

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2005



HELSINGFORS 2006

B 15/2006 rd

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

OM JUSTITIEKANSLERNS ÄMBETSÅTGÄRDER
OCH IAKTTAGELSER OM HUR LAGSTIFTNINGEN HAR
FÖLJTS

AVGIVEN
FÖR ÅR 2005



HELSINGFORS 2006

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2006

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 2005.

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

Biträdande justitiekansler var under verksamhetsåret juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekanslern har skött justitiekanslersuppgifterna då jag haft förhinder. Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, vicehäradshövding Nils Wirtanen som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 83 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.

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. Jämfört med tidigare berättelser är avsnitten om laglighetskontrollen av statsförvaltningen uppbyggda på ett nytt sätt. Berättelsen följer indelningen av ministerierna i ansvarsområden. Efter avsnitten om statsförvaltningen följer ett avsnitt om laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och den övriga självstyrelsen. Ett avsnitt handlar om övervakningen av advokatväsendet.

Efter avsnitten om laglighetskontrollen följer ett antal av justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden och övriga ställningstaganden som har ansetts vara av allmän och principiell betydelse och som på grund av sin omfattning inte har tagits in i de föregående avsnitten.

Det sista avsnittet innehåller statistik över justitiekanslersämbetets verksamhet.

Berättelsen avslutas med de bestämmelser och föreskrifter som gäller justitiekanslern och justitiekanslersämbetet samt med ett sakregister och en förteckning över de anställda vid justitiekanslersämbetet.

Helsingfors den 31 mars 2006

Justitiekansler **Paavo Nikula**

Kanslichef *Nils Wirtanen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3	Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna	44
1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet.....	9	Avgöranden	45
Uppgifter.....	9	4 Laglighetskontrollen av statsförvaltningen.....	56
Övervakningen av statsrådet	9	Riksdagens ansvarsområde	56
Utlåtanden.....	9	Republikens presidents kanslis ansvarsområde.....	56
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	9	Statsrådets kanslis ansvarsområde	56
Åklagaruppgifterna.....	10	Avgöranden	56
Prövningen av klagomål.....	10	Utrikesministeriets ansvarsområde.....	58
Granskning av straffdomar	10	Allmänt.....	58
Övervakningen av advokaterna	10	Justitieministeriets ansvarsområde.....	58
Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	11	Allmänt.....	58
Sifferuppgifter	11	Utlåtanden och framställningar	59
Internationellt samarbete och besök	11	Avgöranden	67
Annan verksamhet.....	13	Ministeriet	67
Ekonomi	13	Dataombudsmannens byrå	68
Utbildning	13	Domstolar	68
Kommunikation.....	14	Framställning om återbrytande	77
Organisation och personal	15	Granskning av straffdomar.....	77
2 Justitiekanslern i statsrådet.....	16	I samband med granskningen av straffdomar gjorda framställningar om återbrytande	81
Allmänt	16	Åklagare	81
Republikens president och statsrådet	17	Utsökning.....	81
Granskning av föredragningslistor.....	18	Statliga rättshjälpsbyråer.....	83
Granskningsobjekt.....	19	Domarförslagsnämnden	83
Åtgärder som granskningen har gett anledning till.....	20	Inspektioner inom ansvarsområdet.....	83
Statsrådsövervakningen i EU-ärenden ..	28	Inrikesministeriets ansvarsområde	84
Avgöranden i samband med granskningen	29	Allmänt.....	84
Skriftliga utlåtanden och framställningar ..	32	Utlåtanden och framställningar	86
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	39	Avgöranden	88
3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna	40	Ministeriet	88
Allmänt	40	Polisväsendet	90
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet	43	Räddningsväsendet.....	97
		Magistrater och andra myndigheter....	98
		Inspektioner inom ansvarsområdet.....	99

	Sida		Sida
Försvarsministeriets ansvarsområde	101	Miljöministeriets ansvarsområde	119
Allmänt	101	Allmänt	119
Utlåtande	101	Avgöranden	119
Inspektion inom ansvarsområdet	102	Ministeriet	119
Finansministeriets ansvarsområde	102	Miljötillståndsverken	121
Allmänt	102		
Avgöranden	103	5 Laglighetskontrollen av kommunalförvalt-	
Ministeriet	103	ningen och övriga självstyrelsesamfund	122
Skatteförvaltningen	104	Allmänt	122
Tullförvaltningen	104	Kommunalförvaltningen	123
Inspektion inom ansvarsområdet	105	Den allmänna förvaltningen	123
Undervisningsministeriets ansvarsområde ...	106	Utbildningsförvaltningen	127
Allmänt	106	Social- och hälsovårdsförvaltningen	129
Avgöranden	106	Hälsovården	134
Ministeriet	106	Miljöförvaltningen	135
Jord- och skogsbruksministeriets ansvars-		Inspektioner	138
område	107	Ålands självstyrelse	139
Allmänt	107		
Avgöranden	107	6 Tillsynen över advokatväsendet	141
Ministeriet	107	Allmän översikt	141
Lantmäteri	109	Medlemskap i Advokatförbundet	141
Kommunikationsministeriets ansvars-		En advokats förpliktelser samt god	
område	109	advokatsed	141
Allmänt	109	Tillsynsärenden	141
Avgöranden	109	Tillsynssystemet	141
Kommunikationsverket	109	Tillsynssystemets funktion	142
Banförvaltningscentralen	110	Disciplinära påföljder	142
Handels- och industriministeriets ansvars-		Uppgifter från de allmänna åklagarna ..	143
område	110	Justitiekanslerns övervakning	143
Allmänt	110	Bestämmelserna och övervakningsför-	
Avgöranden	111	farande	143
Ministeriet	111	Klagomål över advokaters förfarande ...	143
Konsumentverket	112	Inledande av tillsynsförfarande	144
Inspektioner inom ansvarsområdet	112	Offentliga rättsbiträden	144
Social- och hälsovårdsministeriets ansvars-		Statistik	145
område	113		
Allmänt	113	7 Vissa avgöranden av justitiekanslern och	
Utlåtanden och framställningar	113	biträdande justitiekanslern	146
Avgöranden	114	Jävsfrågan och undersökningskommis-	
Ministeriet	114	sionen för en storolycka	146
Socialförsäkring	115	Kanslichefsmötets och beredskapschefs-	
Inspektion inom ansvarsområdet	116	mötets samt i synnerhet mötesordföran-	
Arbetsministeriets ansvarsområde	116	denas rättsliga ställning	149
Allmänt	116	Statens säkerhetsfonds fullmäktige och	
Avgöranden	116	dess rättsliga ställning	153
Ministeriet	116	Framställning om återbrytande av en dom	
Arbetskraftsservice	118	om skenäktenskap	155
Inspektioner inom ansvarsområdet	118		

	Sida		Sida
Framställning om ordinarie tjänster för domare som ordförande för arbetsdomstolen.....	157	Konkurrensutsättning av läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som görs av kunder med kommunala betalningsförbindelser	179
Förfarandet vid upprättande av föredragningslistan för blodtjänstlagen.....	158	8 Statistiska uppgifter om justitiekanslers-ämbetets verksamhet	186
Revidering av lagstiftningen om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning	160	BILAGOR 1–6:	189
Gränsdragningen mellan korruption och gästfrihet	168	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet.....	189
Utredning om grundläggande utbildning för omhändertagna barn.....	169	SAKREGISTER 2005.....	202
Åtalsförordnande för att en tingsrätts lagman misstänktes ha begått ett tjänstebrott	174	Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2005.....	209
Framställning om justering av lagen om underhållsbidrag.....	176		

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet

Uppgifter

I 10 kap. i Finlands grundlag föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. I paragrafen nämns också biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare. I fråga om dessa gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om justitiekanslern.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) föreskrivs hur justitiekanslern genomför sin laglighetskontroll, 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 (bilagorna 1–6).

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.

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 övervakningsärenden som när det gäller klagomål och ärenden som justitiekanslern upptar till prövning på eget initiativ.

I fråga om de mänskliga rättigheterna baserar sig övervakningen på de internationella 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) anfört att det är förenligt med reformens anda att i laglighetsövervakarna, dvs. i justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts. Dessa ärenden har sammanställts i berättelsens avsnitt 3.

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. 58.

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 3 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 2005 inkom sammanlagt 1 186 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 2005 avvisades med stöd av denna bestämmelse 16 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.

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 om domstolarnas verksamhet, på s. 77, 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 6 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. uppgiftsfördelningslagen) 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 tvångsmedslagen 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 uppgiftsfördelningslagen 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 53 klagomål till justitieombudsmannen.

Justitieombudsmannen överförde 3 klagomål-särenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2004).

Under verksamhetsåret inkom 1 186 (1 443) och avgjordes 1 221 (1 527) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 13 (9) ärenden till prövning, medan 163 (87) ärenden väcktes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 128 (150) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (723) var 18 % (16 %). Enligt en utredning som gjordes år 2005 var mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden ca 7 (10) veckor och den genomsnittliga tiden ca 26 (30) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar och som väckts på initiativ av myndigheter förordnades om åtal i två fall. I 58 fall ledde ärenden till andra åtgärder. Sammanlagt 7 091 straffdomar granskades.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 33 (22).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 769 (796) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamheten år 2005 finns i avsnitt 8.

Internationellt samarbete och besök

Internationellt samarbete

– Årets mest omfattande arrangemang inom ramen för det internationella samarbetet var det seminarium för Östersjöländernas laglighetsövervakare (Overseers of Legality – Baltic Sea Seminar) som justitiekansler Paaivo Nikula och justitieombudsman Riitta-Leena Paunio ordnade 6–7.6.2005.

I seminariet deltog, utöver arrangörerna och dessas representanter, Sveriges justitieombudsman och justitiekansler, Estlands justitiekansler, Danmarks och Litauens justitieombudsmän samt att antal laglighetsövervakare och dessas representanter från Norge, Lettland, Tyskland, Polen och Europeiska ombudsmannens kansli.

Under seminariet som ordnades i riksdagens lokaler behandlades bl.a. övervakningen av fängelser och andra slutna anstalter, frågan om sociala rättigheter i samband med psykiatrisk vård samt den grundläggande rätten till god förvaltning inom EU.

– Etiopiens justitieombudsman Abay Tekle besökte justitiekanslern 7.3.2005. I besöket deltog också Anu Kontinen som är chef för utri-

kesministeriets biståndprojekt för Afrikas horn. Under besöket diskuterades frågor i samband med laglighetskontrollen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

- Representanter för republiken Koreas kommission mot korruption och konsul Yong-gi Shin från republiken Koreas ambassad besökte justitiekanslern 8.6.2005. Besökarna informerades om justitiekanslersämbetets verksamhet.

- Kinas biträdande chefsprokurator Wang Zhenchuan besökte tillsammans med en delegation justitiekanslersämbetet 14.6.2005. Justitiekanslern berättade om ämbetsverkets uppgifter och verksamhet för besökarna.

- Inom ramen för den EU-finansierade strategin för korruptionsbekämpning i Bulgarien ordnade Centralen för förvaltningsutveckling HAUS 14.6.2005 ett besök hos justitiekanslersämbetet för en 15-personers studiegrupp bestående av tjänstemän, journalister och representanter för medborgarorganisationer. Besökarna fick en allmän presentation av justitiekanslerns verksamhet som högsta laglighetsövervakare.

- En delegation under ledning av vice direktören för Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna Markus Jaeger träffade justitiekanslern 30.8.2005 i samband med delegationens uppföljningsbesök i Finland (jfr justitiekanslerns berättelse 2001, s. 18). Under besöket diskuterades människorättskommissionärens iakttagelser och rekommendationer rörande Finland samt Finlands åtgärder med anledning av rekommendationerna. Bland de frågor som diskuterades kan nämnas bl.a. diskriminering, minoriteter och asylsökande, civiltjänstgöring, barnens rättigheter, våld mot kvinnor samt människohandel.

- I det seminarium (The Fifth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States) som ordnades av Europeiska ombudsmannen i samarbete med Nederländernas justitieombudsman i Haag 11–14.9.2005 deltog justitiekanslern och konsultativa tjänstemannen Marja Leskinen.

- Presidenten för Ungerns högsta domstol Zoltan Lomnicki med följe besökte justitiekanslersämbetet 19.9.2005. Justitiekanslern berättade om ämbetsverkets uppgifter och verksamhet för besökarna.

- Representanter för Estlands domarförbund (Estonian Lawyers Union) besökte justitiekanslersämbetet 23.9.2005. Efter att justitiekanslern berättat om ämbetsverkets verksamhet för besökarna deltog de i en tillställning tillsammans med justitiekanslern och ämbetsverkets personal.

- Justitiekansler Paavo Nikula besökte 16–

21.10.2005 Nigeria på inbjudan av landets justitieminister. Under besöket träffade Nikula representanter för Nigerias parlament, rättsväsende, regering och juridiska fakulteten vid Abujans universitet samt Nigerias människorättskommission.

I Abuja föreläste Nikula om de erfarenheter man gjort under beredningen av Finlands grundlag (Drafting the Constitution – The Finnish Experience) och diskuterade bl.a. principerna för en god förvaltning, laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet samt rättsliga frågor kring jämställdheten mellan könen. Ett annat tema som behandlades var samarbetet mellan regering och parlament samt Finlands erfarenheter av detta samarbete som EU-medlem.

Besök från justitiekanslersämbetet

- Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka deltog 14.1.2005 i det rättspolitiska forum som ordnades i samband med de XXXVII advokatdagarna. Han höll ett anförande om temat hårdnande attityder.

- Biträdande justitiekanslern höll 24.1.2005 på åklagardagen som ordnades i högsta domstolens regi ett inledningsanförande om åklagarens roll.

- Justitiekanslersämbetets ledning och personal deltog 8.2.2005 i jubileumsseminariet med anledning av att riksdagens justitieombudsmannainstitution fyllde 85 år. Seminariet hölls i riksdagens nya tillbyggnads auditorium.

- Biträdande justitiekanslern höll ett inledningsanförande om laglighetskontrollen under det seminarium som ordnades i samband med den riksomfattande nödcentralsdagen i Björneborg 10.2.2005.

- Biträdande justitiekanslern föreläste 8.3.2005 om bevisbedömning i samband med grundutbildningen för åklagare.

- Justitiekansler Paavo Nikula höll i samband med Dövas Förbunds 100-årsjubileum 7.4.2005 ett anförande om de grundläggande fri- och rättigheterna samt det allmännas förpliktelser.

- Justitiekanslern höll festtalet vid Lauttasaa-ren yhteiskoulu 60-årsjubileum 21.4.2005. I talet behandlade han den syn som skolornas historieböcker ger på Finlands förflutna samt den historiska medvetenhet.

- Biträdande justitiekanslern deltog i Helsingfors hovrättsdistrikts XI domardag 27.5.2005.

- Referendarierådet Jaana Hemminki höll inledningsanföranden vid tre seminarier som ordnades av arbetsministeriet i maj-juni 2005. Hon

berättade om justitiekanslerns laglighetskontroll och jämlikhetsfrågorna.

– Justitiekanslern höll ett anförande vid Centralhandelskammarens styrelsemöte 1.6.2005. Temat var lagberedningen.

– Justitiekanslern höll 11.6.2005 i samband med publiceringen av årets konstbok (Vuoden taidekirja) ett anförande med temat skriftspråk och ämbetsspråk.

– Biträdande justitiekanslern höll vid ett möte för ministeriernas kanslichefer 29.8.2005 ett inledningsanförande om gränsdragningen mellan korruption och gästfrihet. Anförandet kan läsas i denna berättelse på s. xx.

– Justitiekanslern höll i samband med publiceringen av boken *Lain nojalla ja kansan tuella* 15.9.2005 ett anförande om platser och byggnader som har samband med rättsskipningen i vårt land.

– Justitiekanslersämbetets ledning och personal besökte på inbjudan av lagman Kauko Huttunen 5.10.2005 Helsingfors tingsrätt för att bekanta sig med dess verksamhet och nya lokaler.

– Justitiekanslern höll vid ett seminarium som ordnades av Konsumentverket 8.11.2005 ett föredrag om serviceutbudet för konsumenterna och om de spelregler som gäller för alla.

– Justitiekanslern höll vid jubileumsseminariet Naisjuristit – Kvinnliga jurister rf 60 år ett anförande vid Helsingfors universitet. Temat var den allmänna röstrettens hundraåriga historia.

– Justitiekanslern höll 18.11.2005 ett föredrag vid det jubileumsseminarium som ordnades med anledning av att Europarådets människorättskonvention fyllde 15 år. Föredraget handlade om de 15 år som Finland varit part i konventionen.

– Justitiekanslern deltog i Mångfaldsdagens konferens 9.12.2005 som ordnades i samband med undervisningsministeriets och arbetsministeriets kampanj Finland framåt utan diskriminering. Tema för konferensen var framtidens arbetsplats. I sitt inledningsanförande behandlade Nikula de grundläggande och mänskliga rättigheterna framförallt med jämlikheten och förebyggandet av diskriminering som utgångspunkt.

Besök hos justitiekanslersämbetet

– Medlemmar från Helsingfors nämndemanaförening rf bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 24.1.2005.

– Medlemmar från föreningen Yksityisalojen lakimiehet ry besökte justitiekanslersämbetet 28.1.2005.

– Deltagarna i riksåklagarämbetets utbildning för biträdande åklagare bekantade sig 14.3.2005 med ämbetsverkets verksamhet som biträdande justitiekanslerns gäster.

– Lagstiftningssekreterare från riksdagen besökte justitiekanslern 16.5.2005.

– EU-assistenter från olika ministerier bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 20.9.2005.

– Auskultanter från Helsingfors tingsrätt besökte justitiekanslersämbetet 3.10.2005.

Annan verksamhet

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2005 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 2 805 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 2 149 323 euro för löner. För övriga verksamhetsutgifter användes 483 219 euro. De största utgiftsposterna var 227 534 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 28 075 euro för tryckningskostnader, 23 419 euro för annons- och marknadsföringstjänster och 23 073 euro för översättningstjänster.

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

Justitiekanslersämbetet använder ekonomiförvaltningsprogrammet Raindance för budgetering och uppföljning av anslagsanvändningen samt för dataöverföring till statsrådets kansli. Från början av år 2005 tog justitiekanslersämbetet dessutom i bruk Rondo-programmet för papperslös hantering och digital arkivering av ekonomiförvaltningens verifikat.

Utbildning

Under verksamhetsåret baserades justitiekanslersämbetets personalutbildning på ämbetsverkets personalutbildningsplan, med allmänna principer för utbildningen samt en utbildnings-

plan för år 2005. Justitiekanslern godkände planen 7.2.2005.

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 lagen om likabehandling, om vissa grundlagsrelaterade frågor, om förundersökningens inledande och inriktning, samt om det skede som revideringen av utskökningslagen befinner sig i.

Kommunikation

Den externa kommunikationens huvuduppgift är att förmedla information om ämbetsverket på ett tillförlitligt, begripligt och effektivt sätt. Principerna för kommunikation har skrivits in i en kommunikationsplan som justitiekanslern godkänt. Enligt den skall service, opartiskhet och öppenhet prioriteras inom kommunikationen.

Under verksamhetsåret förverkligades kommunikationen genom att allmänheten, massmedierna och myndigheterna informerades om justitiekanslerns verksamhet, beslut och ställningstaganden. Den externa kommunikationen sköttes i praktiken närmast genom pressmeddelanden och årsberättelsen, över webben samt med telefon och e-post.

I juni ordnade ämbetsverket i samråd med justitieombudsmannens kansli ett seminarium för Östersjöområdets laglighetsövervakare. Under seminariet behandlades bl.a. kommunikationsfrågor. Informatören har vid behov deltagit i ordnandet av besöken hos ämbetsverket.

Sammanställningen av justitiekanslerns berättelse är en central 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 åtgärdsavgrändar som gäller olika myndigheter.

Under året förnyades berättelsens uppbyggnad. Syftet var att göra berättelsen överskådligare och samtidigt göra den mera lättläst och användbar. Liksom tidigare år innehåller berättelsen ett allmänt avsnitt om ämbetsverkets verksamhet och därefter avsnitt om övervakningen av statsrådet samt förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Därefter följer avsnitt där ärendena för första gången är indelade enligt ministeriernas verksamhetsområden. Utgångspunkten för reformen är också att tjänstemännen skall ha lättare att hitta de ställningstaganden som hänförs sig till det egna verksamhetsområdet.

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 23 pressmeddelanden. 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. Under verksamhetsåret kompletterades de samiska sidorna med en klagomålsblankett med anvisningar. På sidorna finns en länk till databasen Finlex (www.finlex.fi) där referat av justitiekanslerns avgöranden har publicerats sedan år 1988. Databasens aktualitet förbättrades genom snabbare uppdatering. Finlex utökades också med en databas för svenskspråkiga avgöranden.

Också ämbetsverkets interna kommunikation utvecklades under verksamhetsåret. För uppföljningen och utvecklingen av den interna kommunikationen tillsattes en styrgrupp. Ett informationsblad började publiceras veckovis. I syfte att utveckla den interna kommunikationen kartlades personalens erfarenheter av och synpunkter på denna genom en förfrågan.

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 om fördelningen av tjänstemännen 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 domsto-

lar och annan laglighetsövervakning, om de inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar samt beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde. Vidare biträder den vid övervakningen av statsrådet i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt. Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivning av justitiekanslerns berättelse och kommunikation 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, sex äldre justitiekanslerssekreterare, tre yngre justitiekanslerssekreterare, en historieforskare, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, fem avdelningssekreterare, en dataplanerare, en registrator, fyra byråsekreterare, en vaktmästare, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 1.6–31.8.2005 som praktikanter två juris studerande, den ena vid Helsingfors och den andra vid Åbo universitet. Vid utgången av verksamhetsåret hade ämbetsverket sammanlagt 37 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 12 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och tre avdelningssekreterare. Administrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, en historieforskare och nio andra tjänstemän.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.

2 Justitiekanslern i statsrådet

Allmänt

I grundlagens 108 § föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter. Som den första uppgiften nämns skyldigheten 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 laglighetskontroll som en helhet. I detta sammanhang kan nämnas 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. I övervakningspraxis har det ytterst sällan förekommit att justitiekanslern efter att beslut fattats utnyttjat de befogenheter som grundlagens 112 § ger. Ett ärende som gällde dessa befogenheter aktualiserades senast då grundlagsutskottet behandlade ett ärende som gällde en anmärkning om lagenligheten i justitiekanslerns ämbetsåtgärder (GrUB 9.12.2005 nr 9/2005 rd). I fråga om förutsättningarna för utnyttjande av de befogenheter som föreskrivs i grundlagens 112 § hänvisas i detta sammanhang till grundlagsutskottets nämnda meddelande. 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 viktigaste 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. I samband med de viktigaste rättsliga ställningstagandena upprättar avdelningen för statsrådsärenden en promemoria som efter justitiekanslerns godkännande överlämnas till den

som bett om ställningstagandet. 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. Klagomål som hänför sig till statsrådsärenden avgörs om möjligt tidsmässigt i samband med statsrådsbehandlingen.

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. Justitiekanslern gav sitt beslut med anledning av klagomålen 31.5.2005 (dnr 34, 47 och 144/1/2005). Justitiekanslerns beslut ingår i berättelsens avsnitt 7.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2005 sammanlagt 1 527 ärenden (föregående år 1 732). Republikens president fattade 744 (832) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 61 (66) och antalet presidentföredragningar 40 (39). Till avgörandena hänförde sig 53 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.

Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern eller dennes ställföreträdare var i enlighet med grundlagens 111 § 2 mom. närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och vid presidentföredragningarna. De var också 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 samt för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Inte heller 2005 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 benådningsärendena 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 gränsdragningen 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 2005 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 utlåtan- den om behörighetsfördelningen mellan presi- denten och statsrådet som avses i grundlagens 108 § 2 mom.

Vid den ordinarie listagranskningen uppmärk- sammas alltid behörighetsfrågor. Likaså gran- skas den rättsliga grunden för de högsta statsor- ganens beslut. Några speciella tolkningsproblem har inte framkommit i detta avseende. I vissa fall har det varit nödvändigt att be om komplet- tering av statsrådets föredragningslistor med en hänvisning till någon individualiserad behörig- hetsbestämmelse.

Vid övervakningen av statsrådsärenden som gäller Finlands internationella relationer har de vedertagna riktlinjer följts som nämns i berätt-elsen för år 2001, avsnitt 2.2.1.

Granskning av föredragningslistor

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand alla föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Föredragningshandlingarna delas ut genom stats- rådets beslutssystemet (PTJ). Justitiekanslern får sålunda tillgång till föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och pre- sidentföredragningen samtidigt som statsråds- medlemmarna och granskar de listor som re- dan delats ut till statsrådet. Detta innebär att listagranskningen ibland uppvisar vissa särdrag. I synnerhet budgetpropositioner som avläts på hösten, propositioner om att sätta i kraft EU- lagstiftning nationellt och relativt ofta också an- dra propositioner avser ofta lagstiftning som är bunden till tidsfrister. Bl.a. på grund av att den tid som står till förfogande för lagberedning är knapp liksom också tillgången på sakkunnig och tillräckligt erfaren beredningspersonal, uppfyller lagförslagen och motiveringarna i de proposi- tioner som avses ovan inte alltid de tekniska el- ler innehållsmässiga krav som kan ställas på en högklassig lagberedning. Om det inte är möjligt att skjuta upp avlåtandet av en proposition över- vakar justitiekanslersämbetet i samband med listagranskningen att propositionen uppfyller de grundläggande kraven och sålunda kan avlätas till riksdagen.

Föredragningslistorna för statsrådets all- männa sammanträde skall distribueras genom PTJ-systemet senast tisdag klockan 11. Genom PTJ-systemet distribueras i praktiken endast fö- redragningslistorna för respektive vecka på så sätt att endast några föredragningslistor för det all- männa sammanträdet finns i PTJ-systemet fram till måndag kväll. Merparten av föredragningsli- storna distribueras tisdag förmiddag. Eventuella fel och brister i föredragningshandlingarna påta- las i den ordning som de upptäcks vid listagransk- ningen. Justitiekanslern (alternativt biträdande justitiekanslern eller ställföreträdaren för biträ- dande justitiekanslern) och avdelningschefen för avdelningen för statsrådsärenden (eller ett refe- rendarieråd som dennes ställföreträdare) håller i regel en palaver om granskningen av statsrådets föredragningslistor onsdag klockan 13 och går då genom alla de ärenden som skall behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde följande dag. Ännu i det skedet är det möjligt att påtala sådana rättsliga frågor eller brister i föredrag- ningshandlingarna som förutsätter åtgärder av en föredragande vid något ministerium.

Det bästa alternativet med tanke på lista- granskningens effektivitet är att brister i hand- lingarna för presidentföredragningen kan åtgärdas redan före det allmänna sammanträdet. En betydande del av föredragningslistorna för fredagens presidentföredragning delas emellertid ut först efter föregående dags föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde.

Vid granskningen av statsrådets föredrag- ningslistor har justitiekanslern liksom tidigare år ingripit när det förekommit fel och brister som varit rättsligt relevanta för statsrådets beslutsfat- tande eller för föredragningsförfarandet. Antalet ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde varierar, men varje vecka har ministeriernas för- dragande flera gånger kontaktats i statsrådsä- renden. Liksom tidigare år har anhopningen av statsrådsärenden varit störst kring årsskiftet, då många viktiga och omfattande lagar skall stad- fästas av republikens president och då statsrådet omedelbart därefter genom förordning utfärdar närmare bestämmelser om tillämpningen och verkställigheten av den nya lagstiftningen.

Ministeriernas föredragande har vanligen redan före statsrådets sammanträde kunnat av- hjälpa 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 fö- redragningslistor 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 lagstiftningsordningen. Efter 1995 års grundrättighetsreform och i och med 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 lagförslagets motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas har tagits in i lagförslagets motivering. Det har över huvud taget blivit vanligare att grundrättighetsaspekter behandlas mera ingående i propositionerna.

Tidigare är påträffades vid listagranskningen ofta propositioner där frågan om lagförslagets 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. Ett sådant ärende, dnr 3/50/05, avgjorde justitiekanslern 10.8.2005. Beslutet har tagits med i berättelsens avsnitt 7.

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 förutsatts 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 utfärdats med stöd av regeringsformen. Regeringsformens bestämmelser om bemyndigande var inte lika snäva som grundlagens 80 §. Också under verksamhetsåret föredrogs från ministerierna ett stort antal förslag till lagändringar genom vilka tidigare lagars bristfälliga eller inexakta bemyndiganden att utfärda förordning preciserades eller bestämmelser som tidigare utfärdats på förordningsnivå lyftes upp till lagnivå.

I tjänsteutnänningsärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnänningsförslaget 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 förutsatts att föredragningspromemoriorna i utnänningsärenden 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 utnänningsärende anförs klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökningshandlingarna till påseende.

När det gäller utnänningsärenden 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 har det förekommit att närmare hälften av sökandena inte uppfyllt något behörighetsvillkor. I

allmänhet har personen i fråga saknat förtroende med tjänstens uppgiftsområde eller inte uppfyllt 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 sådan förtroende som är ett behörighetsvillkor.

Personer som föreslås bli utnämnda till tjänster som avses i statstjänstemannalagens 26 § förutsätts före utnämningen i enlighet med lagens 8 a § lämna en redogörelse för sina bindningar. Redogörelsen skall i det föredragande ministeriet bedömas med avseende på de till tjänsten hörande uppgifterna. De som föreslagits bli utnämnda har i allmänhet själva uppgivit om de har uppgifter som de måste avstå ifrån 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. Uppmärksamhets. 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 2005 har det i enskilda fall 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 besvärorgan för bl.a. pensions- och socialskyddsärenden.

Åtgärder som granskningen har gett anledning till

Som exempel på justitiekanslerns åtgärder i samband med övervakningen av statsrådet och i rättsliga frågor som har samband med statsrådets verksamhet kan nämnas följande fall.

Kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets samt i synnerhet mötesordförandenas rättsliga ställning (SRK)

Den promemoria som avdelningschefen vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden upprättat om kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets samt i synnerhet mötesordförandenas rättsliga ställning har i sin helhet tagits in i avsnitt 7, s. 149–153.

Den för ministerns mandatperiod utnämnde statssekreteraren i EU:s råd (SRK)

I justitiekansler Paavo Nikulas promemoria 14.4.2005 om den för ministerns mandatperiod utnämnde statssekreterarens ställning i EU:s råd konstateras följande.

Grundlagsutskottets betänkande om avgränsning av statssekreterarens behörighet

Regeringen föreslog en sådan ändring av lagen om statsrådet att statssekreteraren enligt ministerns anvisningar hade kunnat representera ministern vid EU:s ministerråds sammanträden (RP 142/2004 rd). Enligt motiveringen skulle statssekreteraren emellertid endast i undantagsfall ha kunnat vara ställföreträdare för ministern vid EU:s ministerråds ordinarie möte.

Riksdagens grundlagsutskott anförde i sitt betänkande med anledning av propositionen (GrUB 5/2004 rd): "Men när ministern är förhindrad kan statssekreteraren företräda honom eller henne vid andra ministerråds möten utom vid rådets lagstiftande möten som kräver att Finland utnyttjar sin rösträtt." Utskottet ändrade också ordalydelsen i lagen om statsrådet "för att den bättre skall svara mot propositionens motivering och den metod för beredning av unionsärenden som tillämpas i Finland för att fullfölja det politiska ansvaret". Den mening i lagförslaget enligt vilken regeringen föreslog att statssekreteraren skulle få rätt att representera

ministern vid ministerrådets möten ändrades och följande ordalydelse togs in i lagen: "Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det gäller nationella och internationella uppgifter som har samband med beredning av ärenden." I propositionen hade uttrycket "uppgifter som har samband med beredningen" inte kopplats till statssekreterarens verksamhet vid EU:s ministerråds möten.

Tolkning av avgränsningen

Justitiekanslern konstaterar att det är fråga om i vilken utsträckning grundlagsutskottets avgränsning av statssekreterarens behörighet hindrar statssekreteraren att delta i ministerrådets möten. Vid avfärden till ett möte är det inte alltid klart vilka ärenden som kan komma att avgöras. Det är närmare bestämt fråga om vilka enskilda ärenden statssekreteraren som Finlands representant kan vara med om att behandla och vilka enskilda beslutssituationer statssekreteraren måste avhålla sig från.

Ärendet har i praktiken betydelse bl.a. av den orsaken att statssekreteraren handlar under tjänsteansvar och skulle bryta mot sin tjänsteplikt genom att delta i rådets möte i strid med den slutsats som kan dras om deltaganderätten av motiveringen till grundlagsutskottets betänkande och av ändringen av bestämmelsen.

Justitiekanslern gör i sitt utlåtande en avvägning mellan en snäv och en extensiv tolkning av den avgränsning som grundlagsutskottet gör i sitt betänkande när det gäller statssekreterarens deltagande i rådets ordinarie möte i stället för ministern.

En snäv tolkning av avgränsningen skulle leda till att statssekreteraren inte får delta i rådets omröstningar. Med tanke på rådets nuvarande verksamhet vore en begränsning av deltagandet synnerligen exceptionell med tanke på att någon egentlig omröstning inte görs ens när det gäller beslut som fattas med kvalificerad majoritet, utan avvikande åsikter noteras i enlighet med de åsiktsskillnader som kommit fram under tidigare behandlingsskeden. Ordföranden brukar endast konstatera vilka som stöder beslutet. Denna praxis innebär att Finlands permanenta representant i ministerns frånvaro kan ha varit närvarande vid rådets lagstiftande möte där beslut fattas med kvalificerad majoritet. Den permanenta representanten (eller dennes ställföreträdare eller någon annan från Finlands delegation) "för fram delegationens ståndpunkt".

En extensiv tolkning skulle enligt justitiekanslerns åsikt leda till att statssekreteraren som ministerns ställföreträdare knappast alls skulle kunna delta i rådets ordinarie möten, eftersom det vid varje möte kan uppkomma beslutssituationer där ett medlemsland har en avvikande åsikt. Omröstningssituationerna är dessutom svåra att förutse. De rymmer inte heller särskilt väl under begreppet "beredning av ärenden".

Justitiekanslern anser att en snäv tolkning kommer närmare regeringens ursprungliga syfte men ändå är svårare att tillämpa med beaktande av motiveringen till grundlagsutskottets betänkande och den ändring som utskottet gjorde i lagtexten.

Justitiekanslern hänvisar till att utskottet inte yttrar sig om omröstningen utan om användningen av rösträtten och att utskottet inte skriver någonting om omröstningssituationer utan om möten som förutsätter utnyttjande av rösträtten. Vidare nämner utskottet möten i pluralis. Dessutom ändrade utskottet bestämmelsens ordalydelse: "...internationella uppgifter som har samband med beredningen av ärenden". Regeringens förslag "till sin företrädare vid Europeiska unionens råds möte" ströks i lagtexten genom ett beslut att utskottets majoritet.

Alternativa lösningar

Justitiekanslern anser att det med tanke på statssekreterarens rättsliga ansvar säkraste alternativet vore att gå in för ett mera omfattande tolkningsalternativ som begränsar statssekreterarens befogenheter, men det kan vara oklart om detta sist och slutligen var utskottsmajoritetens avsikt när den fattade beslut om betänkandets ordalydelse.

Enligt justitiekanslerns åsikt kan det vara på sin plats att på regeringsnivå kontakta de utskottsmedlemmar som utgjorde utskottets majoritet, i syfte att utreda vilken deras avsikt varit. Också efter detta kvarstår problemet med 6 § 2 mom. i lagen om statsrådet som ger statssekreteraren möjlighet att vara ställföreträdare för ministern endast när det gäller internationella uppgifter som har samband med beredningen av ärenden.

En snäv tolkning av statssekreterarens befogenheter är knappast förenlig med syftet med ändringen av 6 § i lagen om statsrådet. Syftet med lagändringen var nämligen att förstärka ministeriernas ledningssystem och minska ministrarnas arbetsbörda, som ökat på grund av EU-uppgifterna.

En extensiv tolkning skulle leda till att om Finland inte har någon minister på plats vid rådets ordinarie möte, medan statssekreteraren och den permanenta representanten är närvarande, kan endast den sist nämnde i egenskap av befullmäktigad representant och fortfarande i enlighet med vedertagen praxis föra fram Finlands ståndpunkt i rådet. Detta kan statssekreteraren emellertid inte göra men denne är likväl enligt grundlagsutskottets betänkande "politiskt ansvarig inför ministern och ministern inför riksdagen".

Justitiekanslern har stannat för en sådan möjlig lösning att statssekreteraren inte i ministrarnas frånvaro hör till rådets beslutföra sammansättning. I rådet kunde statssekreteraren emellertid, under samma förutsättningar och med samma begränsningar som den permanenta representanten, vid behov föra fram Finlands ståndpunkt som har klarnat redan i de tidigare skedena av ärendets beredning på den politiska nivån i hemlandet samt i EU:s beredningsorgan. Statssekreteraren kunde föra fram vilken inställningen till utnyttjandet av Finlands rösträtt från vår sida varit vid beredningen av olika sakfrågor (9/20/05).

Republikens presidents möjlighet att benåda personer om dömts till vite (JM)

Helsingfors byggnadsnämnd beslöt 22.1.2002 vid vite av 20 000 mark, dvs. 3 363 euro ålägga en person som hyrt en fastighet av Helsingfors stad att sätta i stånd och snygga upp en trävilla på fastigheten och gårdsområdet kring villan. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde vitesbeslutet 3.7.2003 men sänkte beloppet till 1 700 euro.

Före föredragningen av benådningsärendet bad republikens presidents kansli justitiekanslern ta ställning till frågan om presidentens benådningsrätt omfattar beslut om befrielse från eller sänkning av vite.

Justitiekanslern meddelade i sitt utlåtande att vitet var baserat på ett lagakraftvunnet domstolsbeslut. Enligt vedertagen benådningspraxis kan benådning inte avse en självständig administrativ påföljd. Påföljden måste bestå av ett straff eller av någon annan straffrättslig påföljd. Benådningsmöjligheten har tolkats extensivt när det gäller straffrättsliga påföljder. Vite är inte ett straffrättsligt straff utan en tillsynsmyndighets ekonomiska påtryckning för uppfyllande av en lagstadgad förpliktelse. En i administrativ ordning bestämd påföljd (bl.a. en disciplinär påföljd) anses ha omfattats av benådningsrätten bl.a. i fall där gärningen eller försummelsen i fråga

alternativt kunde ha behandlats och avgjorts i straffrättslig ordning. I markanvändnings- och bygglagens 166 § föreskrivs om skyldigheten att underhålla byggnader. Den som försummar denna skyldighet kan enligt lagens 185 § dömas till böter för byggnadsförseelse. På denna grund ansåg justitiekanslern att ärendet som gällde befrielse från vite omfattades av republikens presidents benådningsrätt.

Vid presidentföredragningen 27.5.2005 beaktades anhållan om benådning men den avslogs (19/20/05).

En statssekreterares jäv (JM)

Som justitiekanslerns ståndpunkt meddelades inrikesministeriet att en statssekreterare som i enlighet med 6 § (1187/2004) i lagen om statsrådet utnämns för en ministers mandatperiod för att bistå ministern är jävig att vara medlem av styrelsen för Penningautomatföreningen.

Ändring av bestämmelserna om fastighetsskattens belopp och påförande av skatt i huvudstadsregionen (FM)

I justitiekanslersämbetets bedömningspromemoria konstaterades bl.a. följande:

Fastighetsskattelagen och dess 12 a §

Kommunfullmäktige bestämmer storleken av fastighetsskatten i enlighet med fastighetsskattelagen (654/1992). Fastighetsskatten är en på basis av den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen bestämd andel av fastighetens värde (11 §). För byggnader som är avsedda för stadigvarande boende bestäms i enlighet med lagens 12 § en fastighetsskatteprocentsats som är lägre än den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen. I den ursprungliga fastighetsskattelagen fanns ingen bestämmelse om förhöjd skatteprocentsats för obebyggda byggplatser. En sådan bestämmelse (12 a §) fogades till lagen genom en lag som trädde i kraft 15.11.1999.

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till fastighetsskattelag (RP 50/1992) behandlades också frågan om bestämmande av skatteprocentsatsen. Fastighetsskattekommissionen ansåg i sitt betänkande (KB 1989:2) att samtliga kommuner borde tillämpa samma skattesats på samma typ av fastigheter. Fastighets-

skattekommissionens förslag hade inneburit att skatteprocentsatsen skulle ha bestäms av riksdagen genom lag. Enligt motiveringen till regeringens proposition hade emellertid vid beredningen av propositionen lagts större vikt vid kommunens möjlighet att delta i regleringen av skattebördan på samma sätt som kommunen årligen fastställer skatteöret. Av denna anledning gavs kommunerna i propositionen möjlighet att själva bestämma fastighetsskatteprocentsatser inom fastställda gränser. "På detta sätt kan varje kommun avgöra i vilken mån fastighetsskatten kan användas som ett sätt att lätta på det tryck som uttaxeringen per skattöre är utsatt för".

I samband med att fastighetsskattelagen stiftades jämfördes fastighetsskatten i stor utsträckning med övrig kommunalskatt vars storlek kommunen beslutar om. Såsom framgår av motiveringen utgör beslut om kommunalskattens storlek en helhet tillsammans med beslut som gäller fastighetsskattens storlek. I samband med att lagen stiftades ansågs det därför vara sakenligt att vardera skattens storlek bestämdes av samma organ, dvs. av respektive kommuns fullmäktige.

Enligt fastighetsskattelagens 12 a § (1026/1999) som trädde i kraft 15.11.1999 kan kommunfullmäktige för obebyggda byggplatser särskilt fastställa en skatteprocentsats som är minst 1,00 och högst 3,00. Denna nya 12 a § fogades till fastighetsskattelagen i samband med att den reviderades och bl.a. de lägsta procentsatserna höjdes. Bakgrunden till lagens 12 a § var finanspolitiska ministerutskottets beslut 31.8.1999 om bostadspolitiska åtgärder. Syftet med fastighetsskattelagens nya 12 a § var att snabbt få mera byggnadsmark speciellt i huvudstadsregionen (RP 100/1999 rd). Ett sätt var att ge kommunen möjlighet att fastställa en högre skatteprocentsats än den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen för obebyggda byggnadsplatser. I motiveringen till regeringens proposition konstaterades att byggandet i första hand skall främjas genom planläggning. Markägaren är emellertid inte skyldig att bebygga (eller sälja) ett planlagt område. T.ex. i huvudstadsregionen fanns ett påfallande litet utbud av byggnadsplatser i förhållande till planläggningen och efterfrågan. Samtidigt var också stegringen av bostadspriserna avsevärd. Syftet med lagändringen var att ägarna till planlagda områden som lämpade sig för bostadsbyggande antingen själva skulle börja bygga eller överlåta marken till någon som hade för avsikt att börja bygga.

Kommunen har prövningsrätt när det gäller att bestämma en högre skatteprocentsats för obebyggd

mark. Om kommunen inte fattar ett sådant beslut skall för fastigheten fastställas fastighetsskatt enligt den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen. Enligt motiveringen till regeringens proposition är det ändamålsenligt att använda en särskild skatteprocentsats för obebyggda byggnadsplatser i kommuner där det finns en betydande efterfrågan på bostäder och där det i betydande omfattning finns byggnadsmark som får bebyggas i annan än kommunal ägo.

Det uttryckliga syftet med fastighetsskattelagens 12 a § är att påverka byggandet av vissa områden. För att den högre fastighetsskatteprocentsatsen skall ha önskad effekt skall den enligt motiveringen till regeringens proposition vara "avsevärt högre" än den allmänna fastighetsskatteprocentsats som används i kommunen.

Andra lagar som gäller regionala specialarrangemang är lagen om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (1269/1996) och lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland.

Bedömning av ärendet

Den kommunala fastighetsskatten som ersatt tidigare system (bl.a. gatuavgiften) har från första början utgjort en del av det kommunala skattesystemet. Syftet var ursprungligen att ge kommunerna möjlighet att i viss mån överväga i vilken utsträckning den kommunala skatteutbördan skulle inriktas på kommunalskatten och i vilken utsträckning den skulle inriktas på den kompletterande fastighetsskatten.

En inofficiell arbetsgrupp (FM, MM, Kommunförbundet och Skattestyrelsen) som hösten 1999 utredde ärendet konstaterade i fråga om den specialbeskattning av obebyggda byggnadsplatser som det här är fråga om (RP avsnitt 4. Ärendets beredning) att uppställandet av uteslutande bostadspolitiska mål för fastighetsskatten avviker från de allmänna principerna i Finlands gällande fastighetsskattelag. Reformen förordades emellertid med administrativa ändamålsenlighetssynpunkter (höjningen av fastighetsskatten jämfört med en avgift som är högre än den som kommunen bestämmer och uppbär).

Utgångspunkten är fortfarande den att fastighetsskatten är en kommunal skatt. Också det behov att öka utbudet av lämpliga byggnadsplatser som ligger till grund för lagens 12 a § är i stor utsträckning förenligt med kommunernas eller tillväxtcentras intressen. Det är fråga om kommunernas allmänna utvecklingsmöjligheter. Utbudet på byggnadsmark till ett skäligt pris

påverkar dels kommunens utvecklingsmöjligheter och dels kommuninvånarnas och framtida kommuninvånarens möjligheter och vilja att stanna i eller flytta till kommunen. Det låga intresset för bostadsbyggande i huvudstadsregionen och vissa andra tillväxtcentra har också andra samhällspolitiska effekter, bl.a. när det gäller inflationsutvecklingen, tillgången på arbetskraft osv.

Såsom konstateras ovan gäller i fråga om tillämpningen av fastighetsskattelagen inklusive dess 12 a § – två grundläggande faktorer med avseende på den kommunala självstyrelsen som tryggas i grundlagens 121 §. Det är för det första fråga om en kommunal skatt. Den på respektive kommuns skatteövre baserade kommunalskatten och fastighetsskatten utgör en helhet på så sätt att den enskilda kommunen kan beslut hur dessa två skatteformer avvägs inom ramen för de i fastighetsskattelagen angivna gränserna. Å andra sidan ankommer det enligt lagen enbart på det kommunala organet, dvs. på kommunfullmäktige att besluta om fastighetsskattens storlek och likaså om införandet av förhöjd skatt i enlighet med lagens 12 a §.

Med hänvisning till grundlagsutskottets beslutspraxis kan det konstateras att det med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § knappast hade varit särskilt problematiskt att i vanlig lagstiftningsordning ändra fastighetsskattelagen, som är en försökslag för huvudstadsregionen. Det hade funnits från samhällets synpunkt godtagbara grunder för att stifta denna försökslag med tidsmässigt och regionalt begränsat tillämpningsområde.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen som föreskrivs i grundlagens 121 § hade saken varit betydligt svårare. En tvångslag som innebär en ändring av fastighetsskattelagens 12 a § skulle för det första eliminera kommunens egen beslutanderätt till denna del. Ett direkt på lag baserat beslut om skatteprocentsatsen för obebyggda byggnadsplatser skulle kringskära beslutsfattandet om kommunens självständiga beskattningsrätt, vars betydelse väsentligen är beroende av hur stor "tvångsskatteprocenten" är. Lagändringen skulle innebära att kommunerna har kvar sin beskattningsrätt men i och med att kommunerna gick miste om sin beslutanderätt skulle beskattningsrätten i själva verket bli en beskattningsskyldighet, som skulle gälla direkt med stöd av lag. Rätten att besluta om införandet av förhöjd skatt och om skattens storlek har en central betydelse för den kommunala självstyrelsen. Att ingripa i dessa rättigheter skulle i princip vara liktydigt

med ett ingrepp i kommunalförvaltningens specifika särdrag.

Grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande 31/1996 rd (den då gällande grundlagsbestämmelsen om den kommunala självstyrelsen överensstämde i sak med den gällande) att bl.a. den kommunala beskattningsrätten har ansetts höra till de delområden av den kommunala självstyrelsen som åtnjuter grundlagsskydd. T.ex. kommunernas finansieringsuppgifter i förhållande till staten får på grund av "det grundlagsskydd som självstyrelsen åtnjuter inte bli så stora att de försvagar kommunernas verksamhetsförutsättningar på ett sätt som äventyrar kommunernas möjlighet att självständigt besluta om sin ekonomi och sålunda också om sin egen förvaltning." När grundlagsutskottet granskade den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd uppmärksammade det också i vilken utsträckning den föreslagna regleringen (förvaltningsförsöket i Kajanaland) eventuellt begränsar kommunernas allmänna verksamhetsområde eller deras rätt att utifrån sin självstyrelse sköta uppgifter som de frivilligt åtagit sig (GrUU 65/2002 rd).

Skatteprocentsatsen har betydelse för bedömningen av frågan om en obligatorisk fastighets-skatt för en kommuns färdiga byggnadsplatser. Ju högre procentsatsen är desto kraftigare bli ingreppet i kommunernas beskattningsrätt, visserligen endast genom att en högre avkastning fastställs för skatten, inte t.ex. genom ett förbud mot att beskatta fastigheten. Det kan också konstateras att fastighetsskatten i sig (med de i lagen angivna undantagen) är en obligatorisk skatt vars nedre gränser i procent anges i lagen. Kommunen kan sålunda inte underskrida de nedre gränsvärdena. Det är nu fråga om att höja dessa värden till vissa delar. Den enligt lagen höjda avkastningen av fastighetsskatten försämrar inte kommunens möjlighet att sköta uppgifter som den åtagit sig och inte heller dess möjligheter att välja sina förvaltningsorgan.

I fråga om förvaltningsförsöket i Kajanaland konstaterade grundlagsutskottet att den bakomliggande orsaken till uppgiftsöverföringen från kommunerna är "det exceptionellt trängda ekonomiska och sociala läget i Kajanaland". Utskottet hänvisade till grundlagsbestämmelserna om kulturella rättigheter och rätt till social trygghet (grundlagens 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom.). Som motivering för den aktuella ändringen av fastighetsskatten kan också hänvisas till grundlagens 19 § 4 mom. enligt vilket det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Det allmänna har också

en allmän skyldighet att tillgodose de grundläggande rättigheterna (22 §). Med det allmänna avses i grundlagen bl.a. staten och kommunerna.

Obligatorisk fastighetsskatt uppbärs på färdiga byggnadsplatser. I fråga om dessa har kommunen redan vid planläggningen till fullo utnyttjat den beslutanderätt som tillkommer den i enlighet med den kommunala självstyrelsen. Reformen tvingar inte kommunen till något annat än en högre skatteavkastning, som den visserligen kan gå miste om så snart byggnadsverksamheten blir livligare. Också i så fall har kommunen emellertid kvar den normala avkastningen av fastighetsskatten.

Argument kan sålunda framföras både för och emot en obligatorisk fastighetsskatt och en helhetsbedömning är väsentligen beroende av den obligatoriska procentsatsens storlek. Det är svårt att i detalj uttala sig om denna. Eventuellt kunde det vara möjligt att med en vanlig lag föreskriva om den nuvarande högsta procentsatsen eller om en ännu högre procentsats, men de argument som talar mot en obligatorisk skatt kan å andra sidan också leda till att det vid riksdagsbehandlingen av lagförslaget inte över huvud taget är möjligt att fastställa en obligatorisk övre gräns för fastighetsskatteprocentsatsen.

Riksdagens grundlagsutskott ansåg i sitt utlåtande 18.11.2005 (GrUU 51/2005 rd) att lagförslaget om ändring av fastighetsskattelagen (RP 145/2005 rd) kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagen om ändring av fastighetsskattelagen (1131/2005) trädde i kraft 1.1.2006.

Behörighetsfördelningen mellan finansministeriet och tullstyrelsen i tullärenden som hänförs till Europeiska unionen (FM)

Finansministeriets skatteavdelning bad om justitiekanslerns rättsliga ställningstagande till frågan om behörighetsfördelningen mellan finansministeriet och tullstyrelsen, särskilt i ärenden som gäller Europeiska unionens tullagstiftning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar 12.7.2005 för det första att det dels är fråga om behörighetsfördelningen vid beredningen av gemenskapens tullagstiftning och om de nationella påverkningsmöjligheterna i unionens organ, dels om behörighetsfördelningen när unionslagstiftning sätts i kraft nationellt.

I promemorian granskas för det första den allmänna behörighets- och uppgiftsfördelningen mellan ministerierna och de centrala ämbets-

verken. För det andra granskas ärendet med utgångspunkt i den nationella beredningen av lagstiftningsärenden inom Europeiska unionen och i synnerhet hörande av riksdagen. För det tredje redogörs i promemorian för det nationella ikraftsättandet av EU-lagstiftning.

Vid granskningen av behörighetsfördelningen mellan finansministeriet och tullstyrelsen måste det beaktas att vissa medlemsländer i Europeiska unionen har ett system som innebär att en politiskt ansvarig minister har beslutanderätten i frågor som gäller ministeriets förvaltning. I vissa andra länder sköts förvaltningen huvudsakligen av centrala förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och utövar självständig beslutanderätt. Dessa har en stark ställning i förhållande till ministeriet. Av skillnaderna i vissa EU-länders centralförvaltningssystem följer bl.a. att alla deltagare i EU-ländernas tullstyrelser chefsmöten inte är likställda i fråga om sin talerätt och beslutanderätt.

I Finland är förvaltningssystemet på den högsta nivån uppbyggt som en kombination av ett ministeriestyrt förvaltningssystem och ett system som bygger på centrala ämbetsverk. I Finland svarar varje ministerium i enlighet med grundlagens 68 § inom sitt verksamhetsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Tullpolitiken genomförs via lagstiftningen. Ministeriernas huvuduppgift är att svara för den lagstiftning som hör till det egna verksamhetsområdet. För de lagstiftningsärenden som hör till ett ministeriums verksamhetsområde svarar i enlighet med grundlagens 60 § 2 mom. den minister som är ansvarig inför riksdagen. Ministern är parlamentariskt ansvarig också när han eller hon i unionens råd deltar i behandlingen av förslag till EU-författningar och även i övrigt när ministeriets tjänstemän deltar i beredningen av EU-lagstiftning. Till de centrala ämbetsverkens uppgifter hör att verkställa lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Inom vissa rättsområden, bl.a. i tullärenden, har myndigheterna på den centrala ämbetsverksnivån en viktig roll också när det gäller beredningen av materiella bestämmelser och procedurbestämmelser i lagstiftningen. Det är emellertid fråga om samarbete mellan respektive ministerium och centrala ämbetsverk.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisar i fråga om den nationella beredningen av EU-lagstiftning till grundlagens 93 § 2 mom., enligt vilket statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Eu-

ropeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen i enlighet med grundlagens 96 §. Den minister som för sina åtgärder är parlamentariskt ansvarig inför riksdagen skall informera riksdagen, som utövar den nationella lagstiftande makten, och verkställa den lagstiftning som riksdagens beslutat om. Den nationella beredningen av ärenden som avgörs i Europeiska unionen sker sålunda på den politiska nivån.

Den nationella verkställigheten av Europeiska unionens lagstiftning sker i enlighet med varje medlemslands egen statsförfattning. EU-rådets förordningar, som har en stor betydelse för tullärenden, är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Författningsnivån när det gäller att sätta i kraft annan EU-lagstiftning bestäms i enlighet med grundlagens 80 §. Efter att riksdagen har stiftat lagar utfärdas förordningar sålunda nästan undantagslöst på statsrådsnivå. Möjligheterna att utfärda rättsliga normer på lägre än ministerienivå är i enlighet med grundlagens 80 § 2 mom. synnerligen begränsade. Också detta krav på regleringsnivån när det gäller det nationella ikraftsättandet av EU-lagstiftning har betydelse för behörighetsfördelningen mellan ministeriet och den centrala ämbetsverksnivån i Europeiska unionens tullärenden (26/20/05).

Ersättning för översvämningskakador till andra kategorier än de som räknas upp i översvämningskakadelagens 3 § 1 mom. (JSM)

Ersättning enligt lagen om ersättning av skada som förorsakats av exceptionella översvämningskakador kan betalas till sådana ersättningstagare som räknas upp i lagens 3 § 1 mom. Enligt paragrafens 2 mom. kan ersättning av särskilda skäl betalas även till andra sammanslutningar eller samfund än sådana som avses i 1 mom.

Sådana ärenden som gäller ersättning för översvämningskakador hör till den i förvaltningslagen avsedda kategori av ärenden som skall avgöras genom förvaltningsbeslut, som de i översvämningskakadelagens 5 § nämnda myndigheterna beslutar om. Ersättningsbeslut kan överklagas av dem som saken gäller. Översvämningskakadeärenden kan dessutom prövas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen i samband med klagomål över myndigheters förfarande.

Justitiekanslern kan därför inte med beaktande av sin behörighet ge jord- och skogsbruksministeriet sådana detaljerade rättsliga anvisningar

om tolkningen eller tillämpningen av lagen som direkt kunde påverka ministeriets avgörande av ett enskilt översvämningskakadeärende. Justitiekanslern konstaterade från en allmän synpunkt att ersättningar för översvämningskakador kan beviljas endast inom ramen för anslag i stadsbudgeten. Det är därför skäl att så effektivt som möjligt inrikta ersättningarna på skador som omfattas av det grundläggande syftet med översvämningskakadelagen och som har en väsentlig betydelse för sådana människors boendeförhållanden som drabbats av översvämningskakador samt för deras övriga levnadsförhållanden och utkomst.

Det är skäl att i varje enskilt fall bedöma om särskilda skäl föreligger i enlighet med översvämningskakadelagens 3 § 2 mom. Sådana särskilda skäl innebär alltid undantag från lagens huvudregel och de bör därför tolkas snävt. Det kan bli fråga om att tillämpa särskilda skäl t.ex. i sådana med tanke på översvämningskakadelagens grundläggande syfte klara fall där någon med tanke på lagens tillämpningsområde formell omständighet annars skulle utgöra ett hinder för erhållande av ersättning (17/20/05).

Tjänstearrangemang vid ett ministerium (KM)

Vid kommunikationsministeriet planerades en organisationsreform som skulle påverka flera av ministeriets enheter. I samband med reformen planerades bl.a. en överföring av ekonomidirektören, som var chef för ministeriets ekonomienhet, till krävande specialuppgifter i kanslichefens stab samt en ändring av benämningen ekonomidirektör till utvecklingsdirektör.

Av remisshandlingarna framgick att tjänsten i fråga hade varit en biträdande avdelningschefstjänst vid kommunikationsministeriet. Benämningen hade 21.12.1999 genom ministeriets beslut ändrats till ekonomidirektör i enlighet med riksdagens samtycke i samband med behandlingen av budgeten för år 2000 (31.01.21). Tjänsten som biträdande avdelningchef vid ministeriet är en sådan i statsbudgeten specificerad tjänst som nämns i statstjänstemannalagens (750/1994) 4 § 2 mom. 3 punkten. Tjänster som nämns i statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. 1–9 punkterna får inte inrättas eller dras in eller deras benämning ändras om de inte har specificerats i statsbudgeten.

Justitiekanslern förenade sig om det som konstateras i en promemoria som upprättats av chefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden. I promemorian konstateras att det med tanke på riksdagens och å andra sidan

ministeriets egen beslutanderätt är relevant om det är fråga om en sådan i statsbudgeten specificerad tjänst som räknas upp i statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. eller om någon annan typ av tjänst som avses i statstjänstemannalagen. I statstjänstemannalagen föreskrivs entydigt att sådana tjänstearrangemang som avses i lagens 4 § 2 mom. (inrättande av tjänst, indragning av tjänst, ändring av benämning) förutsätter riksdagens uttryckliga medverkan när det är fråga om tjänster som specificeras i statsbudgeten. Detta innebär att riksdagen ger sitt samtycke till regleringen av en sådan ovan nämnd tjänst som avses i motiveringen till statsbudgeten. Kommunikationsministeriets beslut 21.12.1999 som var baserat på riksdagens samtycke gällde ändring av tjänstens benämning. Orsaken till att benämningen ändrades var den att benämningen på tjänsten som fortfarande ansågs vara behövlig ändrades för att bättre motsvara tjänstens ändrade uppgifter eller andra förändringar i tjänsteuppgifterna. Beslutet om ändring av benämningen ändrade inte tjänstens status. Ändringen av den i statsbudgeten specificerade tjänstens benämning från biträdande avdelningschef till ekonomidirektör hade inte påverkat själva tjänstens status som en tjänst som specificerats i statsbudgeten. Tjänsten hade fortfarande status som en sådan mot en biträdande avdelningschefstjänst svarande tjänst som avses i statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. 3 punkten. Regleringen av kommunikationsministeriets ekonomidirektörstjänst förutsatte därför i enlighet med statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. riksdagens samtycke.

Före ansökan om riksdagens eventuella samtycke var det skäl att kommunikationsministeriet gjorde en noggrann bedömning och prövning av frågan om den flyttning av tjänsten och den utnämnde tjänstemannen som det de facto var fråga om kunde genomföras genom att tjänstebenämningen ändrades. Ministeriets ekonomidirektör var i egenskap av chef för en enhet vid ministeriets allmänna avdelning en resultatansvarig chefstjänsteman, medan utvecklingsdirektören enligt planerna skulle vara en tjänsteman under kanslichefen. I fråga om uppgiftsområden och uppgifter var det en väsentlig skillnad mellan tjänsterna som ekonomidirektör respektive utvecklingsdirektör. Ändringen av ekonomidirektörstjänsten till en utvecklingsdirektörstjänst skulle innebära att tjänstens uppgiftsområde och uppgifter förändrades väsentligt.

Eventuella regleringar av tjänsten som kommunikationsministeriets utvecklingsdirektör skulle i stället för det arrangemang som framgick

av remisshandlingarna genomföras på ett sådant sätt att åtminstone alla tjänstemän inom ministeriet och dess förvaltningsområde hade möjlighet att söka tjänsten. Ett sådant förfarande skulle i praktiken närmast innebära att vid ministeriet inrättades en utvecklingsdirektörstjänst som efter att behörighetsvillkoren, uppgiftsområdet och uppgifterna fastställts skulle förklaras ledig. Genom detta förfarande skulle det för det första ses till att till ansvarsfulla offentliga tjänster och uppdrag, bland de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren, väljs och utnämns den som med tillämpning av de allmänna utnämningsskälerna kan anses vara mest kompetent och meriterad. För det andra uppfyller förfarandet de krav som i utnämningssammanhang ställs på öppenhet och transparens samt på ett jämlikt bemötande av sökandena.

