en förvaltnings- domstol	112
Yrke		— Advokatförbundets disciplinbeslut	125
— återställande av rätt att utöva yrke	57,104	Översvämningskada	
Yrkesskola		— ersättningsbeslut	45
— utbetalning av arbetspraktikstöd	99		
Åklagare			
— bedömning av personlig arbetspresta- tion	44		

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2004

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding
Referendarieråd	Snellman, Jorma, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	Leskinen, Marja, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Groop-Bondestam, Janina, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Ahotupa, Eeva, vicesenotarie
	Mattila, Henri, magister i administrativa vetenskaper

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Arjola, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
	Päivänsalo, Pekka, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
	Smeds, Tom, vicehäradshövding
	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding
	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Sarja, Mikko, juris licentiat, vicehäradshövding(tjänstl.)
	Mänttari, Anu, vicehäradshövding
	Löfman, Markus, juris licentiat, vicehäradshövding
	Mustonen, Marjo, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Tuomikko, Helena, vicesenotarie
	Tanner Heli, vicesenotarie
	Laiho, Miia, juris kandidat

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicesenotarie
Informatör	Sive, Pia, politices magister
Informatiker	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofie kandidat
ABD-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
Textbehandlare	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Järvinen, Kari
Vaktmästare	Rosendahl, Markku

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Besöksadress: Snellmansgatan 1 A, HELSINGFORS

Postadress: PB 20, 00023 STATSRÅDET

Telefon: 09 160 23950 (registratur), 09 160 23955 (information)

Telefax: 09 160 23975

E-post: registratur@okv.fi (registratur), pia.sive@okv.fi (information)

Internet: www.vn.fi/okv