I justitiekanslersämbetets bedömningspromemoria 26.4.2005 drogs den slutsatsen att det arrangemang som framgår av kommunikationsministeriets kanslichefs begäran om utlåtande och av remisshandlingarna gällande en tjänsteman vid kommunikationsministeriet och ändringen av en tjänstebenämning kan kritiseras i fråga om myndighetens iakttagande av ändamålsprincipen och omfattningen av myndighetens prövningsrätt.

I samband med det ovan nämnda ärendet bedömdes i promemorian de rättsliga frågor som har samband med revideringen av kommunikationsministeriets arbetsordning (11/20/05).

Sjöfartsverkets organisationsform (KM)

I en promemoria som upprättats för kommunikationsministeriet och Sjöfartsverket bedömdes författningsnivån för vissa organisationsreformer vid Sjöfartsverket. Överföringen av de fartygstrafiktjänster som beskrivs i Sjöfartsverkets beredningshandlingar från samtliga sjöfartsdistrikt över gränserna för dessas verksamhetsområden till två sjöfartsdistrikt, var en betydelsefull åtgärd med tanke på de rättsliga ansvarsförhållandena. Det var sålunda inte fråga om en intern administrativ angelägenhet som enbart berörde Sjöfartsverket. Utgångspunkten för 5 § 1 mom. i förordningen om Sjöfartsverket är den att de uppgifter som nämns i förordningen hör till respektive sjöfartsdistrikt inom dess verksamhetsområde. Av denna anledning kan den nämnda organisationsreformen inte genomföras enbart genom en ändring av arbetsordningen.

Social- och hälsovårdsministeriets förfarande vid upprättandet av föredragningslistan för blod-tjänstlagen (SHM)

Justitiekanslerns beslut om social- och hälsovårdsministeriets förfarande har i sin helhet tagits in i avsnitt 7, s. 158.

Tillämpning av förköpslagen på statens fastighetsöverlåtelser (MM)

Miljöministeriet föreslog en sådan ändring i förköpslagen att kommunen ges förköpsrätt också när staten eller en statlig inrättning säljer en fastighet. Då propositionen behandlades i finansutskottet väcktes frågan om en utvidgning av kommunens förköpsrätt är förenlig med grundlagens 92 § 2 mom. I grundlagens 92 § 2 mom. föreskrivs att statlig fast egendom kan överlåtas endast med riksdagens samtycke.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande till miljöministeriet 3.2.2005 att samtycke som avses i grundlagens 92 § 2 mom. innebär att riksdagen som har den högsta budgetmakten ger tillstånd till att staten överlåter sådan fast egendom som samtycket avser. Om riksdagens samtycke inte förenas med villkor som gäller förvärvaren innebär detta att kommunens lagstadgade förköpsrätt efter att försäljningstillståndet givits och köpet skett inte kränker riksdagens budgetmakt.

Det är möjligt, även om det hittills i praktiken varit tämligen sällsynt, att det i samband med en ansökan om riksdagens samtycke till en fastighetsöverlåtelse läggs fram utredning också om egendomens framtida användningsändamål eller om den sammanslutning som förvärvare egendomen. Riksdagen kan när den ger sitt samtycke till överlåtelse av en fastighet besluta också om förvärvaren eller om den fasta egendomens framtida användningsändamål. I sitt utlåtande föreslår justitiekanslern att till lagförslaget eventuellt fogas en bestämmelse enligt vilken kommunen inte har förköpsrätt då riksdagen har fattat ett särskilt beslut om fastighetens förvärvare.

Till den föreslagna ändringen av förköpslagen fogades en bestämmelse enligt vilken kommunerna inte har förköpsrätt då staten, ett statligt affärsverk eller en annan statlig inrättning för eget bruk säljer en fastighet till en förvärvare som nämns i riksdagens samtycke eller till ett bolag i vilket staten har bestämmanderätt, till en statlig fond eller till en stiftelse som sköter ett offentligt uppdrag.

Republikens president avlät 1.4.2005 den ovan nämnda propositionen till riksdagen (5/20/05).

Statsrådsövervakningen i EU-ärenden

De EU-ärenden som statsrådet behandlade under verksamhetsåret gällde huvudsakligen förslag till författningar och avtal som bereddes inom Europeiska unionen. Justitiekanslern har på begäran gett utlåtanden i lagstiftningsärenden som förutsätter nationellt genomförande.

I grundlagens 96 § föreskrivs om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden. I statsrådets skrivelser till riksdagen framhålls vikten av att författnings- och avtalsförslag som bereds i Europeiska unionen i enlighet med grundlagens 96 § utan dröjsmål sänds till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till dem. Om ett ärende inte i tid har kunnat sändas till riksdagen skall ärendets behandlingsskeden inom unionen framgå av skrivelsen. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, bör detta framgå av promemorian. Om grunden för behörigheten varit tolkbar har det förutsatts att denna omständighet framgår av promemorian. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna måste detta framgå av promemorian. Om grunden för behörigheten varit tolkbar har det förutsatts att dessa omständigheter framgår, liksom även statsrådets ställningstagande i frågan.

Betydelsen av att de till skrivelserna bifogade promemoriorna är klart och tydligt avfattade har understrukits, liksom även den omständigheten att de innehåller en utredning om hur förslagen relaterar till den nationella lagstiftningen. Av promemoriorna skall vidare framgå statsrådets ställningstagande till förslagen, också i det fall att ställningstagandet är preliminärt.

Det kan på det hela taget anses att den information som statsrådet givit riksdagen genom sina skrivelser har varit tillräcklig och inkommit i rätt tid. Om det har framkommit problem i fråga om tiden eller skrivelsernas innehåll har justitiekanslersämbetet, med beaktande av att förslagen i enlighet med grundlagens 96 § skall sändas utan dröjsmål, begränsade möjligheter att ingripa. Dröjsmål kan inte avhjälpas i efterhand. Eftersom riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden förutsätter att riksdagen informeras utan dröjsmål, har det i samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde inte krävts några större ändringar i de skrivelser som sänts till riksdagen och i de promemior som har samband med dem. Tilläggsutredning har

inhämtats muntligen för att ärendena inte skall fördröjas till följd av dessa åtgärder.

Grundlagsutskottet har uppmärksammat behovet att ta ställning till grundlagsfrågor i de skrivelser som statsrådet sänder till riksdagen i EU-ärenden. Grundlagsutskottet har påpekat att redogörelser för grundlagsaspekter numera relativt sällan förekommer i skrivelserna – också i bästa fall enbart tillsammans med övriga motiveringar. Samma iakttagelse har gjorts vid justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern gav 16.2.2004 ett utlåtande till den kommission för EU-förhandlaren som riksdagens talmanskonferens tillsatte 21.11.2003 och föreslog att man överväger att till skrivelserna foga ett separat avsnitt om EU-förslagets förhållande till grundlagens bestämmelser. Riksdagens stora utskott konstaterade i sin promemoria 17.10.2005 bl.a. att skrivelserna alltid skall innehålla en bedömning av förslagets överensstämmelse med Finlands grundlag, om detta inte är uppenbart onödigt. Ärendet kommer att följas upp i samband med justitiekanslerns granskning av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde.

Avgöranden i samband med granskningen

Statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget (JSM)

I sin 5.4.2005 daterade skrivelse till justitiekanslern hänvisar Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf till jord- och skogsbruksministeriets beredning av statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005. I skrivelsen konstateras att avsikten var att på yrkande av kommissionen från och med 2005 överföra en del av det nationella stödet för husdjursproduktion till att betalas via åkern som nationell tilläggsdel till LFA-stödet. Orsaken till ändringen var det avtal om det s.k. artikel 141-stödet som regeringen ingick hösten 2003 och den modell för genomförande av LFA-stödets tilläggsdel om vilken regeringen förhandlade med kommissionen i oktober 2004.

Enligt skrivelsen innebär ändringen en snedvridning av stödfördelningen till lika stora husdjurslägenheter, eftersom nedskärningen av produktionsstödet och ersättande av detta med LFA-stödets tilläggsdel leder till oskäligt stora nedskärningar av stöden för lägenheter som har en liten åkerareal.

Från odlarnas synpunkt sker förändringen alltför snabbt och utan tillräckliga anpassningsmöjligheter, eftersom ändringen sker med endast några månaders varsel. Enligt MTK:s skrivelse görs nedskärningarna på ett sätt som strider mot odlarnas berättigade och rimliga förväntningar.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter bad justitiekanslern uppmärksamma de omständigheter som nämns i skrivelsen och, innan statsrådets förordning utfärdas, undersöka om de stödnedskärningar som ändringen orsakar är oskäliga och strider mot grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

Som underlag för bedömningen bifogades jord- och skogsbruksministeriets överinspektör Esa Hiivas föredragningslista III som delats ut inför statsrådets allmänna sammanträde 7.4.2005 och gällde statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005.

Justitiekanslern bad skriftligen 6.4.2005 jord- och skogsbruksministeriet ge ett yttrande för undersökningen av det ärende som nämns i MTK:s skrivelse. Justitiekanslern bad om ett yttrande framför allt om den snabba tidtabellen för reformens ikraftträdande samt om hänvisningen till egendomsskyddet. Vidare bad han om ett yttrande om de ändringar som gjorts i stödet samt om ändringarna i förhållande till stödtagarnas rimliga förväntningar och likaså om de orsaker som över huvud taget lett till att stödet fastställs på basis av åkerarealen.

Jord- och skogsbruksministeriet gav sitt yttrande 6.4.2005.

Som svar på klagomålet konstaterade justitiekanslern följande.

Det nationella stödets rättsliga karaktär och förhållande till egendomsskyddet

Justitiekanslern anförde för det första följande om den rättsliga karaktären av den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget och andra motsvarande nationella stöd till jordbruksidkare samt om förhållandet till egendomsskyddet som tryggas i grundlagens 15 §:

Med egendom avses i grundlagsutskottets praxis förmåner som har ett förmögensvärde. Den mest omfattande av dessa förmåner är äganderätten. Äganderätten omfattar i princip alla rättigheter som inte av någon särskild orsak tillhör någon annan än ägaren. Utöver den egentliga äganderätten omfattar egendomsskyddet också fordringsrätter och sådana prestationer till det allmänna som har förfallit till betalning.

Också avtalsfriheten skyddas i viss mån genom bestämmelsen om egendomsskydd. Detta innebär att det inte är möjligt att genom lagstiftningsåtgärder retroaktivt ingripa i förmögenhetsrättsliga avtalsförhållanden mellan enskilda parter. Det i skrivelsen nämnda ärendet gällande den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget avser inte ett ekonomiskt stöd som enligt avtal betalas till jordbruksidkare och det är inte heller fråga om en åtgärd som har retroaktiva verkningar.

Den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget har samband med genomförandet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget innebär att Finland som medlem i Europeiska gemenskapen har möjlighet att till jordbruksidkare betala ett nationellt stöd av finska statens medel som komplettering till de jordbruksstöd som betalas av gemenskapens medel. Också det nationella stödet hänför sig till Europeiska gemenskapens gemensamma jordbruk på så sätt att medlemsländerna måste få tillstånd av gemenskapens vederbörande organ för att bevilja stödet, som kan betalas endast inom de gränser som gemenskapen godkänner.

Det system med nationellt jordbruksstöd som tillämpas vid sidan av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik är en lagbunden verksamhet. De avgöranden som gäller nationella stödformer och de ekonomiska gränserna för stöden är baserade på förhandlingar mellan Europeiska gemenskapens organ och Finlands jordbruksmyndigheter, framförallt jordbruks- och skogbruksministeriet, samt på de beslut som förhandlingarna resulterar i. Genomförandet av det nationella stödet i medlemsländerna sker i enlighet med respektive medlemslands lagstiftning. Lagstiftningsordningen i Finland förutsätter emellertid att det föreskrivs i lag om de allmänna grunderna för det nationella stödet.

Statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 är baserad på lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen (1559/2001) samt på 13 § i lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnärningar (1336/1992). Också i den först nämnda lagens 4 § föreskrivs med utgångspunkt i Europeiska unionens gemensamma jordbruk om det grundläggande kravet att ibruktage av nationella stöd förutsätter godkännande av Europeiska gemenskapen.

Av 1 § i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen framgår att sådana stöd som avses i den nämnda lagen kan beviljas

endast inom ramen för anslag som anvisats i statsbudgeten. Detta innebär att ingen enligt lag har subjektiv rätt till stöd enligt lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen. Stöd kan sålunda beviljas endast inom ramen för de anslag som i statsbudgeten beviljats för detta ändamål. De anslag som riksdagen beviljat innebär en ovillkorlig övre gräns för de sammanlagda nationella stöden. När det gäller dimensionering av anslagen beaktas bl.a. för vilka ändamål Europeiska gemenskapen har tillåtit beviljande av nationella stöd samt vilken nationell stödnivå Europeiska gemenskapen har godkänt för olika ändamål. Också detta grundläggande krav när det gäller Europeiska gemenskapens gemensamma jordbruk har skrivits in i den nationella lagens 1 § 1 mom. Enligt denna bestämmelse ändras stödbeloppen eller villkoren för beviljandet av stöden på grundval av beslut som Europeiska gemenskapen fattar.

Som egendom som skyddas i enlighet med grundlagens 15 § har i grundlagsutskottets praxis betraktats olika typer av offentligt stöd och andra förpliktelser endast när dessa förfallit till betalning. Det har vanligen varit fråga om arbetstgares och andra förmänstgares rätt till pension av en viss storlek eller om medborgarnas lagstadgade sociala förmåner och förmånsbelopp. När det gäller den rättsliga granskningen av det aktuella ärendet är det väsentligt att statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 inte gäller bidrag som redan har förfallit till betalning. Dessutom måste det konstateras att det i grundlagsutskottets avgöranden som gäller offentliga bidrag och andra motsvarande förpliktelser har varit fråga om medborgares och andra förmänstgares subjektiva rättigheter, dvs. om förmåner som de enligt lag uttryckligen varit berättigade till. Såsom ovan konstateras med hänvisning till 1 § i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen är det i samband med de nationella stöden inte fråga om någon sådan lagstadgad rätt.

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen föreskrivs genom statsrådets förordning om verkställande av de stöd villkor som Europeiska gemenskapen ställer. I förordningen om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 är det fråga om det nationella verkställandet av sådana stöd villkor som Europeiska gemenskapen har ställt i enlighet med den ovan nämnda lagens 4 § 2 mom. Justitiekanslern kan inte i egenskap av laglighetsövervakare befatta sig med de i förordningen angivna grunderna för beviljande av LFA-stödets

tilläggsdel och inte heller med stödets belopp eller förordningens övriga materiella bestämmelser om den nationella tilläggsdelen till kompensationsbidraget, förutsatt att förordningens bestämmelse om stödets belopp och förutsättningarna för beviljande av stöd stämmer överens med de beslut som Europeiska gemenskapen har fattat om saken.

Övergångstiden och tidpunkten för verkställande av de ändringar av det nationella stödet som avses i statsrådets förordning

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter tar i sin skrivelse också upp frågan om den snabba verkställigheten av statsrådets förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 och berättar om de svårigheter som den korta övergångstiden inneburit för jordbruksidkarna. Tiden från det att förordningen utfärdades till det att den trädde i kraft måste anses vara väl kort från jordbruksidkarnas synpunkt, med beaktande av att förordningen gavs 7.4.2005 och trädde i kraft redan 13.4.2005. Samtidigt måste det konstateras att tiden från det att förordningen gavs till den tidpunkt då den skulle börja tillämpas var exceptionellt kort också från de kommunala och statliga jordbruksmyndigheters synpunkt som på olika sätt svarade för tillämpningen av förordningen. Till denna del konstaterade justitiekanslern emellertid att det inte var fråga om att någon tjänsteman vid jord- och skogsbruksministeriet eller någon annan tjänsteman fördröjt ärendet eller gjort sig skyldig till försummelse. Beredningen av förordningen om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget var beroende av de förhandlingar som förts mellan tjänstemän från Finland och Europeiska gemenskapen samt av gemenskapens beslut om saken och den information om besluten som de finska myndigheterna fått.

Av handlingarna framgår att avsikten med den nationella förordningen är att genomföra den modell för LFA-stödets tilläggsdel som förhandlats fram i samråd med Europeiska gemenskapens kommission i oktober 2004. Det kan anses att organisationerna och deras befattningshavare samt de övriga berörda parterna har haft möjlighet att från den nämnda tidpunkten, dvs. ca ett halvt år i förväg få synnerligen detaljerad information om de fakta som ligger till grund för den nationella förordningens bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av stöden och stödets belopp.

Dessutom kan det konstateras att utgångspunkten för de förhandlingar om modellen för genomförandet av LFA-stödets tilläggsdel som fördes mellan Finland och Europeiska gemenskapens kommission var det avtal om det s.k. artikel 141-stödet som ingicks hösten 2003. I det sammanhanget behandlades Europeiska gemenskapens jordbruksreform också ingående i nyhetsmedierna. Det kunde i det skedet inte finnas några närmare uppgifter om hur den omfattande reformen påverkade olika stödformer och -nivåer, men också av den mera allmänna information som fanns att tillgå framgick det att det var fråga om en betydande och djupgående förnyelse av Europeiska gemenskapens jordbrukspolitik och att reformen hade långtgående konsekvenser också för förutsättningarna för beviljande av nationella stöd och för stödbeloppen. Av jord- och skogsbruksministeriets yttrande framgår att jord- och skogsbruksministeriet bl.a. 14.10.2003 gav ett pressmeddelande om det förhandlingsresultat som uppnått tillsammans med kommissionen. Från tidpunkten för det förhandlingsresultat om jordbruksstödet som hösten 2003 uppnåddes av Europeiska gemenskapen och Finlands regering till den tidpunkt då den aktuella förordningen utfärdades har statsrådets och Europeiska gemenskapens kommission fattat också många andra beslut som räknas upp i jord- och skogsbruksministeriets yttrande samt vidtagit åtgärder som ministeriet informerat om i respektive sammanhang. Det kan konstateras att också den omständigheten varit känd att LFA-stödets tilläggsdel betalas per hektar, även om den detaljerade modellen för LFA-stödets tilläggsdel inte tidigare var känd.

Med stöd av det som anförs ovan drog justitiekanslern slutsatsen att det med anledning av Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf:s skrivelse inte framkommit någonting som tyder på att den förordning om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträde i något avseende skulle strida mot det grundlagsenliga egendomsskyddet eller annars vara lagstridig. I ärendet har enligt justitiekanslerns åsikt inte heller framkommit andra rättsliga grunder för att kräva att de bestämmelser i förordningen om nationell tilläggsdel till kompensationsbidraget för 2005 som gäller förutsättningarna för erhållande av stöd och stödbeloppen skall ändras på något sätt som avviker från jord- och skogsbruksministeriets förslag.

Med hänvisning till den utredning som inkommit i ärendet ansåg justitiekanslern också att det

i ärendet inte framkommit någonting som tyder på att den tjänsteman som föredragit ärendet eller någon annan tjänsteman vid jord- och skogsbruksministeriet i samband med beredningen av ärendet om ändring av förordningen skulle ha fördröjt ärendet eller på något annat sätt handlat i strid med sina tjänsteplikter (344/1/05).

Skriftliga utlåtanden och framställningar

Ändring av reglementet för statsrådet (SRK)

I reglementet för statsrådet föreslogs en sådan ändring att också inrikesministern skulle höra till regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. Utskottets uppgifter skulle utökas med viktiga ärenden gällande den inre säkerheten i anslutning till Finlands relationer till främmande makter. Utrikes- och säkerhetspolitiska utskottets nya uppgifter skulle sålunda fogas till utskottets grunduppgifter (38/20/05).

Kommissionens förslag om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (JM)

Justitieministeriet bad i ett brev 18.8.2005 justitiekanslern ge ett utlåtande om kommissionens förslag om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. Avsikten med att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter är enligt brevet att fortsätta det arbete som centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) utför på det sätt som medlemsstaternas representanter i Europeiska rådet beslutade i Bryssel 12.–13.12.2003.

Enligt motiveringen till förslaget skall byrån för grundläggande rättigheter inrättas som ett kompetenscenter på EU-nivån. De grundläggande rättigheterna skall respekteras i all verksamhet som bedrivs inom unionen. Byrån skall erbjuda experthjälp i frågor som gäller de grundläggande rättigheterna vid tillämpningen av gemenskapsrätten och på detta sätt främja unionens politik i övrigt.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det framgår av kommissionens förslag, som ministeriet bifogat begäran om utlåtande, att tanken på att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter har godkänts enhälligt av de referensgrupper som hörts. Justitiekanslern anser det vara motiverat att inrätta byrån i fråga bl.a. av den orsaken att Europeiska unionen inte har anslutit sig

till Europeiska människorättskonventionen och eftersom det fortfarande är öppet vilken betydelse Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer att få (stadgan är en sammanställning av de grundläggande rättigheter som anses gälla inom unionen, men den omständigheten att stadgan tagits in i Europeiska unionens konstitutionella fördrag har eventuellt förändrat situationen). Med beaktande av det arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som pågår i andra internationella och nationella institutioner samt för undvikande av onödiga överlappningar hänvisade justitiekanslern till sitt tidigare utlåtande 20.1.2005 (dnr 1/20/05) med anledning av kommissionens meddelande om byrån för grundläggande rättigheter. För undvikande av överlappningar är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att understryka vikten av det nätverk som nämns i ingressen till punkt 10 i rådets förordningsutkast.

Byråns syfte skall enligt förordningsförslagets artikel 2 vara att ge stöd och sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter till berörda institutioner, organisationer, kontor och byråer inom gemenskapen och dess medlemsstater i samband med genomförandet av EU:s lagstiftning, för att hjälpa dem att till fullo respektera de grundläggande rättigheterna när det vidtar åtgärder eller utformar handlingsplaner inom sina behörighetsområden. Byråns behörighet anges i artikeln genom uttrycket ”i samband med genomförandet av EU:s lagstiftning”, vilket skall beaktas också när det gäller undvikande av överlappning.

I förslagets artikel 3 föreskrivs mera detaljerat om tillämpningsområdet. Enligt artikelns punkt 1 skall byrån bedriva sin verksamhet för att uppnå det syfte som anges i artikel 2 inom gemenskapens behörighetsområden, i enlighet med fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Tillämpningsområdet preciseras i artikel 3 punkterna 2–4.

Den föreslagna förordningens syfte och tillämpningsområde motsvarar enligt justitiekanslerns åsikt Finlands ståndpunkt till kommissionens meddelande om unionens byrå för grundläggande rättigheter, sådan den framgår av den promemoria som tillställts riksdagens stora utskott. Avgränsningen av byråns verksamhet och betoningen av byråns förhållande till stadgan om grundläggande rättigheter samt till andra aktörer ger goda möjligheter att utveckla skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom unionen.

I den föreslagna förordningens artikel 5 föreskrivs om byråns verksamhetsområden. Enligt

artikeln skall kommissionen anta ett flerårigt rambeslut om byrån. Enligt artikelns punkt b skall rambeslutet fastställa vilka områden byråns verksamhet skall omfatta, varvid kampen mot rasism och främlingsfientlighet alltid skall ingå.

Justitiekanslern anser det vara viktigt att byråns verksamhetsområde utvidgas i förhållande till Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet. Enligt den allmänna motiveringen till kommissionens förslag innebär inrättandet av byrån en konkretisering av målsättningarna för stadgan om de grundläggande rättigheterna. Byråns uppdrag är baserat på stadgan. Justitiekanslern anser därför att den omfattande stadgan om grundläggande rättigheter har en särskild betydelse för byråns verksamhetsområde.

I fråga om tillämpningsområdet för stadgan om grundläggande rättigheter hänvisar justitiekanslern bl.a. till det som arbetsgruppen för uppföljning av grundlagsreformen konstaterar i sitt betänkande (OM 2002:7, s. 35), nämligen att de grundläggande rättigheter som erkänns inom Europeiska unionen med beaktande av stadgan om grundläggande rättigheter sträcker sig från de klassiska medborgerliga och politiska rättigheterna till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I stadgan om grundläggande rättigheter ingår dessutom bestämmelser t.ex. om EU-medborgarnas rättigheter, god förvaltning, rättssäkerhet och miljö.

Med beaktande av det parallella och odelade skydd som stadgan om grundläggande rättigheter ger dels för de medborgerliga och politiska rättigheterna, dels för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt den förteckning över tryggnads rättigheter som jämfört med människorättskonventionerna är utökad i många avseenden, är det önskvärt att detta konkret kommer till synes i byråns framtida verksamhet. Trots unionens starka inriktning på ekonomisk integration utgör de grundläggande och mänskliga rättigheterna en väsentlig och uppenbarligen växande materiell del av unionens verksamhet som helhet. Byrån för grundläggande rättigheter kan tillföra unionens verksamhet ett betydande mervärde och sálunda förstärka unionens sociala dimension och öka dess acceptans från medborgarnas synpunkt (29/20/05).

Komplettering av reglementet för statsrådet (JM)

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag om att till reglementet för statsrådet foga en paragraf (SRR 29 a §)

enligt vilken det skulle vara obligatoriskt att inhämta justitieministeriets utlåtande. Samtidigt föreslogs en precisering av bestämmelsen om laggranskningen (SRR 30 §).

Syftet med förslaget var att förbättra justitieministeriets möjligheter att styra och stödja ministeriernas lagstiftningsprojekt så att lagberedningens kvalitet blir bättre. Detta strävande hade samband med 1 § 2 punkten i statsrådets förordning om justitieministeriet, enligt vilken till justitieministeriets uppgifter hör att utveckla lagberedningen i statsrådet. Justitiekanslern har ingenting att anmärka när det gäller detta strävande.

Enligt föreslagna 29 a § skulle ministeriets utlåtande inhämtas dels om lagförslag som ingår i regeringens lagstiftningsprogram, dels om andra sådana lagförslag under beredning som gäller rättsordningen, medborgarnas rättsliga ställning eller rättsförhållanden eller grunderna för rättskyddet. Till denna del hade förslaget beröringspunkter med 1 § 1 punkten i den ovan nämnda förordningen om justitieministeriet, enligt vilken till justitieministeriets uppgifter hör lagberedningen inom området för statsförfattningsrätt, allmän förvaltningsrätt, privaträtt samt straff- och processrätt. Med beaktande av att det är obligatoriskt att inhämta ministeriets utlåtande borde lagförslag som förutsätter detta vara tillräckligt exakt utformade. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen behandlas vissa typiska situationer och ges en fingervisning om i vilka fall ett utlåtande skall inhämtas. För att trygga ett fungerande remissförfarande och för undvikande av oklarheter hade det enligt justitiekanslerns åsikt varit skäl att om möjligt ytterligare precisera och komplettera bestämmelsen och dess motive- ring (8/20/05).

Revidering av lagstiftningen om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning (FM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande om ett projekt för revidering av lagstiftningen om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning ingår i sin helhet i avsnitt 7, s. 160.

Regeringen hade inte avlåtit någon proposition om saken före verksamhetsårets utgång (23/20/05).

Upphävande av matrikellagstiftningen (FM)

Finansministeriets personalavdelning bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag till upphävande av matrikellagstiftningen.

Justitiekanslerns ställningstagande

Det huvudsakliga innehållet i det propositionsutkast som bifogades begäran om utlåtande var ett förslag till upphävande av matrikellagen, matrikelförordningen samt statstjänstemannaförordningens 8 § 2 mom.

Enligt matrikellagens (1010/1989) 2 § skall varje statligt ämbetsverk och varje statlig inrättning föra matrikel över de tjänstemän och arbetstagare som är anställda vid verket eller inrättningen. I matrikeln skall enligt samma paragraf föras in uppgifter om personalanställningar, bestämmandet av förmåner och skyldigheter i anställningsförhållanden samt skötseln av andra personalärenden.

Justitiekanslern ställde sig, på de grunder som framgår nedan i detta utlåtande, negativ till upphävandet av matrikellagstiftningen. Naturligtvis måste också matrikellagstiftningen vid behov ändras och utvecklas så att den motsvarar de krav som en modern förvaltning ställer, men det är framförallt fråga om lagens 2 § som entydigt föreskriver att alla statliga ämbetsverk och inrättningar är skyldiga att föra matrikel uttryckligen för skötseln av personalärenden. De statliga myndigheterna bör fortfarande ha denna lagstadgade skyldighet.

Motivering till utlåtandet

Grunderna för den gällande matrikellagen

Statsförvaltningens matrikelsystem är av gammalt ursprung. Den gällande matrikellagstiftningen reviderades emellertid för ca 15 år sedan (lagen trädde i kraft 1.1.1990). De viktigaste bestämmelserna lyftes då upp till lagnivå. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till matrikellag (RP 57/1989 rd) konstaterades bl.a. följande:

”Matrikeln har stor betydelse vid beredningen av utnämningsbeslut och i de situationer där beslut fattas om definitionen av anställningsvillkoren. Uppgifterna i matrikeln används när sökandena till en tjänst jämförs sinsemellan och de läggs till grund för utnämningsbeslutet. När en tjänsteman flyttar från ett ämbetsverk eller en inrättning till något annat verk eller någon annan inrättning används matrikelutdragets uppgifter om anställningsförhållandet då det gäller att bestämma de förmåner som grundar sig på anställningstiden, bl.a. sådana förmåner som ålderstillägg och semester.”

”Målet bör vara att matrikeln och matrikelutdraget betjänar beslutsfattandet i statens personaladministration så bra som möjligt i nämnda situationer. Matrikeln bör föras och användas så effektivt och ekonomiskt som möjligt. Uppgifterna bör vara tillräckligt noggranna och tillförlitliga med hänsyn till ändamålet för att den eftersträlvade nyttan skall kunna nås med avseende på kostnaderna för matrikelföringen. Det bör också bli lättare att jämföra matrikelutdragen med varandra.”

”Nyttan av en matrikel och ett matrikelutdrag grundar sig på att man på grund av dem snabbt kan fatta ovan nämnda beslut i personaladministrationen. Besluten, t.ex. beslut som gäller ekonomiska förmåner med långvarig verkan, har ofta stor betydelse inte bara för myndigheten utan även för tjänstemannen.”

När matrikellagstiftningen reviderades ansågs det vara en brist att den då gällande lagstiftningen inte gällde personal i arbetsavtalsförhållande. Tillämpningsområdet för den nya matrikellagen kompletterades därför så att lagen gäller statsanställda i arbetsavtalsförhållande. Matrikellagstiftningen gäller också statens affärsverk.

Om grunderna för upphävande av matrikellagstiftningen

De ovanstående citaten är hämtade ur beredningshandlingarna i samband med att matrikellagstiftningen totalreviderades för ca 15 år sedan. Den nya matrikellagstiftningen baserades då på ett grundligt, utförligt och sakligt motiverat lagberedningsarbete. Det är naturligt att också lagstiftningen om personalförvaltning – liksom annan lagstiftning – kontinuerligt följs upp och uppdateras. Den behöriga myndigheten måste vidta de åtgärder som behövs för att förnya och utveckla lagstiftningen så att den motsvarar dagens krav. Då det nu har föreslagits att hela matrikellagstiftningen skall upphävas borde förslaget ha motiverats med övertygande sakskaäl, med utgångspunkt i matrikellagstiftningens grundläggande syfte och det allmänna behovet av denna lagstiftning. Några sådana sakskaäl anföras inte i motiveringen till lagförslaget. Som motivering till att upphäva matrikellagstiftningen anföras närmast ändamålsenlighetsaspekter som sammanhänger med det s.k. produktivetsprogrammet. Detta innebär i praktiken närmast att uppgiften att föra flera myndigheters matriklar skulle innebära extra arbete för de nya servicecentren.

Under hela den tid som den offentliga förvaltningen haft tillgång till automatisk databehandling har ett viktigt mål varit att bygga upp enhetliga datasystem som betjänar många olika användningsändamål eller som är kompatibla åtminstone i innehållsmässigt och tekniskt avseende. Det ursprungliga syftet med att utveckla och skaffa de nya datasystemen var sålunda att ett sådant lagstadgat personalförvaltningssystem som t.ex. matrikelsystemet inte till sitt innehåll och sin tekniska utformning skulle konstrueras på ett sådant sätt att varje ämbetsverk har ett eget system som kräver en betydande mängd "extra" arbete. De uppgifter om anställningsförhållanden som samlas in i enlighet med matrikellagstiftningen behövs också för andra ändamål inom statens personalförvaltning. En ändamålsenligt organiserad dataförvaltning och för hela förvaltningen gemensamma datasystem skulle möjliggöra användning av de basuppgifter om anställningsförhållanden som samlas in och uppdateras i enlighet med matrikellagstiftningen som underlag för förvaltningsärenden som behandlas och avgörs i samband med annan lagstiftning och för förmånsbeslut (t.ex. pensioner).

De till förvaltningens produktivitet relaterade ändamålsenlighetsskäl som anförs som motivering till upphävande av matrikellagstiftningen, i stället för sakskäl relaterade till det grundläggande syftet med matrikellagstiftningen, tyder närmast på att de mål som ställts upp för utvecklingen av den offentliga förvaltningens gemensamma dataförvaltning och system samtidigt som revideringen av matrikellagstiftningen blivit aktuell, inte har förverkligats till denna del. Ämbetsverken och inrättningarna har med sina egna behov som utgångspunkt självständigt skaffat olika personalförvaltningssystem som i praktiken gjort det möjligt att uppfylla bl.a. de förpliktelser som matrikellagen ställer. I samband med det aktuella servicecenterprojektet har det kunnat konstateras att de personalförvaltnings- och datasystem som redan tagits i bruk av ämbetsverken inom olika förvaltningsområden skiljer sig från varandra så mycket att det enligt motiveringen till lagförslaget vore besvärligt att till de nya servicecentren överföra också matriklarna, trots att de innehållsmässigt är relativt långt standardiserade. Detta kan uttryckligen vara fallet på dataförvaltnings- och systemnivån, men problemen och utvecklingsbehoven i samband med dem kan inte åtgärdas på så sätt att matrikelsystemet, som fortfarande kan konstateras vara behövligt och användbart, helt slopas samtidigt som de förpliktande bestämmelserna om systemet upphävs.

Matrikeluppgifternas användningsändamål

Enligt matrikellagens 2 § skall matrikel föras för personalanställningar, bestämmandet av förmåner och skyldigheter i ett anställningsförhållande och skötseln av andra personalärenden. Dessa är de viktigaste grunderna och skälen för att myndigheterna är skyldiga att föra matrikel. Lönereformen inom statsförvaltningen har minskat matrikelns betydelse när det gäller bestämmandet av tjänstemännens anställningsvillkor (bl.a. beslut om ålderstillägg) men matrikeluppgifterna har fortfarande betydelse t.ex. för att bestämma semesterns längd.

De uppgifter som ligger till grund för rätten till pension enligt lagen om statens pensioner samt för pensionsbeloppet har förts in i statskontorets pensionsdataregister. Oberoende av matrikellagstiftningen kvarstår arbetsgivarnas lagstadgade skyldighet att till pensionsmyndigheterna meddela sådana uppgifter om anställningsförhållanden och löner som påverkar tjänstemännens och arbetstagarnas pensionsrätt samt beloppet av deras pensioner. De uppgifter om anställningsförhållanden som framgår av matrikeln samlas sålunda inte in enbart för denna utan samma uppgifter behövs också för det lagstadgade pensionsskyddet. Efter de senaste ändringarna i lagen om statens pensioner, liksom i de övriga pensionslagarna, bestäms en tjänstemans och arbetstagares pension på basis av dennes samtliga anställningsförhållanden och de löner som har betalats under dem. Efter att den nya pensionslagstiftningen trätt i kraft har det upprepade gånger konstaterats att de uppgifter om anställningsförhållanden som statskontoret haft tillgång till för behandlingen av pensionsärenden har varit bristfälliga eller inexakta. Vissa pensionspåverkande uppgifter om anställningsförhållanden har antingen helt saknats eller också har felaktigheter konstaterats i uppgifterna om anställningsförhållandenas längd. I vissa fall har en inexakt eller felaktig uppgift kunnat påverka också pensionens belopp, t.ex. när det gällt frågan om en statlig anställning har fortgått utan avbrott då pensionstagaren bytt tjänst eller arbete.

Med tanke på statligt anställda tjänstemäns och arbetstagares lagstadgade pensionsskydd är det viktigt att arbetsgivaren fortfarande har tillgång till ett klart och entydigt datasystem som har offentlig trovärdighet och gör det möjligt att enkelt ta reda på och kontrollera tjänstemäns och arbetstagarens hela arbetshistoria. Inte heller i detta sammanhang avsåg justitiekanslern sådana separata register över anställningsförhållanden

som förs av arbetsgivare eller å andra sidan det pensionsdataregister som förs av statskontoret, utan framhöll vikten av att både arbetsgivaren och statskontoret för sina egna ändamål har ett heltäckande, tillförlitligt och enhetligt personalförvaltningssystem som hålls uppdaterat och som är enkelt att använda också för tjänstemän och arbetstagare för att få uppgifter om sig själva. I annat fall måste tjänstemännen och arbetstagarna själva ansvara för att det finns pensionsrättsligt relevanta och korrekta uppgifter att tillgå. Om matrikelsystemet slopas blir det svårt för dem att i efterhand utreda vilka anställningsförhållanden de haft flera år tidigare.

Till begäran om utlåtande bifogades ett propositionsutkast. Enligt utkastets avsnitt 1.1 Nuläge, fjärde stycket andra meningen (s. 2) har matrikelutdrag "ingen praktisk betydelse i rekryteringssammanhang, eftersom en del av dem som söker statliga tjänster inte tidigare har varit anställda inom statsförvaltningen och därför inte kan uppvisa något matrikelutdrag". Justitiekanslern konstaterade för det första att detta är ett mycket märkligt argument för att upphäva matrikellagstiftningen. För det andra måste justitiekanslern i detta sammanhang konstatera att också den första delen av meningen är felaktig. Denna ståndpunkt baserade justitiekanslern på de iakttagelser som han under många år gjort i samband med granskningen av statsrådets föredragningslistor. Åtminstone när det gäller tillsättning av tjänster som statsrådet beslutar om är fortfarande de flesta statligt anställda redan från förr. I många utnämningsärenden är samtliga sökande som uppfyller behörighetskraven eller åtminstone de som placerar sig främst bland sökandena redan från förr statsanställda. Som en iakttagelse i samband med listagranskningen kan det omvänt konstateras att det relativt ofta förekommer brister och inexaktheter i ansökningar från personer som är anställda inom den privata sektorn. När det är fråga om en sökande som kan tänkas bli utnämnd måste föredraganden be den om tilläggsuppgifter eller preciseringar utifrån inexact formulerade meritförteckningar med varierande innehåll samt övriga handlingar som sökanden själv har upprättat. Ett stort missförhållande är att meritförteckningar som sökanden själv har upprättat inte tillnärmelsevis alltid är tillförlitliga. Åtminstone måste faktauppgifterna i dem alltid kontrolleras särskilt. Med tanke på sökandenas rättssäkerhet och ett jämlikt bemötande av dem samt med tanke på den praktiska beredningen av utnämningsärenden är problemet inte det som anförs i propositionsutkastet utan

det rakt motsatta. Det nuvarande matrikelsystemet och motsvarande system inom den kommunala sektorn har utgjort en innehållsmässig och procedurmässig garanti för att den på grundlagens 125 § baserade kompetensbedömningen och meritjämförelsen mellan sökandena har kunnat göras på ett sätt som uppfyller de krav som de enskilda sökandenas rättssäkerhet och ett jämlikt bemötande av dem ställer samt på ett sätt som underlättar en ändamålsenlig beredning av ärendena.

I det fjärde stycket i propositionsutkastets avsnitt 1.1 och i motsvarande motiveringsavsnitt är det inte fråga om någon komplettering av motiveringstexten. De nämnda argumenten som i väsentliga avseenden är baserade på felaktiga uppgifter och rättsligt ohållbara visar snarare att motiveringarna för hela projektet att upphäva matrikellagen inte är övertygande från saklig och rättslig synpunkt. Revideringen av matrikellagstiftningen motiverades uttryckligen med rättssäkerheten vid beredningen av utnämningsärenden. I den nya statstjänstemannaförordningen (971/1994) om trädde i kraft 1.12.1994 togs in en uttrycklig bestämmelse (8 § 2 mom.) om att matrikelutdrag skall fogas till ansökan. Det är inte trovärdigt att det noggrant reglerade systemet, som ansågs nödvändigt i samband med totalrevideringen av matrikellagstiftningen och likaså i samband med den omfattande revideringen av tjänstemannalagstiftningen, nu skulle ha förlorat sin betydelse.

Enligt motiveringen till propositionsutkastet (2 Propositionens konsekvenser) får propositionen inte några betydande organisatoriska eller personella konsekvenser. Upphävandet av matrikellagstiftningen skulle inte heller ge nämnvärda ekonomiska inbesparingar. Uppgifterna kunde enligt förslaget ordnas "flexibelt enligt organisationens behov". Av motiveringen till lagförslaget framgår också till övriga delar att insamlingen och utnyttjandet av matrikeluppgifter och andra motsvarande uppgifter har granskats ur en snäv synvinkel, utifrån tjänstemannens eller arbetstagarens anställning och arbete vid tidpunkten i fråga. Detta är det inte fråga om i matrikellagstiftningen utan om ett enhetligt system som täcker hela arbetshistorien. De uppgifter som en gång har registrerats i systemet kan användas för många ändamål utan att samma uppgifter behöver kontrolleras på nytt, ofta många år senare. Som exempel kan nämnas en uppgift om att en person har svurit domareden. Det är inte fråga om att en anteckning om saken "kunde föras in i registret när det är fråga om arbetsuppgifter

som förutsätter att vederbörande har svurit domareden". Det är fråga om att en gång för alla i matrikeln föra in uppgiften om domareden samt andra relevanta uppgifter om personen i fråga, för att dessa inte på nytt skall behöva utredas i något annat sammanhang.

Det måste visserligen medges att matrikelföringen, också om den från dataadministrativ och -systematisk synpunkt är genomförd på rätt sätt, innebär en del administrativt arbete för dem som sköter personalförvaltningssystemen. Omvänt kan det konstateras att det i samband med beredningen av propositionen inte närmare har utretts och säkerligen inte är möjligt att med någon större precision utreda hur mycket oproduktivt extra arbete och rättsosäkerhet (s. 4 "tolkningssituationer") det skulle resultera i om den gällande klara, detaljerade och välfungerande matrikel-lagstiftningen upphävdes.

I propositionsutkastet görs den bedömningen att antalet matrikelutdrag som årligen skrivs ut och lämnas in uppgår till tiotals tusen. Justitiekanslern hänvisade i början av sitt utlåtande till det allmänna behovet att utveckla lagstiftningen, också matrikellagstiftningen, i samma takt som förvaltningsverksamheten och andra krav på förnyelse. Såsom framgår av det ovanstående är det vid sidan av lagstiftningen också fråga om att utveckla myndigheternas gemensamma dataförvaltning och personaladministrativa datasystem samt ändra arbetsmetoderna i samband med att förvaltningsstrukturer förnyas. Enligt stats-tjänstemannaförordningens 8 § 2 mom. behöver till en ansökan inte fogas ett matrikelutdrag om matrikel över tjänstemannen förs i det ämbetsverk hos vilket tjänstemannen söker tjänsten eller till vars tjänst tjänstemannen har anmält sig (och om ämbetsverket så bestämmer). T.ex. denna bestämmelse kunde mycket väl utvecklas i en sådan riktning att något matrikelutdrag inte behöver fogas till ansökan om tjänstemannen söker en tjänst inom sitt eget förvaltningsområde. Detta baseras på strävandet att för varje förvaltningsområde inrätta servicecenter som sköter respektive förvaltningsområdes personaladministrativa ärenden, inklusive matrikelföringen.

Med hänvisning till det som anförs ovan upprepade justitiekanslern att ett upphävande av den gällande matrikellagstiftningen och i synnerhet den lagstadgade skyldigheten att föra matrikel vore förenat med sådana väsentliga, direkta och praktiska rättsäkerhetsproblem att det är skäl att inte upphäva lagstiftningen.

Ingen proposition om saken avläts under verksamhetsåret (32/2005).

Revidering av statsbolagslagen (HIM)

Vid handels- och industriministeriet bereddes en totalrevidering av statsbolagslagen. Den gällande lagens grundläggande begrepp "utövande av delägar rätt" föreslogs i den nya lagen bli uppdelat i begreppen "bolagsägande" och "ägarstyrning". Sålunda skulle det redan av lagens rubrik framgå att lagen reglerar dels frågor som har en central betydelse för beslutsfattandet av statens aktieinnehav, dels också användningen av den ekonomiska och bolagsrättsliga makt som aktieinnehavet ger staten. Också i den nya lagen definieras ett statsbolag på basis av statens rösträtt i bolaget, men det statliga ägande som krävs i ett statsbolag föreslås vara betydligt högre än enligt den gällande lagen.

I statsbolagslagen föreslås en ny definition av begreppet statligt intressebolag. Också denna definition är baserad på rösträtten. Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att begreppet "andel som måste anses betydande" i lagförslaget 2 § 4 mom. bör kunna ges en exakt och entydig innebörd med tanke på den praktiska tillämpningen av lagen.

Avsikten är att också i den nya statsbolagslagen ta in en bestämmelse om att riksdagens samtycke behövs i sådana fall då det statliga ägandet sjunker under 100 procent eller staten förlorar majoriteten i bolaget. Däremot förutsätts inte längre riksdagens samtycke i sådana fall då staten förlorar sin kvalificerade majoritet. Justitiekanslern ansåg att frågan om procentuella ägarandelar som förutsätter riksdagens samtycke närmast är av politisk karaktär. Åtgärder som innebär förlust av majoritetsställning och har ännu mera vittgående konsekvenser kan emellertid vidtas endast med riksdagens samtycke.

Statsägda aktier får fortfarande inte avyttras till ett pris som understiger gängse värde. Med hänvisning till de handlingar som fogats till begäran om utlåtande ansåg justitiekanslern det vara skäl att i lagen ta in en allmän men samtidigt tillräckligt konkret utformad bestämmelse om kriterierna för bestämmande av gängse pris i samband med aktieköp.

I sitt tilläggsutlåtande 26.4.2005 föreslog justitiekanslern att man ännu överväger att i 3 § 2 mom. definiera begreppen småbolag och medelstora bolag. Dessa begrepp behandlas i motiveringstexten men t.ex. en hänvisning till EU:s definitioner kan tas in också i själva bestämmelsen.

Gränsdragningen mellan statsrådets allmänna sammanträdes och ministeriets behörighet i lagutkastets 4 § 1 mom. 3 punkten ("avsevärt förändras") och i 5 § 4 punkten ("förändras i liten

utsträckning”) har uttryckts i tolkbara termer, vilket kan vara problematiskt i vissa praktiska situationer. I motiveringen nämns femprocentsregeln och andra tolkningsargument. Det är skäl att ytterligare överväga att ta in dessa i bestämmelsen.

I lagutkastets 5 § nämns visserligen inte, till åtskillnad från 4 §, att ministeriet både behandlar och avgör ärendena. Det torde vara på sin plats att göra ett sådant tillägg till 5 §.

Ikraftträdandebestämmelsens 3 mom. är generellt utformat och det är sålunda viktigt att i propositionen (liksom i motiveringsutkastet) tas in en närmare bestämmelse om riksdagens myndiganden (2/20/05 och 14/20/05).

Utkast till proposition med förslag till ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MM)

Avsikten med propositionsutkastet och den därtill anslutna statsrådsförfordningen om ändring av förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning är att i fråga om MKB-lagstiftningen genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern följande synpunkter.

1) Genomförandet av direktivet främjar för sin del tillämpningen av grundlagens 20 § 2 mom. enligt vilket var och en skall ha möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

I artikel 3 i direktivet 2003/35/EG som gäller ändring av MKB-direktivet 85/337/EEG ingår definitionen ”allmänheten: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa”. Enligt artikeln får medlemsstaterna inom ramen för sin nationella lagstiftning bestämma hur begreppet allmänheten skall definieras.

Det begrepp som används i lagutkastet definieras i 2 § 6 a punkten. ”Med allmänheten avses fysiska personer, deras sammanslutningar och grupper samt företag, organisationer och stiftelser”. Definitionen är densamma som i lagen om

bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005).

Enligt propositionsutkastets detaljmotivering omfattar det föreslagna begreppet fysiska personer, fysiska personers sammanslutningar och olika typer av grupper samt företag och organisationer som bolag, fonder samt medborgar- och intresseorganisationer. Dessutom omfattar begreppet stiftelser.

I samband med att möjligheterna till deltagande och påverkan understryks är det viktigt att tillräckligt noggrant definiera vilka som har rätt att utnyttja dessa möjligheter. Som sammanslutningar av fysiska personer uppträder också oregistrerade föreningar vilkas rättsliga ställning tidvis har varit oklar. Det kan därför vara på sin plats att i motiveringen konstatera att sådana föreningar omfattas av begreppet allmänheten.”

2) En annan mera indirekt synpunkt gäller artikel 3.7 i direktivet 2003/35/EG. Enligt denna artikel fogas till MKB-direktivet en ny artikel 10 a om rätten att söka ändring. Artikelns första stycke gäller alternativa grunder för rätten att söka ändring medan det andra stycket ger medlemsstaterna möjlighet att besluta i vilket skede av behandlingen ändring kan sökas. Artikelns tredje stycke förpliktat medlemsstaterna att närmare fastställa grunderna för sökande av ändring, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. Enligt lagutkastets 17 § 2 mom. kan den som annars har rätt att söka ändring i ett beslut i sitt överklagande åberopa den omständigheten att någon bedömning inte har gjorts eller att bedömningen varit bristfällig.

Enligt detaljmotiveringen till lagutkastets 17 och 19 § får andra än de som är ansvariga för ett projekt inte söka ändring i ett beslut som gäller tillämpning av bedömningsförfarandet, utan dessas möjlighet att få frågan om bedömningsförfarandets behövlighet upptaget till prövning hos en besvärsmyndighet skall baseras på 17 §.

Den möjlighet som andra än de som är ansvariga för ett projekt har att få frågan om bedömningsförfarandets behövlighet upptagen till prövning i ett besvär förfarande sammanhänger med det som i annan lagstiftning föreskrivs om besvärsrätten. T.ex. enligt förvaltningsprocesslagens 6 § 1 mom. kan besvär över ett beslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Med beaktande av artikel 10 a i MKB-direktivet – i synnerhet stycke 3 – uppstår frågan i

vilken mån bestämmelserna om besvärsrätten i enlighet med lagutkastets 17 § 2 mom. beaktar den ovan nämnda målsättningen att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. Denna svåra fråga behandlas i propositionsutkastets allmänna motivering på sidan 4, där det konstateras att det vore problematiskt att i MKB-lagen definiera besvärsrätten eftersom flera lagar med olika bestämmelser om besvärsrätten kan vara tillämpliga på genomförandet av ett projekt. Därför kan den gällande MKB-lagens lösning, som innebär att besvärsrätten bestäms i enlighet med speciallagstiftning, alltså anses vara motiverad.

Med hänvisning till det som anförts ovan konstaterade justitiekanslern att besvärsrättsbestämmelserna i speciallagstiftning kan vara strängare än de skulle få vara enligt direktivet, vilket innebär att direktivets syfte när det gäller möjligheten att söka ändring eventuellt inte förverkligas (13/20/05).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Justitiekansler Paavo Nikula hördes 11.10.2005 i riksdagens ekonomiutskott med anledning av Fortum Abp:s incitamentprogram.

3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänt

Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Med de grundläggande rättigheterna avses de rättigheter som Finlands grundlag tryggar för medborgarna i förhållande till det allmänna. De grundläggande rättigheterna innebär fri- och rättigheter (de medborgerliga och politiska rättigheterna) samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (s.k. ESK-rättigheter).

De mänskliga rättigheterna härleds från de bestämmelser i internationella människorättskonventioner och övriga internationella dokument som avser fri- och rättigheter samt ESK-rättigheter.

Vårt grundrättighetssystem har alltsedan grundrättighetsreformen år 1995 innehållsmässigt nått upp till de krav som de internationella människorättsförpliktelserna ställer. Regeringsformens grundrättighetsbestämmelser överfördes i praktiken oförändrade till den grundlag som trädde i kraft 1.3.2000. De från Finlands synpunkt viktigaste människorättskonventionerna är de som har tillkommit inom Europarådet och Förenta Nationerna. Till denna kategori hör konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europarådets människorättskonvention, FördrS 18–19/1990) med tilläggsprotokoll och Europeiska sociala stadgan (FördrS 43–44/1991, reviderad FördrS 78–79/2002) samt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 7–8/1976) och det därtill fogade fakultativa protokollet samt internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976). Av de konventioner som ingått inom ramen för FN:s specialorganisationer kan nämnas Internationella Arbetsorganisationens konvention nr 169 om ursprungsfolkens rättigheter. Denna behandlas senare i avsnittet.

Allmänt taget kan konstateras att de inter-

nationella människorättsförpliktelserna anger miniminivån när det gäller skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Synpunkter på tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Det förekommer en hel del överlappningar i bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt tillsynssystemen för dessa. Iakttagandet av grundrättighetssystemet övervakas nationellt. För tillsynen över de mänskliga rättigheterna finns det övervakningssystem som regleras i konventionerna. Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I enlighet med denna målsättning ingår i grundlagens 108 § 1 mom. som gäller justitiekanslerns uppgifter en bestämmelse om justitiekanslerns skyldighet att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inom justitiekanslerns uppgiftsområde aktualiseras frågor som har samband med de grundläggande och mänskliga rättigheterna både när det gäller den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet och när det gäller laglighetsövervakning av statsrådets verksamhet. Av det uppdrag som grundlagen innebär 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 grundlagen om det varit aktuellt att tillämpa dessa direkt på ett ärende. För genomförandet av grundrättighetsbestämmelserna i praktiken har det stiftats speciallagar som de enskilda avgörandena vanligen baseras på (t.ex. den grundläggande rätten till god förvaltning baseras i stor utsträckning på förvaltningslagen).

Inom laglighetskontrollen hänger grundrättighetsaspekterna samman med människorättaspekterna. När det gäller granskningen och bedömningen av förverkligandet av de mänskliga och grundläggande rättigheterna inom laglighetskontrollen fästs det sålunda avseende vid hur människorättsfrågor har behandlats och avgjorts internationellt. I samband med den europeiska integrationsutvecklingen har EU-domstolarna fått en central ställning när det gäller uttolkningen av Europarätten och de individuella rättigheter som denna innebär.

Särskilt viktiga är Europeiska människorättsdomstolens avgöranden som gäller tillämpning av Europeiska människorättskonventionen. Uppföljningen och beaktandet av dessa avgöranden i tillräcklig utsträckning såväl inom förvaltningen över huvud taget som inom laglighetskontrollen ställer sina egna krav. Justitiekanslersämbetet har ordnat med uppföljning av människorättsdomstolens avgöranden. På basis av den kan det konstateras att människorättsdomstolen under år 2005 i olika skeden behandlade ca 80 ärenden som berörde Finland. Antalet nya klagomål var 23. Människorättsdomstolen gav sitt avgörande i 12 fall av vilka brott mot de mänskliga rättigheterna konstaterades i tio fall. Hos FN:s människorättskommitté anhängiggjordes ett fall och kommittén gav sitt avgörande i två fall. I ingetdera fallet konstaterades brott. I de övriga 6 internationella rättsskipnings- och undersökningsorganen blev inga nya fall anhängiga.

Enligt artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, så som de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. De grundläggande rättigheterna, vilkas tillämpningsområde bestäms i enlighet med tillämpningsområdet för EU-rätten och EU:s behörighet, förpliktar medlemsstaterna då de tillämpar unionsrätten. De grundläggande rättigheterna ligger till grund både för uttolkningen av EU-rätten och för bedömningen av de författningar som gäller EU:s organ. Också uppföljningen av EG-domstolens avgöranden har beaktats – till den del som de berör människorättskonventionen. Under verksamhetsåret förekom inga fall där det ansågs föreligga konflikt mellan de inhemska grundläggande rättigheterna och EU:s ”grundrättighets-system”.

Ny lagstiftning år 2005

Enligt grundlagens 80 § skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Bestämmelser om dessa kan inte utfärdas genom förordning eller andra författningar av lägre hierarkisk rang.

Under verksamhetsåret trädde flera lagar i kraft som mera i detalj gäller innebörden av vissa grundläggande rättigheter. Det är dels fråga om närmare reglering av möjligheterna att utöva de grundläggande rättigheterna, dels har det varit fråga om förutsättningar för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Till åtskillnad från vad som var fallet år 2004 trädde under verksamhetsåret inga större lagkomplex i kraft. I merparten av de nya lagarna var det fråga om lagändringar.

De myndigheter som utövar laglighetskontroll utökades under året med en barnombudsman. Enligt lagen om barnombudsmannen (1221/2004) finns en barnombudsman vid social- och hälsovårdsministeriet för att säkerställa att barnens ställning och rättigheterna beaktas i lagstiftningen och i det samhälleliga beslutsfattandet. Barnombudsmannen skall bl.a. på olika sätt främja fullgörandet av den av Förenta Nationernas generalförsamling antagna konventionen om barnets rättigheter (FödrS 59–60/1991).

Syftet med lagen om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (232/2005) var att harmonisera lagen med Europeiska gemenskapens lagstiftning om likabehandling av kvinnor och män och EG-domstolens avgörandepraxis på området. I lagförslaget finns nya bestämmelser bl.a. om främjande av jämställdhet och definition av diskrimineringsförbud samt om diskriminering i varierande situationer.

Genom en ändring av rättegångsbalken (666/2005) ändrades bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande så att om ett rättsskipnings- eller övervakningsorgan som är behörigt att utöva tillsyn över internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna har konstaterat att ett rättegångsfel har begåtts vid behandlingen av ett ärende, kan klagan anföras inom sex månader från det att övervakningsorganet meddelat ett slutligt avgörande. Bestämmelsen stämmer överens med lagstiftningen i flera länder som är parter i Europeiska människorättskonventionen, enligt vilken det uttryckligen föreskrivs att en fällande dom i Europeiska män-

niskorätsdomstolen är en grund för att ta upp ärendet till ny behandling.

Lagstiftningen om överklagande i ärenden som gäller utkomstskydd har reviderats. Avsikten är att förstärka pensionsnämndens och olycksfallsnämndens ställning som oavhängiga och självständiga organ i första besvärinstans genom att inrätta en besvärsnämnd för arbetspensionsärenden (677/2005) och en besvärsnämnd för olycksfallsärenden (681/2005). Besvärsnämnderna för socialskyddsärenden fungerar som domstolar, deras medlemmar sköter sina uppdrag under domaransvar och deras opartiskhet tryggas av de jävsbestämmelser som gäller för domare. Ändringarna anses trygga rättsskyddet enligt grundlagens 21 § (RP 155/2003 rd).

Under verksamhetsåret beaktades terrorismhotet i flera författningar. Genom lagen om ändring av lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (522/2005) fick polisen rätt att av försvarsmakten få nödvändig handräckning som kräver användning av maktmedel, om det är nödvändigt för att förhindra eller avbryta terrorismbrott. Handräckningsärenden är exceptionella till sin karaktär och kan förutsätta användning av exceptionella maktmedel. Genom en ändring av polislagen (525/2005) kan polisen vidta effektivare åtgärder för att förhindra, avslöja och utreda terrorism och annan organiserad brottslighet eftersom polisen får utökade befogenheter att inhämta information. Till lagen har fogats bl.a. nya bestämmelser om teleavlyssning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge och polisens användning av informationskällor. Dessutom får polisen utökade rättigheter att använda teknisk observation och teleövervakning samt täckoperationer och bevisprovokation. Lagstiftningen om gränsbevakningen har förnyats. Ny är lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005), gränsbevakningslagen (578/2005) och lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005). I det sammanhanget justerades 12 andra lagar. Gränsbevakningsväsendets verksamhet har anpassats till den utveckling som skett inom Europeiska unionen när det gäller övervakningen av de yttre gränserna för den fria rörligheten. Utnyttjandet av gränsbevakningsväsendets specialkompetens och materiel effektivteras när det gäller bekämpning av terrorism och andra speciellsituationer i samband med den inre säkerheten. Reformen innebär flera begränsningar i fråga om de grundläggande rättigheterna.

Under verksamhetsåret godkändes dessutom ny lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff

och rannsakningsfängelse. Utgångspunkten för reformen är att fångarnas rättigheter och skyldigheter samt begränsningar av fångarnas grundläggande rättigheter skall anges exakt på lagnivå enligt grundlagens krav och förpliktelserna i konventionerna om de mänskliga rättigheterna (RP 263/2004 rd). Reformen, som bl.a. innehåller en fängelselag (767/2005) och en häktningslag (768/2005), träder i kraft 1.10.2006.

De grundläggande rättigheterna och övervakningen av dem i framtiden

Enligt artikel I-9.2 i det fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknades i Rom 29.10.2004 skall unionen ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Det konstitutionella fördragets del II innehåller unionens stadga om de grundläggande rättigheterna från december 2000. Stadgan är en sammanställning av unionsmedborgarnas och andra 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 Europeiska gemenskapens rättspraxis redan erkänns som utgångspunkt för unionsrätten. De grundläggande rättigheter som föreslås i samband med godkännandet av det konstitutionella fördraget skulle vara bindande för unionsorganen och andra organ samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Det konstitutionella fördraget undergår nationell behandling i medlemsländerna innan det kan godkännas. Det är osäkert om och när fördraget träder i kraft. Finland har inte ännu godkänt konstitutionsfördraget.

Ett förslag om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (KOM 2005)280 publicerades 30.6.2005. Förslaget innehåller bl.a. ett förslag till en förordning om inrättande av en byrå för grundläggande rättigheter. Enligt förslaget skall byrån erbjuda gemenskapens organ och medlemsstaterna expertkunskap när dessa tillämpar gemenskapsrätten i frågor som gäller grundläggande rättigheter. Byrån skall i sin verksamhet inrikta sig på situationen i fråga om de grundläggande rättigheterna inom EU och i dess medlemsstater när de tillämpar EU-rätten. I sitt utlåtande (29/20/05) anser justitiekanslern att det i samband med de överväganden som gäller byrån för grundläggande rättigheter och dess behörighet är skäl att undvika överlappningar med

det arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som utförs av andra internationella och nationella institutioner, även om byrån för grundläggande rättigheter kan tillföra unionens verksamhet ett betydande mervärde.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet

Den övervakningsuppgift som justitiekanslern enligt grundlagens 108 § har i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna gäller också de ärenden som behandlas i statsrådet. I statsrådets beslutssystem klassificeras sammanlagt ca 150 typer av statsrådsärenden. För varje ärendetyp inom statsrådsövervakningen gäller särskilda inspektionsobjekt. På ett allmänt plan kan statsrådsärendena indelas i ärenden som gäller behörighet i lagstiftningssammanhang (särskilt regeringspropositioner och förordningar) och i ärenden som gäller förvaltningsbeslut och annat utövande av administrativ makt.

Frågan om de grundläggande och mänskliga rättigheterna aktualiseras i praktiken ofta i samband med granskningen av författningsförslag. Det är då fråga om att bedöma i vilken mån grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna och förpliktelserna i de internationella människorättskonventionerna har beaktats vid författningsberedningen och hur de kommer till synes i lagförslagen och propositionsmotiveringarna.

Vid övervakningen av statsrådet utifrån de grundläggande och mänskliga rättigheterna uppmärksammades under verksamhetsåret samma typ av frågor som tidigare år. Sådana omständigheter var bl.a. val av författningsnivå, förekomsten av och innehållet i bemyndiganden samt dessas exakthet och avgränsning och vidare lagstadgade besvärsförbud och besvärssystemet i övrigt, retroaktiv tillämpning av bestämmelser, den straffrättsliga legalitetsprincipen, principen om hörande av parter och övriga garantier för en god förvaltning samt jämlikhet och egendomskydd.

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde (respektive presidentföredragningen) kontrolleras det att i propositionsmotiveringarna har tagits in tillräckliga utredningar om hur lagförslagen förhåller sig till bestämmelserna om de grundläggande

och mänskliga rättigheterna. Vid sidan av lagförslagets motiveringstexter är det framför allt fråga om hur väl de krav på beaktande av de grundläggande rättigheterna, som förstärkts i och med grundrättighetsreformen och grundlagsrevideringen, samt grundrättighetstänkandet på ett mera allmänt plan förverkligas i den nya lagstiftningen och i lagförslagets enskilda bestämmelser. Om de enskilda bestämmelserna i ett lagförslag inte uppfyller kraven på beaktande av de grundläggande rättigheterna eller om motive-ringarna till förslag som berör de grundläggande rättigheterna är bristfälliga, ombes ministeriet korrigera eller komplettera lagförslaget och eller propositionsmotiveringen. I flera fall har avsnittet om lagstiftningsordningen i propositioners detaljmotivering kompletterats med ett uttalande enligt vilket det är skäl att inhämta riksdagens grundlagsutskotts utlåtande om propositionen.

I och med att listgranskningen sker nästan varje vecka erbjuder den goda möjligheter att granska behandlingen av synpunkter på lagstiftningsordningen. Det måste emellertid konstateras att också propositioner som är intressanta när det gäller lagstiftningsordningen och de grundläggande rättigheterna läggs ut i statsrådets beslutssystem enligt samma tidtabell som övriga statsrådsärenden. I synnerhet när det är fråga om lagstiftningsreformer som har en stor materiell och rättslig betydelse utnyttjar ministerierna ofta all den tid som de har till sitt förfogande på ett sådant sätt att föredragningslistorna i regel delas ut i slutet av tidsfristen (tisdagen klockan 11), varefter föredragningslistan ytterligare kan kompletteras.

Som en allmän iakttagelse också när det gäller verksamhetsåret 2005 kan det konstateras att i propositionsmotiveringarna i regel när det varit nödvändigt tagits in ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och om lagstiftningsordningen. I dessa avsnitt behandlas i allmänhet också synpunkter på lagstiftningsordningen.

Vid granskningen av förslag till statsråds- och presidentförordningar fästs särskilt avseende vid att det finns ett sådant noga avgränsat bemyndigande som avses i grundlagens 80 § samt vid att genom förordning inte kan föreskrivas om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Övervakningen av författningsberedningen behandlas också i avsnitt 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 reglemente 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 anvisningarna om upprättande av propositioner. Som en allmän iakttagelse kan det konstateras att i synnerhet de sakkunniga inom respektive område som bereder det nationella genomförandet av EU-lagstiftning ofta saknar juridisk sakkunskap och att ministeriets egen juridiska sakkunskap inte heller alltid utnyttjats tillräckligt väl vid lagberedningen.

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 också 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 gäller EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och individens rättssäkerhet.

Statsrådets allmänna sammanträde fattar fortfarande vissa förvaltningsbeslut närmast i tillståndsärenden som har en samhällelig betydelse. I dessa ärenden är det framför allt fråga om att tillämpa grundlagens 6 § om jämlikhet och bestämmelserna om rättsskydd och garantierna för god förvaltning i grundlagens 21 §. Principen om rätten att bli hörd samt skyldigheten att motivera beslut är viktigast i detta sammanhang.

Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna

I och med grundrättighetsreformen utvecklades 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 och miljörättigheterna. Målet var att förbättra de grundläggande rättigheternas direkta tillämplighet i domstolar och hos andra myndigheter, att öka jämlikheten samt att för-

bättra den enskilda människans möjligheter att direkt åberopa bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna. En målsättning var också att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i sina beslutsmotiveringar skall hänvisa till bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna i sådana fall då dessa 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 och konkretiserats. Det faktum att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har integrerats i vårt traditionella rättsystem har lett till att de åberopas som om det vore fråga om bestämmelser om subjektiva rättigheter. Få av de grundläggande rättigheterna kan emellertid de facto anses vara subjektiva. Det är en allmän iakttagelse att domstolar och andra myndigheter är tämligen återhållsamma med att i sina beslutsmotiveringar hänvisa till bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ärendena kan vanligen avgöras med tillämpning av lag och andra författningar på lägre nivå, utan att bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna behöver åberopas. Det är sålunda exceptionellt att ett ärende avgörs enbart med hänvisning till en grundrättighetsbestämmelse.

Avgöranden år 2005

Övervakningen av att myndigheter och tjänstemän samt andra som sköter offentliga uppdrag respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas alltid 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. Med hänvisning till det som anförts ovan kan det väntas att bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna kommer att spela en allt viktigare roll i det samhälleliga beslutsfattandet, och därmed också för laglighetskontrollen.

Nedan refereras enligt en gruppering som följer paragraferna i grundlagens 2 kap. ett antal avgöranden som innehåller ställningstaganden i frågor som gäller framför allt den grundläggande rätten till jämlikhet, rättvis rättegång och god förvaltning. Ärenden som gäller rätten till social trygghet enligt grundlagens 19 § refereras i samband med social- och hälsovårdsministeriets samt respektive förvaltningsområden.

Liksom under tidigare år var det i de flesta fallen fråga om att ett myndighetsförfarande inte hade uppfyllt de krav på rättsskydd som uppställs i grundlagens 21 §. Det kommer hela tiden in klagomål om att myndigheternas behandling av ärenden har tagit oskäligt lång tid i anspråk. Justitiekanslern 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.

Grundlagens 21 § 1 mom., som föreskriver att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål, är i någon mån tolkbart. Av utredningarna framgår mera sällan att orsaken till dröjsmål är någon enskild tjänstemans försummelse. Oftast är det fråga om att ärendena anhopat sig hos myndigheten på grund av att dess arbetsmängd är oproportionerligt stor i förhållande till de personella resurserna. I sådana situationer har det varit nödvändigt att granska klagomålsärendena i ett vidare perspektiv med beaktande av hur behandlingen och uppföljningen av ärenden i ämbetsverket har ordnats. I sådana fall då behandlingen otvivelaktigt kan anses ha tagit längre tid i anspråk än lagen förutsätter är situationen lagstridig oberoende av om den kan skyllas på någon enskild tjänsteman. Då 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 att resurstillskott är en förutsättning för att balans skall kunna uppnås rör det sig i sista hand om budgetärenden, som i allmänhet inte omfattas av laglighetskontrollen.

Justitiekanslersämbetet har redan före 1995 års grundrättighetsreform intagit den ståndpunkten att en god förvaltning förutsätter att sakliga medborgarbrev besvaras. Detta gäller framför allt förfrågningar som har samband med en myndighets verksamhetsområde och uppgifter och varav det framgår att frågeställaren väntar sig ett svar. 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 myndigheternas primära uppgifter, som anses vara viktigare. I

vissa fall har frågeställaren riktat brev både till ministern och till ministeriet, vilket har lett till ovisshet om hur brevet i praktiken skall besvaras. Dessa frågor behandlas ständigt tillsammans med myndigheterna. Användningen av e-post torde också vara en bidragande orsak till att frågeställarna ofta väntar sig snabba svar. I vissa fall har personer som klagat fått beskedet att tiden mellan en förfrågan och ett klagomål varit så pass kort att svaret inte kan anses ha dröjt trots att det inte ännu givits.

Uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Vid uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna aktualiseras ibland frågan om behandlingstiden för vissa ärenden. Ett sådant fall gäller undanröjande av hindren för ratificering av den ovan nämnda ILO-konventionen nr 169. Finland har inte ratificerat konventionen eftersom frågan om äganderätten till marken inom samernas hembygdsområde fortfarande är oreglerad. I ett brev till justitieministeriet 10.12.1998 framställde biträdande justitiekanslern med hänvisning till justitiekanslerns skyldigheter att övervaka de grundläggande och mänskliga rättigheterna att ministeriet överväger om det inte redan är hög tid att vidta lämpliga och tillräckliga åtgärder för att slutföra utredningen av ärendet. Efter att ha inhämtat ett antal andra utredningar ingick ministeriet år 2003 ett avtal om saken med Uleåborgs och Lapplands universitet. Undersökningen skulle ha varit klar år 2005 men har framskjutits med ett år.

Avgöranden

Justitiekanslerns behörighet när det gäller den överförda behörigheten att utfärda rättsnormer som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet

Ålands landskapsstyrelse hade upphävt 3 § i landskapsförordningen om jakt på älg som utfärdats med stöd av 20 § 1 mom. och 75 § i jaktlagen för landskapet Åland. Enligt bestämmelserna i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om jakt. Enligt klagoskriften hade den upphävda 3 § i förordningen om jakt på älg en central betydelse för en rättvis behandling.

Ålands landskapsstyrelse har konstaterat att det är fråga om sådant utövande av lagstiftningsmakt som hör till landskapets behörighet enligt självstyrelselagen för Åland och som justitiekanslerns behörighet inte omfattar. Utövandet sker genom ett bemyndigande i en landskapslag.

Justitiekanslern har konstaterat att bemyndigandet att utfärda förordning kan vara baserat på ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. I grundlagen finns det dock inte några bestämmelser om granskning i efterhand av förordningar. I fråga om delegerad lagstiftning i riket förverkligas övervakningen i samband med justitiekanslerns övervakning av beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde. Till följd av landskapet Ålands särställning i fråga om självstyrelse finns det inte någon motsvarande behörighet i fråga om den till landskapets lagstiftningsbehörighet överförda befogenheten att utfärda rättsnormer.

Justitiekanslern har dock uttalat sig om att förutom vissa bestämmelser som skyddar det svenska språket och den svenskspråkiga kulturen i landskapet gäller Finlands bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna också Åland och begränsar på samma sätt som rikets organ även landskapet och dess utövning av sin egen behörighet. Med beaktande av att de i grundlagen stadgade grundläggande fri- och rättigheternas accentuerade utsträckning och dessa rättigheters bindande karaktär när det gäller att skydda den enskilda individen mot utövning av offentlig makt samt med beaktande av justitiekanslerns skyldighet enligt grundlagen att övervaka dessa rättigheter, kan justitiekanslern inte instämma i den uppfattning om justitiekanslerns avsaknad av behörighet som Ålands landskapsstyrelse anför i sitt svar. I övervakningen skall dock särskild uppmärksamhet fästas vid landskapets särställning i fråga om självstyrelse och de rättsliga medel som finns att tillgå när det gäller att trygga individens rättssäkerhet (886/1/02).

Rättsstatsprincipen

Förtroendet för en opartisk skötsel av offentliga uppdrag

Biträdande justitiekanslern konstaterade i ett beslut med anledning av ett klagomål som gällde en stadsstyrelseordförandes och en stadsdirektörs deltagande i en utrikesresa som ordnats av ett privat företag att det vid skötseln av offentliga

uppdrag är viktigt att förtroende för verksamhetens opartiskhet upprätthålls. Enligt grundlagens 2 § 3 mom. skall lag noggrant iakttagas i all offentlig verksamhet. Detta innebär bl.a. att skötseln av offentliga uppdrag inte påverkas av ovidkommande hänsyn. Det ingår i rättsstatsprinciperna att de som sköter offentliga uppdrag skall handla på ett sätt som också utåt ger intryck av att vara fritt från ovidkommande hänsynstaganden. Se även s. 123 (707/1/03).

Jämlikhet

Jämbördig behandling av tjänstemän i lönehänsende

Enligt den utredning som inhämtades i ett klagomålsärende hade för samma arbete vid en Arbetskraftsbyrå betalats lön enligt löneklassen A 16 till en tjänsteman och enligt löneklassen A 13 till en annan tjänsteman. Detta berodde på att s.k. gropförhöjningar i samband med löneförhandlingar i regel hade givits till fackanslutna. Enligt det lagstadgade avtalssystemet hade avtal om förhöjningarna förhandlats fram mellan statens representanter och respektive förbund. Förhandlingssystemet beaktade inte i sig att det fanns tjänstemän som inte var organiserade. Sådana tjänstemäns möjligheter att få gropförhöjningar var sålunda avsevärt mycket sämre än för organiserade tjänstemän.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att förfarandet var ägnat att undergräva myndigheternas skyldighet att behandla tjänstemännen jämlikt såsom statstjänstemannalagen förutsätter. Till denna skyldighet hör inom tillämpningsområdet för tjänstekollektivavtalet också att fördela olika typer av förmåner som är beroende av prövning (bl.a. gropförhöjningar). Grundlagens (tidigare regeringsformens) jämlikhetsbestämmelse anses förutsätta att förmåner inte fördelas på basis av förbundstillhörighet.

I sin bedömning av myndighetsverksamheten ansåg justitiekanslern att avtalssystemet och förbundens starka ställning de facto begränsat arbetsministeriets prövningsrätt. I ärendet hade inte framkommit omständigheter som hade föruddat ett ingripande från laglighetskontrollens synpunkt.

Justitiekanslern konstaterade å andra sidan att det nya lönesystemet införts inom arbetsministeriets förvaltningsområde från 1.6.2005. Det gamla systemets förhandlingar om grop-

förhöjningar har sålunda fallit bort. Det nya lönesystemet är baserat på bedömning av uppgifternas svårighetsgrad och den personliga arbetsprestationen. Det blir sålunda möjligt att åtminstone delvis rätta till snedvridningar i lönerna. Därmed torde arbetsförvaltningen också få bättre möjligheter att uppfylla sina skyldigheter, inklusive målet att behandla tjänstemännen rättvist i lönehänseende oberoende av om de är organiserade eller inte.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat arbetsministeriet sin åsikt om saken. Se även s. 116 (1064/1/04).

Jämlikheten vid ersättning för rovdjursskador

Ett klagomålsärende handlade om att en jakthund i samband med en jakt hade förrirrat sig över riksgården där den dödade och blivit uppäten av vargar. Ägarens ersättningsansökan hade avslagits.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att jaktlagen och den med stöd av denna utfärdade statsrådsförordningen om ersättning för skador som orsakats av rovdjur (277/2000) gäller jakt som sker i Finland och ersättning för skador som inträffat i Finland.

I gränstrakterna kan vilt röra sig fritt över riksgården från en stat till en annan. Också ett jaktdrev kan förrira sig in på en annan stats territorium. Detsamma gäller för rovdjur som kan orsaka skador på båda sidor om gränsen. Det är slumpen som avgör var rovdjursskador inträffar. Bl.a. av dessa orsaker skiljer sig förhållandena i viss mån från dem som råder längre in i landet.

Eftersom frågan om de avvikande förhållandena i gränstrakterna i något avseende skall beaktas vid regleringen av ersättning för skador på husdjur i första hand faller under jord- och skogsbruksministeriets prövning, har justitiekanslern underrättat ministeriet om ärendet. Se även s. 108 (691/1/05).

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om inköpsbegränsningar gällande extra referenskvantiteter för mjölk

I 12 § 2 mom. i jord- och skogsbruksministeriets förordning om överföring av referenskvantiteter för leveranser av helmjölk (206/2004) förut-sattes att en lägenhet har en viss referenskvantitet efter att ha köpt en tilläggskvot. Klaganden ansåg

att förordningen diskriminerade små lägenheter och att producenterna i landets olika delar i praktiken särbehandlades.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ministeriet inte hade överskridit sin behörighet att utfärda förordning enligt bemyndigandet i 11 § i lagen om ändring av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (273/2003).

Justitiekanslern konstaterade emellertid att om TE-centralerna tillämpade varierande administrativ praxis när det gällde tillämpningen av inköpsbegränsningarna hade den numera upphävda förordningen eventuellt varit problematisk med avseende på jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 § 1 mom. Justitiekanslern uppmärksam-made för framtiden jord- och skogsbruksministeriet samt TE-centralerna på grundlagens jämlikhetsbestämmelse och vikten av att i praktiken iaktta den inom förvaltningen. Se även s. 107 (351/1/05).

Rätten till liv, personlig frihet och integritet

En patient greps och hölls i förvar

En person som nattetid på eget initiativ hade uppsökt ett sjukhus och en hälsovårdscentralens gemensamma jour på grund av psykiska problem hade på begäran av hälsovårdspersonalen på morgonen hämtats av polisen och berövats sin frihet tills han på eftermiddagen med ambulans fördes tillbaka till hälsocentralens jourmottagning. Biträdande justitiekanslern ansåg att det föreföll som man under händelseförloppet inte hade fäst tillräckligt avseende vid om det fanns en hållbar rättslig grund för att beröva personen friheten. Biträdande justitiekanslern uppmärksam-made personalen vid hälsocentralens jourmottagning och dem som ansvarande för verksamheten samt polisen på att åtgärder som innebär frihetsberövande alltid skall baseras på uttryckliga bestämmelser i lag samt på prövning i det enskilda fallet. Se även s. 129 (92/1/03).

Grunderna för kroppsvisitation i samband med tullens verksamhet

Vid inspektionen av ett tulldistrikt framgick det att personer som misstänktes för smuggling hade "klätts av" vid gränsen. Biträdande justitiekanslern uppmärksam-made tulldistriktet på att

kroppsvisitation innebär ett ingrepp i den personliga integriteten och sålunda i en grundläggande rättighet. Det måste alltid finnas lagliga skäl för en sådan åtgärd, inklusive en i lag angiven grad av brottsmisstanke. Orsakerna till åtgärden måste också kunna motiveras på ett sätt som möjliggör en bedömning i efterhand. Se även s. 105 (4/50/03).

Polisens och en nödcentrals verksamhet

Biträdande justitiekanslern gav beslut i två fall som han prövat på eget initiativ. Det var fråga om en nödcentrals och polisens handlande med anledning av nödanmälningar som gällde en hjälpbehövande person på allmän plats. Avgörandet refereras på s. 97 (6/50/04 och 9/04).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

En tingsrätts förfarande

Biträdande justitiekanslern ansåg att en tingsrätt i en fällande dom i ett brottmål hade tolkat strafflagens bestämmelser på ett sätt som med beaktande av deras ordalydelse och förarbete samt den straffrättsliga legalitetsprincipen föll utanför ramen för de tolkningsalternativ som är acceptabla från rättslig synpunkt.

Enligt grundlagens 8 § 1 mom. får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att lagstiftningen sätter klara gränser. För rättskipningen innebär principen ett förbud mot lagtillämpning som går längre än en bestämmelses ordalydelse. Eftersom tingsrätten i sin dom hade tolkat befolkningsregisteranteckningar om juridiskt giltiga äktenskap som sådana rättsligt betydelsefulla fel som avses i rekvisitet för registeranteckningsbrott, hade den straffrättsliga bestämmelsen tillämpats på ett sätt som gick utanför dess ordalydelse och sålunda stod i strid med legalitetsprincipen.

Biträdande justitiekanslern ansåg därför att allmänt intresse krävde att justitiekanslern ansökte om återbrytande av domen, eftersom det i ärendet var fråga om en viktig grundläggande rättighet. Dessutom var det skäl att i allmänt intresse förebygga uppkomsten av en felaktig tillämpningspraxis samt att beakta den omständigheten att tingsrätten hade utdömt fängelsestraff för de nämnda gärningarna. Biträdande justitie-

kanslern framställde på de grunder som nämns ovan hos högsta domstolen om återbrytande av tingsrättens dom i enlighet med rättegångsbalkens 31 kap. 8 § 4 punkten. Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom 6.7.2005. Se även s. 155 (321/1/04).

Yttrandefrihet och offentlighet

Offentliggörande av sekretessbelagd information

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara klart lagstridigt att på en stadsstyrelses föredragningslista offentliggöra en uppgift om utkomststöd. Föredragningslistan hade också lagts ut på stadens webbsidor.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen och de tjänstemän som svarade för stadens föredragningslistor och beslutsprotokoll på vikten av att iakttä sekretessbestämmelserna och bestämmelserna om god informationshantering i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Se även s. 126 (481/1/03).

Biträdande justitiekanslern har dryftat offentlighetsproblematiken också t.ex. i fallen 168/01/04, 575/1/03 och 294/1/04, s. 125–127.

Rösträtt och rätt till inflytande

Valhemligheten på små röstningsområden

I ett klagomål påtalades den omständigheten att de gällande bestämmelserna om röstning samt informationen om valresultatet på små röstningsområden i fråga om kandidater som fått endast få röster kan leda till att man kunde få reda på vilken kandidat en viss person inte hade röstat på (negativ valhemlighet). Detta kunde vara fallet i sådana fall då resultatservicen lämnade ut detaljerad information om enskilda röstareshandlingar. Justitieministeriet meddelade i sitt yttrande att ministeriet kände till problemet och skulle vidta åtgärder i ärendet senast före 2008 års kommunalval och göra en bedömning av behovet att ändra vallagen till denna del. Justitiekanslern ansåg det vara viktigt att ta in bestämmelser om saken i lag eftersom det är fråga om grundläggande rättigheter. Det starka offentliga intresset för informationen om valresultat kan leda till konflikt med skyddet för de röstandes privatliv (1222/1/04).

Kulturella rättigheter*Grundläggande utbildning för omhändertagna barn*

I ett ärende som biträdande justitiekanslern tagit upp till prövning på eget initiativ gällde det omhändertagna barns rätt till grundläggande utbildning. Enligt utredningen hade det förekommit brister i detta avseende.

Biträdande justitiekanslern yttrade i sitt beslut bl.a. att rätten till grundläggande utbildning tryggas på ett jämlikt sätt för alla barn och att det allmänna skall se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Detta understryker de ansvariga instansernas – dvs. kommuners och länsstyrelser – samt undervisningsministeriets – skyldighet att var för sig utreda hur de genom de medel de har till sitt förfogande så effektivt som möjligt kan rätta till de missförhållanden som nämns i beslutet och som framgår av de utredningar som ligger till grund för beslutet. Se även s. 169 (3/50/04).

Rätt till eget språk och egen kultur*Betjäning på kundens eget språk*

Klaganden var missnöjd med att en av Finlands ambassader inte hade betjänat honom på hans modersmål. Enligt utrikesministeriets utredning fanns det ingen anledning att misstänka ambassaden för att i det undersökta fallet ha försummat sina skyldigheter. Av utrikesministeriets utlåtande framgick emellertid att ambassaden i fråga i vissa avseenden tillämpade ett förfarande som var tolkbart med avseende på grundlagens 17 § och språklagen (423/2003). Förfarandet innebar att en tjänsteman kunde använda i första hand finska eller engelska då han eller hon besvarade frågor som kunden framställt på svenska, om kunden svarat jakande på frågan om han förstod någotdera av dessa språk.

Utgångspunkten för grundlagens 17 § är den att de språkliga rättigheterna skall tillgodoses enligt praktiska och flexibla principer, men tvåspråkiga myndigheter, dvs. myndigheter som hör till statens centralförvaltning skall alltid använda antingen finska eller svenska. En myndighet skall sålunda se till att frågor besvaras och råd ges på det språk som kunden använder för att kunden inte aktivt skall behöva åberopa sin språkliga rättigheter som tryggas i grundlagens 17 §. Justi-

tiekanslern meddelade för kännedom utrikesministeriet sitt beslut om tillämpning av språklagen (606/1/04).

Miljöministeriets förfarande i ett språkärende

Miljöministeriet hade tillställt klagandena ett meddelande om statsrådets beslut 22.1.2004 rörande kompletteringen av förslaget till Natura 2000-nätverket på finska.

Justitiekanslern konstaterade att de språkliga rättigheterna ses som en delfaktor i en god förvaltning. Således hör det till god förvaltning bl.a. att se till att den i 17 § 2 momentet grundlagen angivna rätten att få använda sitt eget språk hos myndigheter förverkligas. Att de språkliga rättigheterna skall förverkligas utan att de särskilt behöver åberopas följer av att det allmänna enligt grundlagens 22 § är skyldig att tillgodose grundrättigheterna i konkreta situationer. Det att myndigheterna agerar självmant i språkligt hänseende uppfyller även principerna för en god förvaltning. Se även s. 120 (402/1/04).

Ansvar för miljön*Tryggande av de grundläggande rättigheterna och beredningen av en proposition*

Enligt den utredning som inkommit i ett klagomålsärende hade i enlighet med terrängtrafiklagens 4 § 1 mom. med markägarens tillstånd inrättats s.k. snöskoterspår – i strid med lagens syfte – utan att höra grannarna och utan att miljökonsekvenserna utretts. Denna möjlighet hade i många fall utnyttjats bl.a. med miljömyndigheternas medverkan. Förutom att det saknades möjligheter till deltagande och inflytande hade man inte fattat överklagbara beslut om snöskoterspår. Enligt grundlagens 20 § 2 mom. skall det allmänna verka för att alla har möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön. Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De initiativ som Finlands Naturskyddsförbund rf åren 2001, 2002 och 2004 överlämnade till miljöministeriet om revidering av terrängtrafiklagen samt de ovan refererade synpunkter som biträdande justitieombudsmannen år 2002 meddelade miljöministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet har inte lett till att det har beretts en proposition med förslag till ändring av lagen.

Vid bedömningen av de åtgärder som miljöministeriet vidtagit i ärendet har justitiekanslern konstaterat att man utifrån dem kunde dra den slutsatsen att beredningen kunde ha varit snabbare. Deras rättigheter som drabbats av olägenheter till följd av snöskoterspårerna har inte skyddats och den i rättsligt hänseende betänkliga situationen har förlängts och förvärrats till följd av nya projekt. Avlåtagandet av propositionen kommer att ske ännu senare än ministeriet meddelat.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat miljöministeriet sin uppfattning att han anser det vara skäl att ministeriet effektiviserar beredningen av propositionen och vid behov ser till att den inte försenas till följd av resursbrist, om det visar sig att beredningen blir mera komplicerad och kräver mera arbete än förutsett. Se även s. 119 (1211/1/04).

Garantierna för rättvis rättegång och god förvaltning

Arbetsdomstolens ordförandes oavhängighet och kravet på rättvis rättegång

Biträdande justitiekanslern gjorde 10.5.2005 en framställning till justitieministeriet om ändring av lagen om arbetsdomstolen. Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. följande i framställningen:

”Domstolarnas oberoende är en av rättsstatens hörnstenar. Grundlagens 3 § 3 mom. lyder:

”Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.” Systemet för utnämning av domare och frågan om hur domarnas rätt av kvarstå i tjänst är ordnad i lagstiftningen har ett nära samband med domstolarnas oberoende. Även om en domarutnämning för viss tid inte i sig äventyrar domstolens oberoende, kan situationen vara en annan om domstolens samtliga domare är utnämnda för viss tid. Detta är fallet med arbetsdomstolen. Alla domare vid arbetsdomstolen, inklusive presidenten och arbetsdomstolsrådet som fungerar som ordförande vid arbetsdomstolens sammanträde, utnämns till sina tjänster för viss tid, dvs. för tre år.”

Biträdande justitiekanslern anser att det kan ifrågasättas om Finlands lagstiftning till denna del uppfyller de krav på oberoende och opartiska domstolar som de internationella konventionernas bestämmelser om en rättvis rättegång ställer.

Med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet framställde biträdande justitiekanslern att justitieministeriet i syfte att säkerställa arbetsdomstolens oberoende överväger att justera lagen om arbetsdomstolen på så sätt att systemet med utnämningar för viss tid frångås, åtminstone när det gäller arbetsdomstolens president och eventuellt också arbetsdomstolsrådet.

Biträdande justitiekanslern bad justitieministeriet före utgången av innevarande år meddela vilka åtgärder ministeriet eventuellt vidtagit i ärendet.

Justitieministeriet meddelade i ett brev 16.5.2005 att ministeriet hade tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bedöma arbetsdomstolens i huvudsak anställda ordförandes ställning med arbetsdomstolens oberoende som utgångspunkt och enligt tjänstemannarättsliga kriterier. Arbetsgruppen föreslog 31.10.2005 i sitt betänkande att båda ordförandetjänsterna vid arbetsdomstolen ombildas till ordinarie tjänster när de nästa gång tillsätts, dvs. från 1.1.2007.

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsdomstolen avläts 21.4.2006. I propositionen föreslås att lagen om arbetsdomstolen ändras så att tjänsten som arbetsdomstolens president och tjänsten som arbetsdomstolsråd tillsätts permanent. Se även s. 66, 83 och 157 (2/50/05 och 11/51/05).

Motivering av en dom

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hovrätten på vikten av att motivera domar. I det aktuella fallet hade det varit skäl att i enlighet med rättegångsbalkens 24 kap. 4 § i domen ange vilka bestämmelser som tillämpats, för att det inte skulle bli oklart för en part vilka bestämmelser hovrätten tillämpat vid avgörandet av ärendet. Se även s. 76 (428/1/04).

Hörande av en part

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på principen att parterna skall höras. Försäkringsdomstolen borde för kännedom ha sänt klaganden ett bemötande och ett tilläggsbemötande och berett klaganden tillfälle att inkomma med ett genmäle. Se även s. 72 (1393/1/04).

Kravet på god förvaltning i polisens verksamhet

Chefen för ett härads polisinrättning och en kriminalkommissarie som varit undersökningsledare vid samma polisinrättning hade betalat en penningersättning till klaganden för att denne i egenskap av målsägande i ett brottmål avstod från att kräva ersättning och yrka på straff för polismännen i fråga. Ersättningsgrunden var de försummelser som polismännen gjort sig skyldiga till i tjänsten, vilket hade lett till att förundersökningen dragit ut på tiden och åtalsrätten preskriberats i ett brottmål där klaganden varit målsägande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt finsk lag kan en målsägande avstå från sin åtalsrätt och från sin rätt att yrka att en person som gjort sig skyldig till brott skall dömas till straff. Ett sådant förfarande är å andra sidan inte förenligt med vår rättsordning att en enskild tjänsteman erbjuder en målsägande betalning för att denne skall avstå från sin lagstadgade rätt att yrka på straff för en person som gjort sig skyldig till tjänstebrott. Dessutom kan det anses vara olämpligt att erbjuda en målsägande pengar i nämnda syfte. Tjänstemannens ställning är avgörande för hur klandervärd gärningen skall anses vara.

Biträdande justitiekanslern konstaterade med hänvisning till den gällande polislagen, statstjänstemannalagen och förundersökningslagen att polisen inte har rätt att ingå något ”avtal” med en målsägande om avstående från straffanspråk i en situation där polismannen misstänks ha gjort sig skyldig till tjänstebrott.

En förutsättning för en framgångsrik skötsel av polisuppdrag är att medborgarna har förtroende för polisen. För att detta förtroende skall kunna upprätthållas krävs det att polismännen i tjänsten inte handlar på ett sätt som ger anledning att misstänka dem för partiskhet. En situation där tjänstemän som uttryckligen svarar för utredningen av brott försöker påverka en målsägande så att denne avstår från att yrka på straff för polismännens eventuella tjänstebrott innebär att man allvarligt kan ifrågasätta polisens agerande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också den omständigheten att de polismän som var med om betalningsarrangemanget innehade en ansvarsfull ställning i egenskap av härads polischef och den kommissarie som varit undersökningsledare. Av de skäl som nämns ovan kunde polismännens förfarande inte anses vara godtagbart. Se även s. 93 (295/1/04).

Motivering av beslut om förundersökning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i flera avgöranden polismyndigheterna vikten av att motivera beslut om förundersökning. Dessa fall refereras närmare i avsnittet om laglighetskontrollen av polisväsendet. Se även s. 90–91 (521/1/03, 636/1/04 och 722/04).

Information om förundersökning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polischef på att finkänslighetsprincipen och principen om minsta olägenhet måste beaktas vid information om förundersökning. I synnerhet när den information som polisen lämnar ut kan antas få omfattande publicitet är det skäl att polisen dessutom ser till att parten själv får information om ett ärende som gäller honom innan informationen lämnas ut till massmedierna. Se även s. 91 (236/1/04).

Jävsfrågan

Biträdande justitiekanslern bad inrikesministeriet överväga om det var skäl att i samråd med justitieministeriet utreda behovet att justera bestämmelserna om de poliser som deltar i förundersökning och användning av straffprocessuella tvångsmedel blir jäviga. Biträdande justitiekanslern hänvisade bl.a. till att tvångsmedel innebär ingrepp i rättsgoda som skyddas såsom grundläggande och mänskliga rättigheter. Av denna anledning är kraven på tjänsteutövningens opartiskhet särskilt höga. Se även s. 94 (1185/1/03).

*Dröjsmål med behandlingen**Domstolar*

Den rättsliga behandlingen av en patenttvist hade varit anhängig i olika instanser i över nio års tid och behandlingen pågick fortfarande. I artikel 6.1. i Europarådets människorättskonvention föreskrivs om minimiförutsättningarna för en rättvis rättegång. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om ingen av de enskilda skedena i den rättsliga behandlingen i det klagomål som avsågs i ärendena i sig var oskäligt långt i underrätten, hovrätten eller högsta domstolen, kunde den sammanlagda

behandlingstiden kritiserar i skenet av vad som föreskrivs i Europarådets människorättskonvention. Se även s. 75 (42/1/05).

Rättegången i ett brottmål hade pågått i tio år och sju månader räknat från det att klaganden första gången förhördes som misstänkt i förundersökningen till dess att högsta domstolen avslag klagandens ansökan om besvärstillstånd. Ärendekomplexet hade varit mera omfattande än genomsnittet.

Förundersökningen, som tagit två år och nio månader i anspråk, bestod av två perioder på sammanlagt drygt två år då det varken gjordes förhör eller uppenbarligen inte heller företogs andra undersökningsåtgärder i ärendet. Åtalsprövningen tog närmare fyra år och fyra månader i anspråk.

Hovrättsbehandlingen hade tagit närmare tre år i anspråk. Efter att ärendet inkommit till hovrätten hade ingenting hänt under drygt ett och ett halvt år och ärendet hade tilldelats en föredragande först ett drygt år efter att det inkommit till hovrätten.

Enligt justitiekanslerns åsikt var behandlingstiden i tingsrätten (7 mån.) och i högsta domstolen (6 mån.) skälig.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om det var fråga om ett omfattande ärende översteg den sammanlagda behandlingstiden den skäliga tid som avses i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention. Förundersökningen, åtalsprövningen och behandlingen i hovrätten hade inte genomförts utan ogrundat dröjsmål, eftersom i den sammanlagda behandlingstiden ingick flera långa passiva perioder.

För att de sammanlagda behandlingstiderna i brottmålsrättegångar inte i enskilda fall skall bli oskäligt långa är det enligt justitiekanslerns åsikt motiverat att i mån av möjligheter prioritera ärenden vilkas behandling i processens tidigare skeden har varit utdragen.

Justitiekanslern uppmärksammade polisinsättningen, åklagarämbetet och hovrätten som deltagit i behandlingen av ärendet på att också omfattande brottmål på det sätt som förutsätts i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och 21 § i Finlands grundlag skall behandlas inom en skälig tid utan ogrundat dröjsmål. Justitiekanslern meddelade för kännedom justitieministeriet de synpunkter som han framför i sitt beslut. Se även s. 69 (738/1/04).

Ett brottmål som hovrätten återförvisat till tingsrätten hade behandlats av denna i över tre år innan domen gavs.

Justitiekanslern uppmärksammade lagman-

nen och tingsdomaren på grundlagens 21 § 1 mom. enligt vilket var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Se även s. 70 (1312/1/03).

Ett häradsämbetes åklagaravdelning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en åklagare på vikten av en snabb åtalsprövning. Han konstaterade i sitt beslut att det med tanke på det straffrättsliga ansvaret är viktigt att åtalsrätten inte hinner preskriberas på grund av långsam åtalsprövning eller åklagarens vårdslöshet. Det är viktigt att åtalsprövningen sker snabbt också med beaktande av att var och en enligt 21 § i Finlands grundlag och artikel 6 i Europarådets människorättskonvention har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Se även s. 81 och 92 (774/1/05, 738/1/04).

Ett härads polisinsättningen

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinsättning på vikten av att iaktta de i lagstiftningen angivna tidsfristerna för förundersökning. Se även s. 92 och 93 (794/1/04, 738/1/04 och 396/1/03).

Folkpensionsanstalten

I ett klagomål kritiserades Folkpensionsanstaltens förfarande för att behandlingen av en vårdbidragsansökan och ett besvärsskrivande hade tagit allt för lång tid i anspråk. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att behandlingen av klagandens ansökan om vårdbidrag hos Folkpensionsanstalten hade tagit oskäligt lång tid i anspråk och att klagandens besvärsskrivelse inte hade översänts till besvärsmyndigheten inom den tid som föreskrivs i folkpensionslagens 73 a §. Dröjsmålet berodde enligt utredningen huvudsakligen på att Helsingfors försäkringsdistrikt inte hade tillräckliga personella resurser och i synnerhet brist på specialistläkare för handlingen av vårdbidragsärenden.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förklaringen inte var rättsligt hållbar. Han uppmärksammade Folkpensionsanstalten på att behandlingen av ärenden som gäller vårdbidrag måste ordnas på ett sådant sätt att ärendena kan avgö-

ras utan ogrundat dröjsmål och i synnerhet så att de lagstadgade tidsfristerna iakttas (806/1/04).

Social- och hälsovårdsväsendet

I ett klagomål var det fråga om färdtjänster i enlighet med handikappservicelagen. Länsstyrelsen hade redan prövat ärendet och konstaterat att behandlingen av ärendet hade tagit alltför lång tid hos social- och hälsovårdsnämnden. Biträdande justitiekanslern beslöt därför endast generellt uppmärksamma nämnden på grundlagens 21 § och vars och ens rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål samt på socialvårdsförordningens 16 § enligt vilken ärenden som avses i socialvårdslagens 45 § 2 mom. skall behandlas i brådska ordning (1172/1/03).

I ett annat ärende hade behandlingen av klagandens rättelseyrkande hos social- och hälsovårdsväsendet tagit närmare fyra månader i anspråk. I grundlagens 21 § och i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention understryks vikten av att ärenden skall behandlas så snabbt som möjligt. Enligt socialvårdsförordningens 16 § 2 mom. skall rättelseyrkanden som gäller utkomststöd behandlas i brådska ordning. På den ovan nämnda grunden gav ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern stadens social- och hälsovårdsväsende en anmärkning för dröjsmålet med att behandla rättelseyrkandet. Se även s. 129 (1210/1/04).

Ett tulldistrikt

En skrivelse som klaganden 17.12.2002 tillställde ett tulldistrikt innehöll dels bilskattebesvär och dels besvär över tulldistriktets beslut gällande en begäran om handlingar. Eftersom besvaren inte ännu den dag då klagomålet avgjordes 1.6.2005 hade tillställts förvaltningsdomstolen konstaterade biträdande justitiekanslern att tulldistriktet inte hade behandlat besvaren i enlighet med 21 § 1 mom. i Finlands grundlag, dvs. utan ogrundat dröjsmål. Se även s. 104 (444/1/03).

Motivering av ansökan om utkomststöd

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar socialmyndigheterna på att man i fråga om en klagandes ansökan om utkomststöd utan dröjsmål borde ha fattat ett motiverat beslut också om resekostnaderna. Se även s. 133 (262/1/04).

Muntligt återkallande av ett rättelseyrkande

Justitiekanslern konstaterade att det trots avsaknaden av både en allmän och en särskild bestämmelse om återkallande av rättelseyrkande är klart att den som gjort ett sådant rättelseyrkande som avses i kommunallagens 89 § hade haft rätt att återta sitt yrkande innan myndigheten fattade beslut i saken. Det är alltid möjligt att återkalla ett yrkande skriftligen. Det fanns inget allmänt eller enskilt intresse som krävde att rättelseyrkandet inte hade fått återkallas och muntligen. Vars och ens rätt att enligt grundlagens 21 § få sin sak behandlad på behörigt sätt förutsätter emellertid att myndigheten så långt som möjligt iakttar de principer som ligger till grund för kravet att rättelseyrkandet upprättas i skriftlig form. Den viktigaste av dessa principen är att det skall vara möjligt att i efterhand på ett tillförlitligt sätt konstatera händelseförloppet.

Justitiekanslern ansåg därför att myndigheten i enlighet med den rättsprincip som framgår av 20 § i lagen om förvaltningsförfarande borde ha gjort en anteckning om det muntliga återkallandet av rättelseyrkandet. I praktiken borde anteckningen ha gjorts i diariet eller i någon annan motsvarande handling. – Utbildningsnämnden, som inte gjort någon anteckning i diariet eller någon annanstans om det konstaterade muntliga återkallandet av rättelseyrkandet, handlade på ett sätt som stred mot en god förvaltning. Se även s. 128 (1020/1/03).

En tjänstemans språkbruk

I ett fall som gällde en biträdande utmätningensmans förfarande uppmärksammar biträdande justitiekanslern den omständigheten att en tjänsteman inte i sin tjänsteutövning skall använda uttryck som med fog kan tolkas som en kränkning av oskuldspresumtionen. Se även s. 82 (753/1/03).

Lämnande av felaktiga uppgifter

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är av central betydelse med tanke på den offentliga maktutövningen, rättsstatens grundprinciper och myndighetsverksamhetens tillförlitlighet att de uppgifter som myndigheterna lämnar är korrekta och tillförlitliga. En korrekt tjänsteutövning innebär bl.a. att en tjänsteman inte i handlingar som han eller hon upprättar på

tjänstens vägnar lämnar felaktiga uppgifter samt att tjänstemannen kontrollerar att de uppgifter som han eller hon lämnar är riktiga. Se även s. 136 (1401/1/03).

Öppnande av brev

Det hade i syfte att kontrollera vem som var en rekommenderad brevöversändelses mottagare eller avsändare inte varit nödvändigt att öppna en försändelse som inkommit till Kommunikationsverkets postsäkringsenhet, eftersom både mottagarens och avsändarens rätta adressuppgifter på två ställen fanns synliga på brevöversändelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att Kommunikationsverket skall iaktta särskild omsorgsfullhet när den överväger att med stöd av lagen om posttjänster öppna brevöversändelser. Se även s. 109 (241/1/04).

Besvarande av brev

I en skrivelse anfördes klagomål över att arbetsministern inte hade besvarat klagandens brev i ett ärende som hörde till ministerns verksamhetsområde. Klaganden hade inte heller fått svar på ett annat brev som han sänt till ministern i samma ärende.

Justitiekanslern uppmärksammade arbetsministeriet på att en god förvaltning förutsätter att brev besvaras. Serviceprincipen, som hör till en god förvaltning, förutsätter att sakliga brev och förfrågningar som är adresserade till en myndighet besvaras inom en skälig tid. Hur omfattande och detaljerat svaret skall vara beror på ärendets natur. Om det är fråga om ett brev som inte har något samband med ministerns tjänsteuppgifter kan ministern enligt eget övervägande besvara brevet – även om det i och för sig är lämpligt att besvara alla brev som innehåller en klar begäran.

I fråga om medborgarbrev är det skäl att utreda dessas karaktär och syfte. När det är fråga om tjänsteärenden som ankommer på statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet skall ärendet överföras till det behöriga ministeriet eller den behöriga förvaltningsmyndigheten (221/1/05).

Försvunna brev

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårds-

ministeriet på vikten av att handlingar som inkommit från enskilda medborgare hanteras omsorgsfullt.

Av ministeriets utlåtande i ett ärende som gällde försvunna medborgarbrev framgick att ministeriet ursprungligen fått vetskap om vissa försvunna medborgarbrev efter att en annan person klagat hos justitiekanslern år 2003 (biträdande justitiekanslerns beslut 15.9.2003, 252/1/03). Klagandens brev till ministeriet hade försvunnit i samband med att ministeriet flyttade till andra verksamhetslokaler, dvs. i samma sammanhang som den ovan nämnde klagandens medborgarbrev. Redan det första fallet hade lett till förbättrad uppföljning av ärenden vid ministeriet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det redan efter det första fallet kunde ha förväntats att ministeriet som en åtgärd som var förenlig med god förvaltning på eget initiativ hade underrättat de avsändare av medborgarbrev, som med ledning av diarieuppgifterna kunde utredas, om att breven sannolikt försvunnit. Dessa avsändares brev kunde inte längre hittas och enligt diarieuppgifterna hade breven inte besvarats (439/1/05).

Rådgivningsskyldighet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en magistrat på dess skyldighet att vid behov ge råd och handledning i ärenden som hör till dess verksamhetsområde. Se även s. 98 (430/1/04).

Delgivning av ett bilskattebeslut

Till en skattskyldig hade i enlighet med tullförvaltningens praxis sänts ett bilskattebeslut först efter att han betalat den bilskatt som framgick av beslutet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den i grundlagens 2 § 3 mom. angivna förpliktelsen att noggrant iaktta lag och den i grundlagens 21 § 1 mom. angivna förpliktelsen att behandla ärenden på behörigt sätt förutsatte att en myndighet iakttar lagarna om behandling av förvaltningsärenden. I fråga om tullens bilskattebeslut har inte föreskrivits om något sådant undantag från skyldigheten att delge beslut i enlighet med 25 § i lagen om förvaltningsförfarande, som skulle ha inneburit att delgivningen kunde lämnas beroende av åtgärder från den skattskyldiges sida. Inte heller motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen (54 §) föreskriver om något sådant undantag. Se även s. 105 (811/1/03).

Ersättning för partisananfall och informationen om saken

Klaganden kritiserade Statskontorets enligt hans åsikt inkonsekventa och bristfälliga tolkning av lagen om statlig ersättning till vissa personer som utsattes för Sovjetunionens partisananfall. Enligt klagandens åsikt har bristerna i den s.k. partisanersättningslagen lett till att Statskontoret vid sin behandling av ersättningsansökningar har tolkat lagen på ett sätt som kan ifrågasättas med beaktande av grundlagens jämlikhetsbestämmelse. Dessutom kritiserade klaganden omsorgsministerns förfarande och berättade att han som svar på sin detaljerade skrivelse om den inkonsekventa ersättningspraxisen endast fått ett postkort från ministern.

Justitiekanslern konstaterade att partisanersättningslagen förutsätter tolkning och bevisbedömning från beslutsfattarnas sida och att Statskontoret utövar sin lagstadgade prövningsrätt vid avgörande av ersättningsärendet enligt partisanersättningslagen. Jämlikheten kan främjas genom att adekvat motivering fogas till ersättningsbesluten. Justitiekanslern kan inte pröva enskilda ersättningsbeslut utan att vederbörande personer har gett sin fullmakt. De berörda personerna har möjlighet att överklaga Statskontorets beslut till försäkringsdomstolen. Justitiekanslern kan inte i egenskap av övervakare av lagligheten i myndighetsverksamhet ingripa i beslut som behöriga myndigheter och domstolar har fattat inom ramen för sin prövningsrätt. Till den del som i de skriftliga klagomålen framfördes misstanken att ersättningar betalats till fel personer, har justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare inte möjlighet att ompröva den medicinska och andra bevisning som lagts fram i ersättningsärendena. Av utredningen i ärendet framgick ingen anledning att misstänka lagstridigt förfarande. I ärendet framkom inte heller omständigheter som med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet föranledde ingripande från justitiekanslerns sida.

I fråga om klagandens brev till social- och hälsovårdsministeriet och besvarandet av detta konstaterade justitiekanslern att serviceprincipen som hör till en god förvaltning förutsätter att sakliga brev och förfrågningar till myndigheter besvaras inom en skälig tid.

Enligt vad som utretts i ärendet hade svaret till klaganden inte i sig dröjt oskäligt länge. Om klagandens förfrågan hade gällt dennes eget ersättningsärende skulle det ha varit på sin plats

att ge ett utförligare och mera detaljerat svar. Ministern kan själv avgöra om han eller hon besvarar ett brev personligen eller ber en tjänsteman svara. Det förblev oklart varför statskontorets yttrande med utredningen om ersättningslagens innehåll och behandlingen av ersättningsärenden inte hade delgivits klaganden utan denne hade fått svaret på det sätt som framgår ovan. Justitiekanslern anser att den omständigheten att statskontoret inte är en myndighet under social- och hälsovårdsministeriet inte i sig hade utgjort något hinder för delgivning av yttrandet, med beaktande av också av att partisanersättningslagen hade beretts som tjänstearbete vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Statskontoret. Justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på det som han anförde om besvarande av brev och förfrågningar samt sände en kopia av sitt beslut och till Statskontoret för kännedom (847/1/05).

Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna

I flera av justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden hänvisas till grundlagens 22 §, dvs. till bestämmelsen enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Som exempel kan nämnas fallet med grundläggande utbildning för omhändertagna barn och kulturella rättigheter. Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut bl.a. att rätten till grundläggande utbildning tryggas på ett jämlikt sätt för alla barn och att det allmänna skall se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses (3/50/04).

I sitt ställningstagande i ett fall som gällde komplettering av nätverket Natura 2000 och de språkliga rättigheterna hänvisade justitiekanslern till grundlagens 22 § och konstaterade att de språkliga rättigheterna skall förverkligas utan att de behöver åberopas särskilt (402/1/04).

Dessutom hänvisade justitiekanslern till det allmännas skyldigheter bl.a. i ärenden som gäller social- och hälsovårdsministeriets förfarande i ett ärende som gällde ministeriets förfarande när det beslöt att på basis av förändringen i levnadskostnadsindex höja vissa underhållsbidrag (352/1/05), beredningen av en proposition om terrängtrafiklagen (1211/1/04), behandlingen av ett brev adresserat till statsministern (516/1/02) samt utlämnande av information (347/1/02).

4 Laglighetskontrollen av statsförvaltningen

Riksdagens ansvarsområde

I egenskap av det högsta statsorganet övervakar riksdagen själv sin verksamhets lag- eller grundlagsenlighet samt beslutar om behandlingsordningen för lagförslag och övriga ärenden. I laglighetsövervakarnas praxis har det ansetts att laglighetskontrollen under vissa förutsättningar omfattar riksdagens kanslis och dess tjänstemäns förfarande. Under verksamhetsåret behandlade justitiekanslersämbetet emellertid inga till riksdagens verksamhet anslutna klagomålsärenden som skulle ha förutsatt åtgärder från justitiekanslerns sida.

Riksdagen behandlade i enlighet med grundlagens 115 § ett par anmärkningar om lagstridighet i justitiekansler Paavo Nikulas ämbetsåtgärder (Ö 1–2/2004 rd). De riksdagsledamöter som undertecknat den första anmärkningen ansåg att justitiekanslern i samband med övervakningen av advokaternas verksamhet borde ha ingripit i ett disciplinärt ärende samt i ett rättegångsärende som gällde återbrytande av ett fastighetsköp. Den andra anmärkningen gällde ordvalet i det skriftliga ställningstagande som justitiekanslern 22.1.2004 med stöd av grundlagens 112 § riktade till statsrådets allmänna sammanträde. Ställningstagandet hade samband med ett förslag till komplettering av Natura-nätverket. I båda anmärkningsärendena ansåg riksdagens grundlagsutskott i sina betänkanden att justitiekanslern inte gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i tjänsteutövning enligt grundlagens 114 och 117 § och ansåg därför anmärkningarna vara obefogade (GrUB 1/2005 rd och GrUB 9/2005 rd). Riksdagens plenum beslöt 15.2.2005 och 17.2.2006 att inte väcka åtal mot justitiekanslern.

Republikens presidents kanslis ansvarsområde

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995) skall republikens presidents kansli enligt de anvisningar som republi-

kens president ger, bistå presidenten i uppgifter som hör till presidentämbetet, sköta presidentens administrativa åligganden samt se till att presidenten och presidentens familj får de personliga tjänster som de behöver. Dessutom svarar kansliet för presidentens personliga säkerhet och för säkerheten i de lokaliteter som presidenten förfogar över.

Under verksamhetsåret behandlades vid justitiekanslersämbetet inga betydande klagomålsärenden eller andra initiativ som gällde presidentens kanslis verksamhet. I berättelsens avsnitt 2 refereras justitiekanslersämbetets listagranskning i anslutning till presidentföredragningen.

Statsrådets kanslis ansvarsområde

Statsrådets kanslis ansvarsområde och uppgifter framgår av 12 § i reglementet för statsrådet (262/2003) och av 2 § i statsrådets förordning om statsrådets kansli (459/2003).

Justitiekanslerns utlåtanden till statsrådets kansli om bl.a. nya statssekreterares behörighet i EU:s råd och om ändring av reglementet för statsrådet i fråga om sammansättningen av regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott ingår i berättelsens avsnitt 2.

Under verksamhetsåret gav justitiekanslern ett ställningstagande till statsrådets kansli om statsministerns specialmedarbetares förfarande. Ställningstagandet refereras nedan.

Avgöranden

Övrigt ställningstagande

Statsministerns specialmedarbetare överförde inte en skrivelse till behörig myndighet

Klagandens 14.5.2001 daterade brev till statsministern om ersättning för en trafikskadad bil hade överförts till Försäkringsinspektionen som 29.8.2001 svarat klaganden. Klagandens

12.2.2002 daterade brev till statsministern utgjorde en fortsättning på utredningen av trafikskadeärendet. Utredningen hörde inte till statsrådets kanslis eller statsministerns behörighetsområde.

Enligt klagandens uppfattning borde statsministerns specialarbetare i enlighet med 8 § i lagen om förvaltningsförfarande ha vidarebefordrat skrivelsen jämte bilagor, som klaganden 12.2.2002 riktade till statsrådets kansli i samma ärende, till den behöriga myndigheten och inte returnerat handlingarna med beskedet att ärendet inte hörde till statsministerns behörighetsområde.

Enligt justitiekanslerns ställningstagande framgick det av 8 § i lagen om förvaltningsförfarande som gällde vid den tidpunkt då handlingarna returnerades till klaganden att en myndighet är skyldig att överföra handlingar endast om myndigheten ”av uppenbart misstag eller till följd av okunnighet” har tillställts handlingar i ett ärende i vilket den inte är behörig. Som motivering för bestämmelsen anförts i den regeringsproposition från år 1981 som ledde till att lagen om förvaltningsförfarande stiftades bl.a. att det inte är godtagbart att den som anhängiggör ett ärende, t.ex. för att slippa besvär eller spara postavgifter, uppsåtligen sänder sina handlingar till fel myndighet och låter denna vidarebefordra handlingen till den behöriga myndigheten. Därför föreslogs en bestämmelse om att myndigheten skall utreda vilken myndighet som är behörig i ärendet endast under förutsättning att handlingen har tillställts den av misstag eller till följd av okunnighet (RP 88/1981 rd, s. 16).

Såsom klaganden konstaterar också i sitt bemötande 8.12.2003 överfördes den första skrivelsen till Försäkringsinspektionen så som lagen om förvaltningsförfarande förutsatte, men enligt den andra skrivelsen tänkte klaganden inte att statsrådets kansli skulle ta ställning till behandlingen av hans ärende. Denna uppfattning gav klaganden uttryck för redan i sitt 12.2.2002 daterade brev till statsministern: ”Detta torde överföras till någon myndighet som känner till ärendet. Jag ber att mitt ärende behandlas och besvaras vederbörligen och utan ogrundat dröjsmål.”

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att förutsättningarna för överföring av denna handling, med beaktande av ordalydelsen i 8 § i lagen om förvaltningsförfarande och motiveringen till regeringens proposition, inte var uppfyllda i fråga om klagandens brev 12.2.2002 och att statsrådets kansli sålunda inte hade någon skyldighet att överföra klagandens handling.

Däremot ansåg justitiekanslern att det var tolkbart om statsrådets kansli borde ha vidtagit andra åtgärder med anledning av brevet och om i första hand statsministerns specialmedarbetare, som inte hade föredragandeuppgifter, borde ha handlat på något annat sätt än att returnera handlingen i sitt eget namn.

Justitiekanslern hänvisade till denna del för det första till statsrådets kanslis yttrande enligt vilket klagandens brev och svaret på detta, i strid med statsrådets kanslis praxis, inte hade tillställts registraturen. Detta berodde eventuellt på anhopningen av ärenden och den svåra arbetssituationen vid kansliet vid tidpunkten för händelsen. Vidare hänvisade justitiekanslern till regeringens proposition som ledde till att lagen om förvaltningsförfarande stiftades (s. 16). I propositionens motivering anfördes att även om myndigheten skulle konstatera att en handling i ett ärende som faller utanför dess behörighetsområde inte har tillställts den av misstag eller till följd av okunnighet skulle den utan hinder av denna bestämmelse emellertid ha möjlighet att överföra ärendet om den annars vill göra detta. I motiveringen anfördes vidare att det naturligtvis är klart att fel myndighet inte kan vägra ta emot en handling om någon uttryckligen vill lämna den till denna. Förfarandet måste emellertid då i allmänhet tolkas så att avsändaren vill att myndigheten skall behandla ärendet även om den beslutar avvisa detta utan prövning.

Justitiekanslern konstaterade till denna del som sin slutsats att den omständigheten att det framgick av klagandens brev till statsministern samt av bemötandet att klaganden insåg att han vände sig till fel myndighet, å ena sidan berättigade myndigheten att returnera handlingarna till klaganden. Den regel som framgår av grundlagens 22 §, dvs. det allmännas skyldighet att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna, samt det som i förarbetena till lagen om förvaltningsförfarande anförts om sådana fall där avsändaren handlar medvetet, skulle å andra sidan tala för att myndigheten var skyldig att beakta rätten att i enlighet med grundlagens 21 § få ett motiverat myndighetsbeslut, vilket i detta fall skulle ha inneburit att ärendet inte togs upp till prövning. Med tanke på klagandens rättsskydd skulle det också ha varit motiverat att tolka den omständigheten att klaganden enligt brevet till statsministern insåg att han vände sig till fel myndighet på så sätt att han ville att statsrådets kansli skulle behandla ärendet och gett honom ett svar, vilket skulle ha motiverat att handlingen registrerades i statsrådets kanslis diarium (516/1/02).

Utrikesministeriets ansvarsområde

Allmänt

Enligt 13 § i reglementet för statsrådet (262/2003), som innehåller bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden, omfattar utrikesministeriets ansvarsområde utrikes- och säkerhetspolitiken, utrikespolitiskt betydelsefulla internationella ärenden samt de internationella relationerna i allmänhet. Till ministeriets ansvarsområde hör dessutom bl.a. biträdande vid samordningen av fördrag och andra internationella förpliktelser, handelspolitiken och de handelsekonomiska relationerna, biståndspolitik, tillvaratagande av finländska intressen och rättigheter samt konsulära tjänster och motsvarande myndighetstjänster utomlands.

Utrikesministeriets verksamhet regleras i lagen om utrikesförvaltningen (204/2000), i statsrådets förordning om utrikesförvaltningen (256/2000) och i statsrådets förordning om utrikesministeriet (349/2003) samt i republikens presidents förordning om placeringsorterna för Finlands beskickningar i utlandet (262/2000). För utrikesministeriet har dessutom fastställts en arbetsordning.

Justitiekanslerns övervakningsuppgift omfattar i enlighet med grundlagens 108 § lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder samt allmän laglighetskontroll. Övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, som på motsvarande sätt gäller också utrikesministeriet, behandlas ovan i berättelsens avsnitt 2. Som en särskild grupp kan nämnas internationella fördrag och regeringens propositioner som innehåller element som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna och förutsätter behandling i riksdagen. I fråga om dessa har ministeriet enligt prövning berett justitiekanslern tillfälle att ge utlåtanden om regeringens propositioner. Justitiekanslern har i allmänhet kunnat ge utlåtanden också om internationella fördrag som förutsätter uppföljning eller periodisk rapportering.

Utifrån den årliga statistiken kan den iakttagelsen göras att klagomål som gäller utrikesministeriets ansvarsområde förekommer mera sällan än klagomål över andra ministerier och myndigheter. Uppenbarligen är ministeriets uppgifter sådana, bl.a. av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär, att medborgarna mera sällan kommer i beröring med ministeriet eller dess förvaltningsområde. Varje år behandlas och avgörs vid justitiekanslersämbetet ärenden som gäller negativa visumbeslut och motivering av sådana.

Dessa klagomålsskrivelser har inte lett till åtgärdsavgöranden i enlighet med utlänningslagen (301/2004) och bestämmelserna om Europeiska unionens gemensamma visumpolitik.

Justitieministeriets ansvarsområde

Allmänt

Enligt reglementet för statsrådet omfattar justitieministeriets ansvarsområde lagberedning samt domstolsväsendet, åklagarväsendet, utsokningsväsendet, rättshjälpsverksamheten och övrig rättsvård. I statsrådets förordning om justitieministeriet (543/2003) föreskrivs närmare om justitieministeriets uppgifter.

Justitiekanslern övervakar lagenligheten i domstolarnas verksamhet både utgående från klagomål och på eget initiativ. År 2005 inkom till justitiekanslern 166 klagomål som antingen helt eller delvis gällde allmänna domstolars förfarande. Under året inkom 47 klagomål över förvaltningsdomstolars förfarande och 20 klagomål över specialdomstolars förfarande. Liksom tidigare år anfördes under verksamhetsåret flera klagomål mot domstolar än mot någon annan myndighet. I de ärenden som ledde till åtgärder var det fråga dels om rättegångens längd och dels om förfarandet med anledning av uppdragade fel eller försummelser. En särskild grupp utgör målsägandes brottsanmälningar mot domare. Sådana brottsanmälningar sänder polisen till justitiekanslern för kännedom. I ett fall som blev anhängigt på detta sätt väcktes tjänsteåtal mot en byråsekreterare som i egenskap av tingssekreterare försummat att sända besvärshandlingar till hovrätten. Det andra tjänsteåtalet som väcktes under verksamhetsåret grundade sig på en iakttagelse vid granskningen av straffdomar.

I början av verksamhetsåret ändrades lagen om besöksförbud på så sätt att besöksförbud kan meddelas också när den som skall skyddas och den person mot vilken förbudet gäller bor i samma bostad (711/2004). Ungdomsstraff infördes i hela landet som påföljd för brott som begåtts av en person som inte fyllt 18 år (1196/2004). Under verksamhetsåret bereddes lagstiftning om medling i tvistemål i allmänna domstolar (663/2005) samt en lag om ändring av strafflagens 8 kap. om preskription av åtalsrätten (1161/2005). Dessa nya lagar träder i kraft 1.1.2006. Aktuella lagstiftningsprojekt gäller bl.a. skriftligt rättegångsförfarande i brottmål, rättegångens offentlighet samt justering av sällningsförfarandet i hovrätten.

I fråga om klagomål som gäller åklagare har det ansetts vara motiverat att till riksåklagaren överföra klagomål som gäller i synnerhet andra brott än tjänstebrott, eftersom riksåklagaren dels kan bedöma lagligheten i åklagarens förfarande och dels också vid behov göra en ny åtalsprövning. Justitiekanslern kan göra en ny åtalsprövning endast i ärenden som omfattas av hans övervakningsbehörighet. Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet 57 klagomål som gällde åklagares verksamhet. Av dessa överfördes tre till riksåklagaren.

Under verksamhetsåret inspekterade biträdande justitiekanslern två åklagarenheter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sin inspektionsberättelse åklagarna bl.a. på vikten av noggranna formuleringar när det gäller gärningsbeskrivningarna i beslut om åtalseftergift av påföljdsnatur samt på vikten av noggrant övervägda beslut om åtalseftergift när det är fråga om misshandel som innefattar farligt våld.

Under verksamhetsåret inkom 35 klagomål som gällde utökningsmyndigheter. De fyra klagomål som ledde till åtgärder gällde bl.a. en biträdande utmätningsmans osakliga språkbruk samt besvarande av brev.

I fråga om totalrevideringen av utökningslagstiftningen kan det konstateras att regeringens proposition (RP 13/2005 rd) om totalrevideringens tredje skede avläts till riksdagen 4.3.2005. Regeringens proposition om totalrevideringens fjärde skede är under beredning.

I två åtgärdsavgöranden som gällde offentliga rättsbiträden var det fråga om motivering av rättshjälpsbeslut och besvarande av brev.

Utlåtanden och framställningar

Täckoperationsarbetsgruppens betänkande och lagförslag

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om täckoperationsarbetsgruppens betänkande samt om förslaget till lagstiftning om anonym bevisning och polisens rätt att i samband med täckoperationer delta i brottslig verksamhet.

Förslaget både om anonym bevisning och om polisens rätt att i samband med täckoperationer delta i brottslig verksamhet är enligt justitiekanslerns åsikt förenade med tämligen allvarliga principiella problem som arbetsgruppen förbigått i sitt betänkande. Arbetsgruppen har delvis också förbigått de praktiska problem som

ansluter sig till de föreslagna arrangemangen. Enligt justitiekanslerns åsikt är förslagets syfte, dvs. att skydda vittnen och säkerställa täckoperationernas effektivitet, i och för sig godtagbara men det kan ifrågasättas om dessa målsättningar i verkligheten kan uppnås genom de föreslagna bestämmelserna.

Med beaktande av den rekommendation om skrämda vittnen och försvarets rättigheter som givits av Europarådets ministerkommitté samt på basis av Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis har täckoperationsarbetsgruppen beslutat föreslå att i rättegångsbalkens 17 kap. 35 b § skall tas in en bestämmelse enligt vilken en fällande dom inte får baseras uteslutande eller huvudsakligen på anonym bevisning. Även om tanken att utreda brott genom anonym bevisning samt skydda vittnen i och för sig kan godtas innebär emellertid bestämmelsen som begränsar möjligheterna att utnyttja anonym bevisning de facto att nyttan av sådan bevisning torde bli mindre. Från åklagarens synpunkt är det knappast någon idé att föreslå anonym bevisning om det inte finns annan bevisning som stöder åtalet, eftersom den nämnda bestämmelsen skulle innebära att åtalet förkastas. Dessutom strider den föreslagna bestämmelsen mot principen om fri bevisprövning och kan leda till situationer där domaren blir tvungen att avgöra ett ärende i strid med det som han på basis av den mottagna bevisningen anser vara sant, eller i strid med uppenbara fakta. Situationer av detta slag kan försätta domstolen i en besvärlig situation och de vore också ägnade att undergräva förtroendet för rättskipningen.

Arbetsgruppens betänkande ger inte något stöd för den eventuellt i en enskild situation svåra gränsdragningen för när en fällande dom skall anses vara baserad på sådan *huvudsakligen* anonym bevisning som avses i föreslagna 35 b § i rättegångsbalkens 17 kap. Om avsikten med bestämmelsen är att en fällande dom inte i avgörande mån (jfr. Europeiska människorättsdomstolens uttryck "to a decisive extent") får baseras på anonym bevisning är ett tolkningsalternativ i extremfallet att den åtalade inte får dömas om domen utan den anonyma bevisningen skulle bli friande. I praktiken finns det emellertid inga skäl för en så långtgående tolkning, utan den fria bevisprövningen ger domstolen möjlighet att göra en helhetsbedömning. I detta avseende kan också Europeiska människorättsdomstolens praxis tjäna som ledning.

Det villkor som föreslås bli fogat till bestämmelsen om förutsättningarna för anonym bevisning i rättegångsbalkens 17 kap. 35 § 1 mom. 3

punkten, dvs. att "förfarandet bedöms minska ett hot som avses i 2 punkten" förefaller vara betydelselöst eftersom användningen av anonym bevisning redan i 2 punkten förutsätts vara nödvändig som skydd mot ett allvarligt hot mot liv eller hälsa. Dessutom förefaller det vara motstridigt att motsvarande villkor inte konsekvent har tagits in i andra meningen i polislagens 36 a § 3 mom. som gäller polisens rätt att i samband med en täckoperation delta i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet: "En polisman får dessutom på det sätt som nämns ovan delta i en kriminell sammanslutnings övriga brottsliga verksamhet i samband med ett sådant brott som avses i 1 mom., om detta är nödvändigt för att hindra att täckoperationen avslöjas och för att avvärja ett allvarligt hot mot polismannens eller närstående personers liv eller hälsa.". Till förutsättningarna för deltagande i brott i en sådan situation som avses i lagrummet hör sålunda, liksom när det gäller anonym bevisning, att deltagandet bedöms minska hot av det slag som avses i lagrummet.

Arbetsgruppens förslag som gäller ändring av lagen om rättegång i brottmål förefaller enligt justitiekanslerns åsikt vara motiverade och funktionella.

Enligt propositionens motiveringstext kommer i praktiken närmast grova narkotikabrott i fråga som brott som kan vara föremål för anonym bevisning. S.k. tillfälliga vittnen, som närmast kan tänkas ha behov av att uppträda anonymt, torde inte ha någon större betydelse för bevisningen när det gäller brott av detta slag. Det kan sålunda antas att användningen av anonym bevisning i den form som täckoperationsarbetsgruppen föreslår i praktiken rätt långt skulle komma att begränsas till situationer där den som förhörs som vittne är en polisman som infiltrerar en kriminell grupp i narkotikabranschen och vars identitet det i enlighet med föreslagna 35 § 2 mom. i rättegångsbalkens 17 kap. är nödvändigt att hemlighålla för att han skall kunna fortsätta med täckoperationen.

Justitiekanslern anser att arbetsgruppens förslag om anonym bevisning kan förverkligas även om dess praktiska betydelse kan bli liten. Han anser det också vara uppenbart att utvecklingen kan anta nya former (se t.ex. SOU 2004:1, s. 203 ss.). En väsentlig fråga är vilken betydelse som med tanke på en rättvis rättegång skall tillmätas ett vittnes personlighet och vilken betydelse som skall tillmätas vittnets berättelse och vittnesförhöret.

Arbetsgruppens förslag att en polisman som deltar i en täckoperation också skall få rätt att

delta i en kriminell organisations verksamhet torde öka täckoperationernas användbarhet och sålunda polisens möjligheter att utreda allvarlig brottslighet. Justitiekanslern ställer sig emellertid tvivlande till de faktiska möjligheterna att infiltrera kriminella grupper i vårt land med dessa låga befolkningstal samt ifrågasätter hur de i täckoperationerna deltagande polismännens och deras närståendes säkerhet skall kunna garanteras.

Det är naturligtvis skäl att i lagen ta in bestämmelser som begränsar en polismans möjligheter att begå brott medan han deltar i en täckoperation. Den 36 a § som föreslås i polislagen förefaller emellertid med tanke på en i en täckoperation deltagande polismans rättssäkerhet vara problematisk såtillvida att den innehåller flera värdeuttryck. T.ex. enligt paragrafens 3 mom. får en polisman i samband med ett brott som avses i 1 mom. i enlighet med 3 mom. delta i ett annat brott som begås av en kriminell grupp än ett sådant som avses i paragrafens 1 mom., om detta är *nödvändigt* för att förhindra att täckoperationen avslöjas och i syfte att avvärja ett *allvarligt* hot som är *direkt* riktat mot polismannens eller dennes närståendes liv eller hälsa.

I förhållande till sakens natur är den 36 a § som föreslås i polislagen otydligt formulerad och blir sålunda innehållsmässigt i stor utsträckning beroende av motiveringstexten och av vad som senare föreskrivs om saken i en förordning. Justitiekanslern misstänker att varken lagstiftaren under behandlingen av bestämmelsen eller domstolen när den beviljar tillstånd med stöd av bestämmelsen nödvändigtvis inser den faktiska betydelsen av de tillstånd som polisen får. En polisman som deltar i en täckoperation får en tämligen omfattande egen prövningsrätt beroende på hur situationerna utvecklas. Från laglighetskontrollens synpunkt blir det svårt att i efterhand bedöma om polisens handlande är förenligt med tillståndet och med de proportionalitets- och andra principer som gäller för polisverksamheten.

Innan en polisman som deltar i en täckoperation ges tillstånd att i samband med operationen delta också i en organiserad kriminell grupps verksamhet, vilket i praktiken mycket väl kan bli nödvändigt, anser justitiekanslern att det måste läggas fram mera övertygande garantier än de som föreslås i betänkandet för att polismannens trygghet och rättssäkerhet skall kunna garanteras och hur verksamheten skall kunna övervakas på ett genuint och förtroendeingivande sätt. Det är skäl att redan i lagberedningsskedet grundligt överväga övervaknings- och ansvarsfrågorna

– och inte skjuta upp detta till en konkret situation.

De nämnda frågorna har enligt justitiekanslerns åsikt åtminstone på författningsnivån lämnats obesvarade i förslaget. Det grundläggandet systemet för övervakningen av s.k. okonventionella tvångsmedel och metoder för inhämtande av information härstammar från den tiden då de första bestämmelserna om teletvångsmedel tog in i tvångsmedelslagens (24.3.1995/402). Därefter har nya metoder för inhämtande av information tillkommit och användningsområdet för de gamla metoderna har utökats i en sådan takt att det förefaller vara svårt t.o.m. för polisen själv att bilda sig en helhetsuppfattning om sina befogenheter. Lagstiftaren har inte haft tillfälle att göra en helhetsbedömning av polisens befogenheter eftersom lagstiftningen ständigt ändras genom partiella revideringar. Enligt justitiekanslerns åsikt är det nu hög tid att systematiskt gå igenom polisens metoder för informationsanskaffning och övervakning och samtidigt överväga om det nuvarande systemet fortfarande kan anses vara adekvat, dvs. att det (i regel) är en domstol som i det enskilda fallet ger tillstånd för verksamheten och en rapport och verksamheten överlämnas till inrikesministeriet som i sin tur avläter en årlig berättelse om saken till riksdagens justitieombudsman.

Det är eventuellt skäl att i lagen ta in en uttrycklig bestämmelse om en styrgrupp för uppföljning av sådana täckoperationer och bevisprovokationer som nämns i motiveringstexten, eftersom det är fråga om att på ett principiellt avgörande sätt utvidga täckoperationerna innehållsmässigt. Genom en breddning av styrgruppens rekryteringsbas, som enligt propositionen redan är under beredning, vore det enligt justitiekanslerns åsikt möjligt att tillföra tillsynen över täckoperationerna utomstående yrkesskicklighet och sålunda öka verksamhetens trovärdighet och sakkunskap.

I den andra meningen i polislagens föreslagna 36 a § 3 mom. används uttrycket ”närstående” medan i föreslagna 35 § i rättegångsbalkens 17 kap. används uttrycket ”person som står i ett sådant förhållande som avses i 15 kap. 10 § 2 mom. i strafflagen”. Denna skillnad motiveras inte i arbetsgruppens betänkande. Uttrycken skiljer sig från varandra dels till ordalydelsen och dels också innehållsmässigt, eftersom det uttryck som föreslås i rättegångsbalken avser en mindre personkrets än uttrycket ”närstående”, vartill kommer att polislagens ordalydelse innebär att fler än en närstående person skall vara utsatta för hot.

Enligt betänkandet kan ett avslöjande av en polisman som infiltrerat en kriminell organisation i allmänhet antas innebära att polismannen eller dennes familjemedlemmar utsätts för allvarlig fara. Med hänsyn till detta förefaller det enligt justitiekanslerns åsikt vara problematiskt att en polisman som deltagit i en täckoperation uppenbarligen avslöjas för den kriminella organisationens medlemmar senast i det skedet då polismannen inte blir åtalad, till åtskillnad från de övriga som deltagit i brottet. Om åtal däremot väcks mot polismannen kommer enligt motiveringen till polislagens föreslagna 36 a § också dennes rätta identitet att avslöjas (20/20/05).

Den representativa demokratin, Demokrati 2007-kommitténs betänkande

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om Demokrati 2007-kommitténs betänkande Den representativa demokratin (KB 2005:1).

Med tanke på justitiekanslerns behörighet och uppgifter är för det första de ärenden intressanta som kommittén behandlar i avsnittet om möjligheterna att höja valaktiviteten. I avsnittet behandlas bl.a. frågan om att i grundlagen ta in bestämmelser som gör det till en medborgerlig plikt att rösta samt frågan om sanktionering av röstningsplikten. Det tredje avsnittet som är av intresse med tanke på justitiekanslerns behörighet och uppgifter (övervakningen av de grundläggande rättigheterna) handlar om antalet röstningsställen, placeringen av röstningsställena och möjligheten att rösta på andra ställen.

Kommittén tog i sitt betänkande inte ställning till frågan om det var skäl att i grundlagen ta in en proklamatorisk bestämmelse om medborgarnas skyldighet att rösta vid allmänna val. Också justitiekanslern ansåg att frågan efter att kommittén gett sitt betänkande kunde diskuteras på det politiska planet och bland medborgarna.

Justitiekanslern ställde sig i likhet med kommittén entydigt negativ till införandet av sanktionerad röstningsplikt.

Antalet röstningsställen och dessas placering samt nya former av röstningsmöjligheter är viktiga för alla med tanke på den grundläggande rätten till jämlikhet. Det är fråga om att erbjuda röstningsmöjligheter framförallt i glesbygden och för grupper vilkas levnadsförhållanden skiljer sig från majoritetens. Det är framförallt fråga om att justitieministeriet som den högsta valmyndigheten tillsammans med kommunerna skall se

till att det finns tillräckligt med röstningsställen och att dessa är placerade så att de täcker hela landet. Dessutom är det fråga om avtalsbaserade arrangemang mellan ministeriet och arrangörerna av förhandsröstningen så att det blir möjligt att ordna mångsidigare röstningsställen än för närvarande. Justitiekanslern anser det vara skäl att införa tekniska röstningsreformer först efter moget övervägande. I begynnelsekedet bör det framförallt vara fråga om att komplettera de nuvarande röstningsförfarandena, inte att ersätta dem med nya. De röstberättigade måste alltid ha möjlighet att använda sin rösträtt inom den stadgade tiden för förhandsröstningen eller på de egentliga röstningsdagarna (31/20/05).

Åtgärdsprogrammet för effektivare reglering

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge sin syn på det allmänna tillståndet inom lagstiftningen samt på faktorer som påverkat utvecklingen.

Ministeriet hänvisade i sitt brev till det projekt som statsrådets kansli 12.4.2005 tillsatt för att upprätta ett åtgärdsprogram för effektivare reglering. Projektet skall enligt uppdraget göra bedömningar och utredningar av utvecklingsfaktorer som påverkar lagstiftningens tillstånd. På basis av utredningarna och bedömningarna upprättas inom ramen för projektet ett åtgärdsprogram för effektivare reglering. Åtgärdsprogrammet innehåller författningspolitiska principer för utveckling av rättsordningen, principer som skall iakttas under lagberedningsprocessen samt metoder för kontinuerlig uppföljning av det nuvarande systemet i kvalitativt och funktionellt hänseende.

I grundlagens 6 kap. föreskrivs om beslutsförfarandena och den lagstiftande makten men grundlagen har inga bestämmelser om lagberedningsskedet. Bestämmelserna om beredningsskedet är över huvud taget knapphändiga och gäller närmast behörighetsfrågor. Även om själva lagstiftande makten tillkommer riksdagen är lagberedningen inom ramen för regeringsprogrammet en av statsrådets viktigaste uppgiftshelheter. Trots de politiska elementen i beredningen när det gäller utövandet av den lagstiftande makten och de överväganden som gäller innehållet i lagstiftningen, har beredningens kvalitativa nivå en väsentlig betydelse med tanke på riksdagens centrala uppgift som det högsta statsorganet. Med beaktande av den diskussion som på senaste tid förts om författningsberedningen och likaså arbetet med att förbättra författningsmiljön inom

Europeiska unionen (KTM 2005-00480), ansåg justitiekanslern det vara motiverat att utreda frågan och uppdatera författningsberedningen.

Ett system som garanterar en omsorgsfull riksdagsbehandling och utskottsberedning av författningarna förutsätter att den helhet som utgörs av beredningen av enskilda bestämmelser, beslutsfattandet, genomförandet av regleringen samt som hänför sig till dessa arbetsskeden uppfyller kriterier som gör det möjligt att åstadkomma ett gott slutresultat. I fråga om de allmänna linjedragningarna för beredningsprocessen hänvisade justitiekanslern bl.a. till slutrapporten av arbetsgruppen för utvecklande av statsrådets författningsberedning (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2005:10) och framförde vissa synpunkter som framkommit i samband med listgranskningen inför statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen.

Den sakkunskap som ligger till grund för författningsberedningen har en avgörande betydelse för nivån på beredningen. Även om det i allmänhet inte är möjligt att dela upp den myndighetsarbete som svarar för skrivarbetet kan det i fråga om större helheter vara motiverat att också i fortsättningen överväga beredning av kommittétyp. Detta gör det möjligt att redan i beredningsskedet höra flera utomstående sakkunniga och intressgrupper och ökar sålunda beredningens öppenhet. Också de diskussioner som har förts om saken inom Europeiska unionen har inriktats på utveckling av hearingen och dennas omfattning samt på möjligheterna att beakta olika referensgruppers sakkunskap.

I propositionsmotiveringarna understryks vikten av att analysera olika aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt överensstämmelsen mellan motiveringarna och bestämmelserna. Justitiekanslern ansåg det också vara nödvändigt att lagberedarna känner till grundlagsutskottets praxis, i synnerhet beträffande lagstiftningsordningen och delegeringen av lagstiftande makt. Till denna del uppmärksammade han den omständigheten att det enligt 45 § 2 punkten i reglementet för statsrådet är kanslichefens uppgift att ansvara för kvaliteten av beredningen av lagstiftningen i ministeriet.

Allt flera bestämmelser gäller skyddet av individens integritet och rättssäkerhet i förhållande till samhälleliga intressen som anses viktiga. Det är skäl att i bestämmelserna och motiveringarna beakta balansen mellan dessa intressen. Bestämmelsernas ordalydelse borde motsvara de avgränsningar som eventuellt framgår av motive- ringen. Det är i detta sammanhang också skäl att

nämna att det förekommer lagstiftningen måste utläsas ur motiveringen, vilket inte kan anses vara godtagbart.

Politiska överväganden vilkas slutresultat framgår av bestämmelserna är en förutsättning för att lagberedningen skall hållas inom ramen för behörighetsgränserna. I sådana fall där dessa överväganden inte redovisats tillräckligt tydligt eller de av någon annan orsak har blivit otydliga kommer detta till synes genom att den slutliga normen är alltför öppet utformad och möjliggör olika tolkningar. Normens innebörd måste då uttolkas i konkreta tillämpningssituationer, vilket inte kan anses vara tillfredsställande vare sig från tillämparens eller medborgarnas synpunkt. I detta sammanhang uppmärksammade justitiekanslern ännu den omständigheten att förslagens syften inte alltid stämmer överens med metoden. Han ansåg det vara viktigt att på regleringsnivån undvika att ställa upp mål som det inte finns realistiska metoder att uppnå.

Kärnan i lagberedningen är de enskilda personer som skriver författningsutkasterna och motiveringarna. Ministeriernas måste se till att det finns yrkeskunniga beredare och bl.a. ställa upp så realistiska tidtabeller för sina lagstiftningsprogram att lagberedarna hinner göra skrivarbetet. Tiden är en av de viktigaste resurserna för en högklassig lagberedning.

När nu Finland redan i tio år varit medlem i Europeiska unionen har vi fått erfarenhet också av det nationella genomförandet av unionslagstiftning samt därmed sammanhängande ärenden. Riksdagen utfärdade nyligen anvisningar om riksdagsbehandlingen av EU-ärenden (Promemoria 17.10.2005 och Riksdagens kanslis publikation 2/2005). Eftersom förslagen till EU-författningar allt oftare berör de grundläggande rättigheterna och eftersom den till pelare III hänförliga lagstiftningen och rättspraxisen utvecklas, betonade justitiekanslern det som framhållits i riksdagens promemoria och i olika tidigare sammanhang, dvs. att de handlingar som överförs till stora utskottet alltid skall innehålla en bedömning av förslagens överensstämmelse med Finlands grundlag, om detta inte är uppenbart onödigt. Detsamma gäller också sådana instrument rörande grundläggande och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland.

Ministeriernas utredningar i samband med remissförfarandet torde ge nödvändig information om sådana omständigheter i anslutning till ministeriernas ansvarsområden som är relevanta för beredningen samt om eventuella tidsmässiga krav. När det gäller lagstiftningens nivå kan man

inte nog understryka vikten av att de propositioner som avläts till riksdagen har språkgranskats (24/20/05).

Betänkande av arbetsgruppen för utredning av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning

Justitiekanslern gav justitieministeriet ett utlåtande om ett betänkande av en arbetsgrupp som utrett möjligheterna att se över bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning.

I sitt utlåtande konstaterar justitiekanslern bl.a. att möjligheten att när rättssäkerheten kräver det behandla ett ärende i kollegial sammansättning eller grundsammansättning nämns endast i motiveringen till lagförslaget. Enligt förslaget blir frågan beroende av förvaltningsdomstolens prövning.

Justitiekanslern anser det vara skäl att ytterligare överväga en bestämmelse om förutsättningar för att domstolen kan överföra ett ärende till förstärkt sammansättning (jfr. RB 2:6 och 7). Justitiekanslern uppmärksammade också den omständigheten att 1982 års länsrättsreform som enligt grundlagsutskottet kunde genomföras i vanlig lagstiftningsordning avsåg en temporär minskning av sammansättningen och att det i fråga om motiveringen till lagstiftningsordningen är skäl att beakta också grundlagsutskottets utlåtande som fogats till LaUB 27/2002 rd (26/20/04).

Offentlighetsliga skuldförhållanden – behovet av allmän lagstiftning

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om en promemoria som gällde behovet av allmän lagstiftning om offentlighetsliga skuldförhållanden.

Av promemorian framgick att det i sig finns ett behov av att på lagnivå utfärda bestämmelser om offentlighetsliga fordringar. När det gällde att välja mellan alternativen allmän reglering – särskild reglering intog promemorian ståndpunkten att det behövs en viss allmän reglering men framhöll samtidigt betydelsen av den nuvarande särskilda regleringen.

Enligt justitiekanslerns åsikt är en allmän lagstiftning om saken givetvis ett bättre alternativ med tanke på överskådligheten, men därutöver kan det behövas en hel del specialbestämmelser. Oberoende av vilketdera regleringsalternativet

som väljs uppfylls det i grundlagens 80 § angivna kravet att bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall utfärdas genom lag. Utifrån sin behörighet kan justitiekanslern inte göra något ytterligare yttrande om någotdera lagstiftningsalternativet.

Ett sätt att gå vidare i ärendet är att fortsätta utredningen av eventuella lagberedningsprojekt genom att klarlägga alternativa regleringar. Enligt justitiekanslerns uppfattning kommer den fortsatta beredningen i fråga om de centrala regleringsobjekt som nämns i promemorian att ge möjligheter till bättre överväganden när det gäller behovet av en allmän reglering och dennas funktion (28/20/04).

Kommissionens tillkännagivande om Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om kommissionens tillkännagivande om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. Avsikten med att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter är att fortsätta det arbete som centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) utför, på det sätt som medlemsstaternas representanter i Europeiska rådet beslutade i Bryssel 12–13.12.2003.

Till sin begäran om utlåtande bifogade justitieministeriet kommissionens tillkännagivande KOM (2004)693 samt den promemoria som riksdagen tillställde stora utskottet 20.12.2004.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att han förenade sig med det som i riksdagens uttalande till stora utskottet anfördes som Finlands ståndpunkt. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater är Finlands ståndpunkt, som förutsätter en grundlig utredning av den rättsliga grunden, särskilt motiverad. Detta torde klarlägga de frågor som lämnats öppna i kommissionens tillkännagivande. Flera internationella och nationella institutioner, framförallt Europarådet, arbetar för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Av denna anledning är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att avgränsa verksamhetsområdet för byrån för grundläggande rättigheter i förhållande till övriga institutioner på ett sådant sätt att onödiga överlappningar inte uppkommer och så att byrån tillför övervakningen och utvecklingen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ett klart mervärde (1/20/05).

Betänkandet om behandling av personuppgifter vid rättsförvaltningen

I sitt utlåtande till justitieministeriet om betänkande om behandlingen av personuppgifter vid rättsförvaltningen (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:11) konstateras att den reglering som föreslås i betänkandet är viktig och värd att stödja.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid den omständigheten att den förteckning som ingår i 13 § i betänkandets lagförslag om de myndigheter till vilka uppgifter kan utlämnas för justitieförvaltningens datasystem inte upptar justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Justitiekanslern föreslog att man överväger att utöka lagrummets myndighetsförteckning med justitiekanslern och justitieombudsmannen (27/20/04).

Justering av sållningsförfarandet vid hovrätten

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om en utredningsmans betänkande om översyn av sållningsförfarande till hovrätten samt om ett i betänkandet ingående förslag till ändring av rättegångsbalkens 26 kap. 2 §.

Den gällande regleringen av sållningsförfarande till hovrätten förutsätter bl.a. att hovrätten enhälligt konstaterar att det är klart att huvudförhandling med stöd av rättegångsbalkens 26 kap. 15 § inte behöver hållas i saken (26 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten). Detta krav anses i onödigt hög grad begränsa användningsområdet för sållningsförfarandet och leda till att hovrätterna håller onödiga huvudförhandlingar. I det förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om sållningsförfarande i hovrätten som ingår i utredningsmannens betänkande föreslås därför att lagrummet ändras så att en förutsättning är att hovrätten enhälligt konstaterar att det inte behövs någon huvudförhandling för att konstatera att tingsrättens bevisbedömning är riktig.

Syftet med den föreslagna lagändringen är att inrikta hovrätternas resurser på de ärenden där behovet av en fullständig utredning anses vara störst. Om hovrätterna inte kan anvisas de resurser som behövs för grundlig prövning av samtliga besvär är den föreslagna utvidgningen av sållningsmöjligheten ytterst motiverad med beaktande av att det är en mänsklig rättighet att få sin sak behandlad av en domstol inom en skälig tid. Den föreslagna lagändringen skulle också eliminera de tolkningsskillnader som i

praktiken förekommit i fråga om den nuvarande regleringen. Utom att den föreslagna ändringen ytterligare kringskär parternas möjligheter att överklaga till högre instans innebär den dessutom i flera situationer att hovrätten utifrån det skriftliga materialet bedömer det beslut som fattats på basis av den muntliga bevisning som lagts fram i tingsrätten (se även HD 2004:116 och 117). Det är sålunda fråga om ett undantag från omedelbarhetsprincipen, vars betydelse kraftigt betonades i samband med de reformer av rättegångsförfarandet som trädde i kraft på 1990-talet. Då man ytterligare beaktar att muntlig förhandling i enlighet med artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention är ett element i en rättvis rättegång är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att uppmärksamma den omständigheten att den föreslagna regleringen av förutsättningen för användning av sällningsförfarandet, som ger hovrätterna relativt stor prövningsrätt, inte till följd av de resultatkrav som ställs på hovrätterna leder till att sällning används i en sådan utsträckning att rättssäkerheten äventyras.

Enligt betänkandet kan ett besvärssärande sållas bort trots en invändning som gäller en bevisfråga om invändningen på ett rationellt sätt redan har beaktats i tingsrättens motivering. När det gäller ärenden där det med hänvisning till muntlig bevisning görs en invändning om ett felaktigt avgörande kommer sällningsmöjligheten sålunda att understryka vikten av att tingsrätternas domar motiveras med detaljerade fakta, dvs. ett ställningstagande till de invändningar om bevisningen som framförts under förhandlingen. Också med tanke på sällningsförfarandets användningsmöjligheter är det sålunda av största vikt att på ett allmänt plan uppmärksamma kvaliteten på underrättsdomarna. Utvidgningen av användningsområdet för sällningsförfarandet innebär att möjligheterna att söka ändring kringskärs. Detta leder givetvis till att domsmotiveringarna får en större betydelse också med tanke på parternas rättssäkerhet och tilltron till rättsskipningen.

Den s.k. tilltrosprincipen beskrivs på sidan 4 i betänkandet så att man vid sällningsförfarandet utgår från antagandet att tingsrättens avgörande kan vara riktigt och tillförlitligt. Enligt justitiekanslerns åsikt är denna text inte någon motivering för lagförslaget och förefaller inte heller annars behövt eftersom tingsrätterna också utan något uttryckligt omnämnande om saken kan antas utöva sin prövningsrätt ansvarsfullt och eftersträva att avgöra sina ärenden på ett sätt som går att motivera så väl som möjligt. Tilltros-

principens innebörd kunde eventuellt i motiveringstexten anges t.ex. så att om underrätten har gett en detaljerad motivering för sitt avgörande och enligt hovrättens uppfattning dragit de rätta slutsatserna av den bevisning som lagts fram och om i besvaren inte har nämnts orsaker till att ifrågasätta tingsrättens avgörande av bevisfrågan, kan ärendet lämnas beroende av tingsrättens avgörande. Om däremot den som anfört besvaren kan rubba tilltron till avgörandet eller om det med stöd av handlingarna inte är möjligt att med tillräcklig säkerhet ta ställning till bevisfrågan, måste ärendet prövas i sin helhet (6/20/05).

Förslag till ändring av utsökningslagstiftningen

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag till en proposition om utsökningsbalk och skatteverkställighetslag (Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2005:18). Propositionen utgör det fjärde och sista skedet av totalrevideringen av utsökningslagstiftningen och den baserar sig till stor del på tidigare delrevideringar av utsökningslagen. Enligt förslaget skall det stiftas en ny utsökningsbalk som upphäver utsökningslagen från år 1895. Bland de viktigaste reformerna kan nämnas förslaget att i utsökningsbalken ta in bestämmelser om en ny tvåstegs utsökningsorganisation samt bestämmelser om sådana fall då utsökningsgäldenären är minderårig.

Isitt utlåtande bedömer justitiekanslern förslaget utifrån grundlagens bestämmelser om jämlikhet, egendomsskydd, språkliga rättigheter, rättsskydd och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Han anser förslaget vara motiverat och värt att stödjas eftersom det innebär en uppdatering av utsökningslagstiftningen som är baserad på den gamla utsökningslagen. I fråga om förslaget att införa benämningen ”balk” i detta sammanhang konstaterar justitiekanslern att även om lagrubriken inte i sig har några egentliga rättsverkningar kan den likväl bland lekmän ge upphov till osäkerhet om normernas rättsliga status.

I fråga om den föreslagna organisationsreformen konstaterar justitiekanslern att det i samband med planeringen av organisationsreformer med tanke på rättssäkerheten är viktigt att se till att utsökningsförvaltningens kunder tillförsäkras tillräcklig service över hela landet och att de förpliktelser som språklagstiftningen innebär beaktas.

I fråga om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna konstaterade justitiekanslern med tillfredsställelse att förslaget beaktar minderåriga gäldenärs ställning. Han delar sålunda den åsikt som framförs i förslaget, dvs. att det inte kan anses vara godtagbart att barnets vårdnadshavare ordnar sin ekonomi med utnyttjande av sitt barns minderårighet på ett sådant sätt att barnet skuldsätts och blir föremål för utsökning, vilket leder till en anmärkning om betalningsstörningar i barnets kredituppgifter. Från etisk synpunkt kan det ifrågasättas att små barn är utsökningsgäldenärer och har registrerade betalningsstörningar. Det är också av betydelse att de fördragsslutande staterna i FN:s konvention om barnets rättigheter har förbundit sig att garantera sådant skydd och sådana omsorger som är nödvändiga för barnets välfärd (25/20/05).

Förslag till en proposition om ändring av vallagen

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag till proposition om ändring av vallagen (elektronisk röstning). Enligt förslaget skall vallagen ändras så att elektronisk röstning kan genomföras på röstningsställena och förhandsröstningsställena samt vid hemmaröstning. Elektronisk röstning föreslås bli ett alternativ till röstning med röstsedlar. Enligt förslaget skall röstningen, såväl den elektroniska som den manuella, också i fortsättningen ske under överinseende av valmyndigheten.

Justitiekanslern har ingenting att anmärka på förslaget till ändring av vallagen så att elektronisk röstning blir möjlig. Eftersom propositionen gör det tekniskt möjligt att använda olika röstningsätt finns det enligt justitiekanslers åsikt med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § godtagbara grunder för ett sådant regionalt pilotprojekt som avses i lagförslaget. Lagar om regionala försök har i allmänhet varit tidsbestämda vilket haft betydelse för att de kunnat godkännas i vanlig lagstiftningsordning. I det aktuella fallet torde en tidsbestämd lag inte komma i fråga, men med tanke på lagstiftningsordningen vore det bra att i motiveringen lägga fram en uppskattning av när elektronisk röstning kan införas i hela landet. Eftersom propositionen inte i sig har någon betydelse för rösträtten och rätten till inflytande enligt grundlagens 14 §, utan det är fråga om att förverkliga denna rätt, kan närmare bestämmelser om den regionala tillämpningen i enlighet med lagförslaget 83 a § utfärdas av justitieministeriet (37/20/05).

Framställning om ändring av lagen om arbetsdomstolen

Biträdande justitiekanslern gjorde 10.5.2005 en framställning till justitieministeriet om ändring av lagen om arbetsdomstolen så att åtminstone arbetsdomstolens president och eventuellt också arbetsdomstolsrådet inte längre skall utnämnas för viss tid.

I motiveringen till sin framställning konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. följande:

”Domstolarnas oberoende är en av rättsstatens hörnstenar. Grundlagens 3 § 3 mom. lyder: ’Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.’ Systemet för utnämning av domare och frågan om hur domarnas rätt av kvarstå i tjänst är ordnad i lagstiftningen har ett nära samband med domstolarnas oberoende. Även om en domarutnämning för viss tid inte i sig äventyrar domstolens oberoende, kan situationen vara en annan om domstolens samtliga domare är utnämnda för viss tid. Detta är fallet med arbetsdomstolen. Alla domare vid arbetsdomstolen, inklusive presidenten och arbetsdomstolsrådet som fungerar som ordförande vid arbetsdomstolens sammanträde, utnämns till sina tjänster för viss tid, dvs. för tre år.”

Biträdande justitiekanslern anser att det kan ifrågasättas om Finlands lagstiftning till denna del uppfyller de krav på oberoende och opartiska domstolar som de internationella konventionernas bestämmelser om en rättvis rättegång ställer.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till Finlands internationella konventionsförpliktelser och framförallt till artikel 14.1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen samt till Europeiska människorättsdomstolens praxis när det gäller minimiförutsättningarna för en rättvis rättegång. T.ex. i fallet *Pabla Ky* som gällde Finland konstaterade Europeiska människorättsdomstolen (22.6.2004) att vid prövningen av frågan om domstolens oberoende var det med beaktande av artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen skäl att fästa avseende bl.a. vid på vilket sätt dess ledamöter utnämns och vid deras ämbetsperiod samt vid garantierna mot yttre påtryckning och ytterligare vid om domstolen gav intryck av att vara oberoende.

När det gäller tjänsten som *president* för arbetsdomstolen anser biträdande justitiekanslern att systemet kan kritiserats med beaktande av de krav som Finlands internationella konventions-

förpliktelser ställer på domstolarnas oberoende. Tjänsten som *arbetsdomstolsråd* kan av den anledningen att innehavaren fungerar som ordförande i detta avseende jämföras med presidenttjänsten. I fråga om förfarandet vid utnämning av de övriga ledamöterna, inklusive de domare som utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna, såg biträdande justitiekanslern inga motsvarande problem vad gäller domstolens oberoende.

En omständighet som är ägnad att understryka betydelsen av arbetsdomstolens oberoende är att dess domar inte kan överklagas på normalt sätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också den omständigheten att man i Danmark efter lagändringar år 1997 och i Norge efter lagändringar år 2003 inte längre utnämner de domare för viss tid som är ordförande för arbetsdomstolen. I motiveringarna till lagändringarna hänvisades till de krav på domstolarnas oberoende som Europeiska människorättskonventionen ställer.

Biträdande justitiekanslerns framställning om ändring av lagen om arbetsdomstolen behandlas ovan också i avsnittet om de grundläggande och mänskliga rättigheterna (2/50/05 och 11/51/05).

Avgöranden

Ministeriet

Övriga ställningstaganden

Tillsättning av en undersökningskommission efter naturkatastrofen i Sydostasien

Statsrådets allmänna sammanträde tillsatte 13.1.2005 på framställning av justitieministeriet en kommission för undersökning av händelseförloppet i samband med den naturkatastrof och storolycka som inträffade i Sydostasien 26.12.2004.

I ärendet har sedermera inkommit några klagomål i vilka det ifrågasätts om kommissionens ordförande, vice ordförande och två ledamöter var ojäviga.

Efter att ha inhämtat den utredning som han ansåg vara behövlig i ärendet ansåg justitiekanslern på de grunder som närmare framgår av beslutet att det inte fanns någon grundad anledning att anse att justitieministeriet handlade felaktigt när det på basis av beredningen och förslaget från Centralen för undersökning av olyckor framställ-

de hos statsrådet om tillsättning av undersökningskommissionen och nominerade kommissionens medlemmar. Statsrådets beslut om tillsättning av undersökningskommissionen i enlighet med framställningen var sålunda inte lagstridigt i fråga om vissa medlemmar. Justitiekanslern såg ingen anledning att föreslå ändringar i undersökningskommissionens sammansättning. Fallet refereras i avsnitt 7, s. 146 (34/1/05, 44/01/05 och 144/1/05).

Utnämning till en visstidstjänst som häradsfogde

Justitieministeriet hade utnämnt en person som länge varit biträdande utmättningsman till en visstidstjänst som häradsfogde för över ett år.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte finns bestämmelser om ansökningsförfarandet i fråga om tjänsteförhållanden för viss tid. Det rekommenderas att när ansökningsförfarandet gäller utnämning till en visstidstjänst för över ett år skall samma principer iakttagas som i fråga om utnämning till en fast tjänst (FM:s rekommendation 2/95, 10.2.1995). I statstjänstemannaförordningen föreskrivs om ansökningsförfarandet att den myndighet som ledigförklarar en tjänst samtidigt skall bestämma ansökningstidens längd. Meddelandet om att tjänsten är ledig att sökas eller vakant skall offentliggöras på behörigt sätt.

Justitiekanslern ansåg av denna anledning att även om det varit bråttom att tillsätta tjänsten skulle den omständigheten att det var fråga om ett tidsbestämt tjänsteförhållande ha gett möjlighet att inom en relativt kort tid, eventuellt på justitieministeriets webbsidor eller åtminstone på ministeriets intranetsidor, meddela att häradsfogdetjänsten var vakant. Detta skulle ha främjat utnämningsförfarandets syfte, dvs. att tillsätta tjänsten med den kompetentaste sökanden. Denna omständighet skulle ha haft betydelse av den anledningen att det tidsbestämda tjänsteförhållandet, eftersom något annat inte framgick, omfattade samtliga uppgifter som hörde till häradsfogdetjänsten. Ett sådant meddelande skulle också utåt sett, i synnerhet från utsökningsväsendets anställdas synpunkt, ha gett en mera övertygande bild av utnämningsförfarandets öppenhet och opartiskhet.

Justitiekanslern ansåg vidare att avsaknaden av ett anmälningsförfarande gav den allmänna uppfattningen att erfarna häradsfogdar inte var intresserade av att vara s.k. andrefogde. Konstatandet att den person som utnämndes till härads-

fogdetjänsten för viss tid var det bästa alternativet av dem som stod till buds lämnar det oklart vilka andra personer som hade varit tillgängliga. Ut-nämningsspromemorians referat av den utnämndes meriter och bedömning av hans lämplighet kan sålunda inte anses vara någon särskilt stark motivering för utnämningen. Den utnämnde kunde visserligen anses ha sådan god förtroenhet med utskökningsväsendet som krävdes, men enligt vad som utretts hade han inte sådan förtroenhet av förmansuppgifter även om det i utnämningsspromemorian konstaterades att han på grund av sina personliga egenskaper hade goda förutsättningar att sköta förmansuppgifter.

Med beaktande av tjänsteförhållandets längd och den utnämndes allmänna behörighet ansåg justitiekanslern att tillsättningsförfarandet – som innebar att man inte på behörigt sätt meddelat att tjänsten var ledig – med beaktande av syftet med förfarandet inte i alla avseenden kunde godtas. Med hänsyn till de exceptionella förhållandena i samband med ärendet kan förfarandet emellertid inte anses vara av ett sådant slag att det hade föranlett andra åtgärder än att justitieministeriet för framtiden uppmärksammades på det som anförs ovan (1421/1/03).

Namnbrickor för valbestyrelse- och valnämnds-medlemmar

I ett klagomål påtalades den omständigheten att valnämndernas medlemmar borde bära namnbrickor varav utöver namn framgår uppgift och fullmakt. Justitieministeriet anser i likhet med justitiekanslern i sitt yttrande att förslaget är värt att stödjas. Eftersom justitieministeriet har meddelat att det med stöd av vallagens 150 § kommer att utfärda anvisningar om saken har ärendet inte föranlett ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida (1243/1/04).

Dataombudsmannens byrå

Övrigt ställningstagande

Dröjsmål med ett ärende

Behandlingen av klagandens undersökningsbegäran vid Dataombudsmannens byrå hade sammanlagt tagit ca fem och ett halvt år i anspråk. Ett överklagande som gällde samma ärendekomplex och som tidigare behandlats vid Dataombudsmannens byrå behandlades av högsta

förvaltningsdomstolen när det ärende som avses i klagomålet blev anhängigt. Efter att högsta förvaltningsdomstolen givit sitt beslut hade dataombudsmannen ca åtta månader efter att beslutet givits och en utredning som begärts av en registeransvarig med anledning därav inkommit, sändt skriftliga direktiv till den registeransvarige.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns skäl att invänta högsta förvaltningsdomstolens beslut innan åtgärder vidtogs i ärendet. Å andra sidan ansåg han att eftersom ett ärende som gällde samma ärendekomplex redan tidigare hade behandlats av byrån, var det egentligen inte fråga om något nytt ärende från byråns synpunkt. Detta talade för att ärendet borde ha behandlats relativt snabbt. Det skulle ha varit skäl att beakta den sammanlagda behandlingstiden från det att ärendet blev anhängigt. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Dataombudsmannens byrå sina synpunkter på saken (616/1/04).

Domstolar

Tjänsteåtal

Åtalsprövning med anledning av att en tingssekreterare m.fl. misstänktes ha gjort sig skyldiga till tjänstebrott

Biträdande justitiekanslern beslöt väcka åtal mot en byråsekreterare som tjänstgjort som tingssekreterare för misstanke om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i ett ärende som gällde försummelse att sända besvärshandlingar från tingsrätten till hovrätten.

I ärendet utreddes också i vilken mån två tingsdomare som varit ordförande kunde hållas ansvariga för det skedda. Tingsdomarna konstaterades emellertid inte ha handlat i strid med sin tjänsteplikt.

Eftersom det i samband med behandlingen av ärendet framgick att det eventuellt är ett allmänt problem att hovrätten till följd av tingsrättens försummelse eventuellt inte över huvud taget får kännedom om överklagade ärenden, sände biträdande justitiekanslern sitt beslut också till justitieministeriet för kännedom.

Tingsrätten konstaterade sedermera att tingssekreteraren gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. På de grunder som framgår av avgörandet dömde tingsrätten emellertid inte tingssekreteraren till straff. Avgörandet har vunnit laga kraft (2/31/04).

Meddelanden*Komplettering av en stämningsansökan i ett tvistemål*

Tingsrätten hade i ett tvistemål inte prövat åtalet på grund av att stämningsansökan varit bristfällig. Tingsrätten konstaterade i sitt beslut att käranden i sin stämningsansökan och i en komplettering till denna hade hänvisat till omständigheter som framgick av bifogade handlingar. Enligt beslutet förutsätter emellertid rättegångsbalkens 5 kap. 2 § att de omständigheter som yrkandet grundar sig på skall uppges i stämningsansökan eller i en komplettering till denna så att dessa omständigheter framgår utan att man behöver ta del av andra handlingar.

Hovrätten upphävde tingsrättens beslut och återförvisade ärendet till tingsrätten. I besluts-motiveringen nämnde hovrätten, i bedömningen av frågan om stämningsansökans innehåll var tillräckligt, också bilagorna till stämningsansökan.

Enligt rättegångsbalkens 5 kap. 2 § 1 mom. 5 punkten skall i stämningsansökan uppges på vilka grunder domstolen är behörig, om behörigheten inte annars framgår av stämningsansökan eller av de handlingar som har bifogats den. Det uttryckliga omnämnandet av bilagor i lagrummet kan anses stödja tingsrättens tolkning, dvs. att med en stämningsansökan i rättegångsbalkens 5 kap. 2 § avses själva ansökningshandlingen och inte en helhet som består av stämningsansökan och dess bilagor.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den tingsdomare som fattat beslutet inte hade överskridit sin prövningsrätt som domare. Den tolkning som hovrätten gjorde i sitt beslut kunde emellertid enligt biträdande justitiekanslerns åsikt anses vara positivare med avseende på de grundläggande rättigheterna eftersom den bättre beaktade grundlagens 21 § 1 mom. om rätten att få sin sak behandlad av en domstol.

I det aktuella fallet insåg käranden först efter att ha läst motiveringen till beslutet om att avvisa åtalet hur tingsrätten hade förutsatt att stämningsansökan skulle kompletteras. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade det med tanke på kärandens rättsskydd snarare varit motiverat att i tydliga ordalag redan i uppmaningen att komplettera stämningsansökan meddela att tingsrätten inte beaktar stämningsansökans hänvisningar till bilagor utan att den i sin kompletteringsuppmaning förutsätter att de nämnda omständigheterna skall framgå av själva stämningsansökan.

Käranden konstaterade i sin komplettering av stämningsansökan att de brister i stämningsansökan som avsågs i kompletteringsuppmaningen inte hade preciserats. Från denna synpunkt skulle det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ha varit motiverat att före beslutet om att inte ta upp åtalet till prövning ge en ny kompletteringsuppmaning som närmare angav vilka brister i stämningsansökan det var fråga om.

I kompletteringsuppmaningen hade i och för sig, så som lagen förutsätter, angivits de omständigheter som tingsrätten hade förutsatt att skulle framgå av stämningsansökan. Den tingsdomare som behandlat ärendet bedömdes sålunda inte ha handlat i strid med sin tjänsteplikt och ärendet föranledde inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. Biträdande justitiekanslern meddelade emellertid för kännedom tingsdomaren sin uppfattning om innehållet i uppmaningen att komplettera stämningsansökan (16/31/04 och 940/1/04).

Parternas rätt att få kännedom om utsagor och yttra sig om sammanfattningar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden en tingsrätts ordförande på att en parts skriftliga utsaga skall tillställas motparten samt på bestämmelsen om sammanfattning i rättegångsbalkens 5 kap. 24 § i ett fall där en svarandeparts skriftliga utsaga till tingsrätten inte hade tillställts motparten före förberedelsesammanträdet i ett tvistemål. Ordföranden hade inte heller särskilt berett parterna tillfälle att efter förberedelsesammanträdet yttra sig om den sammanfattning som han upprättat och tillställt parterna (12/1/02).

En utdragen brottmålsrättegång

Rättegången i ett brottmål hade pågått i tio år och sju månader räknat från det att klaganden första gången förhördes som misstänkt i förundersökningen till dess att högsta domstolen avslog klagandens ansökan om besvärstillstånd. Ärendekomplexet hade varit mera omfattande än genomsnittet.

Förundersökningen, som tagit två år och nio månader i anspråk, bestod av två perioder på sammanlagt drygt två år då det varken gjordes förhör eller uppenbarligen inte heller företogs andra undersökningsåtgärder i ärendet. Polisrättningen kunde i sin utredning inte ge någon

förklaring till de långa undersökningspauserna. Förundersökningen hade sammanlagt tagit två år och nio månader i anspråk. Med beaktande av de långa pauserna som inte hade kunnat förklaras på något godtagbart sätt, hade förundersökningen enligt justitiekanslerns åsikt inte gjorts utan onödigt dröjsmål så som förundersökningslagens 6 § förutsätter.

Åtalsprövningen tog närmare fyra år och fyra månader i anspråk. Enligt åklagarämbetets utredning hade åtalsprövningen fördröjts dels av ärendets stora omfattning och dels av behovet av tilläggsutredning och på grund av att åklagaren bytts ut medan åtalsprövningen pågick. Behovet av tilläggsutredning och utbytet av åklagare kunde enligt justitiekanslerns åsikt inte anföras som förklaring till den utdragna åtalsprövningen, eftersom åtalsprövningen ännu efter att tilläggsutredningen inkommit och åklagaren bytts ut hade pågått i över tre år. Justitiekanslern konstaterade att åtalsprövningen skall göras utan dröjsmål också i omfattande och svåra ärenden och ansåg att den tagit oskäligt lång tid i anspråk i detta ärende.

Efter att ärendet inkommit till hovrätten hade det tilldelats en föredragande först ett år och två månader senare. Denne föredragande hade till följd av ett annat ärende varit befriad från avdelningsarbete i ytterligare drygt fyra månader. Hovrättsbehandlingen hade sammanlagt tagit närmare tre år i anspråk. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hovrättsbehandlingen inte hade skett utan ogrundat dröjsmål, med beaktande av att ärendet inte inom en skälig tid efter att det anlänt till hovrätten hade tilldelats en föredragande som haft möjlighet att börja bereda det.

Enligt justitiekanslerns åsikt var behandlingstiden i tingsrätten (7 mån.) och i högsta domstolen (6 mån.) skälig.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om det var fråga om ett omfattande ärende översteg den sammanlagda behandlingstiden den skäliga tid som avses i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention. Förundersökningen, åtalsprövningen och behandlingen i hovrätten hade inte genomförts utan ogrundat dröjsmål, eftersom i den sammanlagda behandlingstiden ingick flera långa passiva perioder. För att de sammanlagda behandlingstiderna i brottmålsrättegångar inte i enskilda fall skall bli oskäligt långa är det enligt justitiekanslerns åsikt motiverat att i mån av möjligheter prioritera ärenden vilkas behandling i processens tidigare skeden har varit utdragen.

Justitiekanslern uppmärksammade polisinsättningen, åklagarämbetet och hovrätten som deltagit i behandlingen av ärendet på att också omfattande brottmål på det sätt som förutsätts i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och 21 § i Finlands grundlag skall behandlas inom en skälig tid utan ogrundat dröjsmål. Justitiekanslern meddelade för kännedom justitieministeriet de synpunkter som han framför i sitt beslut (738/1/04).

Behandlingstiden i en tingsrätt

Hovrätten hade återförvisat ett ärende till tingsrätten där det hade behandlats över tre år innan tingsrätten gav sin dom. Första gången hade ärendet behandlats och domen givits inom några veckor, visserligen då utan att någon stämning givits.

Den tingsdomare som behandlat ärendet och tingsrättens lagman motiverade dröjsmålet med att tingsdomaren bytts ut, med domarnas stora arbetsbörda, med andra ärenden som bedömdes vara mera brådskande, med det obetydliga målsägandeintresset samt med den omständigheten att det inte fanns någon risk för att ärendet preskriberades. Tingsrätten hade också i ett tidigare skede meddelat justitieministeriet att den behövde mera personal.

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade tingsdomaren och lagmannen inte på ett i alla avseenden tillfredsställande sätt kunnat motivera dröjsmålet, med beaktande av att återförvisade ärenden i regel skall behandlas så snabbt som möjligt.

Justitiekanslern uppmärksammade lagmannen och tingsdomaren på grundlagens 21 § 1 mom. enligt vilket var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag (1312/1/03).

Behandlingstiden för besvär

Klaganden hade i enlighet med den besväransvisning som fogats till tekniska nämndens beslut anförts besvär över offentlig upphandling hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen inhämtade med anledning av besvären tekniska nämndens yttrande och klagandens svar. Förvaltningsdomstolen upptog med hänvisning till sin behörighet inte besvären till prövning eftersom ärendet hörde till marknadsdomstolens

behörighetsområde. Förvaltningsdomstolen gav sitt avgörande inom sex månader.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att klagandens ärende inte på det sätt som avses i lagen grundlöst hade dröjt oskäligt länge i förvaltningsdomstolen. Behandlingen av ärenden bör emellertid ordnas på ett sådant sätt att ärenden som inte hör till förvaltningsdomstolens behörighet blir behandlade så snabbt som möjligt. Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för kännedom meddelade förvaltningsdomstolen sin uppfattning om behandlingstiden för ärenden som inte hör till dess behörighetsområde (701/1/03).

Behandling av yrkande på verkställighetsförbud

Klaganden hade i ett tillsättningsärende anfört kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen och yrkat på verkställighetsförbud. Klaganden hade inte fått något separat beslut i förbudsärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om förvaltningsprocesslagens 32 § 1 mom. inte uppställer några skyndsamhets- eller andra krav när det gäller behandling eller avgörande av yrkanden på verkställighetsförbud, är dessa yrkanden emellertid av en sådan natur att de tidsmässigt går före avgörandet i huvudsaken. Behandlingstiden i förvaltningsdomstolen kan uppgå till flera månader. Också av denna orsak kan man på rättsliga grunder förorda ett sådant förfarande att ett verkställighetsärende dels skall behandlas och avgöras före avgörandet i huvudsaken och dels också delges den som framställt yrkandet. Förfarandet kan motiveras också med principen om en rättvis rättegång.

Förvaltningsdomstolen konstaterade i sin utredning att föredraganden i ärendet efter att besvaren inkommit till förvaltningsdomstolen hade frågat sektionsordföranden om behandlingen av yrkandet på verkställighetsförbud. Enligt sektionsordförandens utredning är det inte möjligt att förbjuda verkställighet av beslut av det slag som det här är fråga om och ett sådant yrkande kan endast avslås. Enligt utredningen skulle ingenting ha uppnåtts genom ett verkställighetsförbud.

Förvaltningsdomstolen upphävde tjänsteinnehavarens beslut och stadsstyrelsens rättelsebeslut med motiveringen att de var lagstridiga. Enligt beslutet var det inte längre aktuellt för domstolen att yttra sig om yrkandet på verkställighetsförbud eftersom det för viss tid ingångna tjänsteförhå-

landet hade upphört innan förvaltningsdomstolen gav sitt avgörande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med beaktande av slutresultatet i besvärärendet hade varit av särskild vikt att behandla och avgöra det yrkande som gällde verkställigheten innan huvudsaken avgjordes. Det kan inte anses vara sakligt att ett yttrande som avser ett yrkande på verkställighetsförbud skjuts upp så mycket att det inte längre har någon betydelse.

Biträdande justitiekanslern beaktade i sin bedömning av ärendet de ovan nämnda omständigheter som framgår av förvaltningsdomstolens beslut och uppmärksammade förvaltningsdomstolen samt den förvaltningsrättsdomare som behandlat ärendet och sektionsordföranden på de synpunkter som han anfört om avgörande av yrkandet som gäller verkställighetsförbud och på meddelandet av beslutet.

Biträdande justitiekanslern intog samma principiella ståndpunkt också i ett fall där han för kännedom meddelade förvaltningsdomstolen sina synpunkter på avgörande av ett ärende som gällde verkställighetsförbud och meddelande av beslutet (401/1/03 och 133/1/05).

Översättning av ett avgörande

Klaganden kritiserade den omständigheten att han inte hade fått en översättning till sitt modersmål av högsta förvaltningsdomstolens beslut med anledning av sitt överklagande i ett ärende som gällde omhändertagande av ett barn.

I besvärsskrivelsen till högsta förvaltningsdomstolen kritiserades också bl.a. den omständigheten att socialmyndigheterna i ärendets begynnelsekede hade sänt handlingarna till klaganden på finska, som klaganden inte behärskade. Klaganden hade i bevissyfte hörts vid en muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen. Vid den muntliga förhandlingen hade, i strid med vad som påstods i utredningen, också en tolk varit närvarande. Enligt den tilläggsutredning som en föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen lämnat per telefon hade hans tidigare yttranden om att någon tolk inte varit närvarande vid den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstolen varit baserat på ett uppenbart missförstånd.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att syftet med förvaltningsprocesslagens 77 § 1 mom. 1 punkten är att garantera samma möjligheter till tolk- och översättningshjälp i domstolen som under förvaltningsförfarandet i samma ärende. En förutsättning för skyldigheten att

ordna tolkning har enligt 22 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande varit (och är numera enligt förvaltningslagens 26 § 1 mom.) att ärendet kan inledas på en myndighets initiativ.

Med beaktande av ordalydelsen i förvaltningsprocesslagens 77 § 1 mom. måste också högsta förvaltningsdomstolen för sin del se till att en part får ta del av avgörandet på ett språk som han eller hon förstår. Enbart av den omständigheten att brevväxlingen i högsta förvaltningsdomstolen skett på finska kan man inte dra den slutsatsen att en person som inte enligt vad som framgår av handlingarna behärskar de inhemska språken inte skulle ha något behov att få del av avgörandet på ett annat språk än finska. Vid bedömningen av översättningsbehovet måste också den omständigheten tillmätas betydelse att vid förvaltningsdomstolens muntliga förhandling, i strid med den uppfattning som föredraganden vid högsta förvaltningsdomstolen hade framfört, fanns också en tolk på plats. Det ankommer emellertid i sista hand på en oberoende domstol att ta ställning till behovet av översättning.

Justitiekanslern meddelade för kännedom föredraganden sin åsikt om översättning av avgöranden. Samtidigt konstaterade justitiekanslern att det är skäl att kontrollera om de uppgifter som lämnas i en utredning är korrekta (19/31/04).

Försäkringsdomstolens förfarande i ett olycksfallsärende

Klaganden kritiserade rättegången i ett ärende som gällde olycksfall i arbetet samt det avgörande som givits i ärendet. Enligt klaganden hade han under rättegången inte fått tillfälle att ta del av försäkringsanstaltens yttrande eller bemöta detta. Det var fråga om ett avgörande som givits år 1995.

Prövningen av ärendet avgränsades till att gälla misstanken om procedurfel.

Enligt försäkringsdomstolens utredning började principerna i Europarådets människorättskonvention från och med mitten av 1990-talet beaktas i försäkringsdomstolens rättegångsförfarande. Försäkringsdomstolen började inte höra parterna så som människorättskonventionen förutsatte omedelbart efter att konventionen trätt i kraft. Efter att försäkringsdomstolen fått kännedom om Europeiska människorättsdomstolens avgörande 19.7.1995 (EIT:A-322) började den hösten 1995 förnya förfarandet för hörandet av parterna. Försäkringsdomstolens förfarande har kontinuerligt förändrats och utvecklats. Också de

tillämpliga bestämmelserna har ändrats efter att det nämnda ärendet avgjordes. Numera tillämpar försäkringsdomstolen förvaltningsprocesslagens bestämmelser om hörande av parter. Enligt försäkringsdomstolen ställer högsta domstolens avgörande HD 2004:55 ännu högre krav på försäkringsdomstolens förfarande när parter hörs. När ett ärende inleds på nytt är det skäl att också i tidigare rättegångsmaterial rätta till eventuella brister i detta avseende.

Biträdande justitiekanslern ansåg, med hänvisning till det som försäkringsdomstolen konstaterat i sin utredning, att försäkringsdomstolens förfarande i ärendet kan anses ha varit felaktigt när man granskar det utifrån dess nuvarande förfarande samt med beaktande av de nu rådande uppfattningarna om en rättvis rättegång. Klaganden borde för kännedom ha tillställts försäkringsbolagets bemötande och tilläggsbemötande samt beretts tillfälle att inkomma med ett genmäle. Biträdande justitiekanslern ansåg att det i detta ärende, trots det konstaterade procedurfel, inte fanns någon anledning att i enlighet med 6 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet att framställa om återbrytande av det lagkraftvunna beslutet. Biträdande justitiekanslern hänvisade ytterligare till 53 d § (893/1994) i lagen om olycksfallsförsäkring och konstaterade att klaganden själv hade möjlighet att använda de extraordinära rättsmedel som avses i bestämmelsen (1393/1/04).

Försäkringsdomstolens förfarande i ett besvärärende

Klaganden kritiserade Folkpensionsanstaltens och rättsinstansernas förfarande i ett besvärärende som gällde boenderelaterade rätten till social trygghet. Klaganden bad justitiekanslern ingripa i ett ärende där besvärprocessen tagit oskäligt lång tid i anspråk. Klaganden bad justitiekanslern också undersöka Folkpensionsanstaltens och prövningsnämndens motiveringar som han ansåg vara diffusa samt delvis sakna stöd i lag.

Justitiekanslern konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande till frågan om behandlingstiden.

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. Utredningen stödde inte påståendet att försäkringsdomstolen vid behandlingen av klagandens

besväravgörande grundlöst skulle ha fördröjt behandlingen av ärendet. Enligt justitiekanslern fanns det dock anledning att kritisera försäkringsdomstolens utredning vari den uppgav semestrar som orsak till den långa behandlingstiden. Han uppmärksammade försäkringsdomstolen på vikten av att behandla besvärssärenden utan dröjsmål samt på vikten av att effektivisera behandlingen av ärendet.

I fråga om försäkringsdomstolens motivering konstaterade justitiekanslern att enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall envars rätt att få motiverade beslut tryggas genom lag. Enligt förvaltningsprocesslagens 53 § skall beslut motiveras. Av motiveringen skall framgå de omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet samt den rättsliga grunden för avgörandet.

Med tanke på parternas rättssäkerhet och även förtroendet för domstolarna är det viktigt att domstolarnas och rättsinstansernas motiveringar är tillräckligt noggranna och detaljerade.

Enligt försäkringsdomstolens yttrande överensstämde avgörandet i ärendet med vedertagen rättspraxis. Enligt justitiekanslerns uppfattning hade försäkringsdomstolens motiveringar i ärendet emellertid kunnat vara mera detaljerade. I dem kunde utförligare ha redogjorts för förarbetena till den tillämpade lagen (RP 287/1993 rd, s. 12). Försäkringsdomstolen hänvisade till förarbetena endast i allmänna ordalag. Det hade också varit på sin plats att ta ställning till det som klaganden anförde i sitt besvärssärende och bemötande, dvs. att klaganden i enlighet med lagarna om utrikesförvaltningen hade "flyttat" till Finland permanent från och med att klaganden flyttade ihop med sin make i Haag.

Justitiekanslern meddelade för kännedom försäkringsdomstolen sin uppfattning om saken (1044/1/04).

En tingsrätts utlåtande i ett utnämningsärende

Lagman A hade i sitt utlåtande till hovrätten i ett utnämningsärende konstaterat att sökanden B på grund av sin långsamhet var olämplig för uppgiften och bett att för B få ordna ett särskilt "snabbhetstest" i det fall att B föreslogs bli utnämnd till tjänsten. I sitt utlåtande hade A inte motiverat sitt påstående om B:s långsamhet utan endast i allmänna ordalag hänvisat till sin erfarenhet av denne i föredragandeuppgifter närmare tio år tidigare.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara tolkbart om utlåtandet till denna del uppfyllde

det krav på motivering som anges i 10 § i lagen om utnämning av domare. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det med tanke på utlåtandets slutresultat ha varit viktigt att i motiveringen fästa avseende också vid de för utlåtandet centrala faktapåståendena.

Den i utlåtandet framförda begäran att det skulle ordnas ett särskilt snabbhetstest för B kunde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt i den framförda formen och i saksammanhanget rentav tolkas som ett slags spydighet, i synnerhet som den avsåg att en av sökandena skulle behandlas avvikande från de övriga. Ordvalet kunde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt anses vara osakligt från B:s synpunkt, i synnerhet med beaktande att det var fråga om ett yttrande som var relevant för det med tanke på B:s rättigheter viktiga utnämningsärendet.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde yttrandet i det sist nämnda avseendet kritiseras med beaktande av statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. Enligt den nämnda bestämmelsen skall en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter, vilket enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ställer vissa krav också på språkbruket i tjänsteärenden (1439/1/03).

Övriga ställningstaganden

Högsta domstolens presidents deltagande i lagberedning och behandlingen av sällningsärenden i högsta domstolen

En juridikprofessor bad justitiekanslern undersöka högsta domstolens presidents förfarande när denne förutsåg verkningarna av en lag som behandlades i riksdagen samt dennes eventuella jäv i högsta domstolen.

Det var fråga om lagstiftning som gällde revidering av hovrättsförfarandet (Regeringens proposition 91/2002 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om anförande av besvär hos hovrätten och om behandlingen av besvärssärenden i hovrätten) och om behandlingen i riksdagens lagutskott. Presidenten hade efter att lagutskottets betänkande blivit klart deltagit i en förhandling där man dryftat frågan om att återta propositionen i fråga. Detta berodde på att ett i lagpaketet ingående förslag om den s.k. sällningsparagrafen (RB 26:22) hade ändrats i lagutskottet. Paragrafen hade fått en utformning som inte tillfredsställde vissa hovrätter på grund av risken för anhopning av ärenden. Dessa hovrätter ville i större utsträckning sälla de

mål som gick till huvudförhandling än vad som föreföll vara möjligt enligt den ordalydelse som bestämmelsen fick i lagutskottet.

Klaganden bad justitiekanslern undersöka om högsta domstolens president hade handlat på ett sätt som var förenligt med hans tjänsteplikter när han deltog i förhandlingen i riksdagen. Klaganden ansåg att presidenten hade lovat eller åtminstone låtit förstå att högsta domstolen skulle tolka sållningsparagrafen på ett visst sätt som stämde överens med motiveringen till lagutskottets betänkande och skiljde sig från lagens ordalydelse samt att högsta domstolen skulle ändra sin vedertagna praxis i fråga om tolkningen av rättegångsbalkens 26 kap. 15 §. Klaganden bad också att det skulle prövas om presidenten på grund av sina ställningstaganden hade blivit jävig att som ledamot av högsta domstolen behandla och avgöra redan gjorda och framtida ansökningar om besvärstillstånd samt besvär över hovrätternas sållningsbeslut.

I ärendet inhämtades högsta domstolens presidents yttranden, klagandens bemötande samt justitieministerns yttrande.

Justitiekanslern gjorde i sitt avgörande en bedömning av de bevis som förelåg i ärendet, av sakkunniguppdraget i samband med lagberedningen och av domarens möjligheter att delta i behandlingen av rättegångsärenden där det tillämpades bestämmelser som han varit med om att bereda.

Högsta domstolens president hade efter att lagutskottet gett sitt betänkande före plenarbehandlingen på inbjudan av lagutskottets ordförande deltagit i ett möte där man som ett alternativ hade övervägt möjligheten att regeringen eventuellt skulle återta sin proposition. Lagutskottets ordförande hade presiderat över mötet i vilket deltog bl.a. justitieministern, justitieministeriet lagstiftningsdirektör och Helsingfors hovrätts president. Av bevisningen i ärendet kunde man inte dra några slutsatser om exakt vad högsta domstolens president yttrat under mötet. På sin höjd kunde man bilda sig en uppfattning om hans allmänna inställning i ärendet. Betydelsen av hans yttranden i ett ärende som detta kunde också tolkas på olika sätt beroende på utgångspunkten. Det kunde inte längre utredas exakt vilka uttryck och ordval presidenten använt och det var sålunda nödvändigt att utgå från det som han uppgav i sina egna yttranden till justitiekanslern.

I fråga om sakkunniguppdraget konstaterade justitiekanslern att Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis ger stöd för en sådan tolkning att domare, för undvikande av att deras opartiskhet ifrågasätts och de eventuellt blir

jäviga, skall förhålla sig mera restriktivt än andra tjänstemän när det är fråga om deltagande i beredningen av lagstiftning som de kommer att tillämpa som domare. Justitiekanslern har emellertid i detta avseende ansett det vara lämpligt att också representanter för rättsväsendet kan kallas att delta i utredningen av lagstiftningens konsekvenser då riksdagen och även regeringen så önskar. Om denna möjlighet skulle uteslutas skulle viktig sakkunskap gå förlorad. Av betydelse i detta avseende är också riksdagens, utskottens och riksdagsledamöternas rätt att få information i enlighet med grundlagens 47 §. Det ligger i samhällets intresse att domarnas sakkunskap kan utnyttjas i samband med lagberedning. Denna synpunkt accentueras i det aktuella fallet där det var fråga om utredning av lagstiftningens konsekvenser för rättegången, dvs. om lagstiftning som domarna måste vara väl förtrogna med i sitt arbete. Det föreligger ingen väsentlig skillnad mellan å ena sidan ett sakkunniguppdrag i ett riksdagsutskott och å andra sidan ett annat möte som riksdagen bett eller uttryckt en förhoppning om och där lagstiftningens konsekvenser behandlas. Jävsaspekten skall i situationer som denna tillämpas efter övervägande och den skall begränsas till fall där domaren de facto har en avgörande ställning när det gäller tillkomsten av en författning.

Högsta domstolens president handlade inte i strid med sina tjänsteplikter då han på kallelse av ordföranden för riksdagens lagutskott efter att utskottets betänkande blivit klart deltog i en förhandling som också regeringen ansåg behövlig och där det var fråga om att eventuellt återta en proposition. Av handlingarna framgår inte att högsta domstolens president i det sammanhanget skulle ha yttrat något som kunde anses strida mot hans tjänsteplikt.

Beträffande jävsfrågan konstaterade justitiekanslern att ingenting i ärendet tydde på att högsta domstolens president lovat eller förbundit sig till att högsta domstolen eller han själv skulle förhålla sig på ett visst sätt i fråga om besvärshandlingen som gällde hovrätternas sållningsbeslut. Justitiekanslern ansåg det vara klart att presidenten inte ens kunde väntas ge något löfte om hur högsta domstolens avdelningar skulle förhålla sig till enskilda ärenden som de behandlade. Presidenten hade som juridisk expert gjort sannolikhetsbedömningar av vilka konsekvenser den lagstiftning som riksdagen behandlade kunde få på ett allmänt plan. Lagändringar kan i sig alltid inverka också på situationer där annan lagstiftning tolkas. Presidentens förfarande inne-

höll inga element som på ett allmänt plan skulle innebära att han blev skyldig att avhålla sig från att i högsta domstolen ta ställning till ärenden som gäller sällningsförfarandet.

Med beaktandet av Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis är jävsdefinitionen eventuellt tolkbar i det aktuella fallet. Konstatandet av domarjäv på basis av omständigheter som är beroende av prövning i enskilda rättegångsändanden ankommer inte på justitiekanslern utan i sista hand på domstolen, i enlighet med rättegångsbalkens 13 kap. 9 § (441/2001) och under de förutsättningar som anges i det nämnda kapitlets 8 §.

En kopia av justitiekanslerns beslut sändes till högsta domstolen för kännedom och för att delges domstolens övriga ledamöter samt till justitieministeriet för kännedom (1217/1/04).

Utredning av ersättningsanspråk under en brottmålsrättegång

En tingsrätt hade behandlat ett brottmål utan att i enlighet med 3 kap. 10 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål ge målsäganden möjlighet att inom en viss tid framställa sina anspråk och grunderna för anspråken till domstolen, vid äventyr att anspråken annars kunde avvisas i samband med behandlingen av brottmålet. Tingsdomaren hade i ett trafikbrottmål på basis av förundersökningen ansett det vara oklart om målsägandena hade anspråk som kunde tas upp till prövning och bad sålunda åklagaren utreda om det fanns sådana ersättningsanspråk.

Åklagaren hade skriftligen bett målsägandena underrätta antingen åklagaren eller tingsrätten om huruvida de i samband med rättegången ville framställa ersättningsanspråk. I brevet konstaterades att domstolen i det fall att målsägandena ville framställa ersättningsanspråk "torde stämma in målsägandena till rätten och be honom utreda sina anspråk". Målsägandena hade förstått saken så att de senare skulle inkallas till tingsrätten i samband med att ärendet behandlades. I brevet hade inte satts ut någon tidsfrist för svar.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det i ärendet inte framkommit rättsliga grunder för att misstänka att åklagaren gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande. Med tanke på brevet informativitet hade det emellertid varit skäl att ange inom vilken tid målsägandena borde ha reagerat. Denna omständighet samt det faktum att åklagaren förmedlade domarens budskap kunde emellertid enligt biträdande justitiekans-

lerns åsikt hänföras till kategorin god åklagarsed och var sålunda en fråga som det snarare ankom på åklagarväsendets ledning än på den högste laglighetsövervakaren att bedöma.

Biträdande justitiekanslerns konstaterade att det i sista hand är rättens ordförande som svarar för beredningen av ett ärende och som sålunda skall se till att målsägandena i enlighet med 3 kap. 10 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål ges möjlighet att framställa sina anspråk till domstolen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på tingsrättens skyldighet i detta avseende (21/1/04).

Rättegångens längd samt kravet på en rättvis rättegång

I artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen föreskrivs om minimiförutsättningarna för en rättvis rättegång. Enligt Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis får en rättvis rättegång inte vara oskäligt lång. T.ex. i fallet Pitkänen som gällde Finland (9.3.2004) ansåg Europeiska människorättsdomstolen att en rättegång som tagit över sju år i anspråk innebar ett brott mot bestämmelsen om rättvis rättegång i artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen.

Klagomålet gällde en patenttvist som blev anhängig vid Helsingfors tingsrätt 4.9.1995. Tingsrätten gav en mellandom 19.12.1997. Mellandomen överklagades till Helsingfors hovrätt som beslöt återförvisa ärendet 31.8.1999. Högsta domstolen beslöt 12.9.2000 avslå ansökan om besvärstillstånd. Ärendet återförvisades till Helsingfors tingsrätt där det 20.9.2000 tilldelades en avdelning. Tingsrätten gav sitt beslut 11.11.2002. Då klagomålet prövades var behandlingen i hovrätten inte ännu avslutad.

Behandlingen av patenttvisten i underrätten hade pågått 4.9.1995–19.12.1997 och 20.9.2002–11.11.2002, dvs. sammanlagt över fyra år. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde detta med beaktande av målets art inte anses vara en oskäligt lång tid eller stridande mot förpliktelserna i människorättskonventionen. Behandlingen i hovrätten hade tagit ca fyra år i anspråk, även om hovrättsbehandlingen inte ännu var avslutad då biträdande justitiekanslern prövade ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att det faktum att den patenttvist som avsågs i klagomålet redan i över nio och ett halvt år hade behandlats i olika rättsinstanser kunde kritiserats med beaktande av artikel 6.1. i

Europeiska människorättskonventionen och Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis. Den omständigheten att det var fråga om ett relativt komplicerat patentärendet som i olika skeden behandlats av olika rättsinstanser minskar men eliminerar inte helt det klandervärda i den utdragna behandlingen av ärendet. Även om inget av de enskilda behandlingsskedena i underrätten, hovrätten eller högsta domstolen i sig varit oskäligt långt, kan den sammanlagda behandlingstiden på över nio och ett halvt år anses vara oskäligt lång. Ärendet är dessutom fortfarande anhängigt i hovrätten. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom justitieministeriet sin uppfattning om saken (42/1/05).

Motivering av en dom

Hovrätten hade som en grund för en dom nämnt en tvistig omständighet utan att i motiveringen ange på vilken grund den ansåg omständigheten vara utredd. I sin utredning konstaterade hovrätten att den hade utgått från en omständighet som under huvudförhandlingen förts fram antingen av parterna eller vittnena och att det ett år efter huvudförhandlingen inte längre var möjligt att i detalj utreda grunden för konstaterandet. Enligt rättegångsbalkens 24 kap. 4 § skall i domskälen redogöras för på vilken grund en tvistig omständighet har styrkts eller inte styrkts. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det hade varit förenligt med den bestämmelse som nämndes i fallet att som stöd för konstaterandet i fråga om bevisningen hänvisa till vems eller vilka personers utsagor hovrätten stödde sig på då den ansåg att den ifrågavarande omständigheten hade styrkts.

I hovrättens dom uppgavs inte vilken bestämmelse som tillämpats. I sin utredning konstaterade hovrätten att den tillämpat konsumentskyddslagen. Enligt rättegångsbalkens 24 kap. 4 § skall i domskälen anges de omständigheter som avgörandet grundar sig på. Biträdande justitiekanslern anser att som ett minimikrav i detta avseende kan anses att den tillämpade rättsnormen uppges. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i detta fall skulle ha varit förenligt med rättegångsbalkens 24 kap. 4 § att i domen uppge vilka bestämmelser som tillämpats, för att parten inte skulle lämnas i ovisshet om vilken bestämmelse hovrätten tillämpat då den avgjorde ärendet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom de hovrättsledamöter som avgjort ärendet samt föredraganden sina synpunkter på motivering av domar (428/1/04).

Rättskipningens oavhängighet och domarens straffrättsliga ansvar

Högsta domstolen hade på framställning av biträdande justitiekanslern återbrutit en tingsrätts dom i ett brottmål på grund av felaktig lagtillämpning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sin framställning om återbrytande att tingsrätten tillämpat en strafflagbestämmelse på ett sätt som gick utanför dess ordalydelse och som sålunda stred mot den straffrättsliga legalitetsprincipen.

I ett klagomål ombads justitiekanslern väcka åtal mot en tingsdomare och mot de nämndemän som deltagit i tingsrättens dom, eftersom de enligt klagandens synpunkt handlade i strid med sina tjänsteplikter då de i domen avvek från lagens ordalydelse.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar att man med fog kan ha olika åsikter om lagtolkning och bevisbedömning. Även om en högre instans kommer till ett annat slutresultat än underrätten betyder detta inte ännu i sig att de domstolsledamöter som deltagit i den lägre instansens avgörande genom sin lagtolkning gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt eller oaktsamhet.

Även om en domstols lagtolkning inte håller för en kritisk rättslig granskning innebär detta enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte i sig att domstolens ledamöter handlat på ett straffbart sätt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att vår rättsordning i själva verket implicit godtar att domstolar kan komma fram till olika slutresultat och att hela besvärssystemet bygger på detta faktum.

Med beaktande av grundlagens bestämmelser om den dömande maktens oavhängighet samt domstolarnas omfattande prövningsrätt i rättskipningsärenden ansåg biträdande justitiekanslern att det inte fanns rättsliga grunder för att anse att den tingsdomare och de nämndemän som deltagit i tingsrättens dom på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 § av oaktsamhet skulle ha brutit mot sin tjänsteplikt enligt de bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning (728/1/05).

Utnyttjande av uppgifter som lämnats som rätts hjälp i ett brottmål

En hovrätt bad justitiekanslern ge ett utlåtande i ett tjänsteåtalsärende som en målsägande väckt mot en tingsdomare.

Det var i ärendet fråga om användning av uppgifter och handlingar som utlämnats av schweiziska myndigheter i ett brottmål som var anhängigt i tingsrätten.

Rättsmyndigheten i Schweiz hade i enlighet med lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden sändt uppgifter till förundersöknings- och åklagarmyndigheterna i Finland. Tingsrätten hade bitt förbundsstaten Schweiz meddela om de uppgifter och dokument som Schweiz lämnat ut fick användas i tingsrätten i ett brottmål som gällde grov förskingring. Uppgifterna hade begärts i samband med ett ärende som gällde förut-sättningsarna för s.k. dubbel straffbarhet.

Justitieämbetet i Schweiz begränsade i sitt svar till tingsrätten användningen av de i samband med rättshjälpen utlämnade uppgifter på så sätt att de inte fick användas för undersökning av brottsmisstankar mot svaranden efter att svarandens make avlidit. Tingsrätten fattade emellertid ett beslut enligt vilket uppgifterna och dokumenten fick användas som bevis vid rättegången och som övrigt rättegångsmaterial. Hovrätten ansåg för sin del att de finländska domstolarna utöver de villkor som Schweiz tidigare ställt var skyldiga att iaktta också de villkor som Schweiz uppställt i sitt svar till tingsrätten.

Justitiekanslern konstaterade i sitt yttrande till hovrätten att rättshjälpslagens 27 § 2 mom. förpliktar finska myndigheter att iaktta de begränsningar för användningen av uppgifter som har bestämts av den stat som lämnat rättshjälp. De schweiziska myndigheterna har uteslutande behörighet att tolka schweizisk lagstiftning och därmed behörighet att besluta om användningen av uppgifter som har lämnats eller skall lämnas som rättshjälp. Såsom hovrätten konstaterat i sitt avgörande kan av konventionen inte härledas ett sådant förbud att en stat som lämnat rättshjälp inte senare skulle kunna precisera och korrigera sina begränsade villkor för användningen av uppgifter.

Justitiekanslern konstaterade i sitt yttrande att tingsrättens dom överklagats till hovrätten. Enligt hovrättens beslut skulle materialet i fråga inte ha fått användas som bevis vid rättegången om grov förskingring. Enligt handlingarna hade åklagaren under tingsrättsbehandlingen också lagt fram ett alternativt åtal för grovt ocker som enligt åtalet hade begåtts innan svarandens make avlidit. Tingsrätten hade visserligen inte behandlat åtalet men till denna del skulle hovrätten ge sitt avgörande i samband med avgörandet av det primära åtalet. Ärendet hade likaså överklagats till hovrätten till den del som uppgifterna, som

enligt hovrättens åsikt inte skulle ha fått tas emot som bevisning, hade haft betydelse för den fällande domen. Med hänvisning till det som anförts ovan stannade justitiekanslern för att det fanns skäl att förena sig om det straffyrkande med anledning tingsdomarens förfarande som avsågs i hovrättens begäran om yttrande (34/31/05).

Framställning om återbrytande

Ett skenäktenskap dömdes som ett registeranteckningsbrott

Genom tingsrättens dom som vunnit laga kraft hade A, B, C, D och E dömts för registeranteckningsbrott till fyramånaders fängelsestraff, F för anstiftan till fyra av de nämnda brotten till ett villkorligt tvåmånaders fängelsestraff och G för medhjälp till tre av de nämnda brotten till ett villkorligt fyramånaders fängelsestraff.

Enligt domen hade A, B, C och D var på sitt håll ingått äktenskap för att bereda sig ekonomisk nytta och utan avsikt att i verkligheten ta sin partner till äkta make. Genom att svara "ja" på vigselförrättarens fråga hade de föranlett denne att i befolkningsregistret göra osanna och rättsligt betydelsefulla felaktiga anteckningar om ingående av äktenskap och sålunda gjort sig skyldiga till registeranteckningsbrott. I fråga om den gärning som tillräknades E hänvisades i domen till den i stort sett motsvarande gärningsbeskrivning som åklagaren framfört. I alla dessa äktenskap var den ena maken finländsk och den andra ryssländsk.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten i sin fällande dom genom tolkning hade gett strafflagens bestämmelser en innebörd som med beaktande av bestämmelsernas ordalydelse och förarbeten samt den straffrättsliga legalitetsprincipen föll utanför de tolkningsalternativ som är acceptabla från rättslig synpunkt.

Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning till högsta domstolen om återbrytande av tingsrättens dom i enlighet med rättegångsbalkens 31 kap. 8 § 4 punkten. Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom 6.7.2005. Biträdande justitiekanslerns beslut har i sin helhet tagits in i avsnitt 7 och refereras även i avsnitt 3 på s. 48 (321/1/04).

Granskning av straffdomar

För granskningen av straffdomar skall justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande

anvisningar tillställa justitiekanslersämbetet visa 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 §. 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 vederböran-

de 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.

År 2005 granskades sammanlagt 7091 straffdomar och avgjordes 173 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen. Fem av fallen hade blivit anhängiga år 2003, 15 år 2004 och de övriga år 2005. Ett av fallen ledde till tjänsteåtal. Sex av fall ledde till anmärkning medan 49 fall ledde till meddelande eller annat ställningstagande. De handlingar som inhämtades i de övriga fallen eller den förklaring som ordföranden gav i ärendet 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 i granskningen uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Domare	—	—	—	—	1	7	4	12	4	6	18	28	43	33	49

Tjänsteåtal

Åtalsprövning med anledning av att en lagman misstänktes för tjänstebrott

Biträdande justitiekanslern beslöt väcka åtal mot en lagman som fungerat som tingsrättens ordförande, för misstanke om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Lagmannen hade dömt till straff för en gärning efter att åtalsrätten hade preskriberats. Ett referat av biträdande justitiekanslerns avgörande ingår i avsnitt 7.

Östra Finlands hovrätt gav 16.2.2006 lagmannen en varning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Avgörandet har vunnit laga kraft (142/30/03).

Anmärkningar

Preskription av åtalsrätt

Tingsrätten hade dömt svaranden till straff för åtta gärningar. Åtalsrätten för fyra av gärningarna hade preskriberats innan stämningen delgivits svaranden.

Domstolen hade dömt svaranden för lindrigare gärningsformer än de som nämndes i åtalet. De gärningar som avsågs i det primära straffyrkandet var inte preskriberade när stämningen delgavs.

Enligt vad som utretts hade avgörandet tillkommit utan att det observerats att gärningen var preskriberad.

Hovrätten hade sedermera rättat felen efter att parterna anfört besvär.

Bedömningen förutsatte ett ställningstagande till frågan om när rekvisitet för ett oaktsamt tjänstebrott är uppfyllt. På de grunder som nämndes i beslutet ansåg biträdande justitiekanslern att gärningen kunde betraktas som obetydlig så som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

I fråga om nämndemännens ansvar konstateras i beslutet att av det material som stod till buds inte framgick omständigheter som talade för att nämndemännen hade haft ansvarsgrundande anledning att uttryckligen fästa avseende vid preskriptionsfrågan.

Den tingsdomare som varit rättens ordförande gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för den felaktiga domen (1/30/04).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden 18.10.2004 gick ut 31.1.2005. Prövotiden underskred avsevärt den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § 1 mom. Ordföranden som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådets en anmärkning för det felaktiga förfarandet (87/30/05).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden 10.2.2005 löpte ut 31.12.2008. Prövotiden överskred avsevärt den maximitid på tre år som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § 1 mom. Ordföranden som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådets en anmärkning för det felaktiga förfarandet (134/30/05).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som svaranden ådömts 16.3.2005 gick enligt en anteckning i domen ut 30.4.2005. Denna prövotid underskred avsevärt den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § 1 mom. Ordföranden som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet för framtiden en anmärkning för det felaktiga förfarandet (141/30/05).

Avräkning för frihetsberövande

I ett domslut hade gjorts en felaktig anteckning om tiden för frihetsberövandet och dessutom hade det frihetsberövande som skulle avräk-

nas från straffet räknats på fel sätt. Från straffet hade sålunda avräknats över två månader för mycket. Ordföranden gavs en anmärkning i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (6/30/04).

De frihetsberövanden som i enlighet med strafflagens 6 kap. 13 § avräknades från två genom samma dom dömda svarandes fängelsestraff underskred de verkliga tiderna för frihetsberövandet.

Eftersom felen rättats i samband med verkställigheten föranledde ärendet inga andra åtgärder än att den ordförande som var ansvarig för felen med stöd av 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet för framtiden gavs en anmärkning för det felaktiga förfarande (79/30/04).

Meddelanden

Tillämpning av strafflagens 2 kap. 2 §

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 1 mom. i ett fall där svaranden ådömts ett fängelsestraff som underskred den allmänna minimitiden för fängelsestraff. Straffet hade lindrats genom att ett tidigare straff som ådömts svaranden hade beaktats (62/30/04).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 2 mom. i fjorton fall där fängelsestraff som underskred tre månader i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla månader (42/30/05, 57/30/05, 63/30/05, 65/30/05, 68/30/05, 69/30/05, 70/30/05, 77/30/05, 78/30/05, 82/30/05, 83/30/05, 94/30/05, 96/30/05 och 153/30/05), i tre fall där fängelsestraff som underskred tre månader i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla månader och dagar (2/30/05, 73/30/04 och 81/30/05) och i ett fall där en tre månaders dom i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla dagar (92/30/05).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmandet av prövotiden för villkorliga fängelsestraff i två fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i strid med strafflagens 2 b kap. 3 § hade bestämts vara tre år och en dag (3/30/05 och 61/30/05) och i ett fall uppmärksammades

ordföranden på tillämpningen av strafflagens 2 b kap. 3 § eftersom prøvotiden för ett villkorligt fängelsestraff i strid med lagrummet hade dömts vara kortare än ett år (74/30/04).

Avräknande av tiden för frihetsberövande

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 6 kap. 13 § i tre olika fall där från straffet med stöd av lagrummet hade räknats av en tid som var längre än det faktiska frihetsberövandet (78/30/04, 66/30/05 och 156/30/05).

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

Ordföranden uppmärksammades på tillämpningen av strafflagens 7 kap. 6 § i två fall där svarandens straff i strid med lagrummet hade lindrats genom beaktande av en dom som inföll före de gärningar som tillräknats svaranden (81/30/04 och 72/30/05).

Samhällstjänst

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet när ett fängelsestraff omvandlas till samhällstjänst i ett fall där svarandens samhällstjänst underskred den minimitid på 20 timmar som föreskrivs i 1 § i lagen om samhällstjänst (126/30/05).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet när samhällstjänst förvandlas tillbaka till fängelse i ett fall där samma förvandlingsrelation inte hade tillämpats som i den ursprungliga domen om samhällstjänsten (58/30/05).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid förvandling av samhällstjänst till fängelsestraff i ett fall där två förordnanden om samhällstjänst hade förvandlats till ett gemensamt fängelsestraff. I lagen finns ingen bestämmelse om sammanslagning om samhällstjänst i sådana fall (162/30/03).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

Ordföranden uppmärksammades på tillämpningen av vägtrafiklagens 75 § i fyra fall där bl.a. svarande som dömts för rattfylleri inte hade meddelats körförbud och domstolen inte över hu-

vud taget hade behandlat frågan om körförbud (6/30/05, 35/30/05 och 150/30/05).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av vägtrafiklagens 75 § i ett fall där bl.a. en person som dömts för rattfylleri inte hade meddelats körförbud (80/30/04).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av vägtrafiklagens 79 § 2 mom. i tre fall där svaranden meddelats villkorligt körförbud med en prøvotid som i strid med lagrummet underskred ett år (97/30/05, 98/30/05 och 99/30/05) och i ett fall där prøvotiden för villkorligt körförbud i strid med lagrummet hade bestämts vara tre år och en dag (4/30/05).

Upprättande av domslut

I ett domslut hade inte nämnts en av de gärningar som tillräknats svaranden i domen. Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättandet av domslut (25/30/05).

Skrivfel

En domare som var ansvarig för en dom uppmärksammades med anledning av tio skrivfel på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättandet av domslut. Ett klart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning. I de aktuella fallen var felen emellertid av en sådan art att de kunde påverka verkställigheten av ett eventuellt fängelsestraff. Domstolen hade inte på eget initiativ upptäckt och rättat felen.

I ett av fallen hade ett villkorligt fängelsestraff på ett år som ådömts svaranden till följd av ett skrivfel angetts vara en dag långt (84/30/05).

I ett annat fall hade prøvotiden för ett villkorligt fängelsestraff antecknats upphöra redan innan domen givits (41/30/05).

I två fall hade prøvotiden för ett villkorligt straff antecknats upphöra den dag då domen gavs (28/30/05 och 38/30/05). I det andra av dessa fall hade skrivfelet på initiativ av rättregistercentralen korrigerats i tingsrättens meddelande om avgörandet. I domslutet hade felet rättats först efter att begäran om förklaring avsänts. I avgörandet konstaterades att skrivfelet omedelbart borde ha korrigerats också i domslutet.

I fyra fall hade prøvotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats vara

kortare än den i strafflagens 2 b kap. 3 § stadgade ett års minimitiden (82/30/04, 87/30/04, 49/30/05 och 54/30/05).

I två fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats vara längre än den maximitid som anges i strafflagens 2 b kap. 3 § (31/30/05 och 76/30/05).

I samband med granskningen av straffdomar gjorda framställningar om återbrytande

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade i fyra fall dömt svaranden för en eller flera gärningar för vilka åtalsrätten preskriberats innan stämningens delgivits svaranden. Därför framställdes återbrytande av domarna (9/30/05, 53/30/05, 118/30/05 och 120/30/05).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde en år 2004 gjord framställning om återbrytande. Högsta domstolen rättade tingsrättens dom så att åtalet för den preskriberade gärningen förkastades och det ådömda straffet sänktes (142/30/03). Se även s. 78 och referatet av beslutet på s. 174.

Åklagare

Anmärkning

Dröjsmål med åtalsprövning

Åtalsrätten för ett brottmål som gällde misstanke om gäldenärsbedrägeri preskriberades under åtalsprövningen. Innan ärendet preskriberades hade det varit hos åklagaren för prövning redan i ca två och ett halvt år. Först efter drygt åtta år fattade åklagaren ett beslut om att inte väcka åtal i ärendet på grund av att åtalsrätten var preskriberad. Den ledande häradsåklagare som svarat för åtalsprövningen uppgav i sin utredning att han av misstag inte hade avgjort ärendet förrän åtalsrätten var preskriberad. Biträdande justitiekanslern gav den ledande häradsåklagaren en anmärkning på grund av detta.

Enligt lagen om allmänna åklagare skall åklagaren sköta om förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret vid behandlingen av brottmål samt vid åtalsprövning och rättegångar, enligt vad

parternas rättsskydd och allmän fördel kräver. I samband med därtill hörande rättsliga avgöranden och övriga åtgärder skall åklagaren vara opartisk samt sköta sina uppgifter utan onödigt dröjsmål och på ett ekonomiskt sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det med tanke på förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret är nödvändigt att åtalsrätten i ärenden som undergår åtalsprövning inte hinner preskriberas till följd av åtalsprövningens långsamhet eller åklagarens vårdslöshet. Det är viktigt att åtalsprövningen sker utan oskäligt dröjsmål också med beaktande av att var och en i enlighet med grundlagens 21 § och artikel 6 i Europarådets människorättskonvention har rätt att få sin sak behandlad utan dröjsmål inom en skälig tid. Åklagarens vårdslöshet som leder till att åtalsrätten preskriberades kan enligt biträdande justitiekanslerns åsikt vara ägnad att försvaga det allmänna förtroendet för åklagarnas förmåga att sköta sina uppgifter (774/1/05).

Meddelande

Dröjsmål med åtalsprövning

Åtalsprövningen i ett brottmål hade tagit närmare fyra år och fyra månader i anspråk. Enligt åklagarämbetets utredning var bidragande orsaker till detta, vid sidan av det omfattande ärendet, behovet att göra tilläggsundersökningar samt att åklagaren bytts ut under åtalsprövningen. Enligt justitiekanslerns åsikt kunde behovet av tilläggsundersökningar och utbytet av åklagaren inte förklara dröjsmålet, eftersom den nyutnämnde åklagaren därefter hade prövat ärendet i ytterligare tre år. Justitiekanslern konstaterade att åtalsprövningen också i omfattande och svåra ärenden skall göras utan dröjsmål och ansåg att åtalsprövningen i detta ärende hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Ärendet refereras också på s. 69 (738/1/04).

Utsökning

Meddelanden

Förfarandet i ett ärende som gällde ansökan om sjukdagpenning, anmälan om yrkessjukdom och anlitande av företagshälsövärd

Enligt ett klagomål hade en ledande häradsfodge försummat sin tjänsteplikt genom att inte

ansöka om dagpenning för sökanden enligt sjukförsäkringslagen. Enligt klagomålet hade den ledande häradsfogden dessutom försummat att upprätta och till Statskontoret sända en anmälan om yrkessjukdom. Klaganden hade enligt skrivelsen också förbjudits att anlita företagshälsovårdens tjänster.

Den ledande häradsfogden ansåg i sin utredning att det ankom på ämbetsverket endast att ansöka om den del av sjuklönen som tillkom ämbetsverket. Ansökningstiden för denna var fyra månader retroaktivt. Enligt den ledande häradsfogdens utredning hade klaganden inte gjort anmälan om yrkessjukdom till arbetsgivaren. Den ledande häradsfogden ansåg att enbart anteckningen "misstanke om yrkessjukdom" på ett läkarintyg inte utgjorde en anmälan om yrkessjukdom. Enligt utredningen skulle han också annars i egenskap av arbetsgivarens representant ha haft rätt att tillämpa lagen på så sätt att han hade kunnat lämna anmälan ogjord, eftersom sjukdomen inte omfattades av tillämpningsområdet för yrkessjukdomslagen och -förordningen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att klaganden skulle ha fått Folkpensionsanstaltens beslut tidigare om häradsfogdens exekutionsverk i ett tidigare skede tillställt anstalten det läkarutlåtande och den dagpenningansökan som klaganden lämnat in. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det vara tolkbart om häradsfogden hade varit skyldig att i enlighet med 39 § i lagen om olycksfallsförsäkring på basis av det egna utlåtande som klaganden lämnat in göra en anmälan om yrkessjukdom till försäkringsanstalten. Den ledande häradsfogden och exekutionsverket kunde enligt vad ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg inte anses ha handlat på så sätt lagstridigt i fråga om sjukdagpenningen och anmälan om yrkessjukdom, att han i egenskap av övervakare av lagligheten i myndighetsverksamheten hade någon egentlig orsak att klandra förfarandet i ärendet. Han uppmärksammade emellertid den ledande häradsfogden på det som i statstjänstemannalagens 13 § föreskrivs om myndigheternas omsorgsplikt.

Klagandens tjänsteförhållande hade sagts upp med stöd av statstjänstemannalagens 25 § och han hade avstängts från tjänsteutövning i enlighet med statstjänstemannalagens 40 § 2 mom. 4 punkten. I ett brev som exekutionsverket vid Tammerfors härad sänt till det företag som skötte företagshälsovården hade det konstaterats att klaganden inte hade rätt att anlita företagets tjänster på exekutionsverkets bekostnad.

I lagen om företagshälsovård finns inga bestämmelser om en tjänstemans rätt att anlita företagshälsovård t.ex. under avstängning från tjänsteutövning. I den nämnda lagen föreskrivs närmast om skyldigheten att ordna sådana tjänster och om innehållet i tjänsterna. I statstjänstemannalagen finns inte heller bestämmelser om rätten att anlita företagshälsovårdens tjänster under avstängning från tjänsteutövning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns rättsliga grunder för att anse att den ledande häradsfogden vid exekutionsverket hade handlat lagstridigt i detta ärende (1064/1/03).

En biträdande utmätningsmans förfarande

En biträdande utmätningsman konstaterade i sin utredning med anledning av ett skriftligt klagomål att det i samband med en förrättning framgick att ett affärsföretag där klaganden arbetat utan att få lön höll på att flytta från sina nuvarande lokaler. Enligt utredningen hade den biträdande utmätningsmannen frågat vart företaget skulle flytta och samtidigt tillagt att företaget förhoppningsvis skulle flytta till en annan socken med tanke på de återkommande och frustrerande arbetsuppgifter som företaget orsakat den biträdande utmätningsmannen på grund av ständiga utsökningsutredningar.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det med beaktande av utsökningsärendenas natur kan förutsättas att en person som bli föremål för utsökning inte känner sig osakligt bemött. Den biträdande utmätningsmannens språkbruk var inte sakligt trots att han kände sig frustrerad. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en utsökningsmyndighet skall uppträda sakligt också om han varit tvungen att göra flera resultatlösa utmätningsförsök hos gäldenären.

Med stöd av det som anförs ovan uppmärksammade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för framtiden häradsämbetets exekutionsavdelning och den biträdande utmätningsmannen på vikten av en saklig skötsel av tjänsteåliggandena (303/1/04).

Övrigt ställningstagande

En tjänstemans språkbruk och oskuldspresumtionen

En biträdande utmätningsman hade i sitt yttrande till en tingsrätt konstaterat om klaganden

att hovrätten upphävt två straffdomar mot den ene, den ena ”i avsaknad av tillräcklig bevisning” och den andra ”i avsaknad av bevis”. Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt avgörande att en brottmålsdom enligt rättegångsbalken är antingen fällande eller friande. Enligt vad som utretts i ärendet hade hovrätten frikänt klaganden dels i ett brottmål som gällde grovt bedrägeri och dels i ett brottmål som gällde bokföringsbrott och oredlighet. Den biträdande utmätningsmannen använde uttryck som kunde tolkas innehålla ett visst klander för brott. Åtalen för brotten hade emellertid förkastats i hovrätten. De nämnda uttrycken kunde å andra sidan tolkas så att de endast beskrev på vilka grunder åtalen hade förkastats. Även om det inte kunde påvisas att den biträdande utmätningsmannen genom sitt yttrande avsett att beskylla klaganden för gärningar som han frikänts från i rätten, gav fallet emellertid anledning att uppmärksamma den omständigheten att en tjänsteman inte i tjänsteutövningen skall använda uttryck som med fog kan tolkas som kränkning av oskuldspresumtionen (753/1/03).

Statliga rättshjälpsbyråer

Meddelanden

Motivering av beslut om rättshjälp

Justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att ett rättsbiträde som motiverade ett rättshjälpsbeslut borde ha beaktat 24 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande (1982/1998) enligt vilket förvaltningsbeslut skall motiveras genom uppgivande av de huvudsakliga fakta samt de stadganden och bestämmelser som det grundar sig på (1371/1/04).

Besvarande av brev

Enligt principerna för en god förvaltning borde ett ledande offentligt rättsbiträde snarare ha besvarat än låtit bli att besvara ett brev som gällde det sätt på vilket ett rättsbiträde vid ett filialkontor hade skött ett uppdrag.

Det var tolkbart hur svaret hade kunnat utformas. Enligt justitiekanslerns åsikt uppfyllde brevet de krav som ställs på ett individualiserat klagomål rörande en advokat. På denna grund borde det ledande rättsbiträdet i sitt svar antingen ha hänvisat klagandena som var missnöjda med rättsbitrådets verksamhet till Finlands

Advokatförbund eller, i det fall att ärendet inte hörde till rättshjälpsbyråns behörighet och av uppenbart misstag eller okunnighet adresserats till det ledande rättsbiträdet, ha överfört brevet till Advokatförbundet i enlighet med 8 § i lagen om förvaltningsförfarande som gällde vid tidpunkten för händelsen och samtidigt underrätta klagandena om överföringen (668/1/04).

Domarförslagsnämnden

Övrigt ställningstagande

Motivering av en utnämningsframställning

Domarförslagsnämnden hade gjort en framställning om tillsättning av tjänsten som en hovrätts president och i sin bedömning av sökandenas meriter, till förmån för en sökande understrukt att denne hade ådagalagt beredskap och förmåga att utveckla hovrättens verksamhet samt föreslagit utnämning av denne sökande till tjänsten.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att eftersom den nämnda omständigheten föreföll ha utgjort den avgörande skillnaden mellan två sökande som i övrigt var jämstarka, skulle det ha varit motiverat att i domarförslagsnämndens framställning nämna vad denna uppfattning baserades på. Dessutom konstaterade justitiekanslern att det när ärendet behandlades vid statsrådets allmänna sammanträde och vid presidentföredragningen skulle ha varit på sin plats att lägga fram motivering som stödde uppfattningen.

Justitiekanslern meddelade för kännedom domarförslagsnämnden och justitieministeriet sitt ställningstagande genom att sända dem en kopia av beslutet (1398/1/04).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Centralen för undersökning av olyckor

Justitiekanslern besökte 17.3.2005 Centralen för undersökning av olyckor. Justitiekanslern fick under besöket en redogörelse för undersökningen av olyckor och för handböckerna om verksamheten (7/51/05).

Arbetsdomstolen

Biträdande justitiekanslern besökte 18.3.2005 arbetsdomstolen och bekantade sig med dess verksamhet. Under besöket behandlades bl.a. de

strukturella problem i fråga om domarnas oavhängighet som orsakas av att arbetsdomstolens ordförande och arbetsdomstolsrådet utnämns för viss tid.

Efter besöket gjorde biträdande justitiekanslern 10.5.2005 en framställning till justitieministeriet om ändring av lagen om arbetsdomstolen så att åtminstone arbetsdomstolens president och eventuellt också arbetsdomstolsrådet inte längre skall utnämnas till sina tjänster för viss tid.

Regeringen avlät våren 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsdomstolen. I propositionen föreslås att lagen om arbetsdomstolen ändras så att tjänsterna som arbetsdomstolens president och arbetsdomstolsråd omvandlas till ordinarie. Se även s. 157 (2/50/05 och 11/51/05).

Åklagaravdelningen vid Kajana häradsämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 9.8.2005 åklagaravdelningen vid Kajana häradsämbete. Under besöket diskuterades bl.a. förundersökningssamarbetet, enhetligheten i åklagarpraxis, strafforderförfarandet och beslut att inte väcka åtal. På basis av de beslut att inte väcka åtal som biträdande justitiekanslern rekviderat på förhand uppmärksammades bl.a. vikten av att avgörandet tydligt framgår av beslutet, vikten av att konkurrensbaserade beslut om att inte väcka åtal motiveras på ett sätt som möjliggör kontroll samt på vikten av att i beslut om att begränsa förundersökningen och beslut om att inte väcka åtal på grund av att åtalsrätt saknas inte tas in ställningstaganden som fastställer den misstänktes skuld, eftersom det inte är fråga om avgöranden som innebär att den misstänkte tillräknas brott. Dessutom diskuterades möjligheten att inte väcka åtal för våldsbrott (13/51/05).

Åklagarenheten vid Kuopioregionens härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 27.9.2005 åklagarenheten vid Kuopioregionens härad. Under besöket diskuterades bl.a. frågor om samarbetet med vissa referensgrupper, enhetligheten i åklagarpraxis, strafforderförfarandet och företräddande av målsägande. Under diskussionen uppmärksammades framför allt beslut om åtalseftergift för våldsbrott. Inspektionen gav anledning att sända två beslut om åtalseftergift till Riksåklagarämbetet för eventuella åtgärder (19/51/05).

Inrikesministeriets ansvarsområde

Allmänt

Av klagomålen inom inrikesministeriets förvaltningsområde gällde liksom tidigare år de flesta polisens förfarande. Enligt justitiekanslersämbetets diarium inkom under verksamhetsåret 186 klagomål som gällde polisen (227 år 2004).

I de klagomål som gällde polisens förfarande var det vanligen fråga om polisen som förundersökningsmyndighet. Klagomålen gällde i allmänhet den omständigheten att polisen inte hade inlett förundersökning efter att klaganden gjort brottanmälan. Det var också vanligt att förundersökningen kritiserades för att den var bristfällig och långsam.

I de fall som föranledde åtgärder under verksamhetsåret var det framför allt fråga om bristfällig motivering av förundersökningsbeslut. I ett fall kritiserade biträdande justitiekanslern en polischef och en kriminalkommissarie för att de hade betalat penningersättning till klaganden för att denne som målsägande i ett brottmål avstod från att yrka på straff för polismännen med anledning av dessas försummelser. I ett annat fall uppmärksammade biträdande justitiekanslern en polischef på informationsprinciperna när det gäller förundersökning: då polisen informerar om ett ärende som kan antas få stor publicitet bör den se till att den misstänkte informeras före massmedierna.

Klagomål över användning av straffprocessuella tvångsmedel gäller vanligen rannsakan som riktar sig mot en person eller plats. Klagomål över tvångsmedel som riktar sig mot den personliga friheten överförs i första hand till justitieombudsmannen, med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslern inspekterade under året polisinrättningarna i sex härad samt en av Rörliga polisens lokala enheter. Under inspektionerna diskuterades bl.a. polisens interna laglighetsövervakning samt undersökningen av rasistiskt motiverade brott. På basis av det material som biträdande justitiekanslern på förhand rekviderat från polisinrättningarna bedömdes framför allt den tid som förundersökningarna tagit i anspråk samt förundersöknings- och tvångsmedelsbeslutens innehållsmässiga och formella korrekthet. Biträdande justitiekanslern bekantade sig dessutom under året med publikkontroll- och beredskapsenheten vid polisinrättningen i Helsingfors härad och med Polisskolans

utbildning i användning av maktmedel samt diskuterade bl.a. samarbetsfrågor med avseende på polisens laglighetsövervakning under sitt besök vid inrikesministeriets polisavdelnings enhet för laglighetsövervakning.

Polisens befogenheter utökades genom den ändring av polislagen som trädde i kraft i juli 2005. Polisen fick bl.a. rätt till teleavlyssning med domstolens tillstånd också för förebygga brott. Tidigare hade detta varit möjligt endast för utredning av brott. Dessutom ändrades lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen så att polisen för förebyggande och avbrytande av terrorismbrott fick rätt att få handräckning som förutsatte användning av militära maktmedel.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande om täckoperationsarbetsgruppens betänkande (20/20/05) att polisens metoder för anskaffning av information ökat i en sådan takt att det förefaller vara svårt t.o.m. för polisen själv att bilda sig en helhetsuppfattning om befogenheterna. Eftersom regleringen ständigt ändrats genom partiella reformer har lagstiftaren inte i något skede haft möjlighet att göra en helhetsbedömning av befogenheterna. Enligt justitiekanslerns åsikt vore det hög tid att systematiskt gå igenom polisens metoder för inhämtande och övervakning av information och samtidigt bedöma om grundkonstellationen för övervakningen fortfarande kan anses vara adekvat, dvs. att det i enskilda fall i regel är domstolen som beviljar tillstånd, medan rapporteringen sker till inrikesministeriet som fortfarande årligen överlämnar en berättelse om saken till riksdagens justitieombudsman.

Relativt få klagomål gällde under året räddningsväsendet. Nödcentralreformen som innebär att de kommunala nödcentralerna och polisens larmcentraler sammanslogs till femton larmcentraler som upprätthålls av staten, genomfördes i hela landet under år 2005. Biträdande justitiekanslern höll ett inledningsanförande om nödcentralverksamheten från laglighetskontrollens synpunkt vid Nödcentralverkets riksomfattande nödcentralseminarium i februari. Han bekantade sig under året med två räddningsverks och Räddningsinstitutets verksamhet samt besökte inrikesministeriets räddningsavdelning.

Biträdande justitiekanslern gav i slutet av året beslut i två ärenden som han prövat på eget initiativ. Det var fråga om en kommunal nödcentral och polisens verksamhet med anledning av nödanmälningar om en person som var i behov av hjälp på allmän plats. Nödcentralen gjorde i fallen bedömningen att det var fråga om poli-

siära uppgifter som inte förutsatte tillkallande av sjuktransportenhet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt förefaller det ha varit fråga om att möjligheten att tillkalla hjälp för en person som fått en sjukdomsattack på gatan eller någon annan allmän plats är beroende av hur detaljerat eller övertygande en förbipasserande som gör anmälan om händelsen kan övertyga nödcentralen om behovet av brådskande sjuktransport. Biträdande justitiekanslern gjorde i sitt beslut det allmänna konstaterandet att den omständigheten att en person är eller antas vara berusad är en grund som från rättslig synpunkt kan kritiseras när det gäller att bestämma behovet av brådskande sjuktransport eller akutvård.

En ny gränsbevakningslag trädde i kraft den 1 september 2005. Lagen bl.a. utvidgar gränsbevakningsväsendets regionala behörighet genom att den inte längre innehåller bestämmelser om gränsbevakningsväsendets övervakningsområde, som anses försvåra samarbetet med säkerhetsmyndigheterna. Till den nya lagen har fogats bestämmelser om gränsbevakningsväsendets behörighet som förundersökningsmyndighet. Relativt få klagomål gällde under verksamhetsåret gränsbevakningsväsendet.

Genom den nya utlänningslagen som trädde i kraft 2004 har Utlänningsverket fått nya uppgifter framför allt i ärenden som gäller uppehållstillstånd. Biträdande justitiekanslern diskuterade i samband med sitt inspektionsbesök på Utlänningsverket i april bl.a. erfarenheterna av tillämpningen av den nämnda lagen och medborgarskapslagen som trädde i kraft år 2003. Justitiekanslern gav under året på begäran fyra utlåtanden till inrikesministeriet om ändring av utlänningslagen.

Minoritetsombudsmannen uttryckte i november för justitiekanslern sitt bekymmer över möjligheterna att i samband med Utlänningsverkets behandling av ansökningar om medborgarskap iaktta principerna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt en god förvaltning. Särskilt bekymrad var minoritetsombudsmannen över de långa behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap. Under året inkom till justitiekanslersämbetet endast fyra klagomål som gällde Utlänningsverket, av vissa två gällde uppehållstillstånd och två den långa behandlingstiden för ansökningar om medborgarskap.

Under året inkom nio klagomål som gällde magistrater. I klagomålen kritiserades bl.a. förordnande av intressebevakare samt övervakningen av dessa.

Utlåtanden och framställningar

Ålands Penningautomatförenings (PAF) internet-spel och landskapsmyndigheternas övervaknings-skyldighet

Begäran om bedömning

Inrikesministeriets lotteri- och vapenförvaltningsenhet bad justitiekanslern bedöma om högsta domstolens dom 24.2.2005 (R 2003/550) (nr 481) innebär att Ålands landskapsregering, med beaktande av 1 § i landskapslagen om lotterier (ÅFS 10/1966) och 7 § i landskapsförordningen om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (ÅFS 56/1993) är skyldig att avbryta Ålands Penningautomatförenings (PAF) spelverksamhet via internet, till den del verksamheten har bedrivits inom riket på det sätt som närmare beskrivs i HD:s dom (särskilt punkterna 12–19).

Orsaken till att begäran om bedömning framställdes var att inrikesministeriet ansåg att PAF:s spelverksamhet via internet på det sätt som framgår av HD:s dom strider mot lotterilagen (1047/2001) och att PAF inte hade sådant penningspelstillstånd som ger ensamrätt enligt lotterilagens 11 §.

Ministeriet bad i ett 24.5.2005 daterat brev landskapsregeringen redogöra för de åtgärder som har eller skall vidtas, eftersom PAF fortfarande bedriver sådan spelverksamhet via internet som gör det möjligt för personer i riket att delta i spelen. Landskapsregeringen ansåg i sitt svar 16.6.2005 att om internetbaserad spelverksamhet bedrivs på det sätt som avses i PAF:s redogörelse till landskapsregeringen 5.4.2005, skall verksamheten anses vara förenlig med det speltillstånd som landskapsregeringen beviljat. Landskapsregeringen bad i sitt brev ministeriet precisera varför spelverksamheten för närvarande skall anses vara lagstridig.

Utgångspunkter

Enligt justitiekanslerns åsikt har landskapsregeringen rätt och skyldighet att ingripa i spelverksamhet som bedrivs med dess tillstånd, om tillståndet har beviljats inom ramen för landskapets förvaltningsbehörighet och bestämmelser om tvångsmedel och om andra möjligheter till förvaltningsingripanden ingår i landskapets lagstiftning samt om spelverksamheten skall anses ha konsekvenser som strider mot lag.

Behörig tillsynsmyndighet

Justitiekanslern konstaterade att HD 11.4.2001 yttrat sig om landskapsregeringens förvaltningsbehörighet i lotteriärenden (nr 0765). I samband med att den lotterilag som stiftades av riksdagen inte stadfästes gav HD också ett utlåtande om förvaltningsbehörigheten (HD 2001:79). Landskapsregeringen är i enlighet med självstyrelselagen behörig tillsynsmyndighet för spelverksamhet som bedrivs på Åland också när verksamhetens verkningar sträcker sig till andra jurisdiktioner. Om rikets och landets myndigheter är oeniga om landskapsregeringens förvaltningsbehörighet avgörs frågan i enlighet med självstyrelselagens 60 § av högsta domstolen.

Landskapets lotterilagstiftning och tillsynen över spelverksamheten

Justitiekanslern drog denslutsatsen att landskapets lotterilagstiftning är ett regelverk på lagnivå. Genom hänvisning till den kan tillståndsmyndigheten genom att återkalla speltillståndet ingripa i ett förfarande som konstaterats strida mot lag eller tillståndsvillkoren. Även om detta inte uttryckligen nämns i landskapets lotterilag kan ett speltillstånd återkallas också delvis, i enlighet med proportionalitetsprincipen som enligt grundlagens 21 § utgör en garanti för god förvaltning.

Det rådde emellertid oklarhet om det i tillståndet använda uttrycket ”bestämmelser som gäller vid varje tidpunkt”. Enligt justitiekanslerns åsikt kunde ett tolkningsalternativ vara – med beaktande av yttrandets öppna formulering och landskapsregeringens förvaltningsbehörighet till de delar som gäller spel som överskrider gränserna samt hänvisningen ”all annan lämplig lagstiftning på Åland” – att PAF skall iaktta de bestämmelser som gäller i riket och inte enbart Ålands egen lagstiftning.

Bedömning

Utgående från landskapslagstiftningen kan man inte avgöra om syftet med att grunda föreningen varit att anförtra föreningen en offentlig förvaltningsuppgift på det sätt som föreskrivs i grundlagens 124 §. Av denna orsak är det inte justitiekanslerns sak att på dessa grunder utreda förfarande i anslutning till den internetspelverksamhet som PAF bedrev i egenskap av en allmännyttig förening.

Till förundersökningsmyndighetens och de allmänna domstolarnas behörighet hörde att un-

dersöka och avgöra om den spelverksamhet via internet som bedrivs på Åland strider mot rikets lotterilag. Justitiekanslern har inte behörighet att föregripa en eventuell straffprocess eller ge rekommendationer om avgöranden till parterna eller behöriga instanser med tanke på framtiden.

Enligt 3 § i landskapslagen samt 1 och 2 § i landskapsförordningen har penningautomatföreningen som syfte att på Åland, och med tillstånd också utanför landskapet, genom spelverksamhet skaffa medel för allmännyttiga och motsvarande allmänna ändamål samt för främjande av projekt som kan antas gynna föreningens verksamhet och ändamål. Spelintäkterna skall upptas i landskapets årliga budget. Vid en bedömning av syftet med uttrycket ”Med landskapsstyrelsens tillstånd kan föreningen även bedriva verksamhet utanför sitt verksamhetsområde.” i landskapsförordningens 1 § är det motiverat att beakta det att landskapsförordningen utfärdades år 1993, före internetspelens tidevarv.

Landskapsförordningen föregicks av den samma år stadfästa landskapslagen om ändring av landskapslagen om lotterier (ÅFS 52/1993). Behoven att ändra 1 § i lotterilagen i fråga om tillstånd för lotterier som ordnas utanför Åland motiverades i landskapsstyrelsens lagframställning med den internationella utvecklingen inom området. Avsikten var enligt förarbetena att göra det möjligt att också i landskapet sälja lotter i lotterier som ordnas utomlands (landskapsstyrelsens framställning nr 20 1992–93 och betänkande av landstingets lagutskott nr 8 1992–93). Det kan sålunda antas att avsikten med den i landskapsförordningens 1 § ingående hänvisningen till verksamhet som ordnas utanför PAF:s verksamhetsområde, vid den tidpunkt då förordningen utfärdades, var att omvänt trygga PAF:s möjligheter att sälja sina lotter utomlands.

Den ovan citerade meningen är enligt justitiekanslerns åsikt emellertid så allmänt formulerad att den på grund av den tekniska utvecklingen även skapar en grund för föreningens internetbaserade spelverksamhet, till den del som denna kan anses vara ”verksamhet utanför sitt (föreningens) verksamhetsområde”, dock inom ramen de begränsningar som framgår av HD:s dom. HD har ansett att landskapsregeringen är behörig att bevilja tillstånd för internetspel men även yttrat att landskapsregeringens behörighet inte begränsar rikets straffrättskipning eller rätt att ingripa i brott som begåtts i riket. Det sist nämnda yttrandet realiserar i HD:s senaste avgörande.

Det grundläggande problemet är dock hur HD:s senaste avgörande skall tolkas i fråga om

PAF:s internetspel. En sådan direkt och omfattande marknadsföring som HD hänvisar till (avgörandets stycke 16) bedrivs inte längre, vilket kunde anföras som ett argument för landskapsregeringens ståndpunkt. HD nämner å andra sidan som en motivering också nyttjandet av de förutsättningar för PAF:s spel i riket som skapats med marknadsspecifika åtgärder (avgörandets stycken 18 och 19), vilket försvagar landskapsregeringens motiveringar.

Det är också skäl att uppmärksamma den omständigheten att HD i enlighet med åtalet i tingsrätten avgränsade tiden för de straffbara gärningarna till 3.10.2001, dvs. uppenbarligen en dag före inledandet av underrättens huvudförhandling. Tingsrätten hade avgränsat tiden för de straffbara gärningarna till 31.8.2001. Åklagaren hade överklagat utgången av tiden för de straffbara gärningarna med motiveringen att det brottsliga förfarandet inte hade upphört i och med att marknadsföringen upphörde 31.8.2001. Det hade uppenbarligen inte varit möjligt att lagligen skjuta fram den i HD:s avgörande nämnda tiden för de straffbara gärningarna i vissa avseenden tekniskt och inte på den grunden att HD de facto och uttryckligen skulle ha konstaterat att det straffbara förfarandet upphört.

Det förefaller som om parterna åtminstone blir tvungna att bedöma vilken straffrättslig betydelse som skall ges det faktum att PAF fortfarande utnyttjar och verkar på den marknad som skapades i riket under tiden för brottet genom att upprätthålla en finskspråkig webbsida. För registreringen krävdes visserligen inte, så som nämns i HD:s avgörande, en finsk personbeteckning eller ett finskt bankkonto. Det var vidare oklart i vilken utsträckning marknadsföringen, som utgjorde en grund för domen, kontinuerligt hade lockat nya spelare i riket – knappt fyra år hade förflutit sedan internetspelen marknadsfördes aktivt. En omständighet som var relevant för bedömningen av nuläget var också att PAF i sin ovan nämnda utredning påstår att det fanns ett klart sakfel i HD:s avgörande. Enligt föreningen har det inte ens under gärningstiden krävts ett finskt bankkonto vid registrering för spel. Enligt justitiekanslerns åsikt kunde det emellertid antas att i ju mindre mån de kriterier för främjande av spelverksamhet som avses i HD:s avgörande uppfylls för närvarande, desto större anledning har landskapsregeringen att föra fram att den nuvarande situationen inte på det sätt som framgår av HD:s dom strider mot rikslagstiftningen och att situationen inte kräver åtgärder av tillsynsmyndigheten.

Landskapsregeringen bad 16.6.2005 ministeriet precisera på vilket sätt den nuvarande spelverksamheten via internet strider mot rikets lotterilag. I sin egen begäran har ministeriet konstaterat att spelverksamheten är lagstridig på grund av att personer i riket fortfarande kan delta i PAF: s spelverksamhet via internet. Även om ministeriet hade kunnat precisera sin ståndpunkt noggrannare har dock landskapsregeringen i uppgifter som ankommer på den i egenskap av myndighet en viss självständig undersökningsplikt, vilket utgör en garanti för god förvaltning enligt grundlagen.

Till denna del konstaterar justitiekanslern att PAF i ett brev som landskapsregeringen riktade till PAF 10.3.2005 ombads att lämna en utredning med anledning av HD:s avgörande. Brevet är skrivet i allmänna ordalag och den utredning som föreningen lämnade föranledde inte vidare åtgärder av landskapsregeringen. I egenskap av tillsynsmyndighet över föreningens verksamhet har landskapsregeringen genom att hänvisa till landskapets lotterilagstiftning dock kunnat begära närmare uppgifter om spelen direkt av PAF. Det hade varit ändamålsenligt att t.ex. ange antalet spelare (åtminstone en uppskattning) i landskapet, riket, Sverige och Estland samt den årliga utvecklingen av antalet spelare. Det hade också varit motiverat att kontrollera att PAF: s internetspel inte ännu ger någon avkastning. Landskapsregeringen hade också kunnat fråga PAF vilka grupper den målmarknadsföring som nämns i PAF: s utredning riktar sig till, även om PAF: s internetbaserade spelverksamhet inte nämns i utredningen.

Slutsatser

Justitiekanslern konstaterar att inrikesministeriet kan ges ett allmänt yttrande om omständigheter som inverkat på landskapet Ålands förvaltningsbehörighet och tillsynen över spelverksamheten. Däremot är det inte laglighetsövervakarens sak att bedöma om den nuvarande spelverksamheten, om vars omfattning och i synnerhet marknadsföring det inte finns några uppgifter, strider mot rikslagstiftningen (27/20/05)

Regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen; direktivet om rätt till familjeåterförening

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. Vid

ministeriet hade beretts en proposition i syfte att göra de justeringar i utlänningslagen som direktivet om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG) förutsätter. Direktivet syftar till en tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning om inresa och vistelse för familjemedlemmar till medborgare i tredje länder.

Justitiekanslern konstaterade allmänt att direktivet om familjeåterförening, som det nu är fråga om att genomföra, innebär en utveckling av det politiska samförståndet om en gemensam strävan att säkerställa ett rättvist bemötande av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen inom unionen samt att integrera dem i samhället. Direktivet minskar också klyftan mellan tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i Europeiska unionens medlemsländer och unionens egna medborgare.

Eftersom den nya utlänningslagens bestämmelser huvudsakligen motsvarar direktivets bestämmelser och delvis är gynnsammare än direktivets bestämmelser, hänvisade justitiekanslern till det som anförs i den allmänna motiveringen och konstateras där. Direktivets artiklar som förutsätter ändringar i utlänningslagen förbättrar rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i Finland och främjar icke-diskriminering i ekonomiskt hänseende (30/20/05).

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Tillsättning av tjänsten som chef för en nödcentral

Inrikesministeriet hade utnämnt en officer vid gränsbevakningsväsendet till tjänsten som chef för en nödcentral. De utnämningshandlingar som upprättats vid Nödcentralsverkets nödcentralsenhet bestod av en promemoria och ett sammandrag över sökandena samt av en utredning om den utnämndes uppgifter vid staben för gränsbevakningsväsendet och som chef för ett gränsbevakningsområde. I utnämningsspromemorian hade tre sökande ställts i ordningsföljd utan någon meritjämförelse. Ministeriet hade gjort tjänsteutnämningen med avvikelse från denna ordningsföljd. Vid ministeriet hade inte upprättats någon egen utnämningsspromemoria. Det förblev sålunda oklart på vilken grund ministeriet ansett den utnämnde sökanden vara den mest meriterade.

Justitiekanslern uppmärksammade inrikesministeriet på att det vid tillsättningen av tjänsten som chef för en nödcentral klart måste framgå av utnämningshandlingarna på vilket sätt sökanden har ådagalagt sådan god kännedom om räddnings-, polis-, hälsovårds- eller socialväsendet som är ett behörighetsvillkor och sålunda uppfyllt detta synnerligen krävande behörighetsvillkor. Detta gäller i synnerhet den situationen att den som utnämns är en sökande som inte har god arbetserfarenhet inom räddnings-, polis-, hälsovårds- eller socialväsendet. Enligt justitiekanslern åsikt kunde detta ske t.ex. på så sätt att i utnämningshandlingarna tas in vederbörande myndighets utredning om de uppgifter som sökanden haft i myndighetens anställning och som kan anses vara relevanta för bedömningen av frågan om behörighetsvillkoret uppfyllts.

Justitiekanslern konstaterade att det rekommenderas att en utnämningsspromemoria upprättas. Vid sidan av kompetensbedömningen är det skäl att uppmärksamma också jämförelsen mellan sökandenas meriter. Utnämningen skall baseras på en promemoria varav det klart framgår på vilka grunder den utnämnde har ansetts vara mer meriterad än de övriga sökandena (1/21/05).

Övrigt ställningstagande

Ministeriets förfarande som tillsynsmyndighet enligt lotterilagen

Enligt justitiekanslerns avgörande fanns det inga rättsliga grunder för att misstänka att inrikesministeriet handlat i strid med de allmänna förvaltningsrättsliga principerna eller lotterilagen och sålunda i egenskap av tillsynsmyndighet överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt.

Ett företag hade klagat över ett brev som inrikesministeriets lotterienhet sänt till företag inom marknadsföringsbranschen. I brevet hänvisade ministeriet uttryckligen till planerna på att utveckla det klagande företags internetspel som ordnades utomlands samt nämnde att företaget "lanserar sina finskspråkiga sidor genom hård marknadsföring" och "ser sig om efter en reklambyrå i Finland" samt konstaterade att lotterier inte får verkställas i Finland utan tillstånd samt att det är förbjudet att sälja, förmedla och främja försäljningen av lotter i lotterier som ordnats utan tillstånd. Företaget hänvisade till Åbo hovrätts dom från år 2003. Enligt domen, genom vilken ett åtal för lotteribrott förkastades, utgör åtgärder som enbart avser marknadsföring av

spel inte olovligt anordnande av lotteri då åtgärderna vidtas separat från försäljningen. Eftersom ministeriet i sitt brev inte nämnt domen i fråga hade ministeriet enligt klaganden gett "en bristfällig och åtminstone enligt gällande rättspraxis felaktig bild av hur lotterilagen tolkas".

Justitiekanslern är inte behörig att avgöra frågor som gäller lagligheten av ett företags internetspel och marknadsföringen av spelen. Sådana ärenden ankommer på förundersökningsmyndigheterna och domstolsväsendet.

Justitiekanslern konstaterade också att avgörandet av företagets senare anhängiggjorda ärende om penningspelstillstånd hade en viss prejudicerande betydelse för bedömningen av inrikesministeriets förfarande. Medan ärendet om penningspelstillståndet fortfarande var anhängigt hos den behöriga myndigheten var det emellertid inte möjligt att ingripa i ärendet. Det ankom inte på justitiekanslern att till denna del ge rekommendationer för framtiden t.ex. om huruvida bestämmelserna om spelmonopol i Finlands lotterilagstiftning är förenliga med associationsrätten och den senaste tidens rättspraxis.

I inrikesministeriets brev hänvisas dels till en tidningsartikel om klagandeföretaget och dels till lotterilagens 11 §, 62 § 2 mom. 1 punkten och strafflagens 17 kap. 16 a § om lotteribrott samt framförs förhoppningen att "organisationen påminner medlemsföretagen om det ovan nämnda lagstadgade förbudet".

Enligt justitiekanslerns åsikt kunde inrikesministeriet alternativt ha upprättat brevet i form av en sådan förhoppning till aktörerna inom marknadsföringen att i brevet endast på ett allmänt plan hänvisades till de uppgifter som på senaste tid framgått av massmedierna, likväl utan särskilt omnämnande av klagandeföretaget. I den i brevet nämnda artikeln i en tidning för reklambranschen var det å andra sidan uttryckligen fråga om företagets strävanden att inrikta sig på den finländska spelmarknaden. Hänvisningen till detta faktum stod sålunda inte i disproportion till syftet med den tillsyn som avses i lotterilagen. Hänvisningen var också ägnad att förtydliga myndighetens budskap.

Vid den tidpunkt då brevet skrevs var det känt att Åbo hovrätt hade förkastat ett åtal för lotteribrott. Domen, som gick emot tingsrättens avgörande, hade inte vunnit laga kraft och ministeriet kände också till att åklagaren hade lämnat in en ansökan om besvärstillstånd till högsta domstolen. Eftersom ett ärende om ett annat företags internetspel fortfarande behandlades i domstol vid den tidpunkt då brevet sändes, fanns

det ingen anledning att anse att ministeriet hade gett brevmottagaren en bristfällig eller mot rättspraxis stridande bild av den rådande tolkningen av lotterilagen.

Med beaktande av de ställningstaganden som sedermera framgick av högsta domstolens prejudikat kunde den slutsatsen dras att i en ju mindre utsträckning internetspel som var lagliga i ett företags etableringsland var inriktade på Finland och hade obetydliga konsekvenser i detta land, desto sannolikare placerade sig spelen i en zon där de inte stred mot Finlands lotterilagstiftning, givetvis beroende på spelens omfattning och genomförande. Å andra sidan kan det konstateras att ju mera spelen främjades genom marknadsföringsåtgärder i Finland och t.ex. genom finskspråkiga webbsidor, desto sannolikare var det fråga om sådan internetbaserad spelverksamhet som högsta domstolen i sin dom konstaterat strida mot lotterilagen (962/1/03).

Polisväsendet

Meddelanden

Motivering av förundersökningsbeslut

I tre fall meddelades under verksamhetsåret uppfattningar som avsåg motivering av förundersökningsbeslut.

I det första fallet hade länsstyrelsen överfört klagandens brottsanmälan till polisinrättningen i A härad. Denna hade överfört ärendet vidare till polisinrättningen i B härad för att undersökas i fråga om andra brott som misstänktes blivit begångna av polismän än de som nämndes i brottsanmälan.

Kriminalkommissarien i polisinrättningen i B härad hade för kännedom tillställt klaganden sitt avgörande som var rubricerat beslut om förundersökning. Av avgörandet framgick utöver ärendenummer endast händelsetid och ort. Den tidpunkt som nämndes i beslutet motsvarade dateringen på det brev varmed polisinrättningen i A härad överförde ärendet och hänvisade sålunda inte till de händelser som nämndes i klagandens brottsanmälan. Beslutet innehöll ingen annan besluts- och motiveringstext än konstaterandet "Ärendet redan meddelat".

Även om det framgår av den utredning som inhämtats till justitiekanslersämbetet att det i kriminalkommissariens beslut var fråga om undersökningsledarens avgörande att inte inleda förundersökning i de ärenden som nämndes i

den brottsanmälan som klaganden tillställt länsstyrelsen och som sedan överförts till polisinrättningen i B härad, till den del som de inte tidigare hade avgjorts. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt var det knapphändiga beslutet inte begripeligt för klaganden, i synnerhet som denne inte ens visste att ärendet delvis överförts till polisinrättningen i B härad.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade det i ärendet varit skäl att redogöra för vilket avgörande beslutet avsåg, dvs. vad beslutet gällde, och likaså nämna att det var fråga om ett beslut att inte inleda förundersökning. Dessutom hade det varit skäl att i beslutet närmare individualisera grunden för beslutet. Rätten att få ett motiverat beslut hör till de i grundlagen nämnda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Parterna behöver veta varför det inte görs någon förundersökning i ärendet eller varför den har avslutats. Det största intresset av motiveringen har ofta målsäganden, men också den misstänkte har ett legitimt intresse att få veta grunderna för ett avgörande som gäller honom. Beslutsmotiveringarna möjliggör också objektiv kontroll av avgörandena. De har betydelse också för beslutsfattarens självkontroll, eftersom beslutsfattaren vid utformningen av motiveringen måste överväga om beslutet är rättsligt hållbart.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en kriminalkommissarie på vikten av att motivera förundersökningsbeslut på ett sådant sätt att det framgår av beslutet hur och på vilka grunder ärendet har avgjorts (521/1/03).

I det andra fallet framgick det av undersökningsledarens beslut att någon förundersökning inte hade gjorts trots målsägandenas begäran, eftersom det enligt beslutet inte hade framgått omständigheter på grund av vilka det hade varit skäl att anse att den i förundersökningslagen angivna tröskeln för inledande av förundersökning hade överskridits.

Rätten att få ett motiverat beslut i sitt ärende hör till de i grundlagen angivna garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Parterna vill veta varför någon förundersökning inte har gjorts eller varför den har avslutats. Det största intresset av motiveringarna har ofta målsäganden, men också den som är misstänkt för ett brott har ett legitimt intresse att få veta grunderna för ett avgörande som berör honom. Beslutsmotiveringarna möjliggör dessutom objektiv kontroll av avgörandena. De har betydelse också för beslutsfattarens självkontroll, eftersom beslutsfattaren vid utformningen av motiveringen måste överväga om beslutet är rättsligt hållbart.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att undersökningsledaren i sitt beslut inte på något sätt motiverat varför det i de fall som beskrevs i begäran om utredning inte fanns någon anledning att misstänka brott och varför gärningarna inte på det sätt som undersökningsledaren framförde i sin utredning uppfyllde rekvisiten för något brott. Biträdande justitiekanslern ansåg att en omständighet som var ägnad att öka behovet av att motivera avgörandet var att det också enligt polisens egen åsikt var fråga om ett gränsfall, eftersom det enligt polisinrättningens yttrande i ärendet också hade varit möjligt att besluta att förundersökning skulle göras. Biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att motiveringen till undersökningsledarens beslut var otillräcklig.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalöverkommissarie som lett förundersökningen på vikten av att motivera beslut som gäller förundersökning (636/1/04).

I det tredje fallet hade målsäganden vid förundersökningen motiverat sin åsikt enligt vilken en kvällstidning genom att i sin rubricering framföra påståenden om skenäktenskap hade gjort sig skyldig till ärekränkning, hets mot folkgrupp och diskriminering. Undersökningsledaren beslöt avsluta förundersökningen utan att föra ärendet till åtalsprövning endast med motiveringen att nyheten inte uppfyllde rekvisitet för ärekränkning. Han tog därvid inte ställning till de övriga brottsrubriceringar som målsäganden nämnt.

Rätten att få ett motiverat beslut omfattas av de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som nämns i grundlagen. Parterna vill veta orsaken till att någon förundersökning inte görs eller varför den avslutats. Det största intresset av motiveringarna har målsäganden, men också den som misstänks för ett brott har ett legitimt intresse att få veta grunderna för ett avgörande som gäller honom. Dessutom möjliggör beslutsmotiveringarna objektiv kontroll av avgörandena. Beslutsmotiveringarna har också betydelse för beslutsfattarens självkontroll, eftersom beslutsfattaren vid utformningen av motiveringen är tvungen att överväga om beslutet är rättsligt hållbart. Motiveringarna har vidare betydelse när det gäller förtroendet för myndigheternas verksamhet.

Målsäganden i ett ärende hade inte fått veta om polisen vid förundersökningen över huvud taget hade tagit ställning till om det var fråga om hets mot folkgrupp eller diskriminering. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att undersökningsledarens beslutsmoti-

ivering inte uppfyllde den viktiga funktionen att målsäganden genom motiveringen fått reda på orsakerna till att förundersökningen avslutats. Eftersom målsäganden vid förundersökningen uttryckligen motiverat sin åsikt att rubriceringen uppfyllde rekvisiten för de nämnda brotten, kunde målsäganden t.o.m. antas vara särskilt intresserad av orsakerna till att polisen dragit en annan slutsats. Dessutom konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att med beaktande av de rasistiska motiv som i allmänhet ansluter sig till ifrågavarande brottsbenämningar kan motiveringen till polisens beslut om att avsluta förundersökningen i sådana fall anses ha en särskilt stor betydelse för förtroendet för polisens verksamhet. Med beaktande av de nämnda omständigheterna ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det hade varit skäl att motivera förundersökningsbeslutet med avseende på alla de brottsbenämningar som målsäganden nämnt.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalöverkonstapel som varit undersökningsledare på vikten av att motivera beslut om förundersökning (722/1/04).

Information om förundersökning

En polischef hade informerat om en förundersökning som han inlett i ett fall som gällde försummande av räddningsåtgärd. En person som misstänktes för brott hade genom en nyhetssändning i televisionen fått veta att han var misstänkt. I utsändningen hade visats en bild av ett hus som beboddes av en kvinna som bedömdes ha varit utsatt för fara och polischefen hade konstaterat att den misstänkte var en person som regelbundet hade besökt huset.

Polischefen hade i sin information beskrivit den misstänkte som en yrkesutövare som regelbundet besökt kvinnan. Biträdande justitiekanslern konstaterade att polischefens beskrivning allmänt taget inte var så utförlig att särskilt många personer med ledning av den kunde sluta sig till vem den misstänkte var. Med beaktande av att den by där brottet hade skett var relativt liten, ökade beskrivningen möjligheterna att peka ut den misstänkte. Ätminstone vissa bybor kunde med hjälp av sina baskunskaper om ärendet och med ledning av nyhetssändningen räkna ut vem polischefen menade att var misstänkt. Detta var ägnat att orsaka den misstänkte skada och men.

Enligt förundersökningslagens 49 § skall om förundersökning informeras så att ingen i onö-

dan orsakas skada och men. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade det inte funnits någon anledning att individualisera den person som misstänktes för brottet. Enbart strävandet att utesluta andra personer som besökt kvinnan från misstankar var inte en tillräcklig grund för att individualisera den misstänkte, med hänsyn till det men som han orsakades på grund av detta. Med beaktande av skyddet för den nämnda kvinnans privatliv var det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte heller motiverat att offentliggöra uppgifter som individualiserade henne.

Enligt förundersökningslagens 11 § har en part rätt att få del av vad som kommit fram vid förundersökningen så snart detta kan ske utan men för utredningen av brottet. Enligt inrikesministeriets anvisningar om polisens externa information skall polisen utgå ifrån att de som är parter i ett ärende informeras före massmedierna. Enligt utredningen hade polischefen inte vidtagit några som helst åtgärder för att informera den misstänkte om att förundersökningen inletts. Enligt polisens informationsanvisningar föreligger ingen ovillkorlig skyldighet att underrätta parterna innan ärendet ges offentlighet. Med beaktande av det faktum att den misstänkte inte hade någon aning om den relativt exceptionella och sålunda uppenbarligen överraskande brottsmisstanken mot honom och att polischefen när han intervjuades för bl.a. televisionsnyheterna visste att ärendet skulle få omfattande publicitet, skulle det ha varit på sin plats att polischefen underrättade den misstänkte om förundersökningen innan han informerade massmedierna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar polischefen på vikten av att i samband med information om förundersökning och offentliggörande av uppgifter som individualiserar parter iaktta finkänslighetsprincipen och principen om minsta olägenhet. I synnerhet när polisen informerar om ett ärende som kan antas få stor publicitet bör polisen dessutom se till att parterna informeras före massmedierna (236/1/04).

Information om förundersökningsbeslut

Klaganden kritiserade en överkonstapel som verkat som undersökningsledare bl.a. för att den inte omedelbart underrättat klaganden, som hade målsägandestatus, om sitt beslut att avsluta förundersökningen i ett brottmål. Klaganden hade fått veta att förundersökningen avslutats först fyra månader efter beslutet, efter att han på eget initiativ hade kontaktat polisinsrättningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt lagen behöver målsäganden inte underrättas om ett förundersökningsbeslut om detta kan anses "vara onödigt". Av lagens ordalydelse och förarbeten (RP 14/1985 rd) kan dras den slutsatsen att förfarandet att inte underrätta målsäganden innebär ett undantag från huvudregeln. Målsäganden har intresse av att bli informerad om att undersökningen avslutats bl.a. för att kunna överväga eventuella fortsatta åtgärder. Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren i detta fall inte på ett juridiskt hållbart sätt hade motiverat varför han ansett det vara onödigt att informera målsäganden (1336/1/03).

Dröjsmål med förundersökning

Efter att polisen konstaterat att en undersökningsbegäran inte gav anledning att inleda förundersökning hade den bett målsäganden att som tilläggsbevis lämna in vissa handlingar som nämndes i undersökningsbegäran. Polisen hade bett om handlingarna först ett halvt år efter att brottsanmälan registrerats, sedan målsägandens ombud påskyndat undersökningen av ärendet.

Enligt förundersökningslagen skall förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att denna skyldighet inte gäller enbart åtgärder efter ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning, dvs. förundersökningen i inskränkt bemärkelse, utan också åtgärder som föregår beslutet om att inleda förundersökning. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det sålunda ha varit sakenligt att polisen utan dröjsmål hade bett målsäganden om de tilläggsutredningar som den ansåg nödvändiga.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar polisinsrättningen på skyldigheten att göra förundersökning utan onödigt dröjsmål (794/1/04).

Det var fråga om dröjsmål också i ett fall där en förundersökning som tagit två år och nio månader i anspråk innefattade två perioder på sammanlagt drygt två år, under vilka inga förhör och uppenbarligen inte heller andra undersökningsåtgärder hade vidtagits i ärendet. Se även s. 69 (738/1/04).

Preskription av åtalsrätt

Till följd av dröjsmål med förundersökningen hade åtalsrätten preskriberats i ett ärende som gällde grov förskingring.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med anledning av klagomålsärendet att polisen skall se till att åtalsrätten inte preskriberas under förundersökningen, åtminstone inte av orsaker som beror på polisen. Dessutom skall det ses till att om ett ärende sedermera överlämnas till åklagaren skall också åklagaren ges en skälig tid för åtalsprövningen. Också målsäganden skall på samma sätt ges betänketid och möjligheter att vidta åtgärder i det fall att ärendet inte överlämnas till åklagaren. Det är i sista hand polisinsrättningens ledning som bär ansvaret för förundersökningarna, eftersom den med tillbudsstående medel skall trygga förutsättningarna för att de sköts på vederbörligt sätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar polisinsrättningen på vikten av att iaktta de lagstadgade tidsfristerna och förutsättningarna för förundersökningen (396/1/03).

Brottsmisstänkta polismäns avtal med målsäganden

Vid prövningen av ett klagomål framgick det att chefen för ett härads polisinsrättning och en kriminalkommissarie som varit undersökningsledare vid samma polisinsrättning hade betalat en penningersättning till klaganden för att denne som var målsägande i ett brottmål skulle avstå från sitt ersättningsanspråk och straffyrkande. Grunden för ersättningsanspråket var att polismännen gjort sig skyldiga till försummelse i tjänsteutövningen vilket hade lett till att förundersökningen dragit ut på tiden och åtalsrätten preskriberats i ett brottmål där klaganden varit målsägande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att målsäganden enligt lag kan avstå från sin åtalsrätt och från sin rätt att yrka på straff för en person som gjort sig skyldig till brott. Å andra sidan är det inte förenligt med vår rättsordning att en enskild tjänsteman erbjuder en målsägande betalning för att denne skall avstå från sin lagliga rätt att yrka på att en person som gjort sig skyldig till tjänstebrott skall straffas. Ett sådant avstående har ingen betydelse för allmänna åklagarens åtalsrätt ärendet. Dessutom kan det anses olämpligt att en tjänsteman erbjuder målsäganden pengar i ett syfte som detta. Tjänstemannens ställning är avgörande för graden av klandervärdhet.

Enligt polislagens 1 § 1 mom. har polisen till uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt

att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Enligt polislagens 2 § 1 mom. skall polisen i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja försonlighet. Enligt statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. skall en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Enligt förundersökningslagens 14 § 2 mom. skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått alltid ledas av allmänna åklagaren, med undantag för ärenden som behandlas som ordningsbotsärenden eller i strafforderförfarande. Polisen skall underrätta åklagaren om sådana brottsmisstankar och åklagaren skall då undersöka brottet. Avsikten med dessa specialarrangemang är att trygga opartiskheten och trovärdigheten i undersökningen av brott som misstänks ha blivit begångna av polismän.

Av de ovan nämnda bestämmelserna följer att polisen inte har rätt att ingå "avtal" om avstående från straffanspråk i en situation där en polisman misstänks ha gjort sig skyldig till tjänstebrott.

En förutsättning för att polisen skall kunna sköta sina uppgifter på ett framgångsrikt sätt är att medborgarna har förtroende för polisen. En förutsättning för att förtroendet skall kunna upprätthållas är att polismännen i sin tjänsteutövning inte väcker misstankar om partiskhet. Trovärdigheten i polisens verksamhet kan ifrågasättas i en situation där samma tjänsteman som svarar för undersökningen av brott försöker påverka målsäganden så att denne avstår från att yrka att en polisman skall dömas till straff för ett eventuellt tjänstebrott. Biträdande justitiekanslern uppmärksammar också de polismäns ansvarsfulla ställning som var delaktiga i betalningsarrangemanget, dvs. häradets polischef och den kommissarie som varit undersökningsledare. Av ovan nämnda skäl kunde polismännens förfarande inte anses vara godtagbart.

I sin bedömning av det klandervärda i polismännens förfarande beaktade biträdande justitiekanslern följande synpunkter. Av utredningen i ärendet kunde inte dras den slutsatsen att polismännen i fråga genom sitt förfarande avsiktligt försökte dölja sitt eventuella tjänstebrott. Utvidgningen av det med målsäganden ingångna avtalet till att omfatta också avståendet från straffanspråket kunde närmast tolkas som förhastat och oövertänt i en situation där polismännen ville erbjuda målsäganden gottgörelse för den skada som orsakats denne. Det var dessutom fråga om åtgärder som polismännen redan klandrats för. Östra Finlands hovrätt hade dömt polismännen till varning för brott mot tjänste-

plikt av oaktsamhet. Polismännens försummelse av tjänsteåligganden hade dessutom prövats av häradsåklagaren som i enlighet med 1 kap. 8 § 1 mom. 1 punkten i lagen om rättegång i brottmål beslutat om åtalseftergift.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polischefen och kriminalkommissarien sin uppfattning om saken. Dessutom sände han sitt beslut för kännedom till polisavdelningen vid Östra Finlands länsstyrelse och till inrikesministeriets polisavdelning (295/1/04).

Polismans jäv, förrättningsvittnes roll vid husrannsakan och skriftligt tillstånd för husrannsakan

En polisman hade i ett ärende där hans minderåriga dotter var målsägande registrerat brottsanmälan i datasystemet och deltagit i husrannsakan i den misstänkte personens bostad.

Både enligt lagen om förvaltningsförfarande som gällde vid tidpunkten för händelsen och enligt förvaltningslagen är en tjänsteman jävig om en nära släkting till tjänstemannen är part. Enligt bestämmelserna om tillämpningsområdet för de nämnda lagarna omfattar de emellertid inte förundersökning.

När en brottsanmälan registreras har något beslut om att inleda förundersökning i regel inte ännu fattats. Från denna synpunkt omfattar förundersökningen ("förundersökningen i snäv bemärkelse") inte det skedet då brottsanmälan registreras. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att registreringen av en brottsanmälan och likaså eventuella inledande åtgärder med anledning av anmälan hör till förundersökningen åtminstone i den bemärkelse som avses i lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningslagen ("förundersökningen i vidsträckt bemärkelse"). Också i den juridiska litteraturen har det ansetts att hanteringen av en begäran om förundersökning faller utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagen.

Enligt den uppfattning som framförs i den juridiska litteraturen blir åtminstone de i förvaltningslagen angivna grunderna för god förvaltning tillämpliga i samband med sådan direkt utövning av offentlig makt som ingår i användningen av straffprocessuella tvångsmedel, även om tvångsmedlet kan ha samband med förundersökning som faller utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagen. Till de nämnda grunderna för god förvaltning hör bl.a. att myndighetsverksamheten är opartisk, vilket också polislagen förutsätter i fråga om polisverksamheten.

I förundersökningslagen föreskrivs inte om jäv för andra polismän än undersökningsledare och brottsutredare. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en ordagrann tolkning av bestämmelserna är problematisk med beaktande dels av att den allmänna förvaltningslagens jävsbestämmelser på grund av att de begränsningar som gäller i fråga om tillämpningsområdet inte avser förundersökning och dels med beaktande av att förundersökningslagens jävsbestämmelser gäller enbart tjänstemän som är undersökningsledare och brottsutredare.

I förarbetena till lagen om förvaltningsförfarande konstateras att kravet att tjänstemän skall vara ojäviga hör till förvaltningens centrala principer (RP 88/1981 rd s. 19). Avsikten med jävsbestämmelserna är dels att förhindra att ovidkommande hänsyn påverkar myndighetsverksamheten och dels att förstärka det allmänna förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet. De värden och målsättningar som ligger till grund för jävsbestämmelserna stöder enligt biträdande justitiekanslern den uppfattningen att en tjänsteman också utan uttryckliga bestämmelser om saken förutsätts vara ojävig, åtminstone när det är fråga om tjänsteåtgärder som är direkt förknippade med utövning av offentlig makt. Om de tjänstemän som deltar i en förundersökning är jäviga påverkar detta förtroendet för förundersökningens opartiskhet. Sålunda kan jävsfrågan i detta avseende anses ha betydelse också för rätten till en rättvis rättegång.

Med beaktande av att registreringen av en brottsanmälan är en ämbetsåtgärd och att formuleringen av en brottsanmälan kan ha betydelse för vilka åtgärder som vidtas med anledning av den, är det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skäl att undvika förfaranden som ens i princip kan ifrågasätta opartiskheten i polisverksamheten.

Straffprocessuella tvångsmedel innebär ett ingrepp i intressen som skyddas såsom grundläggande och mänskliga rättigheter. Av denna orsak ställs det särskilt höga krav på tjänsteutövningens opartiskhet vid användning av tvångsmedel. Polismannen borde enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning sålunda i det aktuella fallet ha avhållit sig från att delta i husrannsakan.

Polismannen uppger i sin utredning att han med avvikelse från vad som framgick av protokollet över husrannsakan inte verkställt husrannsakan utan endast bevittnat denna. Enligt vad som utretts hade polismannen emellertid aktivt deltagit i husrannsakan i syfte att förverkliga syftet med denna. Biträdande justitiekanslern konstaterade att om polismannen verkligen uppfattat sa-

ken så att han var närvarande vid husrannsakan i egenskap av ett vittne som förrättningsmannen tillkallat, borde han ha avhållit sig från att aktivt delta i förrättningen.

Enligt tvångsmedelslagen är huvudregeln den att ett skriftligt förordnande om husrannsakan skall uppvisas innan denna inleds. Inrikesministeriets polisavdelning uppger att det i utbildningen och den handledningen för polismän understryks att husrannsakan i regel skall baseras på ett skriftligt förordnande av en behörig tjänsteman och att det räcker med ett muntligt förordnande endast i sådana brådskande fall där det inte finns tid att skaffa ett skriftligt förordnande. I det aktuella fallet hade en behörig tjänsteman givit ett muntligt förordnande. Eftersom husrannsakan hade verkställts dagen efter att brottsanmälan registrerats var det inte fråga om en brådskande situation.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polismannen som sin åsikt att det är skäl att en polisman avhåller sig från att registrera en brottsanmälan och delta i husrannsakan i ett ärende där hans nära släkting är part och att den som är vittne vid en husrannsakan bör avhålla sig från att delta i själva förrättningen. Dessutom meddelade han för kännedom polisinsättningen att huvudregeln är den att ett skriftligt förordnande om husrannsakan skall kunna uppvisas.

Biträdande justitiekanslern ansåg liksom inrikesministeriets polisavdelning att det är skäl att överväga möjligheten att upprätta anvisningar om jävsfrågan i samband med registrering av brottsanmälningar. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt aktualiserade fallet också frågan om förundersökningslagens nuvarande jävsbestämmelser är tillräckligt tydliga och frågan om jävsbestämmelserna som avser enbart undersökningsledare och brottsutredare täcker alla de situationer där en i förundersökningen deltagande polismans opartiskhet med fog kan ifrågasättas. Av denna anledning föreslog biträdande justitiekanslern att inrikesministeriet i samråd med justitieministeriet överväger att justera bestämmelserna om jäv för polismän som deltar i förundersökning och eventuellt är med om att använda straffprocessuella tvångsmedel (1185/1/03).

Beslag av föremål

Klaganden berättade att polisen i samband med undersökningen av ett sexualbrott beslagt tagit en madrass och inte återlämnat denna. Polisinsättningen bestred i sin utredning inte det

som klaganden berättade men uppgav att inget beslagsprotokoll hade upprättats i ärendet och att det inte flera år efter händelsen var möjligt att i detalj utreda vem som hade gett order om att madrassen skulle beslagtas. Polismyndigheten medgav också att madrassen sedermera på ett oförklarligt sätt hade försvunnit från polisinsättningens lokaler. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att utredningen stödde klagandens berättelse.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att polisinsättningen hade handlat lagstridigt då den försummat att upprätta beslagsprotokoll och förvara det beslagtagna föremålet så som tvångsmedelslagen förutsätter. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det emellertid vara en förmildrande omständighet att den beslagtagna madrassen av allt att döma inte representerade något större värde (958/1/03).

En nödcentral och polisens åtgärder med anledning av nödanmälningar

Biträdande justitiekanslern avgjorde ett ärende som han prövat på eget initiativ. Det var fråga om två fall som gällde en nödcentral och polisens åtgärder med anledning av anmälningar om att en person på allmän plats var i behov av hjälp. Avgörandet refereras på s. 97 (6/50/04 och 9/50/04).

Handlingar försvann ur en länsstyrelses arkiv

I samband med behandlingen av ett klagomål-särende framgick det att en länsstyrelses polisavdelnings klagomålsavgöranden från drygt ett och ett halvt års tid hade försvunnit ur länsstyrelsens arkiv. Förhållandena kring försvinnandet hade inte slutgiltigt kunnat utredas men enligt länsstyrelsens utredning misstänktes försvinnandet ha samband med flyttningen till nya lokaliteter.

Justitiekanslern uppmärksammade länsstyrelsens polisavdelning på arkivlagens 12 § 1 mom. Enligt bestämmelsen skall handlingar förvaras så att de är skyddade mot förstörelse, skada och obehörig användning (397/1/03).

Bestämmande av ny förarexamen

I samband med prövningen av ett ärende som gällde bestämmande av ny förarexamen framgick

det att som motivering till beslutet hade angivits vägtrafiklagens 73 § 2 mom. istället för det rätta lagrummet, dvs. vägtrafiklagens 74 §.

Den person som ansvarade för beslutet uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet oh noggrannhet vid avfattande av beslut i ärenden som gäller körkort (209/1/04).

Övriga ställningstaganden

Registrering av brottsanmälan och avslutande av förundersökning

Polisen hade först 20.1.1997 registrerat en brottsanmälan som inkommit 27.2.1996. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsatserna på skyldigheten att i enlighet med 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel registrera brottsanmälningar utan dröjsmål.

I ett annat ärende hade en kommissarie som varit undersökningsledare avslutat förundersökningen utan att överföra ärendet till en åklagare för prövning. I sitt beslut och i sin utredning använde kommissarie uttryck som tydde på att han i ärendet gjort en bedömning av bevisningens tillräcklighet. Biträdande justitiekanslern ansåg detta strida mot den processuella arbetsfördelningen mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren samt uppmärksammade kommissarien på att det inte är undersökningsledarens uppgift att bedöma om den bevisning som förundersökningen resulterat i räcker för väckande av åtal (42/1/04).

En person som tagits i förvar hotade med självmord

En person som tagits i förvar på grund av att han var berusad och uppträtt störande hotade den polispatrull som gripit honom med att göra självmord om han togs i förvar. Patrullen förde personen till polisinsatserna och placerade honom i en lokal där berusade hölls i förvar. Efter en tid märkte man att han försökt hänga sig i sin ylletroja. Han avled trots upplivningsförsök.

Åklagaren beslöt i egenskap av undersökningsledare efter preliminära förhör med polismännen att inte göra förundersökning för misstänkt tjänstebrott. Efter åklagarens beslut förblev det oklart hur fallet skulle bedömas i enlighet med bestämmelserna och föreskrifterna om polisens verksamhet. Biträdande justitiekanslern beslöt

därför göra en övergripande granskning av polisens förfarande.

Av utredningen kunde den slutsatsen dras att polismännen och den vakt som övervakade dem som hölls i förvar uppenbarligen inte hade tagit allvarligt på självmordshotet. I utredningen konstaterades bl.a. att det ofta händer att berusade personer hotar polisen med "att göra sig själva illa".

Av utredningen framgick emellertid ingenting som tydde på att polismyndigheterna handlat lagstridigt i ärendet. I sitt ställningstagande underströk biträdande justitiekanslern generellt att polisen alltid skall ta allvarligt på omhändertagna personers hot om självdestruktiva handlingar. Som motivering för att förbise sådana hot räcker åtminstone inte det generella konstaterandet att tomma hot har framförts tidigare. Självdestruktiva beteenden måste alltid bedömas individuellt. Yttranden av det slag som avses här ger anledning att ordna särskild övervakning i det enskilda fallet (1130/1/03).

Övervakning med narkotikahund

Klaganden kritiserade polisen för den att vid promenadvägen till ett festivalområdes huvudingång använt en narkotikahund för narkotikaövervakning på ett sätt som kränkte enskildas personliga integritet. Enligt utredningen hade övervakningen i praktiken skett så att narkotikahunden som hölls kopplad av sin förare hade stått på läsidan av promenadvägen och "vädrat i vinden".

Övervakningen hade enligt utredningen inte utförts på ett sätt som inskränkte de promenerandes grundläggande rättigheter. Hunden hade inte fått snusa på alla förbipasserande, till åtskillnad från vad som var fallet i biträdande justitiekanslerns avgörande 14.4.2004 (dnr 1050/1/02), där polisen i samband med en annan festival hade låtit en narkotikahund snusa på alla som rörde sig på en metrostation i närheten av festivalområdet.

Biträdande justitiekanslern gjorde bedömningen att övervakning av det slag som det är fråga om i det aktuella fallet inte innebär någon olägenhet för personer som inte innehar narkotika. Av den utredning som finns att tillgå i fallet kan man dra den slutsatsen att denna typ av övervakning med avseende på de grundläggande rättigheterna inte skiljer sig t.ex. från övervakning som en polisman utför på en gata med sin hörsel och syn utan tekniska hjälpmedel eller från tra-

fikövervakning med radar, dvs. från övervakning som inte förutsätter särskilda befogenheter.

I förarbetena till polislagens bestämmelser om informationshämtning (RP 57/1994 rd s. 56–57) konstateras att vid sidan av de särskilda befogenheter som en polisman har vid tjänsteutövning har han i regel även rätt att vidta alla de åtgärder som enligt landets lagstiftning är tillåtna för var och en. För att medborgarnas integritet skall vara skyddad måste emellertid vissa begränsningar göras i myndigheternas rätt att vidta åtgärder som annars inte är förbjudna i lag. Den rättsliga regleringen av polisens övervakning begränsar likväl inte polisens rätt att tillfälligt bedriva allmän övervakning utanför hemfridsskyddat område.

I klagomålet kritiserades dessutom den omständigheten att ingen förhandsinformation hade getts om övervakningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del att lagen inte förutsätter sådan förhandsinformation. Polislagen innehåller en specialbestämmelse om informationsskyldighet i samband med teknisk övervakning. I förarbetena till specialbestämmelsen konstateras att även om teknisk övervakning inte i och för sig innebär något nämnvärt ingrepp i någons frihetssfär, kan en person som uppehåller sig på övervakningsområdet önska avhålla sig också från sådant tillåtet beteende som han inte vill att skall iakttas eller bli föremål för upptagning. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt föreligger i en situation som denna inget motsvarande rationellt försvarbart intresse när det är fråga om iakttagelser som görs med hjälp av en hund.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att i ärendet inte framkommit någonting som skulle föranleda ett ingripande av honom i egenskap av laglighetsövervakare (907/1/04).

Räddningsväsendet

Meddelande

En nödcentral och polisens åtgärder med anledning av nödanmälningar

I två fall som justitiekanslersämbetet upptagit till prövning på eget initiativ var det fråga om det sätt på vilket nödcentralen vid Helsingfors stads räddningsverk och polisen handlat med anledning av nödanmälningar som gällde en hjälpbehövande person på allmän plats. Nödcentralen hade i båda fallen gjort bedömningen att det var fråga om uppgifter som ankom på polisen

och som inte förutsatte att en sjuktransportenhet tillkallades.

I det första fallet hade en mansperson en kväll på en naturstig i ett förstadsområde fått en sjukdomsattack och avlidit innan en sjuktransportenhet eller polispatrull anlant till platsen. En sjuktransportenhet hade anlant till platsen först efter en andra nödanmälan som gjorts närmare fyrtio minuter efter den första anmälan. Den första anmälan hade räddningsverkets nödcentral kopplat över till polisens larmcentral som ett polisuppdrag. Polispatrullen hade ryckt ut först efter att sjuktransportenheten meddelat att patienten avlidit.

I det andra fallet hade räddningsverkets nödcentral fått nio anmälningar om en mansperson som låg på ett torg, innan en polispatrull anlände till platsen ca en timme efter den första anmälan. Nödcentralen hade på basis av de uppgifter som den fått från polispatrullen alarmerat en sjuktransportenhet som hade fört mannen till sjukhus.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i efterhand visade sig att nödcentralens jourhavande hade gjort en felaktig bedömning i det första fallet: det var inte fråga om ett polisuppdrag utan om ett uppdrag som förutsatte att en sjuktransportenhet gav akutvård. Eftersom upptagningarna av nödsamtalen emellertid inte längre fanns bevarade när justitiekanslersämbetet prövade ärendet och det sålunda inte fanns någon säker utredning om vilka fakta nödcentralens jourhavande hade att utgå ifrån för sin bedömning, var det omöjligt att bedöma om jourhavanden hade handlat så som anmälan skulle ha förutsatt och i enlighet med anvisningarna för fall som detta. Biträdande justitiekanslern förenade sig emellertid om inrikesministeriets polisavdelnings åsikt, dvs. att myndigheterna med hänsyn till årstiden och tiden på dygnet borde ha reagerat snabbare med tanke på den hjälpbehövande personens säkerhet och hälsotillstånd, oberoende av om det var fråga om en sjukdomsattack eller enbart berusning.

I det sist nämnda fallet kunde nödcentralsjouren enligt en efterhandsbedömning inte anses ha handlat felaktigt. Biträdande justitiekanslern förenade sig emellertid om inrikesministeriets polisavdelnings åsikt, dvs. att myndigheterna med tanke på den hjälpbehövande personens säkerhet och hälsotillstånd borde ha handlat snabbare också i detta fall. Dessutom konstaterade han att den uppfattning som allmänheten bildar om myndigheternas agerande med anledning av anmälningar av det slag som det här är fråga om

t.o.m. kan ha betydelse för enskilda människors benägenhet att reagera i fall där medmänniskor är i behov av hjälp på allmän plats. Insikten om att myndigheterna kanske inte kommer till platsen förrän om en timme eller efter en ännu längre kan de facto minska benägenheten att reagera i fall som dessa.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det uppenbart att larmuppdrag på det sätt som framgår av utredningarna måste prioriteras så att resurserna inriktas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. Nödcentralen måste i allmänhet göra en bedömning av hur akut hjälpbehovet är enbart utifrån de uppgifter som den får per telefon. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande den omständigheten att anmälares uppgifter eller uppfattningar – eller nödcentralsjourens antaganden – om den hjälpbehövandes berusningstillstånd förefaller ha en mycket stor betydelse i fall av det slag som det här är fråga om. Hans konstaterade att generaliseringar och riskbedömningar som bygger på antaganden av det nämnda slaget i första hand aktualiserar frågan om jourhavandenas yrkesskicklighet och sålunda närmast deras utbildning. Från laglighetskontrollens synpunkt kan man endast konstatera att en hjälpbehövande persons berusningstillstånd eller ett antagande om detta sålunda är en grund som kan kritiseras från rättslig synpunkt när det gäller bedömningen av behovet av brådskaande sjuktransport eller akutvård.

De fall som refereras ovan har inte föranlett andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom meddelat Nödcentralsverket, som efter dessa fall övertagit nödcentralsuppgifterna från det kommunala räddningsverket, samt inrikesministeriets räddnings- och polisavdelningar sina synpunkter som framgår av beslutet (6/50/04 och 9/50/04).

Övriga ställningstaganden

Tolkning av förordningen av räddningsväsendet

Ett klagomål gällde tolkningen av andra meningen i 16 § 2 mom. i 1999 års förordning om räddningsväsendet. Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att förvara föremål bl.a. vid utgångar. Olika räddningsmyndigheter har framfört delvis divergerande uppfattningar om tolkningen av bestämmelsen.

I samband med revideringen av räddningslagstiftningen år 2003 togs bestämmelsen in i den

nya räddningslagens 32 § 2 mom. I regeringens proposition (RP 192/2002 rd s. 20) anfördes som motivering att en bestämmelse med motsvarande innehåll redan ingick i den då gällande förordningen om räddningsväsendet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att den omständigheten att bestämmelsen tagits in i lagen underströk dess betydelse. Överträdelse av bestämmelsen bestraffas i enlighet med räddningslagens 83 §. Med tanke på tillämpningen av straffbestämmelsen samt rättssäkerheten och förutsägbarheten är det viktigt att tillämpningen av räddningslagens 32 § 2 mom. i så liten utsträckning som möjligt lämnar rum för tolkning. Därför kan det vara skäl att vid en framtida revidering av räddningslagstiftningen överväga en precisering av räddningslagens 32 § 2 mom.

Justitiekanslern har underrättat inrikesministeriet om saken genom att sända det en kopia av sitt klagomålssvar (931/1/04).

Beslut i ett lönejusteringsärende

Enligt justitiekanslerns ställningstagande skall en myndighet på begäran meddela sin uppfattning om möjligheterna att ansöka om rättelse och ändring, besvärsförbud eller om möjligheterna att över huvud taget anföra besvär också ifall att det inte är fråga om beslut som avses i förvaltningslagen utan om något annat ställningstagande som gäller en person. I fråga om beslutet att justera löneklassen måste nödcentralens skriftliga svar anses vara tillräckligt eftersom ärendet och motiveringen till myndighetens negativa ställningstagande framgick av svaret. Svaret behövde inte rubriceras som ett beslut (1183/1/04).

Magistrater och andra myndigheter

Meddelande

Rådgivningsskyldighet

Klaganden uppgav i sin skrivelse att en magistrat inte hade besvarat hans skriftliga begäran med en årsredovisning som han sänt in för granskning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade magistraten på skyldigheten att i enlighet med 21 § i grundlagen och 4 § i lagen om förvaltningsförfarande (från början av år 2004 8 § i förvaltningslagen) vid behov ge råd och handledning i ärenden som hör till dess verksamhetsområde. Magistraten hade därför varit skyldig

att besvara klagandens tydligt framförda begäran om att kontakta klaganden också på annat sätt än genom att sända den granskade årsredovisningen till klaganden (430/1/04).

Övrigt ställningstagande

Justitiekanslerns behörighet med avseende på Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden

Justitiekanslern ansåg att han inte var behörig att pröva de åtgärder av Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden som klaganden nämnde i sin skrivelse. Nämnden har numera dragits in.

Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden grundades år 1981 som ett för skadelidande tillgängligt alternativ till domstolsbehandling för överklagande i ärenden om ersättning för trafikskador. Det fanns ingen uttrycklig lagstiftning om ersättningsnämndens verksamhet och förfaranden. Nämndens avgöranden hade karaktären av rekommendationer och var sålunda inte bindande för försäkringsanstalterna.

Eftersom Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden var ett avtalsbaserat privaträttsligt organ ankom tillsynen över nämnden, till åtskillnad från den dåvarande trafikskadenämnden, inte på Försäkringsinspektionen.

De uppgifter som tidigare ankom på Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden, som drogs in i och med att lagstiftningen om trafikskadenämnden trädde i kraft år 2003, är numera definierade som offentliga uppgifter. Det var emellertid inte möjligt att retroaktivt utsträcka laglighetskontrollen till uppgifter som först vid en senare tidpunkt övertagits av det allmänna (516/1/02).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Inrikesministeriets räddningsavdelning

Biträdande justitiekanslern besökte 3.2.2005 inrikesministeriets räddningsavdelning för att bekanta sig med räddningsväsendets organisation. Under besöket diskuterades det regionala räddningssystemets och nödcentralssystemets funktion (3/51/05).

Mellersta Nylands räddningsverk

Biträdande justitiekanslern besökte 15.2.2005 Mellersta Nylands Räddningsverk. Under besö-

ket diskuterades räddningsväsendets organisation inom räddningsverkets distrikt samt frågor i anslutning till det regionala räddningssystemet (4/51/05).

Utlänningsverket

Biträdande justitiekanslern besökte 12.4.2005 Utlänningsverket för att bekanta sig med och inspektera dess verksamhet. Under besöket diskuterades tillämpningserfarenheterna av den nya medborgarskapslagen och den nya utlänningslagen samt vissa problem som Utlänningsverket tog upp, behandlingstiderna, regionaliseringen av verksamheten, samarbetet med övriga myndigheter, den interna laglighets- och kvalitetskontrollen samt kundresponser (9/51/05).

Södra Finlands länsstyrelse

Biträdande justitiekanslern besökte 14.4.2005 Södra Finlands länsstyrelse för att bekanta sig med och inspektera dess social- och hälsovårdsavdelning, räddningsavdelning och bildningsavdelning. Det främsta syftet med inspektionen var att ta reda på hur länsstyrelsen inom sitt område ser på verksamheten som den övervakar, eventuella missförhållanden i verksamheten, brister i lagstiftningen och systematiska problem samt hur den hanterar dessa. Avsikten med besöket var dessutom att få information om hur länsstyrelsen utfärdar anvisningar för sina tillsynsobjekt och om hur tillsynen över lagstiftningen fungerar.

Centrala teman för inspektionen av social- och hälsovårdsavdelningen var tillsynen över privata social- och hälsovårdstjänster samt kriterierna för sjuktransport och akutvård. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han övervägde möjligheten att inom ramen för laglighetskontrollen utreda hur lagstiftningen om sjuktransporter fungerar samt eventuella systematiska problem.

Bland de teman som diskuterades i fråga om räddningsavdelningen kan nämnas det regionala räddningsväsendet och nödcentralsreformen. I fråga om bildningsavdelningen behandlades bl.a. länsstyrelsens iakttagelser om elevvården och disciplinen inom den grundläggande utbildningen samt länsstyrelsens utredning till undervisningsministeriet om den grundläggande utbildningen för omhändertagna barn (10/51/05).

Polisens publikkontroll- och beredskapsenhet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 16.5.2005 med publikkontroll- och beredskapsenheten vid polisinsrättningen i Helsingfors härad. Under besöket fick han en redogörelse bl.a. för organiseringen av publikkontrollen samt för utbildningen, organisationsreformen vid beredskapsenheten och för anvisningarna om laglighetsövervakningen vid Helsingfors polisinsrättning (12/51/05).

Polisinsrättningen i Kajana härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 10.8.2005 polisinsrättningen i Kajana härad. Under besöket diskuterades bl.a. den allmänna ordningen och säkerheten i häradet, beredskapstiderna, förekomsten av rasism, utredningstiderna samt omorganiseringen av brottsutredningen och det nya systemet för uppföljning av ärenden. Biträdande justitiekanslern besökte också polisinsrättningens serviceenhet i Sotkamo (14/51/05).

Rörliga polisens enhet i Kajana

Biträdande justitiekanslern inspekterade 10.8.2005 Rörliga polisens enhet i Kajana. I samband med inspektionen erhöles information om enhetens verksamhet och samarbete med den lokala polisen (15/51/05).

Inrikesministeriets polisavdelning, enheten för laglighetsövervakning

Biträdande justitiekanslern besökte 6.9.2005 enheten för laglighetsövervakning vid staben för polisavdelningen. Biträdande justitiekanslern fick information om polisens interna laglighetsövervakning. Under besöket diskuterades dessutom samarbetsfrågor i samband med laglighetsövervakningen av polisverksamheten (17/51/05).

Polisinsrättningen i Kuopioregionens härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 27.9.2005 polisinsrättningen vid Kuopio regionens härad. Under besöket diskuterades framför allt tillgången till polisiära säkerhetstjänster i olika delar av häradet, polisinsrättningens samarbete med övriga myndigheter, problem i anslutning till brottsutredning, förundersökningstiderna,

nuläget inom tillståndsförvaltningen samt polisinsrättningens interna laglighetsövervakning.

Utifrån det material som rekviderats på förhand diskuterades frågan om brott med rasistiska motiv. Biträdande justitiekanslern bad polischefen före utgången av året meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits med anledning av ett brott som misstänktes ha rasistiska motiv (18/51/05).

Räddningsinstitutet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 28.9.2005 med Räddningsinstitutets verksamhet. Under besöket fick han information bl.a. om utbildningen i akutvård och om utbildningen av nödcentralsjourer. Vidare diskuterades den aktuella revideringen av lagen om Räddningsinstitutet 20/51/05).

Norra Savolax räddningsverk

Biträdande justitiekanslern besökte 28.9.2005 Norra Savolax räddningsverk. Under besöket fick han information bl.a. om Norra Savolax regionala räddningsväsende och om organisationen av räddningsverket. Dessutom diskuterades de speciella riskerna i distriktet (21/51/05).

Polisinsrättningarna i Kumo, Vammala, Ikalis och Kankaanpää härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 27.10.2005 polisinsrättningarna i Kumo och Vammala härad och 28.10.2005 polisinsrättningarna i Ikalis och Kankaanpää härad. Under besöken diskuterades bl.a. den allmänna ordningen och säkerheten samt tillgången på polisiära säkerhetstjänster i olika delar av häradet, samarbetet mellan polisinsrättningarna samt samarbetet med övriga myndigheter, förundersökningstiderna och polisinsrättningarnas interna laglighetsövervakning samt det nya nödcentralssystemets funktion från polisens synpunkt (22/51/05, 23/51/05, 24/51/05 och 25/51/05).

Polisskolan

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 8.11.2005 Polisskolans utbildning i användningen av maktmedel. Under besöket diskuterades bl.a. systemet för utbildning i användningen av poli-

siära maktmedel, utbildningen i användningen av fysiska maktmedel samt undervisningen i användning av olika typer av redskap (29/51/05).

Försvarsministeriets ansvarsområde

Allmänt

Till försvarsministeriets ansvarsområde hör enligt reglementet för statsrådet försvarspolitik, landets militära försvar, samordningen av totalförsvaret samt militär krishantering och fredsbevarande verksamhet.

Enligt 1 § 1 punkten i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman befrias justitiekanslern från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar.

De klagomål gällande försvarsministeriets ansvarsområde som inkommer till justitiekanslersämbetet överförs med stöd av de ovan nämnda lagrummet till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl anser det vara ändamålsenligt att själv pröva klagomålet. Det årliga antalet åtgärdsavgöranden som hänför sig till detta ansvarsområde är sålunda litet.

Utlåtande

Betänkande av arbetsgruppen för revidering av lagen om fredsbevarande verksamhet

Försvarsministeriet bad i ett brev daterat 13.5.2005 justitiekanslern senast 1.6.2005 ge ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för revidering av lagen om fredsbevarande verksamhet. Arbetsgruppen hade fått i uppdrag att utreda behoven att revidera lagen om fredsbevarande verksamhet och därtill ansluten lagstiftning samt att upprätta en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen.

Enligt arbetsgruppens betänkande skall den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet ersättas med en lag om militär krishantering. Syftet med totalrevideringen är enligt förslaget att beakta den utveckling som skett i fråga om

den internationella krishanteringsverksamheten för att Finland också i fortsättningen fullt ut skall kunna delta i krishanteringsuppdrag framförallt inom ramen för Förenta Nationerna, Europeiska unionen och Natos partnerskap för fred.

De omständigheter som framförs i motiveringen till propositionsutkastet talar för att den föreslagna ändringen är behövlig. Eftersom motiveringstexten är relativt omfattande och utförlig framför justitiekanslern i det följande vissa synpunkter på enskilda bestämmelser.

Enligt lagförslagets 1 § 3 mom. kan föranstaltare av krishantering, utöver de organisationer som räknas upp i bestämmelsen, vara en grupp av länder. Som exempel nämns i propositionsutkastets allmänna motivering ISAF-operationen i Afghanistan, som under de två första åren var en operation som genomfördes av en grupp av länder. Olika typer av militära krishanteringsuppdrag har genomförts av grupper av länder även på annat håll, t.ex. i Mellanöstern och Afrika. Trots de exempel som nämns i motiveringen är bestämmelsen i fråga om begreppet "grupp av länder" enligt justitiekanslerns åsikt inte tillräckligt exakt formulerad och begreppet preciseras inte heller i motiveringen.

I propositionsutkastets avsnitt om lagstiftningsordningen konstateras i fråga om 1 § att den föreslagna lagens tillämpningsområde som helhet har formulerats så att Finland inte kan delta i operationer där Finland kan dras in i en väpnad konflikt som kan karakteriseras som krig. Detta syfte framgår emellertid inte av bestämmelsen. Dessutom konstaterar justitiekanslern att motiveringen till lagförslagets 1 § innehåller mera information än vad som kan utläsas ur bestämmelsen. Av denna anledning är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att överväga en utvidgning av bestämmelsens ordalydelse så att den bättre stämmer överens med motiveringen.

Enligt motiveringen till lagförslagets 3 § 3 mom. beskrivs i redogörelsen om försättande i beredskap, med den exakthet som de tillgängliga uppgifterna medger, de förhållanden och operationer som deltagandet under beredskapsperioden sannolikt kommer att gälla. För att riksdagen skall ha faktiska möjligheter att delta i beredningen av beslut om försättande i beredskap anser justitiekanslern det vara väsentligt att det i fråga om samtliga alternativ när det gäller riksdagsbehandlingen fästs särskilt avseende vid att riksdagen får heltäckande information om saken. Detta har betydelse också i fråga om det som i propositionsutkastets avsnitt om lagstiftningsordningen anförs om tillsynen över att grundlagens 93 § 1 mom. iakttas.

Motiveringarna till lagförslagets 21 § är synnerligen utförliga, men också i detta fall är bestämmelsens ordalydelse knapphändig. Justitiekanslern föreslår att man överväger möjligheten att i bestämmelsen konstatera att rätten att använda maktmedel kan avse också en trupp eller grupp och inte endast en enskild krigsman. Det är också skäl att överväga möjligheten att i bestämmelsen nämna också försvarbarhetskriteriet samt människorättskonventionerna. Uttrycket "med tanke på uppdraget" i paragrafens 1 moment är tämligen diffust. Av motiveringen får man den uppfattningen att det är fråga om att utföra uppdraget på vederbörligt sätt, vilket kunde vara ett bättre uttryck också i paragrafen. Det är också skäl att överväga att i det andra momentet ersätta ordet "behov" med uttrycket "nödvändiga".

Bestämmelsen om straffrättsligt ansvar i 22 § har samband med det fjärde lagförslaget som gäller strafflagens 45 kap. I det sist nämnda lagrummet talas endast om "tjänstgöring" medan i 22 § används begreppet "personer som deltar i krishanteringsutbildning och krishanterings-tjänstgöring". Det är skäl att koordinera begreppen eftersom det är fråga om ett och samma straffrättsliga ansvar.

Justitiekanslern har ingenting att anmärka när det gäller förslaget att ändra lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen i fråga om värnpliktslagen innehåller ett tidsmässigt fel när det gäller grundlagsutskottets utlåtanden och hänvisningen till grundlagens 127 §.

Propositionsutkastets motiveringsavsnitt om lagstiftningsordningen är utförligt och de slutsatser som dras är motiverade. I propositionsutkastet behandlas i behövlig utsträckning grundlagsutskottets ställningstaganden. Det föreslås att grundlagsutskottets utlåtande skall inhämtas. Med beaktande av de i propositionen ingående, med avseende på grundlagen nödvändiga bestämmelserna anser justitiekanslern för sin del att det är motiverat att detta omnämnande ingår i motiveringstexten (18/20/05).

Inspektion inom ansvarsområdet

Huvudstabens undersökningsavdelning och försvarsmaktens interna laglighetsövervakning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 2.11.2005 försvarsmaktens undersökningsavdel-

ning och bekantade sig med den interna laglighetsövervakningen. Under besöket diskuterades bl.a. försvarsmaktens interna laglighetsövervakning och utvecklingen av denna, den juridiska avdelningens uppgifter, brottsutredningen inom försvarsmakten samt utförandet av säkerhetsutredningar (28/51/05).

Finansministeriets ansvarsområde

Allmänt

I 17 § i reglementet för statsrådet föreskrivs om finansministeriets ansvarsområde. Motsvarande bestämmelse om finansministeriets uppgifter finns i 1 § i förordningen om finansministeriet. I förordningens 2 § räknas de ämbetsverk, inrättningar, fonder, bolag och övriga organ upp som är underställda ministeriet. I de ärenden som tagits in i detta avsnitt behandlas förvaltningen som lyder under finansministeriet.

Under verksamhetsåret utgjorde klagomålen över tullens förfarande en stor grupp av de ärenden som hänförs till finansministeriets ansvarsområde. Dessa klagomål gäller i allmänhet dels förtullning och tullbeskattning, dels tullövervakningen.

Flera av de ärenden som behandlats inom laglighetskontrollen gäller tullärenden och framför allt bilbeskattning. Riksdagen antog under året en lag om ändring av bilskattelagen (266/2003) som trädde i kraft 15.5.2003. I lagändringen beaktades EG-domstolens avgörande och de ändringar i beskattningen som högsta förvaltningsdomstolens beslut därefter förutsatt i fråga om införseln av begagnade fordon. Samtidigt förnyades beskattningen av nya bilar. Genom de nya bestämmelserna kunde beskattningen ändras retroaktivt. För tullen innebar bestämmelserna ändrade förfaranden. Detta ledde till anhopning av ärenden av orsaker som inte berodde på tullen utan bl.a. på resursbrist. Antalet anhängiga ärenden mångdubblades på en kort tid. Anhopningen av skatterättelse- och debiteringsärenden vid tull-distrikten återverkade på antalet klagomål och på klagomålen innehåll.

I klagomålen kritiserades de långa handläggningstiderna och bristen på rådgivning. De som klagade var framför allt missnöjda med det sätt på vilket beskattningsvärdet på begagnade fordon i detaljhandeln bestämdes. Också andra typer av klagomål förekom. Vid bedömningen av handläggningstidernas längd är det nödvändigt

att i klagomålsavgörandena beakta orsakerna till anhopningen av ärenden. Det är inte möjligt att inom ramen för laglighetskontrollen i materiellt hänseende ingripa i anhängiga ärenden och i ärenden som avgjorts av förvaltningsdomstolar.

Den största och viktigaste gruppen ärenden inom finansministeriets ansvarsområde utgörs av beskattningsärenden. Till denna grupp av ärenden hänförs både den indirekta och direkta beskattningen. Till skatteförvaltningen som lyder under finansministeriet hör Skattestyrelsen och skatteverken. Skatter och avgifter uppbärs också av Fordonsförvaltningscentralen.

Beskattningen förutsätts vara klar och förutsägbar. För beskattningen gäller ett accentuerat legalitetskrav. Klagomål som gäller privatpersoners inkomstbeskattning avser vanligen skattemyndigheternas och rättsinstansernas förfarande samt beslutens innehåll och motiveringar. Klagandena har inte alltid förstått de komplicerade skattebestämmelserna och beskattningsförfarandet. I de klagomål som inkommer från bolag och deras delägare kritiserar ofta skatteinspektioner och efterbeskattning som gjorts på basis av granskningsberättelser. I de klagomål som gäller fordonsbeskattning kritiserar bestämmelsen om tillägg för betalningssätt, dvs. fordonsskattelagens 18 §. På grund av de relativt heltäckande rättsmedlen och de detaljerade bestämmelserna om beskattningsförfarandet har dessa klagomål lett till få åtgärdsavgöranden.

En intressant ärendegrupp var under verksamhetsåret klagomålen över myndigheternas avgiftsbelagda telefonrådgivning. Dessa gällde i flera fall skatteförvaltningen men också andra förvaltningsgrenar. Frågan om myndigheters avgiftsbelagda telefonrådgivning har tidigare behandlats vid riksdagens justitieombudsmans kansli. Eftersom riksdagens biträdande justitieombudsman ingripit i ärendet och uppföljningen av ärendet fortfarande pågick, fanns det ingen anledning för justiekanslersämbetet att ta ställning till problemen med den avgiftsbelagda telefonrådgivningen.

Under verksamhetsåret gjordes omfattande ändringar i bestämmelserna om beskattningsförfarandet (1079/2005). I lagen om beskattningsförfarande togs in en bestämmelse om förhandsifyllda skattedeklarationer vid personbeskattningen. De nuvarande skatteförslags- och deklaraionsförfarandena har sammanslagits. Till skattedeklarationen skall i regel inte längre fogas verifikationer. Den skattskyldige skall förvara verifikationer och anteckningar. De nya bestämmelserna innebär att beskattaren inte längre

behöver göra en noggrann granskning av varje inlämnad deklaration och gör det sålunda möjligt att välja ut vissa fall för närmare granskning. Bestämmelserna om rättelse av fel har ändrats så att de bättre motsvarar beskattningens karaktär av ett summariskt förfarande. Skatteverket kan i princip korrigera alla typer av felaktiga beskattningsbeslut till nackdel för den skattskyldige i ett års tid räknat från början av det år då beskattningen avslutas. Också skattetagarens besvärstid har förlängts. De nya bestämmelserna tillämpas delvis vid beskattningen för år 2005 och delvis vid beskattningen för år 2006.

Reformen innebär för samtliga skattskyldiga principiellt viktiga ändringar i det årliga beskattningsförfarandet. De sakkunniga som finansutskottet hört i riksdagen uttryckte bekymmer för hur bestämmelserna påverkar de skattskyldigas rättssäkerhet. De nya bestämmelserna innebär stora utmaningar för skatteförvaltningen, både från de skattskyldigas och från skattetagarens synpunkt. Uppföljningen av reformen är synnerligen viktig, också från laglighetskontrollens synpunkt.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Ministeriets skyldighet att lämna ut en handling

En tjänsteman vid finansministeriet hade inte på skriftlig begäran lämnat ut en handling och inte heller gett den person som bett om handlingen ett sådant beslut om sin vägran som förutsätts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Justiekanslern ansåg att iakttagandet av lagens procedurbestämmelser har en väsentlig betydelse för parternas rättssäkerhet, eftersom ett överklagbart beslut är en förutsättning för att söka ändring i enlighet med 33 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. En situation där ett skriftligt beslut inte fattas med anledning av en vägran och sökanden inte förstår att kräva ett skriftligt beslut innebär dessutom en risk för ett avgörande som är lagstridigt eller otillräckligt motiverat.

Av den skriftliga begäran som fogats till klagomålsskrivelsen framgår att begäran inte avsåg andra handlingar än en s.k. beräkningsmodell för bilskatt. Av ministeriets yttrande framgår

att klaganden dels hade framställt en skriftlig begäran och dels också bett en tjänsteman vid ministeriets skatteavdelning om att få det material som nämndes i artiklar som publicerades 10.11.2001 i dagstidningen Helsingin Sanomat och kvällstidningen Iltalehti, som tjänstemannen hade presenterat på ett möte för verkställande direktörer inom bilbranschen. Löftet om att överlämna handlingarna till klaganden och seminariedeltagarna hade emellertid att döma av ministeriets yttrande gällt endast en beräkningsmodell för bilbeskattningen.

Vad beträffar tjänstemannens skyldighet att också till klaganden överlämna de uppgifter som han gett seminariedeltagarna och som ministeriet inte individualiserat i sitt yttrande, var ärendet tolkbart med avseende på offentlighetslagen. Justitiekanslern ansåg, med beaktande av grundlagens jämlikhetsprincip och offentlighetslagens 17 § om ett jämlikt bemötande samt den omständigheten att det allmänna enligt grundlagens 22 § skall se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses, att det i den aktuella situationen skulle ha varit på sin plats att i enlighet med offentlighetslagens 6 § och 9 § 2 mom. lämna ut de vid seminariet i skriftlig form framlagda uppgifterna också till dem som bett om att få dem. Den i ministeriets yttrande ingående hänvisningen till offentlighetslagens 5 § 3 mom. 2 punkten om utkast som har gjorts av en person som är anställd hos en myndighet, var enligt justitiekanslerns åsikt inte en tillräcklig grund för vägran att lämna ut handlingarna eftersom samma uppgifter redan hade presenterats för utomstående i samband med ministeriets information, som tjänstemannen hade deltagit i med sin förmans tysta godkännande. Det kunde ifrågasättas om minnesanteckningarna i detta skede var avsedda för tjänstemannens eget bruk, även om tjänstemannens förman eventuellt inte kände till framställningens innehåll.

Med beaktande av bestämmelserna i offentlighetslagens 5 kap. om myndighetens skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling föreföll det enligt den utredning som justitiekanslern hade tillgång till inte heller beträffande de odokumenterade uppgifterna ha funnits rättsliga grunder för att bemöta den privatperson som bett om uppgifterna annorlunda än seminariedeltagarna.

På basis av den erhållna utredningen kunde det konstateras att klaganden muntligen hade bett att få det skriftliga material som delats ut på seminariet men skriftligen framställt en mera begränsad begäran om att få enbart den ovan nämnda beräkningen. Varken av klagomålsskri-

velsen eller av den utredning som inhämtats framgick emellertid i vilken ordning klaganden bett att få handlingarna. Justitiekanslern ansåg det vara omöjligt att helt utesluta det alternativet att den skriftliga begäran hade kunnat tolkas gälla uttryckligen beräkningsmodellen för bilskatten och inte all den information som delats ut på seminariet för bilbranschens verkställande direktörer. Om den muntliga begäran å andra sidan hade framförts under sådana förhållanden att den inte kunde anses ha upphävt den skriftliga begäran, hade det varit skäl att förfara i enlighet med offentlighetslagen genom att underrätta den som begärt informationen om orsaken till vägran och upplysa honom om att ärendet kunde överföra till myndigheten för avgörande.

Justitiekanslern meddelade för kännedom finansministeriet sin uppfattning om vikten av att iaktta det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen (347/1/02).

Skatteförvaltningen

Meddelande

Ett skatteverks kundregister

Ett skatteverk hade försummat att uppdatera sina register. Skatteombudet hade rätt att i sin tjänsteutövning anta att uppgifterna i skatteförvaltningens databas var korrekta. Skatteombudet hade utgått från de data som fanns i skatteförvaltningens register.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden skatteverket på vikten av att registeruppgifter är korrekta (674/1/04).

Tullförvaltningen

Meddelanden

En tullmyndighets förfarande vid behandlingen av besvär

I ett klagomål klandrades i första hand det sätt på vilket bilskattebesvär som lämnats in 17.12.2002 hade behandlats i tulldistriktet. Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del i sitt beslut 1.6.2005 att tullmyndigheterna inte hade handlat i strid med bestämmelserna

som förutsätter att ärenden skall behandlas utan dröjsmål.

Besvärsskrivelsen innehöll utöver överklagandet som gällde bilskatten dessutom ett överklagande av tulldistriktets beslut med anledning av en begäran om utlämnande av handlingar. Eftersom överklagandet inte ännu 1.6.2005, dvs. den dag då klagomålet avgjordes, hade vidarebefordrats till förvaltningsdomstolen konstaterade biträdande justitiekanslern att tulldistriktet inte på det sätt som förutsatts i grundlagens 21 § 1 mom. hade behandlat skattebesvaren utan ogrundat dröjsmål (444/1/03).

Grunderna för tullens kroppsvisitation

I samband med inspektionen av Östra tull-distriktet prövades fem fall där kunder enligt visitationsprotokollet hade "kläts av". Enligt utredningen var motiveringen att personerna i fråga misstänktes för narkotikasmuggling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en sådan åtgärd med stöd av tullagens 15 § kan vidtas om det "på sannolika skäl" kan misstänkas ett sådant brott som avses i lagrummet. Biträdande justitiekanslern betonade att en sådan åtgärd får vidtas om bevisröskeln har överskridits samt med beaktande av att bevisbedömningen sker på ett rättsligt godtagbart sätt och vederbörligen motiveras samt protokollförs på ett sätt som möjliggör kontroll i efterhand.

Biträdande justitiekanslern meddelade sin uppfattning och kritiserade samtidigt tull-distriktets tjänstemän för deras förfarande. Han ansåg emellertid att det var fråga om ärenden som i första hand tulldistriktet ansvarar för. Därför meddelade han för kännedom Östra tull-distriktet sitt beslut för att på vederbörligt sätt beaktas vid utbildningen av personalen (4/50/03).

Delgivning och motivering av bilskattebeslut

Vid prövningen av ett klagomål som gällde tullmyndigheternas förfarande vid bestämmande av bilskatt framgick det att bilskattebeslutet enligt tullförvaltningens praxis sändes till den skattskyldige först efter att den skattskyldige hade betalat den bilskatt som framgick av beslutet. Den skattskyldige måste själv rekvirera motiveringen (fakta) som inte automatiskt fogats till det delgivna beslutet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden tulldistriktet sin uppfattning om det

rätta förfarandet vid delgivning och motivering av bilskattebeslut.

Enligt 25 § i lagen om förvaltningsförfarande som tillämpades år 2003, dvs. vid tidpunkten för de händelser som avsågs i klagomålet, skulle beslut delges part. I fråga om bilskattebeslut gjordes inget sådant undantag från denna skyldighet att delgivningen hade kunnat lämnas beroende av den skattskyldiges åtgärder. Något sådant undantag gör inte heller motsvarande bestämmelse (54 §) i förvaltningslagen. Det måste dessutom anses vara klart att den i förvaltningslagens 54 § 1 mom. angivna skyldigheten att delge beslut utan dröjsmål gällde som en allmän rättsprincip redan innan förvaltningslagen trädde i kraft. Sålunda skulle bilskattebeslut i enlighet med delgivningsbestämmelserna utan dröjsmål tillställas den skattskyldige, utan att delgivningen sammankopplades med betalningen av skatterna.

Till skattedeklarationen fogad bevisning som den skattskyldige ansåg påverka bilens beskattningsvärde ingick i begreppet "skattedeklaration". Till den del som beslutet avvek från uppgifterna i bevisningen måste det motiveras. Motiveringen kunde också fogas till beslutet som en bilaga men de utgjorde också då en fast del av beslutet. Vid delgivningen av beslutet skulle sålunda delges också motivering i bilageform.

Tullstyrelsen ålades att senast 30.12.2005 meddela vilka åtgärder den eventuellt vidtagit för att ändra anvisningarna om bilbeskattning.

Tullstyrelsen meddelade i ett brev 22.12.2005 att den hade givit ett till brevet bifogat 24.11.2005 daterat direktiv angående ändring av förfarings-sättet vid delgivning av bilbeskattningsbeslut (bilskattebeslut). Tullstyrelsen meddelade också att den hade fäst tulldistriktenas uppmärksamhet på det lagrum som gäller motivering av bilskattebeslut och samtidigt kommit fram till att det inte fanns skäl att ändra direktiven angående motivering av bilskattebeslut (811/1/03).

Inspektion inom ansvarsområdet

Tjänstemannanämnden

Justitiekanslern bekantade sig 13.5 2005 med tjänstemannanämnden. Under besöket diskuterades nämndens organisation och redogjordes för dess verksamhet. Dessutom diskuterades bl.a. faktorer som påverkade nämndens behandlingstider (8/51/05).

Undervisningsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I statsrådets förordning om undervisningsministeriet (379/2003) föreskrivs om undervisningsministeriets uppgifter (1 §) samt räknas upp de ämbetsverk, inrättningar, organ och samman slutningar som hör till undervisningsministeriets ansvarsområde (2 §). Under verksamhetsåret gjordes inga ändringar i förordningen.

I den lagstiftning som närmare reglerar undervisningsministeriets uppgifter och ansvarsområde gjordes flera ändringar under verksamhetsåret. Dessa hade ingen betydelse för justitiekanslerns laglighetskontroll.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet ta emot 24 klagomål som (enbart eller delvis) gällde undervisningsministeriet eller undervisningsmyndigheter. Tre klagomål gällde ministeriets förfarande.

Av de klagomål som avgjordes (prövades) under verksamhetsåret gällde 26 (enbart eller delvis) undervisningsministeriet eller undervisningsmyndigheter. Ministeriets förfarande behandlades i sju klagomål av vilka tre gällde statsbidrags- och anslagsfrågor. I 19 klagomål var det fråga om undervisningsmyndigheters förfarande och 15 av dessa klagomål gällde läroanstalter. – De klagomål som ledde till åtgärder (2) refereras nedan.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelanden

Statsandel till en orkester

Enligt en ansökan som stödföreningen för barnmusikorkestern Loiskis lämnade in 8.2.2002 hade orkestern till 15.9.2002 fått finansiering ur Europeiska regionala utvecklingsfonden EAKR. Också Jyväskylä stad, Jyväskylä landskommun och Mellersta Finlands Förbund hade beviljat orkestern startbidrag. Orkesterns musiker var anställda till 31.10.2002. Justitiekanslern ansåg i sitt klagomålsavgörande att det i viss mån kunde ifrågasättas om den år 2000 grundade stödfören-

ingen Loiskis ry och barnmusikorkestern Loiskis som den organiserade, redan i början av år 2002 var så etablerad i fråga om sin verksamhet, sina ekonomiska förutsättningar och sin personal att den kunde anses vara permanent i den bemärkelse som avses i teater- och orkesterlagens 2 § 2 punkten.

Barnmusikorkestern Loiskis hade genom undervisningsministeriets beslut 18.10.2002 godkänts som en orkester som enligt teater- och orkesterlagen var berättigad till statsandel och som grund för orkesterns statsandel hade fastställts fyra årsverken. Barnmusikorkestern Loiskis hade beviljats statsandel direkt på sin första ansökan, trots att det bland sökandena fanns orkestrar som godkänts redan tidigare men som inte hade kunnat beviljas statsandel inom ramen för anslagen. Undervisningsministeriets föredragande hade fogat sin avvikande åsikt till beslutet. Undervisningsministeriets statsandelsbeslut kunde kritiseras i fråga om jämlikheten vid behandlingen av sökandena.

Justitiekanslern uppmärksammade undervisningsministeriet på tolkningen av teater- och orkesterlagens 2 § 2 punkten enligt vilken verksamheten skall vara regelbunden, vilket är en förutsättning för erhållande av statsandel, på behandlingen av ärenden som gäller orkestrars statsandelar samt på jämlikhetsprincipen (1207/1/02).

Svar på en riksdagsledamots skriftliga fråga

Undervisningsministerns ställföreträdares svar på en riksdagsledamots skriftliga fråga (SS 592/2005 rd) hade anlänt till riksdagen efter den tidsfrist som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning (40/2000) och som följer av det förfarande som framgår av handboken för statsrådets föredragande.

Av förarbetena till bestämmelsen om tidsfristen framgick att riksdagen avsett att det statsförfattningsrättsliga frågemålsinstitutet skall vara en levande och fungerande form för dialogen mellan enskilda riksdagsledamöter och regeringens representanter.

Justitiekanslern uppmärksammade undervisningsministeriet på att ministeriet borde ha sänt svaret till riksdagen inom 21 dagar efter att frågan anlänt till statsrådets kansli. Av den utredning som stod till buds kunde man emellertid inte dra någon slutsats om orsaken till dröjsmålet som skedde under semesterperioden (761/1/05).

Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde

Allmänt

Till jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde hör utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk dessutom bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållning, säkerhet och kvalitet i fråga om livsmedlen, djurens hälsa och välfärd samt lantmäteri. I 1 § i statsrådets förordning om jord- och skogsbruksministeriet (1061/2003) föreskrivs närmare om ministeriets uppgifter och i förordningens 2 § om de ämbetsverk, inrättningar, bolag och andra organ som hör till ministeriets ansvarsområde.

Av de klagomål inom jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde (jord- och skogsbruksmyndigheter eller ministeriet) som avgjordes år 2005 gällde merparten lantmäteribyråernas och ministeriets förfarande. Klagomål anfördes i ärenden av synnerligen varierande slag. Som exempel kan nämnas bl.a. klagomål över ministeriets understödsanvisningar samt över ministeriets utlåtande om en lägenhets livsduglighet. De avgjorda klagomålen gällde ingen återkommande typ av ärenden eller teman som hade gjort det möjligt att dra generella slutsatser om ansvarsområdet eller i andra avseenden. Det var närmast fråga om myndigheternas och tjänstemännens förfarande i enskilda ärenden var av intresse för klagandena.

Fyra av de avgjorda ärendena ledde till åtgärder från justitiekanslerns sida. Tre av åtgärdsavgörandena gällde ministeriets förfarande medan ett gällde en lantmäteribyrås förfarande. I samtliga avgöranden uppmärksammade justitiekanslern respektive myndighet på det som framkommit i ärendet och i ett avgörande meddelade justitiekanslern myndigheten sitt ställningstagande för kännedom. De avgöranden som lett till åtgärder refereras närmare nedan i avsnittet Avgöranden.

Justitiekanslern gav år 2005 jord- och skogsbruksministeriet ett rättsligt ställningstagande. Detta gällde ersättningar för översvämningsskador år 2004 (dnr 17/20/05). Ställningstagandet refereras i berättelsens avsnitt 2 Justitiekanslern i statsrådet, under rubriken Skriftliga utlåtanden och framställningar.

Biträdande justitiekanslern inspekterade år 2005 arbetskrafts- och näringscentralerna i Satakunta och Kajanaland (Dnr 2/51/05 och 16/51/05). Under besöken inspekterade också bl.a. centralernas landsbygdsavdelningar. Besö-

ken refereras i samband med handels- och industriministeriets ansvarsområde under rubriken Inspektioner inom ansvarsområdet.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelanden

Jord- och skogsbruksministeriets förordning om köpbegränsningar för extra referenskvantiteter av mjölk

Klaganden bad justitiekanslern pröva om de anvisningar och författningar om köpbegränsningar för mjölkkvoter som jord- och skogsbruksministeriet utfärdat för arbetskrafts- och näringscentralerna var stridande mot grundlagen, eftersom en mindre producent inte kunde skaffa en för sin lägenhet lämplig kvot om denna inte uppfyllde minimikvantiteten 100 000 liter.

Jord- och skogsbruksministeriet hade med stöd av 11 § (273/2003) i lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik givit en förordning om överföring av referenskvantiteter för leveranser av helmjölk. Enligt 12 § 2 mom. i ministeriets förordning om överföring av referenskvantiteter för leverans av helmjölk (206/2004) förutsattes att lägenhetens referenskvantitet efter köpet av tilläggskvoten uppnådde en viss storlek.

Justitiekanslern konstaterade att bestämmelserna om extra referenskvantiteter har samband med produktionskvoterna och regleringen av dessa samt att de sålunda innehållsmässigt hör till jord- och skogsbruksministeriets behörighetsområde. Bestämmelserna är av en sådan karaktär att strukturpolitiska lösningar inte kan uteslutas, även om det är skäl att förhålla sig restriktivt till dem. Ingen har heller subjektiv rätt till extra referenskvantiteter och på grund av det knappa utbudet gäller köpbegränsningarna samtliga producenter. Med beaktande av att förordningen innebär att det av särskilda skäl är möjligt att avvika från köpbegränsningarna kan det konstateras att ministeriet inte överskridit sin behörighet att utfärda förordning enligt bemyndigandet.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att om TE-centralerna tillämpade varierande administrativ praxis när det gällde tillämpningen av inköpsbegränsningarna hade den numera upphävda förordningen eventuellt varit problematisk med avseende på jämlikhetsprincipen i grundla-

gens 6 § 1 mom. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden jord- och skogsbruksministeriet samt TE-centralerna på grundlagens jämlikhetsbestämmelse och vikten av att i praktiken iaktta den inom förvaltningen (351/1/05).

Tillämpning av språkbestämmelserna i självstyrelselagen för Åland

Jord- och skogsbruksministeriets jakt- och viltavdelning hade till Ålands landskapsregering sånt finskspråkiga e-postmeddelanden som hänförde sig till förhandlingarna om 2004 års laxfiskekvot. Enligt självstyrelselagen för Åland skall skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och de centrala statsmyndigheterna avfattas på svenska. Justitiekanslern uppmärksammade jord- och skogsbruksministeriets jakt- och viltavdelning på dess lagstridiga förfarande (827/1/04).

Övriga ställningstaganden

Ministeriets rekommendationer och utbyte av föredragande

Vid jord- och skogsbruksministeriet hade beretts rekommendationer om tillämpning av offentlighetslagen på handlingar som innehåller av skogscentralerna. Medan beredningen pågick hade föredraganden bytts ut bl.a. med motiveringen att de olika parternas synpunkter skulle bli bättre beaktade under den fortsatta beredningen. På basis av den fortsatta beredningen gavs en rekommendation enligt vilken uppgifter om sådana särskilt viktiga livsmiljöer (objekt som avses i skogslagen) i avsaknad av lagliga överlåtelseföretagningar och sålunda i avsaknad av bestämmelser som uttryckligen förpliktar till överlåtelse, inte får lämnas ut utan någon särskild grund.

Ministeriet uppmärksammades på att rekommendationen innebär att de såsom indirekta statliga förvaltningsorgan verksamma skogscentralerna får överväga om t.ex. skötseln av de myndighetsuppgifter som ankommer på en regional miljöcentral och för vilken den skulle behöva uppgifter om sådana objekt som avses i skogslagen, är en sådan särskild grund som avses i rekommendationen. Det är svårt att anse att en sådan rekommendation är förenlig med god förvaltning om tillämpningen av den – såsom skett – leder till att uppgifter inte lämnas ut.

Ministeriet meddelades för kännedom justitiekanslerns ställningstagande att när det är fråga

om ett viktigt allmänt intresse, såsom förtroendet för förvaltningens opartiskhet, är det skäl att vid beredningen av förvaltningsärenden som inte är entydiga i rättsligt hänseende opartiskt överväga olika synpunkter utan att grundlöst framhålla en viss parts synpunkter för att få dennas godkännande för en åtgärd. Med beaktande av de motiveringar som ministeriet lagt fram och den för den fortsatta beredningen ansvarige tjänstemannens tidigare verksamhet i en skogscentrals anställning, hade det varit skäl att noggrannare överväga överföringen av beredningsansvaret. Även med beaktande av de olika beredningsskedena, såsom jord- och skogsbruksministeriet samt miljöministeriets gemensamma arbetsgrupp och den tidigare beredarens avvikande rekommendationsutkast, kan ärendet anses uppvisa sådana drag att det i allmänt intresse hade varit skäl att förhålla sig restriktivt till utbytet av föredraganden (1055/1/03).

Ersättning för rovdjursskada som inträffat utomlands

En jakthund hade i samband med en jakt förrat sig över riksgränsen där den dödats och blivit uppäten av vargar. Ägarens ersättningsansökan hade avslagits på den grunden att hunden, med beaktande av att skadan inträffat på en annan stats territorium, inte kan anses ha använts för jakt under övervakning av ägaren.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att i gränstrakterna kan vilt röra sig fritt över riksgränsen från en stat till en annan. Också ett jakt-drev kan förra sig in på en annan stats territorium. Detsamma gäller för rovdjur som kan orsaka skador på båda sidor om gränsen. Det är slumpen som avgör var rovdjursskador inträffar. Bl.a. av dessa orsaker skiljer sig förhållandena i viss mån från dem som råder längre in i landet.

Jaktlagen och den med stöd av denna utfärdade statsrådsförordningen om ersättning av skador som orsakats av rovdjur gäller jakt som sker i Finland och ersättning för skador som inträffat i Finland.

Justitiekanslern ansåg att det inte visats att beslutet att vägra betala ersättning för skada som inträffat på en annan stats territorium strider mot jämlikhetsprincipen och att den nämnda statsrådsförordningen sålunda i fråga om befolkningen i gränstrakterna står i strid med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. Det har inte heller visats att de behöriga myndigheterna – med beaktande av grundlagens 107 § – tillämpat för-

ordningen på fel sätt när de beslöt att inte betala ersättning för hunden.

Eftersom frågan om de avvikande förhållandena i gränstrakterna i något avseende skall beaktas vid regleringen av ersättning för skador på husdjur i första hand faller under jord- och skogsbruksministeriets prövning, har justitiekanslern underrättat ministeriet om ärendet (691/1/05).

Lantmäteri

Meddelande

Felaktig anteckning i fastighetssystemet

Klaganden hade köpt ett outbrutet område som avstyckats vid en registrerad styckningsförrättning. I sin utredning konstaterade lantmäteribråns att området på kartan över den registrerade förrättningen felaktigt hade antecknats höra till en annan fastighet. Lantmäteribråns registerchef uppgav att han för att rätta felet hade förordnat om en sådan fastighetsbestämningsförrättning som avses i fastighetsbildningslagens 277 §.

Justitiekanslern konstaterade att felet hade skett på förrättningskartan som inte ensam för sig utgör bevis för fastighetens gränser. En omständighet som gjorde felet allvarligt var emellertid att felet var ägnat att äventyra fastighetssystemets klarhet och tillförlitlighet. Justitiekanslern konstaterade att Norra Savolax lantmäteribråns såsom ansvarig för förrättningsregistret inte hade iakttagit nödvändig omsorgsfullhet när den uppdaterade registret. Eftersom i ärendet hade förordnats om en sådan fastighetsbestämningsförrättning som avses i fastighetsbildningslagens 277 § för rättande av felet, föranledde ärendet bedömt som en helhet inga andra åtgärder än att justitiekanslern för framtiden uppmärksammade Norra Savolax lantmäteribråns på vikten av omsorgsfullhet vid registrering av förrättningar (1253/1/03).

Kommunikationsministeriets ansvarsområde

Allmänt

Till kommunikationsministeriets ansvarsområde hör i enlighet med reglementet för statsrådet väg- och järnvägstrafik, civil luftfart och

sjötrafik, trafikleder, hamnar och flygplatser, havsforskning och atmosfärundersökningar samt vädertjänst, elektronisk kommunikation, postverksamhet, presstöd och kommunikations-servicens datasäkerhet.

Under året inkom relativt få klagomål som kunde hänföras till detta ansvarsområde. Årligen behandlas endast ett tiotal klagomål som gäller myndigheter inom området. Merparten av klagomålen gäller Fordonsförvaltningscentralen, Vägverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Klagomål anförs också över postverksamheten.

Avgöranden

Kommunikationsverket

Meddelande

En brevöversändelse öppnades och togs i förvar

En rekommenderad brevöversändelse som var adresserad till riksåklagarämbetet hade postats 25.2.2003. Enligt vad som utretts i ärendet hade en person som arbetat vid postföretaget och som sedermera dömts till böter för sitt förfarande, bl.a. streckat över mottagar- och avsändaruppgifterna på kuvertet, trots att både avsändar- och mottagaruppgifterna var helt korrekta både på den rekommenderade brevöversändelsen och på det s.k. brevsatet. Avsändaruppgifterna syntes på kuvertet också en gång utan överstreckningar.

Brevöversändelsen hade 19.8.2003 tillställts Kommunikationsverkets postsäkringsenhet som en s.k. obeställbar översändelse och där öppnats för kontroll av adressuppgifterna. Eftersom översändelsen inte innehöll andra adressuppgifter än de som skrivits på kuvertet returnerades brevet inte till postföretaget för att vidarebefordras utan togs i stället i förvar. Då klaganden 6.2.2004 per telefon frågade riksåklagarämbetet hur hans ärende framskred framgick det att brevöversändelsen inte hade kommit fram.

Kommunikationsverket motiverade sitt förfarande med att Posten enligt lagen om posttjänster är skyldig att reda ut vem som är en postöversändelses rätta mottagare och vid behov avsändarens adressuppgifter samt att sända översändelser till postsäkringsenheten endast för att denna skall öppna översändelserna för att ta reda på uppgifter om mottagaren och avsändaren. Utifrån postföretagets anteckningar på översändelsen föreföll det klart att översändelsen inte kunde frambefordras till nägondera med de givna adressuppgifterna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att även om det i första hand hade hört till postföretagets uppgifter att ta reda på adressuppgifterna kan det med beaktande av 32 b och 32 c § i lagen om posttjänster inte godtas att Kommunikationsverkets postsäkringshandläggare inte ifrågasätter postföretagets anteckningar på en försändelse eller tar reda på mottagarens eller avsändarens adressuppgifter. I det aktuella fallet var mottagaren till yttermera visso en myndighet vars kontaktuppgifter var lätta att ta reda på. Kommunikationsverket har i syfte att rätta till det missförhållande som framkommit vid utredningen av det fall som avses i klagomålet instruerat postsäkringsenheten att fästa särskilt avseende vid försändelser vilkas avsändare eller mottagare är en myndighet och ta reda på myndighetens adress. Biträdande justitiekanslern ansåg det därför vara en tillräcklig åtgärd att för kännedom meddela Kommunikationsverket de synpunkter som framgår av beslutet. Han sände sitt avgörande för kännedom också till Posten Finland Abp, som det i första hand ankommer på att reda ut adressuppgifter. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern Kommunikationsverket på vikten av att en handläggare som sänder brev till en kund ger kunden korrekt information i det enskilda fallet (241/1/04).

Banförvaltningscentralen

Anmärkning

Banförvaltningscentralens förfarande i samband med kontrollavgiftsverksamheten

Statens revisionsverk hade efter revisionen av Banförvaltningscentralen år 2001 för kännedom och eventuella åtgärder tillställt justitiekanslern sin revisionsberättelse. I revisionsberättelsen konstateras att Banförvaltningscentralens kontrollavgiftsbyrå inte hade redovisat alla till byrån influtna och av kontrollörerna redovisade kontrollavgifter åren 1996–2001. Enligt revisionsberättelsen hade bristerna i redovisnings-, bokförings- och övervakningsförfarandet möjliggjort missbruk och lett till att missbruket inte hade kunnat uppdagas i ett tidigare skede.

Av utredningen i ärendet framgick att bristerna i kontrollavgiftsverksamheten delvis berodde på Banförvaltningscentralens ledningsgrupps, närmast förmännens och de övervakningsansvariga

tjänstemännens åtgärder och försummelser samt den sammanlagda verkan av dessa. Till denna grupp av tjänstemän hörde överdirektören, två chefer vid säkerhetsenheten till vilken kontrollavgiftsbyrån hörde, trafikinspektören som var chef för kontrollavgiftsverksamheten samt chefen för ekonomienheten. Av denna anledning och eftersom åtalströskeln inte överskridits för dessa personers vidkommande samt eftersom en del av tjänstemännen inte längre var i Banförvaltningscentralens anställning, ansåg justitiekanslern i sin bedömning av förfarandet som en helhet att det inte fanns någon anledning att vidta andra åtgärder i ärendet än att han för framtiden uppmärksammade Banförvaltningscentralen på det felaktiga förfarandeförfarandet (7/21/02).

Handels- och industriministeriets ansvarsområde

Allmänt

I statsrådets förordning om handels- och industriministeriet (467/2003) föreskrivs om ministeriets uppgifter (1 §) samt räknas upp de ämbetsverk, inrättningar, bolag och andra organ som hör till ministeriets ansvarsområde (2 §). Den sist nämnda paragrafen ändrades under verksamhetsåret två gånger, bl.a. så att konsumentklagonämnden överfördes till justitieministeriets ansvarsområde.

Under verksamhetsområdet gjordes flera ändringar i den lagstiftning som närmare reglerar handels- och industriministeriets uppgifter och ansvarsområde. Ändringarna hade ingen betydelse för justitiekanslerns laglighetskontroll.

Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet 11 klagomål som (enbart eller delvis) gällde handels- och industriministeriet eller myndigheter inom dess ansvarsområde. Fyra klagomål gällde ministeriets förfarande.

Av de klagomål som prövades under verksamhetsåret gällde 15 enbart eller delvis handels- och industriministeriet eller myndigheter inom dess ansvarsområde. Sju klagomål gällde ministeriets förfarande och tre av dessa Fortum Abp:s optionssystem. Handels- och industrimyndigheters förfarande var föremål för åtta klagomål, av vilka sex gällde konsumentmyndigheter. – De åtgärder som klagomålen föranledde (5) refereras nedan.

Inspektionerna inom ansvarsområdet (2) refereras nedan.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Ett beslut saknade besvärсанvisning

Justitiekanslern meddelade i sitt beslut 28.11.2003 (808/1/01) som sin uppfattning att handels- och industriministeriet på vederbörligt sätt hade inlett behandlingen av klagandens besvär över Elinspektionscentralens dispensbeslut 1.9.1992. Ministeriet gav sitt beslut 21.3.2002 efter att klaganden skrivit om saken till justitiekanslern. Av klagandens skrivelse som behandlades senare samt av handels- och industriministeriets yttrande framgick att till beslutet inte hade fogats besvärсанvisning.

Justitiekanslern ansåg att det procedurfel som avsågs i klagomålet hade rättats genom att handels- och industriministeriet 6.8.2002 givit ett nytt beslut med bifogad besvärсанvisning. Justitiekanslern hade sålunda inte anledning att vidta andra åtgärder på grund av handels- och industriministeriets förfarande än att ha för framtiden uppmärksammat ministeriet på att vikten av att foga besvärсанvisning till överklagbara beslut (423/1/02).

Övriga ställningstaganden

Incitamentprogram för ett statsbolags högsta ledning

I sitt klagomålsavgörande konstaterade justitiekanslern för det första att Fortum Abp är ett privaträttsligt aktiebolag och att justitiekanslerns övervakningsbehörighet sålunda inte omfattar åtgärder som vidtas av dess anställda och organ. Beslut om incitamentprogram för bolagets högsta ledning har i enlighet med lagen om aktiebolag fattats av bolagets styrelse, vid behov med bolagsstämmans bemyndiganden. Ett aktiebolags styrelsemedlemmar representerar i enlighet med lagen om aktiebolag samtliga aktieägare.

En tjänsteman som förordnats att vid bolagsstämman representera staten som aktieägare skall handla i enlighet med de direktiv som han eller hon fått. När det gäller incitamentprogram för statsbolagets högsta ledning har allmänna direktiv utfärdats bl.a. i principbesluten om sta-

tens ägarpolitik och i finanspolitiska ministerutskottets ställningstaganden. Principbesluten om statens ägarpolitik avser de ägarpolitiska principerna för statens innehav i bolag samt de allmänna målsättningarna för statsbolagen. Statsrådets principbeslut är inte juridiskt bindande och de gäller endast statens egna administrativa åtgärder, t.ex. så att de ministerier som deltar i förvaltningen av statsbolag iakttar enhetliga förfaranden och följer en enhetlig ägarpolitik.

Också verkställigheten av bolagsstämmans beslut i aktiebolag där staten är delägare ankommer enligt lagen om aktiebolag på bolagets egen förvaltning, som justitiekanslern inte kan befatta sig med inom ramen för laglighetskontrollen av myndigheternas och tjänstemännens ämbetsåtgärder (891/1/05).

Organiseringen av ministeriets förvaltningsverksamhet

I samband med prövningen av ett klagomål framgick det att ärenden i marknadsdomstolen, i enlighet med 9 a § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling, i allmänhet anhängiggörs av den som saken gäller, i praktiken av en konkurrerande företagare. I vissa fall finns det ingen sådan konkurrent. Syftet med ministeriets rätt att anhängiggöra ett ärende i enlighet med lagrummet är att uppfylla förpliktelsen enligt vilken Europeiska kommissionen kan kräva att finska staten vidtar åtgärder i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget, om en finländsk upphandlingsenhet har gjort sig skyldig till felaktigt förfarande (RP 69/1997 rd s. 22). Ärenden som hör till tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen är ofta komplicerade och tolkbara. Handels- och industriministeriet har knappa resurser för utredning av upphandlingsärenden. Det förekommer sällan att ministeriet anhängiggör ärenden i marknadsdomstolen i enlighet med upphandlingslagens 9 a § 1 mom. Detta kan i enskilda fall leda till att ärenden inte anhängiggörs trots att de kan ha en mera allmän betydelse och det vore skäl att få en domstols avgörande.

Justitiekanslern har i sitt avgörande uppmärksammat handels- och industriministeriet på att det i detta avseende borde ordna sin förvaltning på ett sådant sätt att upphandlingslagens 9 a § 1 mom., dvs. bestämmelsen enligt vilken handels- och industriministeriet kan anhängiggöra ärenden, inte blir en död bokstav i sådana fall då ministeriet är den enda tänkbara aktören i detta avseende (767/1/04).

Konsumentklagonämnden

Meddelanden

Behandling av besvär

Enligt konsumentklagonämndens utredning hade en klagandens besvär blivit anhängiga 11.4.2002. Nämnden hade inte observerat att det på sidan 57 i besvärsskrivelsen framställdes ett yrkande som gällde sparlivförsäkringar. I besvärsskrivelsen yrkades också på hävning av ett aktieköp, men eftersom nämnden inte var behörig att pröva detta yrkande avslutades behandlingen av ärendet. När klaganden frågade om saken i oktober 2002 framgick det att yrkandena som gällde livförsäkringen inte hade observerats. Enligt konsumentklagonämndens utredning hade de klagomål som inkom 2.4.2002–20.4.2002 huvudsakligen avgjorts 24.9.2002–27.2.2003. Klagandens ärende hade avgjorts 26.3.2003.

Justitiekanslern konstaterade att besvären hade avgjorts inom ca ett år, dvs. inom en tid som inte avvek från konsumentklagonämndens praxis. På basis av de omständigheter som lagts fram i ärendet kunde det inte anses att behandlingen av klagandens ärende i konsumentklagonämnden hade tagit oskäligt lång tid i anspråk på det sätt som avses i lagen. Justitiekanslern ansåg att skötseln av ärendena emellertid borde ordnas på ett sådant sätt att de yrkanden som läggs fram blir beaktade och behandlade så snabbt som möjligt. Ärendet föranledde inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han för kännedom meddelade konsumentklagonämnden sin uppfattning om vikten av att beakta yrkanden vid behandlingen av ärenden (666/1/03).

Omsorgsfullhet vid sändande av brev

Konsumentklagonämnden hade till klagandens adress sänt ett vanligt brev som var riktat till en annan person och daterat 20.12.2002. Enligt vad klaganden berättade innehöll brevet de ursprungliga avtalshandlingarna gällande ett debenturlån från år 1986.

Konsumentklagonämnden konstaterade i sin utredning att det var fråga om ett mänskligt misstag. Posten hade inte observerat felet utan frambefordrat brevet till den angivna adressen. Enligt nämndens uppfattning brukar posten returnera försändelser om mottagarens adress är felaktig. Nämnden hade dessutom konstaterat att dess brev normalt sänds som vanlig 2 klass

post. Mottagningsbevis används i allmänhet då nämnden t.ex. måste påminna mottagaren om att den bitt om (och inte fått) svar eller begärt tilläggsutredning.

Justitiekanslern ansåg i enlighet med 4 och 8 § i lagen om delgivning i förvaltningsärenden som gällde vid den aktuella tidpunkten, att konsumentklagonämnden inte kunde anses ha handlat lagstridigt eller annars felaktigt när den postade brevet som en vanlig försändelse.

Även om det enligt konsumentklagonämndens utredning berodde på ett mänskligt misstag att fel adress skrivits på kuvertet, konstaterade justitiekanslern att det är skäl att iaktta särskild omsorgsfullhet vid adressering brev när det är fråga om handlingar som skall returneras till en sökande. Sådana handlingar kan innehålla uppgifter som inte får yppas för utomstående. Justitiekanslern uppmärksammade konsumentklagonämnden på vikten av omsorgsfullhet vid sändandet av brev (666/1/03).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Satakunta arbetskrafts- och näringscentral

Då biträdande justitiekanslern 11.2.2005 besökte och inspekterade Satakunta TE-central bekantade han sig med arbetskrafts- och näringscentralens verksamhet och roll. Samtidigt diskuterades avdelningarnas beslutsförfarande, motiveringen av beslut samt sådana situationer i samband med kundbetjäningen och övervakningen som uppfattats som hotande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade under sitt besök framförallt betydelsen av att beslut på olika typer av stödansökningar motiveras, dels med tanke på sökandenas rättssäkerhet och dels för efterhandskontrollen av beslutsfattandet (2/51/05).

Kajanalands arbetskrafts- och näringscentral

Då biträdande justitiekanslern 9.8.2005 besökte Kajanalands TE-central bekantade han sig med centralens verksamhet och roll i Kajanaland. Under besöket diskuterades avdelningarnas beslutsförfarande, motiveringen av beslut samt aktuella reformprojekt.

Under besöket uppmärksammade biträdande justitiekanslern framförallt den betydelse som beslutsmotiveringarna i samband med olika ty-

per av stödansökningar har för sökandenas rätts-säkerhet och efterhandskontrollen av beslutsfattandet.

Efter besöket beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ utreda handels- och industriministeriets direktiv om sekretessbeläggning av negativa beslut om företagsstöd (10/50/05) samt TE-centralens förfarande i samband med ett ESR-projekt, som enligt en preliminär utredning föreföll ha samband med ett avgörande som avvek från TE-centralens tidigare linje och en exceptionell föredragningsordning (8/50/05 och 16/51/05).

Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I de klagomål som gäller social- och hälsovårdsförvaltningen är det vanligen fråga om tjänster och förmåner inom social- och hälsovården samt om förfaranden inom den kommunala social- och hälsovården. Avgöranden som gäller dessa ärenden refereras i avsnittet om laglighetskontrollen av kommunalförvaltning och annan självstyrelse/social- och hälsovårdsförvaltning.

Klagomålen som gäller socialförsäkring avser huvudsakligen de inrättningar som verkställer socialförsäkring. Merparten av klagomålen gällde också under verksamhetsåret invalidpensioner och förmåner enligt lagen om olycksfallsförsäkring, folkpensionslagen och sjukförsäkringslagen samt besvärinstansernas beslut om dessa förmåner. Det är i dessa ärenden ofta fråga om att klaganden är missnöjd med slutresultatet i ett ärende. Justitiekanslern kan emellertid inte inom sin laglighetskontroll ingripa i beslut som försäkringsanstalter och besvärorgan fattar inom ramen för sin prövningsrätt och behörighet.

Folkpensionsanstaltens förfarande vid behandlingen av en vårdbidragsansökan och iakttagandet av tidsfristen för sändande av ett överklagande till ett besvärorgan refereras i berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, i samband med de avgörandena i ärenden där behandlingen dragit oskäligt långt ut på tiden.

I det följande refereras justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden och ställningstaganden till den del som de direkt avser ministeriet eller en myndighet inom ministeriets

förvaltningsområde. Dessutom refereras i avsnittet inspektioner inom ansvarsområdet. Vidare refereras ärenden som biträdande justitiekanslern prövat på eget initiativ och som inte avgjorts ännu under verksamhetsåret.

Utlåtanden och framställningar

Utkast till en förordning om utvidgat verksamhetskapital för livförsäkringsbolag samt gränserna för tillsynen

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ta ställning till frågan om det var förenligt med grundlagens 80 § att utfärda den förordning om livförsäkringsbolags verksamhetskapital och gränserna för tillsynen som avsågs i ministeriets utkast.

Justitiekanslern förenade sig om justitieministeriets utlåtande enligt vilket med stöd av bemyndigandet i 11 kap. 13 § 1 mom. i lagen om försäkringsbolag kan utfärdas bestämmelser om beräkningsschabloner för försäkringsbolags solvenskapital och därtill anslutna affärsekonomiska omständigheter. Till sin ordalydelse har bemyndigandet emellertid gett längre gående möjligheter att föreskriva om faktorer som är relevanta för solvensen. Förordningen får emellertid inte innehålla begränsningar som går längre än de referensvillkor som anges i bemyndigandet.

Justitiekanslern anser att det trots förordningsutkastets tekniska utformning och den snäva kretsen av tillämpare är fråga om en reglering som gäller kärnområdet i försäkringsbolagsverksamheten. Grundlagsutskottet har efter att ha hört sakkunniga om bemyndigandet konstaterat att avsikten med ministeriets förordning enligt vad som utretts är att utfärda närmare bestämmelser endast om beräkningsschabloner för försäkringsbolags solvenskapital och därtill anslutna affärsekonomiska omständigheter. På denna grund ansåg justitiekanslern att bemyndigandet gäller endast omständigheter av teknisk karaktär, även om bestämmelsen också efter att den preciserats lämnar rum för tolkning.

Justitiekanslern stannade i sitt ställningstagande, med beaktande av grundlagsutskottets yttrande samt förordningens betydelse för försäkringsbolagsverksamheten, för att bestämmelser om utvidgat verksamhetskapital och om gränser för tillsynen inte kan utfärdas genom förordning av ministeriet (36/20/05).

Bindande av vissa underhållsbidrag vid levnads-kostnadsindex

Av ordalydelsen i 2 § i lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna (660/1966) samt av förarbetena till bestämmelsen kan dras den slutsatsen att vilken som helst förhöjning, sålunda också en förhöjning av nya underhållsbidrag, är bunden till det i indexlagens 2 § 1 mom. nämnda materiella grundläggande kravet som gäller samtliga underhållsbidrag, dvs. att levnadskostnadsindex stigit med 5 procent efter den föregående förhöjningstidpunkten. Justitiekanslern hade sålunda inga rättsliga grunder för att ingripa i de förordningar och beslut som social- och hälsovårdsministeriet tidigare utfärdat med stöd av den nämnda lagen.

Även om det inte fanns någon anledning att misstänka att social- och hälsovårdsministeriet överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt, hade hela förhöjningsbestämmelsen med beaktade av den ekonomiska utveckling som skett i landet såtillvida släpat efter, att den inte i alla avseenden motsvarade sitt ursprungliga syfte. Eftersom inflationen varit exceptionellt låg redan i många år var det i rättsligt hänseende fråga om att lagen, som stiftats med tanke på den situation som rådde i mitten av 1960-talet, inte var tillräckligt exakt formulerad. Enligt justitiekanslerns åsikt bestod problemet i att bestämmelsen inte gällde andra förhöjningar än förhöjningar av nya underhållsbidrag. Det var sålunda inte fråga om ett tolkningsproblem i egentlig bemärkelse. Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för utredning av frågor som gäller underhållsbidrag konstaterade detta redan år 1995.

Justitiekanslern bad ministeriet före utgången av år 2006 meddela vilka åtgärder det ansåg vara påkallade i ärendet. Beslutet i sin helhet, se s. 176 (352/1/05).

Säkerheten i daghem

Biträdande justitiekanslern beslöt, efter att ett antal fall där barn rymt från daghem behandlats i offentligheten, på eget initiativ granska daghemsrelaterade säkerhetsfrågor. I ett 10.6.2005 daterat brev till social- och hälsovårdsministeriet bad han ministeriet utreda och ge ett yttrande om a) vad ministeriet efter sitt 18.12.2002 daterade svar till biträdande justitiekanslern gjort för att förbättra säkerheten i daghemmen, b) huruvida och på vilket sätt säkerhetssituationen i daghemmen systematiskt följs upp och på vilket sätt farosituationer rapporteras och om det nuvarande

övervakningssystemet för olika daghemsformer enligt ministeriets åsikt räcker för att trygga bl.a. en enhetlig praxis i säkerhetsfrågor, c) huruvida de i ministeriets tidigare svar nämnda säkerhetsdirektiven för daghemmen genom ”informationsstyrning” är tillräckliga, samt d) huruvida det enligt ministeriets bedömning finns behov att i lagstiftningen ta in t.ex. bestämmelser om förebyggande och rapportering av säkerhetsrisker som daghemsbarn utsätts för. Prövningen av ärendet pågick fortfarande under verksamhetsåret (5/50/05).

Systemet med socialombudsmän

Biträdande justitiekanslern bad 7.12.2005 social- och hälsovårdsministeriet göra en utredning och ge ett yttrande om systemet med socialombudsmän. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett tema för inspektionerna inom social- och hälsovårdsväsendet under de senaste åren varit systemet med socialombudsmän och patientombudsmän, i synnerhet frågan om eventuella strukturella faktorer som äventyrar/utgör ett hot mot systemets oavhängighet och opartiskhet. Biträdande justitiekanslern hänvisade till att det i offentligheten förekommit uppgifter om att ekonomichefen vid en stads socialväsande verkar som socialombudsman. Biträdande justitiekanslern ansåg att ett sådant arrangemang väcker frågan om trovärdigheten i socialombudsmanens verksamhet. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet inkomma med utredning för undersökning av ärendet samt ge sitt eget yttrande. Dessutom bad han ministeriet meddela om det eventuellt förekommer andra problem i fråga om ombudsmännens oavhängighet och faktiska verksamhetsmöjligheter. Tidsfristen för begäran om yttrande löpte inte ut under verksamhetsår (13/50/05).

Avgöranden**Ministeriet****Meddelande***Ersättning för partisananfall*

Klaganden kritiserade Statskontoret för dess enligt hans åsikt bristfälliga tolkning i ersättningsärenden som avses i den s.k. partisanersättningslagen. Samtidigt kritiserade klaganden omsorgsministerns sätt att besvara hans brev.

Av det material som stod till buds i ärendet framkom ingen anledning att misstänka lagstridigt förfarande eller något annat som i enlighet med 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet skulle föranleda ett ingripande från justitiekanslars sida. I fråga om besvarande av brevet uppmärksammade justitiekanslern ministeriet på att klaganden inte hade delgivits Statskontorets brev i vilket lagstiftningen om ersättningsärendet hade behandlats och förklarats. Ärendet refereras utförligare på s. 55 (847/1/05).

Övriga ställningstaganden

Konkurrensutsättning av läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som görs av kunder med kommunala betalningsförbindelser

Justitiekanslern utlåtande har i sin helhet tagits in i avsnitt 7, s. 179 (698/1/01).

En myndighets rådgivningsskyldighet

Mellan en försäkringstagare och ett arbetspensionsförsäkringsbolag hade uppkommit en tvist om huruvida vissa reserveringar för okända pensionsfall tillkom pensionsanstalten när en APL-försäkring upphörde eller om de skulle återböras till försäkringstagaren.

Försäkringstagaren hade 4.10.1994 ställt en skriftlig förfrågan om saken till social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning. Försäkringsavdelningen besvarade förfrågan 23.6.1997. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att eftersom förfrågan gällde tolkningen av beräkningsgrunder som ministeriet fastställt och inte krävde några omfattande utredningar, kunde den långa tid som behandlingen och besvarandet av förfrågan tagit i anspråk inte helt motiveras med de aktuella och i och för sig viktiga arbetsuppgifter som försäkringsavdelningen hade vid den nämnda tidpunkten. Behandlingen och svaret kan anses ha tagit för lång tid i anspråk.

Försäkringstagaren hade genom nya skrivelser som han betraktade som klagomål, från och med 18.6.2003 bett att få ett överklagbart beslut i ärendet. Ministeriet ansåg sig inte kunna ge ett sådant beslut eftersom det då inte längre svarade för försäkringstillsynen. Enligt avgörandet borde denna omständighet för tydlighetens skull ha nämnts i försäkringsavdelningens svar 7.11.2003 och 16.1.2004.

I avgörandet bedömdes dessutom försäkringsavdelningens uppfattning om sin prövningsrätt i fråga om fastställande av beräkningsgrunder samt försäkringstillsynens möjligheter att ingripa när beräkningsgrunderna tolkas på fel sätt (1226/1/04).

Socialförsäkring

Meddelande

Besvärsnämndsmedlemmars oavhängighet

Klaganden kritiserade det faktum att personer som hör till pensionssektionen och styrelsen för föreningen Esiintyväät taiteilijats och vissa specialgruppers pensionskassa samtidigt var medlemmar i pensionsnämnden. Enligt skrivelsen hade två av pensionsnämndens ordinarie medlemmar varit med om att i pensionskassans pensionssektion 5.9.2003 fatta ett för klaganden negativt beslut. Dessutom var två av pensionskassans ordinarie styrelsemedlemmar samtidigt ordinarie medlem och suppleant i pensionsnämnden. Den som var suppleant i pensionsnämnden hade varit ordinarie medlem i Södra Finlands socialförsäkringsnämnd då nämnden behandlade klagandens besvär över Folkpensionsanstaltens beslut. Klaganden uppgav att personer som hörde till pensionskassans organ var medlemmar också i prövningsnämnden. Enligt skrivelsen hade en medlem av pensionskassans delegation deltagit i behandlingen av hans ärende i pensionsnämnden.

Justitiekanslern ansåg förordnande av medlemmar till besvärsnämnder inom utkomstskyddet och arbetslivsparternas ställning i besvärinstanserna för förtjänstskyddet i första hand är lagstiftningsfrågor och sålunda hänförliga till det samhälleliga beslutsfattandet. Dessa frågor faller sålunda utanför justitiekanslerns behörighet som laglighetsövervakare. Ärendet konstaterades i fråga om pensionsnämndens förfarande vara anhängigt vid försäkringsdomstolen.

Till den del som social- och hälsovårdsministeriet i sitt yttrande bl.a. anser att medlemmarna i samtliga besvärinstanser sköter domaruppdrag och lyder under de jävsbestämmelser som gäller inom förvaltningsrättskipningen samt att en domare inte skall delta i beslutsfattandet i en besvärinstans om han eller hon har deltagit i behandlingen av samma ärende i en lägre instans, konstaterade justitiekanslern följande.

Uppkomsten av jäv kan i och för sig undvikas och förebyggas genom att sammansättningen av beslutsfattande organ planeras på förhand. Frågan om de till en pensionsnämnd hörande medlemmarnas och de till andra besvärsnämnder inom utkomstskyddet hörande medlemmarnas opartiskhet och avhängighet måste emellertid bedömas också i ett vidare perspektiv än enbart med avseende på eventuella enskilda jävsfall. Eventuella jävsituationer kan leda till att nämnderna måste trygga en ojävig sammansättning genom specialarrangemang. Behovet av sådana arrangemang kan redan i sig anses vara ett strukturellt problem när det gäller nämndernas oavhängighet. Den omständigheten att en person som är anställd vid en pensionsanstalt eller hör till dess förvaltningsorgan samtidigt är medlem också av en nämnd inom ett annat pensionssystem eller att en person samtidigt är medlem eller suppleant i flera olika nämnder kan också äventyra förtroendet för besvärssystemet inom utkomstskyddet. Dessa frågor måste delvis särskiljas från frågan om en person som är medlem av ett besvärsgörande skall anses vara jävig i ett enskilt fall, i enlighet med förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Justitiekanslern hänvisade också till justitieombudsmannens avgörande 6.11.2002 i ett ärende som gällde frågan om besvärsnämnder inom utkomstskyddet var opartiska.

Enligt justitiekanslerns åsikt hade social- och hälsovårdsministeriet i sitt yttrande inte fäst tillräckligt avseende vid de ovan anförda synpunkterna på de inom utkomstskyddets besvärssystem verksamma medlemmarnas oavhängighet. Han meddelade för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken, för att beaktas vid förordnandet av medlemmar till nämnderna (101/1/04).

Inspektion inom ansvarsområdet

Nylands arbetarskyddsdistrikt

Justitiekanslern besökte 14.11.2005 Nylands arbetarskyddsdistrikt. Under besöket bekantade han sig bl.a. med arbetarskyddsdistriktets organisation samt diskuterade tyngdpunktsområdena inom den övervakning som sker på myndigheternas initiativ. Vidare fick han information om distriktets synpunkter på arbetsbelastningen, den psykiska stressen och arbetsklimatet i synnerhet inom den offentliga sektorn (27/51/05).

Arbetsministeriets ansvarsområde

Allmänt

Merparten av klagomålen inom arbetsministeriets ansvarsområde utgörs av ärenden som hänförs till Arbetskraftsförvaltningen. I dessa ärenden är det ofta fråga om att bedöma kraven på en god förvaltning, t.ex. behandlingstiderna för ansökningar och motiverings tillräcklighet. I ärenden som gäller Arbetskraftsförvaltningen är det ofta fråga också om att klagandena är missnöjda med att de har förvägrats arbetslöshetsförmåner. Justitiekanslern kan emellertid i allmänhet inte inom sin laglighetskontroll ingripa i beslut som myndigheter och besvärsgörare fattar inom ramen för sin prövningsrätt och behörighet. Ett fall som avgjordes under verksamhetsåret gällde frågan om tillsynen över den Arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen var tillräckligt effektiv.

I det följande refereras justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden och ställningstaganden till den del som de direkt gäller ministeriet eller en myndighet inom ministeriets ansvarsområde. Dessutom refereras inspektioner inom ansvarsområdet.

Avgöranden

Ministeriet

Övriga ställningstaganden

Jämbördig behandling av tjänstemän i lönehänseende

Enligt ett klagomål hade för samma arbete vid en Arbetskraftsbyrå betalats lön enligt löneklassen A 16 till en tjänsteman och enligt löneklassen A 13 till en annan tjänsteman. Detta berodde på att de s.k. gropförhöjningarna i samband med löneförhandlingar i regel hade givits till fackanslutna. Klaganden bad justitiekanslern ta ställning till frågan om en tjänsteman måste höra till ett fackförbund för att få löneförhöjning och om myndigheterna hade använt sin prövningsrätt på rätt sätt.

Enligt den utredning som erhöles i ärendet var orsaken till att huvudsakligen organiserade tjänstemän fick gropförhöjningar att avtalen om förhöjningarna i enlighet med det lagstadgade avtalssystemet hade förhandlats fram mellan sta-

tens representanter och respektive förbund. Förhandlingssystemet beaktade inte i sig tjänstemän som inte var organiserade. Sådana tjänstemäns möjligheter att få gropförhöjningar var sålunda avsevärt mycket sämre än för organiserade tjänstemän.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att Arbetskraftsbyråerna hade både organiserade och icke-organiserade tjänstemän i sin anställning. För dessa gällde samma kompetenskrav och de hade samma arbetsuppgifter. Eftersom gropförhöjningarna ledde till att samma lön inte betalades för samma arbete kunde det, om fackförbundstillhörigheten var den enda förhöjningsgrunden, med fog ifrågasättas om tjänstemännen i praktiken blev opartiskt och jämlikt behandlade.

Förfarandet var ägnat att undergräva myndigheternas skyldighet att behandla tjänstemännen jämlikt såsom statstjänstemannalagen förutsätter. Till denna skyldighet hör inom tillämpningsområdet för tjänstekollektivavtalet också att fördela olika typer av förmåner som är beroende av prövning (bl.a. gropförhöjningar). Grundlagens (tidigare regeringsformens) jämlikhetsbestämmelse anses förutsätta att förmåner inte fördelas på basis av förbundstillhörighet.

I sin bedömning av myndighetsverksamheten ansåg justitiekanslern att avtalssystemet och förbundens starka ställning de facto begränsat arbetsministeriets prövningsrätt. I ärendet framkom inga omständigheter som hade förutsatt ett ingripande från laglighetskontrollens synpunkt.

Justitiekanslern konstaterade å andra sidan att det nya lönesystemet införts inom arbetsministeriets förvaltningsområde från 1.6.2005. Det gamla systemets förhandlingar om gropförhöjningar har sålunda fallit bort. Det nya lönesystemet är baserat på bedömning av uppgifternas svårighetsgrad och den personliga arbetsprestationen. Det blir sålunda möjligt att åtminstone delvis rätta till snedvridningar i lönerna. Därmed torde arbetsförvaltningen också få bättre möjligheter att uppfylla sina skyldigheter, inklusive målet att behandla tjänstemännen rättvist i lönehänseende oberoende av om de är organiserade eller inte. Justitiekanslern har för kännedom meddelat arbetsministeriet sin åsikt om saken (1064/1/04).

Information om civiltjänstgöring

Klaganden uppgav att arbetsministeriet inte på ett tillfredsställande sätt hade skött vissa upp-

gifter som enligt civiltjänstlagen ankom på ministeriet.

Försvarsmakten ordnar uppbåd och delar ut s.k. uppbådspaket med skriftligt material om hur värnplikten fullgörs. I materialet nämns också möjligheten att ansöka om civiltjänst och i samband med uppbådet kan frågor ställas om denna möjlighet.

I sitt avgörande ansåg justitiekanslern det vara uppenbart att man i samband med försvarsmaktens uppbåd huvudsakligen utreder omständigheter som gäller tjänstgöring i enlighet med värnpliktslagen. Detta innebär att vid uppbådet ägnas mindre uppmärksamhet åt att utreda frågor som gäller civiltjänstgöring. Det material som distribueras före uppbådet handlar framförallt om fullgörandet av värnplikt. Den som är intresserad av civiltjänst måste sålunda på eget initiativ måste skaffa information om vad civiltjänsten innebär.

Med beaktande av att civiltjänsten är en alternativ tjänstgöringsform som kan jämföras med värnplikten och uppfyller skyldigheten att försvara landet, konstateras det i avgörandet att den nuvarande informationen till deltagarna i uppbådet kan anses vara ensidig och knapphändig i fråga om möjligheten att fullgöra civiltjänst.

Enligt avgörandet kan försvarsmakten inte lastas för detta sakförhållande. Frågan om en eventuell utveckling av informationen om civiltjänst ankommer på arbetsministeriet, som i enlighet med civiltjänstlagens 4 § 1 mom. leder och övervakar civiltjänsten. Enligt civiltjänstförordningens 1 § biträds arbetsministeriet vid utvecklandet av och tillsynen över civiltjänsten av en delegation för civiltjänstärenden.

Justitiekanslern meddelade för kännedom arbetsministeriet sina synpunkter på saken genom att sända ministeriet en kopia av avgörandet (900/1/04).

Besvarande av brev

I en skrivelse anfördes klagomål över att arbetsministeriet inte hade besvarat klagandens brev i ett ärende som enligt beskrivningen av ministerns uppgifter ankom på ministern. Klaganden hade inte heller fått svar på ett annat brev till ministern i samma ärende.

Justitiekanslern uppmärksammade arbetsministeriet på att en god förvaltning förutsätter att brev besvaras. Ärendet refereras utförligare på s. 54 (221/1/05).

Arbetskraftsservice

Meddelanden

Tillsyn över arbetskraftspolitisk vuxenutbildning

En arbetskrafts- och näringscentral hade av en enhet vid ett universitet köpt medborgarutbildning och utbildning i utvecklingssamarbete. Utbildningsproducenten anlätade en registrerad förening som underleverantör. Föreningen hade enligt klagomålet inte ekonomiska förutsättningar att genomföra utbildningen på behörigt sätt. Enligt vad som utretts bedömdes den allmänna nivån på arbetskraftsutbildningen vara svag och de mål som ställts upp för utbildningen nåddes inte i alla avseenden.

Biträdande justitiekanslern ansåg på basis av vad som utretts i ärendet och utgående från bestämmelserna om utbildningen det vara uppenbart att det var universitetsenheten som svarade för tillsynen över utbildningen i förhållande till arbetskraftsmyndigheterna, trots samarbetsavtalet med föreningen. Tillsynen hade i detta fall uppenbarligen inte varit tillräckligt effektiv. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden universitetet på vikten av att övervaka genomförandet av arbetskraftsutbildning som det sålt, även om det anlätade en underleverantör för genomförandet av utbildningen (990/1/03).

Felaktig anteckning i ett datasystem

Klaganden hade vänt sig till en arbetskraftskonsulent som på klagandens kundkort och i arbetskraftsbyråns datasystem hade antecknat olika datum för förnyandet av arbetsansökan. Av denna anledning hade det i ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som givits efter det datum som antecknats i datasystemet ansetts att klaganden inte hade rätt till arbetslöshetsförmåner eftersom hans arbetsansökan inte var i kraft. Då arbetskraftsbyrån fått kännedom om felet hade det rättats och arbetskraftsbyrån hade givit ett utlåtande enligt vilket det inte fanns några arbetskraftspolitiska hinder för arbetslöshetsförmåner. Arbetskraftskonsulenten uppgav att det från hans sida var fråga om ett oavsiktligt skrivfel.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en tjänsteman enligt statstjänstemannalagens 14 § skall utföra sina uppgifter på behörigt sätt. I tjänsteutövningen skall iakttas den omsorgsfullhet som uppgifterna förutsätter. Särskild om-

sorgsfullhet skall iakttas när det är fråga om en tjänsteåtgärd som påverkar en persons förmåner eller andra rättigheter. Detta gäller också anteckningar i datasystem.

Biträdande justitiekanslern ansåg att felet var allvarligt eftersom det hade kännbara negativa konsekvenser för klaganden. Å andra sidan var felet av en sådan karaktär att det inte i och för sig tydde på någon särskilt stor vårdslöshet. Med beaktande av dessa omständigheter samt det som framkom vid utredningen föranledde ärendet bedömt som en helhet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för framtiden uppmärksammade arbetskraftskonsulenten på vikten av att utföra tjänsteuppgifter omsorgsfullt (1357/1/04).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Minoritetsombudsmannen

Justitiekanslern besökte minoritetsombudsmannens byrå 29.11.2005. Representanter för byrån redogjorde bl.a. för romernas boendesituation samt för samarbetet med de somalier som är bosatta i Finland.

Den försnabbade behandlingen av asylansökningar ansågs vara speciellt problematisk från rättssäkerhetssynpunkt. Representanter för byrån uppgav att det förekom att asylförhör på alltför långa grunder överfördes till polisen samt att rätten att få rättshjälp och anlita ett biträde inte tillgodosågs i praktiken (26/51/05).

Diskrimineringsnämnden

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 8.12.2005 med diskrimineringsnämnden som är ett självständigt organ i anslutning till arbetsministeriet. Under besöket fick han bl.a. en redogörelse för nämndens organisation och diskuterade olika aspekter på dess verksamhet. Nämnden inledde sin verksamhet år 2004 då lagen om likabehandling (21/2004) trädde i kraft. Enligt lagen om likabehandling övervakar diskrimineringsnämnden tillsammans med minoritetsombudsmannen att förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung följs, utom när det gäller arbetsavtalsförhållanden och offentlig-rättsliga anställningar. I denna sin uppgift kan nämnden fastställa förlikning mellan parterna eller förbjuda förfarande som strider mot lagens

6 eller 8 §. Dessutom kan nämnden på begäran av en myndighet eller förening ge utlåtanden om tillämpningen av lagen om likabehandling i frågor som gäller etnisk diskriminering. Under sitt första verksamhetsår behandlade nämnden ca 50 ärenden (30/51/05).

Miljöministeriets ansvarsområde

Allmänt

Klagomål som gäller enbart miljöministeriet och dess ansvarsområde är relativt sällsynta. I de klagomål som hänför sig till ministeriets ansvarsområde är det oftast fråga om Finlands miljöcentrals, de regionala miljöcentralernas och miljötillståndsverkens förfarande. Klagomålen härstammar dels från enskilda medborgare och dels från Finlands naturskyddsförbund rf eller naturskyddsföreningar. I klagomålen kritiserar ofta miljömyndigheternas administrativa förfaranden vid skötsel av miljöärenden.

Justitiekanslern meddelade under verksamhetsåret ministeriet sin uppfattning om beredningen av en ändring i terrängtrafiklagen och framförde som sin åsikt att ändringen inte får fördröjas till följd av resursbrist. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern kritiserade ett miljötillståndsverks registreringssystem för att det inte fungerade med tillräcklig precision.

I en del av klagomålen framfördes kritik mot vissa kommuner och ibland också mot ministeriet för skötseln av miljöärenden. Kritiken avsåg t.ex. tillsynen över iakttagandet av miljötillståndsvillkor.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelanden

Tryggande av de grundläggande rättigheterna och beredningen av en ändring av terrängtrafiklagen

Enligt Finlands naturskyddsförbund rf:s klagomål är det i enlighet med terrängtrafiklagens 4 § 1 mom. möjligt att med markägarens tillstånd inrätta s.k. snöskoterspår. Denna möjlighet har – i strid med lagens syfte – utnyttjats utan att

höra grannarna och utan att miljökonsekvenserna utretts. I många fall hade detta skett bl.a. med miljömyndigheternas medverkan. Förbundet hade åren 2001, 2002 och 2004 överlämnat initiativ om revidering av terrängtrafiklagen till miljöministeriet. I klagomålet hänvisades också till riksdagens biträdande justitieombudsmans beslut 15.11.2002 med anledning av ett klagomål från föreningen Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade i sitt avgörande bl.a. att en brist i förfarandet, utöver avsaknaden av möjligheter till deltagande och inflytande, också är att man inte fattar överklagbara beslut om inrättande av snöskoterspår. I avgörandet hänvisas till grundlagens 20 § 2 mom. enligt vilket det allmänna skall verka för att alla har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön och grundlagens 22 § enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det skulle förutsättas lagstiftningsåtgärder för att ändra den rådande situationen. Han meddelade därför miljöministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet sina synpunkter för kännedom.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att miljöministeriet vidtagit åtgärder i syfte att avläta en proposition om ändring av terrängtrafiklagen. Av de åtgärder som nämns i ministeriets utredning kan man dra den slutsatsen att beredningen kunde ha framskridit snabbare. Utredningen ger emellertid ingen anledning att misstänka att de tjänstemän vid ministeriet som svarar för beredningen skulle ha förhållat ärendet eller i något annat avseende handlat i strid med sina tjänsteplikter.

Med hänvisning till det som biträdande justitieombudsmannen anför i sitt avgörande anförde justitiekanslern ytterligare att deras rättigheter som drabbats av olägenheter till följd av snöskoterspårerna inte har skyddats samt att den i rättsligt hänseende betänkliga situationen har förlängts och förvärrats till följd av nya projekt. Avlåtandet av propositionen i syfte att rätta till situationen kommer att ske ännu senare än ministeriet meddelat i sin utredning.

Justitiekanslern meddelade därför miljöministeriet som sin uppfattning att han anser det vara skäl ministeriet effektiviserar beredningen av propositionen och vid behov ser till att den inte försenas till följd av resursbrist, om det visar sig att beredningen blir mera komplicerad och kräver mera arbete än förutsett (1211/1/04).

Miljöministeriets förfarande i ett språkärende

Av språklagen (423/2003) och principerna för en god förvaltning följer att till myndigheter adresserade sakliga skrivelser och förfrågningar skall besvaras på det nationalspråk som kunden använt. Innehållet i svaret är i sin tur beroende av sakens natur. Eftersom klagandena hade vänt sig till miljömyndigheterna med en skrivelse på svenska med anledning av ett anhängigt förvaltningsärende som det ankom på miljöministeriet att bereda, borde ministeriet självantagligen ha ombesörjt att det svar som klagandena fick var utfärdat på svenska.

Då miljöministeriet omedelbart efter att det fått kännedom om det till justitiekanslern rikta klagomålet hade ombesörjt att klagandena tillställts en förklaring jämte en översättning till svenska av det meddelande jämte genmäle som klagandena ursprungligen erhållit på finska, föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att justitiekanslern meddelade miljöministeriet sin uppfattning om de på klagomålet tillämpliga bestämmelserna (402/1/04).

Övrigt ställningstagande*Riksomfattande mål för områdesanvändning*

Från miljöministeriet inkom en förfrågan om förfarandet vid inventering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. I sin promemoria anförde justitiekanslern följande.

Statsrådet gav 30.11.2000 – efter anslag – ett beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen i enlighet med 22 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999, MBL). Till beslutet fogades en besväransvisning.

Avsnitt 4.4 i statsrådets beslut gäller kultur- och naturarvet, rekreationsanvändning och naturtillgångar, som det föreskrivs om i den nämnda paragrafens 2 mom. 2 punkten. Som särskilda mål när det gäller områdesanvändningen och förpliktelserna att planera denna föreslås att det vid områdesanvändningen säkerställs att för riket betydelsefulla kultur- och naturarv bevaras. Myndigheternas riksomfattande inventeringar tas i beaktande som utgångspunkter för planeringen av områdesanvändningen. I en fotnot till yttrandet konstateras att härmed avses myndigheternas riksomfattande inventeringar av kultur- och naturarvet och att dessa baseras på tillräckligt omfattande beredning. En sådan inventering är bl.a. Den byggda kulturmiljön, kulturhistoriska

miljöer av riksintresse (Museiverkets byggnadshistoriska avdelnings publikation nr 16, 1993). Vid landskapsplaneringen skall anges landskaps- och kulturarvsområden och -objekt som har en riksomfattande betydelse.

I beslutets avsnitt 6 behandlas rättsverkningarna av de mål som ställts upp. I avsnittet konstateras att efter att rättsverkningarna har beaktats vid landskapsplaneringen skall de i enlighet med MBL 32 § beaktas vid kommunernas planläggning via landskapsplanens styreffekt.

Inventeringen av den byggda kulturmiljön justeras som bäst. Miljöministeriets föredragande har i sitt brev 16.3.2005 frågat genom vilket förfarande inventeringen skall uppdateras i enlighet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Föredraganden meddelade muntligen 31.3.2005 att man diskuterat om det räcker att miljöministeriet fattar ett beslut om saken.

Föredraganden torde uppmärksammas på följande synpunkter.

Inventeringen av den byggda miljön omfattade miljöministeriets och Museiverkets yttranden om skyddet, vården och utvecklingen av den byggda kulturmiljön. Ställningstagandet avsåg närmare 1 800 kulturhistoriska miljöer av riksomfattande betydelse, antingen olika regionala helheter eller mera begränsade byggnadshistoriskt värdefulla objekt med omgivningar.

Med beaktande av att

– 1993 års inventering utgör en del av statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen,

– statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen (MBL 22 § 1 mom., 67 § 1 mom. i grundlagen, 12 § 1 mom. i lagen om statsrådet och 3 § 13 punkten i reglementet för statsrådet) och att

– miljöministeriet inte bemyndigats att besluta om ärendet,

måste man enligt justitiekanslern åsikt dra den slutsatsen att statsrådets allmänna sammanträde skall fatta beslut också om den justerade inventeringen. Om ärendet skulle avgöras genom miljöministeriets beslut skulle detta innebära att beslutanderätten fördelas så att det allmänna sammanträdet beslutar att inventeringen beaktas som utgångspunkt för planeringen av områdesanvändningen och att inventeringen skall beaktas vid landskapsplanläggningen och till följd av dennas rättsverkan också vid den detaljerade planläggningen, medan ministeriet beslutar om inventeringens innehåll. Detta innebär i praktiken att det ursprungliga beslutet om de riksom-

fattande målen för områdesanvändningen kan ändras genom beslut på en lägre hierarkisk nivå, utan bemyndigande (15/20/05).

Miljötillståndsverken

Meddelande

Registrering av handlingar

Ett miljötillståndsverks ADB-baserade ärendehanteringssystem godkände inte registrering av andra handlingar än sådana som hade samband med ärenden som behandlades vid ämbetsverket. De ärenden som framgick av klagomålet hade

registrerats manuellt. En handling som nämndes i klagomålet hade emellertid inte registrerats.

Ämbetsverkets chef angav i sin utredning ingen orsak till att handlingen inte registrerats. Han bestred att handlingen inkommit till ämbetsverket. Av utredningarna framgick det emellertid att handlingen hade lämnats in till ämbetsverket och besvarats.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att ämbetsverkets registreringssystem inte fungerade med tillräcklig precision samt uppmärksammade ämbetsverkets och dess chef på vikten av att ämbetsverket använder ett ändamålsenligt ärendehanteringssystem samt på principerna för en god förvaltning (480/1/05).

5 Laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och övriga självstyrelsesamfund

Allmänt

De ärenden som gäller laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och som lett till åtgärder har bl.a. handlat om underlåtelse att informera kommuninvånare som inlämnat i 28 § i kommunallagen avsedda medborgarinitiativ om vilka åtgärder initiativet har lett till, offentliggörande av sekretessbelagda uppgifter, skäligt lösen för handlingar, kommunens rätt att vidta åtgärder för att verkställa beslut oberoende av deras laga kraft, en stadsdirektörs och stadsstyrelseordförandes deltagande i en utrikesresa som bekostades av ett företag, försummelser av rådgivning i samband med besväransvisning samt om avbrott i kommunens e-postförbindelser. Det är dock inte alltid möjligt att dra en absolut gräns för när ett ärende skall hänföras till den allmänna kommunalförvaltningen och när det är motiverat att referera det i samband med ett specialområde inom kommunalförvaltningen.

De klagomål som gällt socialvården har ofta handlat om den faktiska tillgången till service och förmåner samt om förfaranden i anslutning till dem. Inom ramen för hälsovården prövades bl.a. vården och bemötandet av berusade patienter vid ett sjukhus och en hälsovårdscentrals samjour. Den revidering av vårdbehovet och rätten till vård som trädde i kraft i mars 2005 (vårdgarantin) har åtminstone inte under detta verksamhetsår avspeglats i antalet klagomål.

Biträdande justitiekanslern utredde under verksamhetsåret på eget initiativ frågor i anslutning till säkerheten på daghem (5/50/05) samt hur systemet med socialombud fungerar (13/50/05). Dessa initiativ refereras närmare i avsnittet om social- och hälsovårdsministeriet.

Under verksamhetsåret gjorde biträdande justitiekanslern ett inspektionsbesök hos Vanda stads social- och hälsovårdsväsende.

Klagomålen på kommunernas miljöförvaltning gällde främst ageranden i anslutning till förfaranden enligt markanvändnings- och bygg-

lagstiftningen. Klagomålen hänförde sig till planlägningsärenden, byggnadsinspektionsmyndigheternas förfarande, gatuunderhållet, en kommunal vägmästares rådgivningsskyldighet samt planeringen av kommunal avfallshantering. En del av klagomålen kunde gälla både den kommunala miljönämndens och miljöministeriets förfarande. Under verksamhetsåret bekantade sig biträdande justitiekanslern med Vanda stads miljöcentral.

Åtgärdsavgörandena i fråga om utbildningsförvaltningen och utbildningsmyndigheterna refereras i avsnittet om undervisningsministeriets verksamhetsområde, s. 106. Under verksamhetsåret har ärenden som gällt den kommunala utbildningsförvaltningen bl.a. handlat om en tjänsteutnämning vid en yrkesläroanstalt och fastställande av behörighetsvillkoren för tjänsten samt ett utbildningsverks förfarande i ett ärende som gällde skadestånd till en gymnasiestuderande samt rådgivning i ärendet. Biträdande justitiekanslern gav under verksamhetsåret ett avgörande som gällde grundläggande utbildning för omhändertagna barn. Denna fråga upptogs till prövning på eget initiativ och refereras närmare i avsnitt 7. Biträdande justitiekanslern bekantade sig under verksamhetsåret med Vanda stads utbildningsväsende.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes tre (9 år 2004) klagomål som gällde kyrkoförvaltningen. Under året avgjordes två sådana klagomål. De handlade om förfaranden i den evangelisk-lutherska kyrkans organ och ledde inte till några åtgärder.

Under verksamhetsåret behandlades även klagomål som rörde Ålands landskapsförvaltning. Avgöranden som har anknytning till landskapsförvaltningen men inte gäller landskapsregeringens förfarande refereras under det berörda förvaltningsområdet, exempelvis i avsnittet om laglighetsövervakningen av polisväsendet.

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret ett åtgärdsavgörande som gällde landskapsreger-

ingen (1264/1/04). Han tog även ställning till ett ärende som gällde justitiekanslerns behörighet i fråga om till landskapets lagstiftningsbehörighet överförda befogenheter att utfärda rättsnormer. Det sistnämnda fallet (886/1/02) refereras i avsnittet om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Kommunalförvaltningen

Den allmänna förvaltningen

Anmärkningar

Kommunens informationsskyldighet

Klaganden hade lämnat in ett i 28 § i kommunallagen avsett initiativ till kommunen, som inkommit 8.2.2002. Enligt utredning hade initiativet översänts för beredning till tekniska nämnden och till social- och hälsovårdsnämnden. Kommunen hade inte informerat klaganden om vilka åtgärder initiativet lett till.

Ställföreträdande för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att av den nämnda paragrafen i kommunallagen och av motiven i regeringens proposition beträffande lagrummet framgår att initiativtagaren alltid skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Informationen skall lämnas inom skälig tid. Informationen förutsätter inte att initiativet redan har slutbehandlats utan avsikten är uttryckligen att informera initiativtagaren om vilka åtgärder kommunen har vidtagit med anledning av initiativet. God förvaltningssed förutsätter även att kommunen gör en uppskattning av hur lång tid behandlingen av initiativet kommer att ta. Med stöd av det ovan anförda tilldelade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern kommunstyrelsen en anmärkning för att den inte hade lämnat ovan avsedd information (355/1/03).

Kommunstyrelsens informationsskyldighet

Enligt utredning från kommunen hade den fått ett brev där barnfamiljer som nyss flyttat in vid en gata uppgav sig ha tagit del av ett initiativ om att sänka hastighetsbegränsningen för gatan till 30 km/h. Initiativet hade tagits av tidigare invånare vid gatan och de nya invånarna anmälde att de förenade sig om initiativet. Vid kommunsty-

relsens möte antecknades brevet för kännedom. Enligt kommunen innehöll brevet inte något nytt initiativ och eftersom hastighetsbegränsningen redan var 30 km/h, ansåg kommunen det inte nödvändigt att behandla brevet som ett ärende som hade krävt ett särskilt beslut. Kommunen konstaterade att man inte gav ut protokollsutdrag över anmälningsärenden eller ärenden som antecknats för kännedom om inte ett sådant utdrag begärdes separat.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till 28 § 1 mom. i kommunallagen och till regeringens proposition (RP 192/1994 rd) och konstaterade att det av dessa klart framgår att initiativtagare alltid skall informeras om vilka åtgärder ett initiativ har lett till. Biträdande justitiekanslern ansåg att informationen är särskilt viktig om ärendet endast antecknats för kännedom i kommunstyrelsen utan att det leder till andra åtgärder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunstyrelsen inte hade förfarit i enlighet med 28 § 1 mom. i kommunallagen när den inte med anledning av det ovan nämnda brevet hade informerat initiativtagarna om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativet. Biträdande justitiekanslern tilldelade kommunalstyrelsen en anmärkning för denna underlåtelse (343/1/03).

Meddelanden

En tf. stadsdirektörs och en stadsstyrelseordförandes deltagande i en utlandsresa som bekostades av ett privatföretag

Ett tyskt energiföretag inbjöd en stadsstyrelseordförande att besöka företagets huvudkontor i Tyskland. Stadsstyrelsens ordförande och tf. stadsdirektören deltog på inbjudan i en två dagars resa till München i maj 2003, som finansierades av företaget. Enligt utredning fick de under resan bl.a. höra framställningar om företaget och företagets syn på samarbetsmöjligheter och utvecklingen inom energisektorn i Europa. Av utredningen framgår att det informativa programmet var koncentrerat till ca fyra timmar under den första resedagen.

Efter resan uppstod i offentligheten diskussion om en eventuell försäljning av aktierna i ett energibolag, i vilken staden innehade majoritet, till det tyska bolaget. Bolaget i fråga ägde enligt utredningen redan 64 % av energibolaget, som bar grannstadens namn.

I ärendet gjordes en bedömning av om den tjänsteman och den förtroendevalda som deltagit i resan och som utövade betydande inflytande i stadens beslutsfattande hade handlat på ett juridiskt sakligt sätt. Bedömningen tog även fasta på hur dessa maktbärares deltagande i resan tedde sig för utomstående när det gällde deras opartiskhet och trovärdighet, särskilt med tanke på bolagets intresse av att vara en central aktör på den finländska elmarknaden och att det därför fanns skäl att anta att staden i framtiden skulle vara tvungen att fatta beslut som berörde bolaget.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ställde 44 a § i kommunallagen i den form den var i kraft vid händelsetidpunkten, kravet att en kommunal tjänsteinnehavare skulle undvika ett förfarande som kunde äventyra dennes oavhängighet. Numera regleras kommunala tjänstemäns agerande av 17 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, enligt vilken en tjänsteinnehavare inte får kräva, ta emot eller acceptera en ekonomisk eller någon annan förmån om vilken bestäms i 40 kap. i strafflagen. Dessa bestämmelser om kommunala tjänsteinnehavare gäller inte förtroendevalda. Biträdande justitiekanslern ansåg att oavhängighetskravet vid fullgörandet av ett offentligt uppdrag även gäller förtroendevalda och förutsätter överväganden när det gäller att ta emot utomstående förplägnad. Förtroendevalda omfattas också av strafflagens tjänstebrottsbestämmelser.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den resa som klagomålet gällde med beaktande av resans program och utredningen i ärendet inte kunde betraktas som en i 40 kap. 3 § i strafflagen avsedd gåva eller annan förmån. Även om resan inte ansågs ha försvagat tilltron till myndighetsutövningens opartiskhet på det sätt som avses i strafflagen kunde stadsstyrelseordförandens och tf. stadsdirektörens förfarande ändå i detta fall anses ha kunnat äventyra stadsbornas tilltro till de nämnda beslutsfattarnas opartiskhet, åtminstone om staden och det nämnda företaget skulle bedriva förhandlingar. Det uppmärksammades också att bolagets inbjudan hade riktats till en vid namn nämnd person som senare själv fick utse stadens andra representant. Det att inbjudan riktades till en vid namn nämnd stadsstyrelseordförande tydde på att bolaget var intresserat av att uttryckligen ha honom som sin gäst.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det är viktigt att tilltron till opartiskhet vid skötseln av offentliga uppdrag bibehålls. Bestämmelserna i 2 § 3 mom. i grundlagen förutsätter att lag noggrant iaktas i all offentlig

verksamhet. Bestämmelsen innehåller bl.a. ett krav på att skötseln av ett offentligt uppdrag inte påverkas av ovidkommande hänsyn. Också rättstatsprincipen förutsätter att de som sköter offentliga uppdrag skall handla på ett sätt som också utåt ger intryck av att vara fritt från ovidkommande hänsynstaganden.

Utifrån den tillgängliga utredningen förelåg det enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte något sådant som kunde leda till slutsatsen att stadsstyrelseordföranden eller tf. stadsdirektören hade förfarit i strid med en uttrycklig rättsnorm när de deltog i resan. Det är emellertid motiverat att fråga sig om den kommunala sektorn borde överväga att tillämpa samma principer när det gäller resor som gäller för statstjänstemän i finansministeriets anvisning. Mot bakgrunden av detta anförde biträdande justitiekanslern följande synpunkter.

Kommunala tjänsteinnehavare och förtroendevalda har skäl att förhålla sig restriktivt till förmåner som erbjuds av privata företag särskilt om deras ställning är sådan att de kan utöva rentav betydande faktiskt inflytande i samband med beslut och anskaffningar som berör det företag som erbjudit förmånen. Om en utlandsresa anses nödvändig för skötseln av tjänsteuppdragen skulle det vara motiverat att kommunen i regel utfärdar ett reseförordnande för tjänsteinnehavare som den själv har utsett samt står för resekostnaderna. Om en inbjudan sänds till en särskild person kan det tyda på att företaget vill rikta sitt erbjudande uttryckligen till en viss inflytelserik person och därigenom få in för tjänsteutövningen främmande och osakliga hänsyn i beslutsfattandet.

Biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen samt de personer som deltagit i resan de synpunkter som framgick av beslutet. En kopia av beslutet sändes också för kännedom till Finlands kommunförbund för att förbundet skulle ha möjlighet att beakta de synpunkter som framförs där i sin egen sakkunnigstyrning.

Finlands kommunförbund meddelade 27.10.2005 att det har berett en rekommendation för kommunerna (Cirkulär 21/80/2005) om vilka omständigheter som skall övervägas när man tar emot gåvor, resor och andra förmåner som en utomstående aktör erbjuder kommunens personal och förtroendevalda (707/1/03).

Ett fastighetkontors förfarande i ett ärende som gällde torghandel

En privatperson som i sitt eget hushåll odlar eller framställer produkter för försäljning hade

tillåtelse att bedriva tillfällig försäljningsverksamhet på stadens torg på vissa närmare anvisade platser. Av fastighetskontorets utredning framgick att den som ansökte om torgtillstånd oberoende av hemkommun förutsattes redogöra för sina produkters ursprung när han eller hon bedrev tillfällig försäljning. Icke-ortsbor skall lämna in ett myndighetsintyg över produktens ursprung. Fastighetskontoret konstaterade i sin utredning att i rättsligt hänseende är intyget till sin natur en av en kommunal myndighet utfärdad formfri rekommendation, ett utlåtande, som konstaterar dels sökandens hemort dels vilken typ av verksamhet sökanden bedriver. I utredningen konstateras vidare att man som myndighet har accepterat vilken som helst myndighet i vederbörande kommun, bl.a. polisen, kommunens näringsmyndigheter samt jord- och skogsbruksmyndigheter.

Biträdande justitiekanslern ansåg att fastighetskontoret hade rätt att avkräva den som ansökte om torgtillstånd ett intyg över ursprunget i fråga om de varor som skulle erbjudas till försäljning. De särskilda försäljningsplatser det var fråga om förutsätter att sökanden eller någon i hans eller hennes hushåll själv antingen odlar eller framställer de produkter som säljs. Detta skall även kunna bevisas. Fastighetskontorets förfarande var emellertid ägnat att försätta icke-ortsbor i en ojämlig ställning eftersom de var tvungna att visa upp ett myndighetsintyg över produkternas ursprung medan orsborna kunde presentera sina produkter i samband med att ansökan om tillstånd lämnades in. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte fanns någon författningsgrund för fastighetskontorets krav på att en produkts ursprung skall bevisas genom ett myndighetsintyg. Fastighetskontoret hade inte heller på annat sätt kunnat motivera den rättsliga grunden för sitt krav. Vid bedömningen av fallet beaktades även att myndigheter kan ge intyg bara i ärenden som deras eget behörighetsområde omfattar. Fastighetskontoret kunde inte i sin utredning individualisera på vilken myndighet de skulle ha ankommit att utfärda det omtalade "intyget".

Biträdande justitiekanslern ansåg därför att staden inte bör ställa rättsligt ogrundade krav på torghandeln. En icke-ortsbo skall enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunna lägga fram någon annan tillförlitlig utredning över sina produkters ursprung än ett "myndighetsintyg". Om så önskas, skall även icke-ortsbor beredas tillfälle att personligen presentera sina produkter före torgtillståndet beviljas. Ansvaret

för att de produkters ursprung som är avsedda att säljas inte skulle kunna utredas och godkännas faller i sista hand på sökanden som erbjuder sina produkter till försäljning. Biträdande justitiekanslern meddelade därför fastighetskontoret för kännedom sin uppfattning om vilken typ av utredning som kan krävas av icke-ortsbor (787/1/04).

Offentliggörande av bankkontonummer

Stadsstyrelsen hade behandlat ett skadeståndsyrkande som en person hade riktat mot staden. Ersättningsyrkandet, av vilket även framgick personens namn och bankkontonummer, hade tagits in i stadsstyrelsens föredragningslista och protokoll och även lagts ut på stadens webbplats.

Med hänvisning till den utredning som inhämtats hos dataombudsmannen konstaterade biträdande justitiekanslern att ett kontonummer i samband med en persons namn kan anses motsvara definitionen på personuppgift samt att beslut och föredragningslistor som innehåller personuppgifter inte skall läggas ut på nätet, eftersom det inte finns något behov av en sådan typ av informationsspridning.

När det gällde frågan om kontonumret skulle vara sekretessbelagt konstaterade biträdande justitiekanslern att det fanns grunder för den uppfattningen att ett bankkontonummer hör till en individs personliga förhållanden och därmed utgör en i 24 § 1 mom. 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avsedd uppgift som skall hållas hemlig. Av lagen framgår emellertid inte direkt att bankkontonummer är sekretessbelagda uppgifter. Stadens förfarande kunde därför inte anses strida mot ett uttryckligt förbud i lag.

Biträdande justitiekanslern framhöll emellertid att i sådana fall som det nu var fråga om fanns det skäl att bedöma och överväga olika argument när uppgifter publicerades i protokoll och föredragningslistor. Det fanns knappast några grundrättighetsargument eller andra rättsliga synpunkter på varför kontonumret i det aktuella fallet skulle publiceras. Däremot kunde det anföras såväl rättsliga som praktiska synpunkter som talade för ett motsatt förfarande. I det aktuella fallet kunde det anses att de omständigheter som talade för behovet att skydda personliga förhållanden vägde klart tyngre än de som talade för att uppges kontonumret. Biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen sin uppfattning (168/1/04).

Offentliggörande av uppgifter om utkomststöd

Stadsstyrelsen hade behandlat ett utlåtande med anledning av en privatpersons besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Av stadsstyrelsens föredragningslista framgick att den som hade överklagat erhöll utkomststöd. Föredragningslistan hade även lagts ut på stadens webbplats. Några dagar senare togs uppgifterna om ärendet bort från webbplatsen och protokollet antecknades som sekretessbelagd till denna del.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det var klart lagstridigt att publicera stadsstyrelsens föredragningslista till den del uppgifter om utkomststödet framgick av den. Han uppmärksammade stadsstyrelsen och de tjänsteinnehavare som ansvarade för stadens föredragningslistor och beslutsprotokoll på bestämmelserna om god informationshantering i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Biträdande justitiekanslern ansåg också att bedömningen av lagligheten i stadens förfarande inte påverkades av om vederbörande eventuellt i något annat sammanhang själv i offentligheten hade fört fram uppgifter om sig själv som annars skulle hållas hemliga. Kommunen hade nämligen försvarat sitt agerande bl.a. med denna omständighet (481/1/03).

Rådgivning om besvärsmålsförande

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att även om lagen om offentlig upphandling inte tidigare innehöll bestämmelser om besvärshandläggning bör myndigheterna vara medvetna om hur besvär anförts i ärenden som gäller offentlig upphandling. God förvaltningsledning förutsätter att myndigheterna även ger råd i besvärsmål.

När klaganden hade lämnat ett rättelseyrkande till tekniska nämnden och krävt att ett beslut skulle upphävas till den det gällde snöröjning på ett område och att klagandens offert skulle godkännas, borde nämnden enligt ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern med beaktande av bestämmelsen i 9 a § 3 mom. i lagen om offentlig upphandling ha noterat att ärendets behandling ankom på marknadsdomstolen och inte på tekniska nämnden. Nämnden borde därför inte till sitt beslut ha fogat en besvärshandläggning som gällde förvaltningsdomstolen.

Eftersom lagen om offentlig upphandling sedermera har förtydligats när det gäller överklagande (lag 21/2005) föranledde ärendet inga

andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tekniska nämnden för framtiden på att god förvaltningsledning förutsätter rådgivning (701/1/03).

Avbrott i kommunens allmänna e-posttrafik

Den allmänna e-posttrafiken i en kommun låg nere två månader efter att postservern bytts ut. Klagandens förfrågan kunde inte besvaras eftersom det inte gick att spåra meddelanden som sänds till kommunen.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att ett avbrott på två månader i kommunens e-posttrafik är så långt att god förvaltning hade krävt att man informerat om avbrottet. Det klandervärda i förfarandet minskades emellertid av att man i efterskott försökte spåra meddelanden som sänds under avbrottet samt att meddelanden enligt gällande lag sänds på avsändarens eget ansvar.

Justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på innebörden av begreppet god informationshantering (547/1/04).

Handlingars offentlighet

Klaganden hade i egenskap av fullmäktigemedlem bett att av en kommunal tjänsteinnehavare få handlingar som hänförde sig till kommunens ansvarsområde. Tjänsteinnehavaren hade emellertid inte tillställt fullmäktigemedlem de begärda handlingarna. Detta förklarades med att tjänsteinnehavaren hade glömt bort begäran. Klaganden fick handlingarna senare.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt avgörande att tjänsteinnehavaren hade förfarit i strid med lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet och 43 § i kommunallagen samt uppmärksammade tjänsteinnehavaren för framtiden på vikten av omsorgsfullhet i tjänsteutövningen (575/1/03).

Framläggning av kommunstyrelsens protokoll

Kommunstyrelsens protokoll, som innehöll uppgifter om en persons ekonomi och bl.a. ett omdöme om orsaken till personens skuldsättning, hade framlagts offentligt i kommunens bibliotek.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande kommunstyrelsen och kommundirektören på vikten av noggrannare tillämpning

av sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (294/1/04).

Övrigt ställningstagande

Iakttagande av lagen om kollektivavtal

Staden och personalen inom stadens centraliserade städtingsväsende hade ingått ett lokalt tjänste- och arbetskollektivavtal. Enligt 2 § 2 mom. (58/2001) i lagen om kollektivavtal skall den som på arbetsgiversidan är part i avtalet inom en månad efter att det har undertecknats sända avtalet i kopia och i elektronisk form till det ministerium som svarar för arbetarskyddet och tillsynen över detta. Staden hade inte tillställt social- och hälsovårdsministeriet avtalet eftersom den inte kände till förfarandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att staden inte hade tillställt ministeriet avtalet inom den tid som 2 § 2 mom. i lagen om kollektivavtal förutsätter. Eftersom avtalet emellertid sänts till ministeriet efter att staden blivit medveten om sin skyldighet ansåg biträdande justitiekanslern att ärendet inte förutsatte vidare åtgärder (873/1/03).

Utbildningsförvaltningen

Meddelanden

Grundläggande utbildning för omhändertagna barn

Biträdande justitiekanslern upptog på eget initiativ frågan om missförhållanden när det gällde att ordna grundutbildning för omhändertagna barn och barn som placerats i familjehem eller anstalter. Det hade visat sig att den del av utbildningen som ordnades som hemundervisning var särskilt problematisk. Avgörandet refereras i avsnitt 7, s. 169 (3/50/04).

Ersättningsskyldighet för obrukbart busskort

Enligt stadens praxis fick elever i grundskolan busskort som de skulle använda vid skolskjutsarna. Enligt stadens uppgift var kortens livstid 3–4 år och när de upphörde att fungera byttes det ut mot ett nytt. Om eleven tappade bort sitt busskort fick han eller hon ett nytt mot en avgift om 10 euro. För uppsåtliga söndrade kort uppbar

staden en ersättning om 17 euro. Staden informerade årligen skolorna om sin praxis. Klagandens sons busskort hade upphört att fungera och sedan sonen fått ett nytt kort sände stadens utbildningsservicecentral vårdnadshavaren en räkning om 17 euro ”för klottrat och förstört busskort”. Enligt utredningen hade vårdnadshavaren två gånger efter att han fått räkningen ringt utbildningsservicecentralen och uppgivit sig vara av annan åsikt beträffande uppsåtet när det gällde det söndriga kortet. Utbildningsservicecentralen sköt fram sin ursprungliga förfallodag med en månad och överförde därefter räkningen till en indrivningsbyrå eftersom den inte hade blivit betald. Klaganden betalade sammanlagt 49,15 euro efter att han fått en betalningsanmaning från indrivningsbyrån.

I sin utredning uppgav staden att ersättningsyrkandet grundade sig på skadeståndslagen. Staden åberopade inga andra grunder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden i och för sig kan framställa ersättningsyrkanden i fall som detta. Staden bör emellertid inte ge den andra parten en sådan uppfattning att staden ensidigt kan besluta att ersättningsskyldighet uppkommit och fastställa ett belopp för en gärning som enligt stadens uppfattning var uppsåtlig. Behörig myndighet i tvistemål som gäller skadestånd och indrivning är domstolen. Stadens tjänstemän saknar tillräckliga möjligheter att bedöma bevisningen i ett sådant ärende och har inte heller på lag grundad rätt att avgöra frågor om uppsåt eller vållande. Ett ställningstagande i en fråga om huruvida ersättningsskyldighet har uppkommit förutsätter alltid att graden av uppsåt utreds. Ett sådant ersättningsbelopp som staden hade fastställt i sin praxis kan enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning på sin höjd vara en på förhand redovisad uppgift om ett hur stort skadeståndsbelopp staden kommer att kräva i fall som detta. Denna på förhand fastställda taxa är emellertid inte bindande för domstolen i en skadeståndsrättegång.

När det gällde indrivningen av beloppet konstaterade biträdande justitiekanslern att det krävs en saklig grund för en fordran för att en räkning skall kunna läggas fram och framförallt drivas in. I detta fall fanns det helt klart divergerande åsikter om fordrans uppkomst och existens men staden hade, trots att den kände till att fordran var stridig, överfört räkningen till en indrivningsbyrå och därmed åsamkat klaganden kostnader som kunde anses onödiga. Biträdande justitiekanslern ansåg att förfarandet saknade rättslig grund.

Stadsstyrelsen meddelades justitiekanslerns uppfattning i ärendet (970/1/03).

Anställning av en tillfällig näringschef för en yrkesläroanstalt och behörighetsvillkoren för tjänsten

En person hade stöd av sju olika utnämningsbeslut fattade av rektorn för en yrkesläroanstalt i en stad skött en 1999 grundad näringschefstjänst utan att tjänsten utlysts offentligt. Tjänstetillsättningen hade pågått utan avbrott från 1.12.1999–31.12.2003. Personen i fråga hade först vikarierat och senare skött vakansen efter att den ordinarie tjänsteinnehavaren sagt upp sig. Sedan 2003 hade tjänsten inte ens tillsatts tillfälligt eftersom den enligt utredning skulle dras in som en följd av de nya tjänsteregleringar som pågått redan under flera år vid stadens läroanstalter.

Enligt instruktionen för stadens utbildningsväsende ankom det på läroanstaltens direktion att bestämma behörighetsvillkoren för tjänsten och välja tjänsteinnehavaren. Enligt stadens tjänstestadga hade rektorn för en läroanstalt rätt att anställa vikarier. Däremot ankom det på direktionen att anställa personer som skötte vakanta tjänster eftersom det av direktionsmötesprotokollen inte framgick att staden skulle ha fattat ett delegeringsbeslut.

Direktionen fastställde behörighetsvillkoren för tjänsten mer än tre år efter det att tjänsten inrättats och rektorns beslut om skötseln av den tillfälliga näringschefsvakansen under tiden 1.8.2001–31.12.2001 fattades retroaktivt först 3.12.2001.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens utbildningsväsende på vikten av noggrannhet i samband med förordnanden att sköta tjänster och när behövliga delegeringsbeslut fattas inom ansvarsområdet. Han meddelade även stadsstyrelsen för kännedom synpunkterna i sitt beslut på när behörighetsvillkor skall fastställas och tjänster utlysas offentligt. Med beaktande av åtgärderna i stadens organ och utfärdade anvisningar efter att missförhållandena och felaktigheterna hade uppdagats föranledde klagomålet inga andra åtgärder (598/1/03).

Formen för och följden av ett återkallat rättelseyrkande

En person som hade framställt ett rättelseyrkande med anledning av ett beslut av rektorn

för en av stadens läroanstalter hade efter två år påmint utbildningsnämnden om saken och krävt ett svar. Utbildningsnämnden konstaterade att den person som framställt rättelseyrkandet hade återkallat sitt yrkande muntlig i samband med förhandlingar vid en senare tidpunkt. Utbildningsnämnden prövade emellertid rättelseyrkandet och avslag det.

Justitiekanslern konstaterade att det trots avsaknaden av såväl allmänna som särskilda bestämmelser om återkallande av rättelseyrkande är klart att den som gjort ett sådant rättelseyrkande som avses i kommunallagens 89 § har rätt att återta sitt yrkande innan myndigheten fattar beslut i saken. Detta är åtminstone möjligt i ett skriftligt förfarande. Det fanns inget allmänt eller enskilt intresse som krävde att rättelseyrkandet inte hade fått återkallas också muntlig. I enlighet med den rättsprincip som framgår av 20 § i lagen om förvaltningsförfarande borde myndigheten ha gjort en anteckning om det muntliga återkallandet av rättelseyrkandet. I praktiken borde anteckningen ha gjorts i diariet eller i någon annan motsvarande handling.

Utbildningsnämnden, som inte gjort någon anteckning i diariet eller någon annanstans om det konstaterade muntliga återkallandet av rättelseyrkandet, handlade på ett sätt som stred mot god förvaltning. Utbildningsnämnden kritiserades även för att den trots att den konstaterat återkallandet ändå hade behandlat rättelseyrkandet (1020/1/03).

Skolmyndigheternas rådgivningsskyldighet i ett skadeståndsärende

I ett klagomål kritiserades utbildningsverkets förfarande i ett ärende som gällde rådgivning och ersättning för en skada som drabbat en gymnasieelev.

Klagandens 17-åriga dotter studerade vid gymnasiet. Under en dansövning inför de gamlas dag skadade dottern sitt knä. Klagandens familj underrättades om att gymnasiet har en olycksfallsförsäkring. Sex veckor senare framgick det emellertid att skolan inte hade en sådan försäkring. Utbildningsmyndigheterna betalade en ersättning om 200 euro till följd av skadan. Klaganden ansåg att ersättningen var otillräcklig.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det i sista hand ankommer på en allmän domstol att pröva och avgöra skadeståndsärenden.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern underströk att utbildningsmyndigheterna är skyldiga att ge parter råd. När en part får råd av en myndighet har den rätt att lita på att dessa råd är korrekta.

I föreliggande fall var utbildningsmyndighetens råd till klagandens familj vilseledande och felaktiga till den del det gällde olycksfallsförsäkringen. Av handlingarna framgår att de felaktiga råden delvis berodde på att stadsstyrelsen inte hade informerat utbildningsmyndigheterna om förändringar i försäkringsskyddet. Utbildningsmyndigheterna bör emellertid alltid på eget initiativ hålla sig informerade om ansvars- och försäkringsfrågor.

Myndigheternas förfarande uppfyllde således inte de krav som kan ställas på en god förvaltning (838/1/03).

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Anmärkning

Dröjsmål med behandlingen av ett rättelseyrkande

För klaganden hade 9.7.2004 uppgjorts en utkomststödskalkyl som gällde juni 2004. Klaganden lämnade in ett rättelseyrkande som inkom till stadens social- och hälsovårdsväsende 19.7.2004. Rättelseyrkandet behandlades i stadens social- och hälsovårdssektion 3.11.2004. Enligt utredning från stadens social- och hälsovårdsväsende sammanträder social- och hälsovårdssektionen i genomsnitt en gång per månad. Social- och hälsovårdsväsendet konstaterade i sin utredning att behandlingen av klagandens rättelseyrkande hade dröjt oskäligt länge eftersom rättelseyrkanden i regel borde behandlas inom ca tre månader från det att de inkommit till lokalbyrån för beredning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att såväl grundlagens 21 § som artikel 6 i Europarådets människorättskonvention framhåller vikten av att ärenden skall behandlas så snabbt som möjligt. Dröjsmål med behandlingen av ärenden hos myndigheter kan äventyra parternas rättssäkerhet. Denna risk är särskilt påtaglig när det är fråga om en persons utkomst. Skötseln av ärendena borde ordnas så att dröjsmål kan undvikas. Behandlingen av klagandens rättelseyrkande hade tagit nästan fyra månader i anspråk hos stadens social- och hälsovårdsväsende, vilket kunde betraktas som en oskäligt lång tid. Med stöd av det som anförs

ovan tilldelade ställföreträdande för biträdande justitiekanslern stadens social- och hälsovårdsväsende en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde utkomststöd (1210/1/04).

Meddelanden

Vården av en berusad patient, ordnande av vård samt samarbetet mellan polisen och hälsovårdsmyndigheterna

Av ett klagomål framgick att en person i januari 2003 natten mellan lördag och söndag på eget initiativ hade uppsökt ett sjukhus och en hälsovårdscentrals gemensamma jour på grund av djup depression. Alkoholhalten i patientens blod konstaterades på natten uppgå till ca 1,6 promille, och han stannade kvar på hälsovårdscentralen över natten. Av klagomålet framgick att han sov på jourmottagningen fram till söndag förmiddag när en vårdare och två poliser meddelade att han skulle transporteras till polisens förvarslokal. Han fördes dit med polisbil och senare samma dag med ambulans tillbaka till sjukhuset.

Av utredningen framgick att patienten kommit till läkarmottagningen efter midnatt och att hans tillstånd hade följts vid jourmottagningen fram till klockan 9, då alkoholhalten fortfarande var uppe i 1,12 promille. Efter att jourplatserna fyllts gjordes en framställning till polisen om "observation av patienten fram till dess att berusningen upphört", vilket framgick av hälsovårdsdirektörens utredning. Jourmottagningen hade inte någon tillnyktringsstation. Av hälsovårdsdirektörens utredning framgick vidare att enligt den åtgärdsplikt som enligt mentalvårdslagen gäller HVC-läkare hade patientens tillstånd följts inom ramen för första hjälpen så länge detta var möjligt utan att allvarigare sjuka patienters hälsa äventyrats. Av utredningen framgick vidare att man därefter, för "undvikande av att lämna patienten i ett utsatt tillstånd, med handräckning från polisen säkerställt att patienten hölls under observation till dess att patientens tillstånd kunde bedömas på ett tillförlitligt sätt i enlighet med mentalvårdslagen".

Biträdande justitiekanslern konstaterade att samarbetet mellan två myndigheter hade lett till att en person som på eget initiativ sökt sig till sjukhusjour på grund av mentalvårdsproblem på morgonen hade förts till polisens förvarslokaler och hållits där frihetsberövad fram till eftermiddagen, då han med ambulans transporterats till-

baka till jouren. Även om vissa detaljer i händelseförloppet blivit något oklara (exempelvis personens berusningsgrad), måste den vändning som händelserna tog sig under alla omständigheter anses överraskande och klart chockerande från patientens synpunkt. Även i rättsligt hänseende är slutresultatet otillfredsställande.

Hälsovårdscentralens förfarande, som ledde till att "observationen" av patienten företogs i polisens förvarslokaler, motsvarar under rådande omständigheter inte de krav som 3 § i patientlagen ställer på en god hälso- och sjukvård. Beträffande det behov av övervakning som framhölls i utlåtandena konstaterade biträdande justitiekanslern att A hade sökt sig till jouren på eget initiativ och att A enligt utredningen inte i något skede var på väg att lämna jourmottagningen. Av 6 § i patientlagen framgår patientens självbestämmanderätt i hälso- och sjukvården. Enligt lagrummet skall vården av patienten ges i samförstånd med patienten. I situationer där en patient inte får vård oberoende av sin vilja eller har intagits för observation (8 och 9 § i mentalvårdslagen), skall han eller hon inte utsättas för åtgärder oberoende av sin vilja och patientens rörelsefrihet får inte heller begränsas utan dennes samtycke.

Samarbetet mellan polisen och personalen vid hälsovårdscentralen förefaller ha grundat sig rutinmässigt på något som i utredningen kallats "vedertagen praxis" att styra över berusade patienter till polisens förvarslokaler för att invänta tillnyktring och därpå följande utredning av patienternas sinness tillstånd. Vardera parten har ansett sig vara tvungen att handla så utan att några alternativa förfaringsätt stått till buds.

Det förefaller som om man inte under händelseförloppets gång i behövlig utsträckning uppmärksammat om det funnits tillräckliga rättsliga grunder för de åtgärder som lett till att en person frihetsberövats. Friheten är en av de viktigaste grundläggande rättigheterna och den kan begränsas endast med stöd av lag. De grundläggande rättigheternas betydelse urvattnas om bestämmelserna om deras tillämpning ges vittgående tolkningar. När man bedömer fallet i efterskott och som helhet är det motiverat att ifrågasätta om det förelåg i 11 § i polislagen nämnda grunder för att gripa och hålla patienten i förvar. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde frihetsberövandet inte motiveras med någon annan lagbestämmelse.

Vid bedömningen av polismännens förfarande bör det å andra sidan beaktas att deras agerande var förståeligt utifrån de uppgifter de hade fått. Uppenbarligen övervägde man inte ens alterna-

tiva handlingssätt eftersom bedömningen av patientens tillstånd baserade sig på uppgifter som en läkare hade lämnat.

I skenet av all tillgänglig utredning ansåg biträdande justitiekanslern att den huvudsakliga orsaken till att händelseförloppet blev felaktigt var så kallad "vedertagen praxis" och att man handlat enligt den utan att ifrågasätta den rättsliga grunden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade jourens personal och de som ansvarade för hälsovårdscentralens jourverksamhet samt häradets polis på att åtgärder som gäller berövande av den personliga friheten alltid skall baseras på en uttrycklig lagbestämmelse och på en bedömning av det enskilda fallet. Biträdande justitiekanslern påtalade ytterligare förfarandet vid hälsovårdscentralens jour mot bakgrund av det som konstateras ovan.

Eftersom de uppgifter som inhämtades i samband med fallet gav vid handen att den ovan refererade "vedertagna praxisen", som kan kritiseras när det gäller dess rättsliga grund, eventuellt tillämpas i vidare sammanhang, bad biträdande justitiekanslern länsstyrelsen i Södra Finlands län utreda situationen inom länets område samt länets polisavdelning och social- och hälsovårdsavdelning att dra behövliga slutsatser av vilka eventuella behov av förbättrat samarbete mellan polismyndigheten och hälsovården som förelåg.

Enligt en utredning som länsstyrelsen i Södra Finlands län tillställde biträdande justitiekanslern 22.9.2005 varierar samarbetsformerna mellan polisen och hälsovården regionalt. Länsstyrelsen konstaterade bland annat att det borde vara exceptionellt att en patient som sökt sig till jourpolikliniken för bedömning av sitt sinness tillstånd med stöd av polislagen överförs till en tillnyktringslokal innan vårdbehovet bedömts på medicinska grunder. Enligt länsstyrelsen kunde grunden för överföringen i så fall närmast vara att patienten uppträder störande på offentlig plats. I normala fall skall i första hand hälsovårdsrelaterade åtgärder vidtas i fråga om en person som är berusad och misstänkt suicidal. Länsstyrelsen uppgav att den vidtagit omedelbara styrningsåtgärder på länets område genom att upplysa vederbörande myndigheter både om polisavdelningens och social- och hälsovårdsavdelningens riktlinjer, som framgick av det ovan nämnda svaret.

Eftersom man av det svar länsstyrelsen i Södra Finlands län tillställde justitiekanslern kan dra den slutsatsen att motsvarande problem och utvecklingsbehov sannolikt förekommer också i andra län och eftersom, vilket även länsstyrelsen

konstaterar, rusmedelsproblemen i framtiden kan antas belasta hälso- och sjukvårdens jourenheter i allt högre grad vilket innebär att problem av den typ det nu är frågan om blir allmännare, underlättade biträdande justitiekanslern inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet om situationen för vidtagande av eventuella åtgärder. Länsstyrelsen i Södra Finlands län ansåg i sitt svar att det vore motiverat att ministerierna gav rikstäckande anvisningar i ärendet.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet samt inrikesministeriet före 1.6.2006 meddela vilka åtgärder de har ansett behövliga (92/1/03).

Vård och gripande av en berusad patient

N tillställde justitiekanslersämbetet ett klagomål där han uppgav att han förts till polishäktet från sjukhuset och bad att ärendet utreds.

Enligt utredningen hade N uppsökt en sjukhuspoliklinik i berusat tillstånd (3,5 promille vid utandningsprov) på grund av försämrat allmäntillstånd och smärta i ena foten. Efter att en läkare undersökt patienten tillkallade denne polis för att få hjälp med att förpassa patienten till polisens förvarslokaler för tillnyktring. Enligt utredning från jourläkaren var patienten berusad men uppfyllde inte kriterierna för en M1- remiss. Enligt jourläkaren var det ändå möjligt att patienten kunde skada sig själv och eventuellt också andra personer. N hämtades dagen därpå med ambulans från polisförvaret till förstahjälpsjouren. I journalhandlingarna antecknades att patienten togs in för bedömning av sinness tillståndet. Enligt bedömningen var patienten varken suicidal eller psykotisk och han skickades hem från jouren.

Enligt ett utlåtande från social- och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län hade sjukhuset inte agerat sakligt då det inte ordnade sådan god vård för N som lagen om patientens ställning och rättigheter förutsätter utan endast bad polisen om hjälp med att förpassa patienten till tillnyktringslokaler och därmed på ett allvarligt sätt ingrep i patientens självbestämmanderätt. Den omständigheten att vårdpersonalen inte hade tid att övervaka den oroliga patienten eller att sjukhusets förstahjälpslokaler saknade en tillnyktringsstation berättigade inte enligt länsstyrelsen till att utan laglig grund begränsa patientens frihet.

Länsstyrelsens polisavdelning framhöll att även om det inte förelåg en sådan överhängande risk som avses i 11 § 1 mom. i polislagen kunde

polisens beslut att ta N i förvar, med beaktande av N:s självmordsbenägenhet och höga berusningsgrad, anses förstäligt i syfte att skydda hans egen säkerhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att på samma sätt som i det klagomålsärende han avgjorde 17.3.2005 (dnr 92/1/03, observation av en berusad patients tillstånd vid en hälsocentraljour och gripande av patienten med stöd av 11 § i polislagen) hade också i detta fall hälsovårdens och polisens samarbete lett till att en person som på eget initiativ sökt sig till ett sjukhus jourmottagning, i detta fall på grund av försämrat allmäntillstånd och smärta i ankeln, hade förts till polisens förvarslokaler och hållits gripen där över ett halvt dygn. Hälsocentraljourens överläkare, som lämnade utredning i ärendet, anförde som sin slutledning att förfarandet även i detta fall grundat sig på vedertagen praxis i Finland, där man i ett gott syfte ordnat så att en patient med mentalvårdssymptom förs till polisen för tillnyktring och därefter hämtas tillbaka till jourhavande läkare för bedömning av sinness tillståndet. Överläkaren anförde att avsikten med denna praxis varit att ge patienten möjligheter att få sitt sinness tillstånd bedömt men också att förhindra självmord.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning saknade både hälso- och sjukvården och polisen tillräckliga rättsliga grunder för det sätt på vilket de valt att agera. Begränsningar av den personliga friheten innebär ett djupgående ingrepp i en grundläggande rättighet och kan ske endast med stöd av lag. Förfarandet baserar sig på vedertagen praxis som såväl hälso- och sjukvårdens och polisens anställda som tillsynsmyndigheterna numera ifrågasätter. Polisens förfarande är i någon mån förstäligt eftersom situationsbedömningen baserade sig på uppgifter som en läkare lämnat och polisen med beaktande av situationen som en helhet varit tvungen att handla utan realistiska alternativ.

Enligt en utredning från häradets polisväsende har man, efter biträdande justitiekanslerns beslut 17.3.2005, förhållit sig alltmer kritiskt till att gripa berusade personer på sjukhus och denna typ av fall har egentligen inte längre förekommit inom häradets polisenheter. Biträdande justitiekanslern underströk emellertid särskilt att det ankommer på polisen att bedöma om de i polislagen nämnda förutsättningarna för begränsning av någons personliga frihet uppfylls, oberoende av vem som framställer begäran om gripande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade hälsovårdscentralen/förstahjälpsjouren och jour-

polikliniken på innehållet i sitt beslut och delgav häradets polisväsende beslutet. Dessutom sände biträdande justitiekanslern sitt beslut till länsstyrelsen för Södra Finlands län för kännedom (384/1/05).

Vården och bemötandet av en patient

Klaganden kritiserade den vård han fått på ett sjukhus samt hur han hade blivit bemött. Klaganden uppgav att han hade fått insulinmedicinering mot sin vilja. Han hade också blivit tvungen att invänta en kirurgisk åtgärd i över ett dygn och enligt klagomålet inte fått någon mat.

Av ett yttrande från länsstyrelsen och de förklaringar som länsstyrelsen själv inhämtat framgick att klagandens sjukdom vårdats på behörigt sätt vid sjukhuset. Patienten konstaterades ha en inflammation som skapat ett insulinbehov och fick därför diagnosen syraförgiftning (ketoacidosis). Det var nödvändigt att vårda patienten med insulin. Klaganden hade blivit tvungen att invänta det kirurgiska ingreppet uttryckligen på grund av syraförgiftningen. Enligt länsstyrelsen var det helt korrekt att klaganden inte fått någon mat under väntetiden utan endast näring genom dropp.

I sitt avgörande hänvisade biträdande justitiekanslern till 6 § i lagen om patientens ställning och rättigheter, enligt vilken patienten skall vårdas i samförstånd med denne. Av utredningen framgår inte att klaganden skulle ha motsatt sig insulinvård. I ärendet har inte heller framkommit något lagstridigt förfarande eller någon sådan försummelse som skulle förutsätta åtgärder från justitiekanslerns sida. Till den del det är fråga om samtal mellan klaganden och de läkare som varit föremål för klagomålet samt deras uppträdande har det inte varit möjligt att utreda saken på ett objektivt sätt. Biträdande justitiekanslern förenar sig om länsstyrelsens uppfattning att den yrkesutbildade personalen inom hälso- och sjukvården skall bemöta sina patienter med respekt och för egen del sträva efter att undvika missförstånd. Biträdande justitiekanslern meddelade sjukhusets ansvariga läkare denna uppfattning (459/1/05).

Kontakt med en hälsostation och rätt till läkarintyg

Klaganden ansåg att han inte hade fått behövlig sjukvård vid en hälsovårdsstation i Helsingfors.

Enligt det yttrande som gavs av hälsovårdsstationens överläkare framgick det inte av handlingarna att klaganden under den tidpunkt som nämnts hade försökt få tid hos en hälsocentralläkare. I sin utredning konstaterade överläkaren att endast en patient som är i behov av brådskande läkarhjälp, dvs. ett jourfall, kan få en läkartid samma dag. Enligt utredningen har alla invånare på området samma rätt att söka sig till hälsovårdsstationerna för den service som tillhandahålls. Enligt utredning i ärendet hade i hälsovårdsverkets patientdatasystem inte vid händelsetidpunkten i juli 2002 eller därefter gjorts några anteckningar i journalhandlingarna som gällde klaganden.

Till den del det var fråga om att få en besöks tid på hälsostationen vid den tidpunkt som nämns i klagomålet konstaterade justitiekanslern i sitt svar 23.3.2005 till klaganden att det inte utifrån tillgänglig utredning hade framkommit något som justitiekanslern borde ingripa i på rättsliga grunder.

Enligt utredningen i ärendet hade en tf. hälsocentralläkare per telefon diskuterat med klaganden, som uppsökt hälsostationen, om dennes begäran att få ett läkarintyg för myndighetsbruk. Justitiekanslern ansåg, med hänvisning till det som konstateras i avgörandet angående patientens ställning och journalhandlingar, att det hade varit sakligt att göra en anteckning i journalhandlingarna i enlighet med de bestämmelser i en förordning av social- och hälsovårdsministeriet om upprättande av journalhandlingar, som nämns i avgörandet. Justitiekanslern meddelade hälsostationens överläkare denna uppfattning.

Justitiekanslern konstaterade att en viktig aspekt för klaganden i ett klagomålsavgörande som gavs 13.5.2004 (805/1/02) var att ett läkarintyg som klaganden i juli 2002 hade bett att få från hälsostationen inte kunde uppsättas i enlighet med klagandens begäran eftersom läkaren inte kände till användningsändamålet. Till den del det i biträdande justitiekanslerns beslut till klaganden gjordes en bedömning av skyldigheten att i den offentliga hälso- och sjukvården ge läkarintyg som inte är vårdrelaterat konstaterade justitiekanslern ännu följande.

Riksdagens justitieombudsman gav 22.6.2004 beslut i klagomålsärenden som hänförde sig till körkortsintyg, samt gjorde en framställning till statsrådet om precisering av folkhälsolagen. Justitieombudsmannen framhöll att en precisering av lagstiftningen bättre skulle säkerställa medborgarnas jämlika rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Eftersom ärendet senare varit

aktuellt som ett lagstiftningsärende förutsatte saken inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida (790/1/04).

Behandlingen av ett utkomststödsärende och utredning till justitiekanslern

Klagandens utkomststödsärende hade lämnats vilande vid en socialcentral i väntan på tilläggsutredning. I detta sammanhang observerade inte den tjänsteinnehavare som behandlade ärendet att det i samma ärende också hade framställts ett rättelseyrkande. Enligt utredningen var orsaken till dröjsmålet med behandlingen av rättelseyrkandet den stora anhopningen av ärenden samt överlappningar. Eftersom det enligt utredning senare hade fattats ett korrigerat beslut i klagandens utkomststödsärende ansåg biträdande justitiekanslern sig inte ha anledning att till denna del ingripa. Han uppmärksammade emellertid att socialvårdens klienter har rätt att få sina ärenden behandlade på vederbörligt sätt och också i övrigt i enlighet med god förvaltningssed. En saklig behandling av rättelseyrkanden är viktigt i synnerhet som beslutet med anledning av rättelseyrkandet ännu kan överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att justitiekanslern med stöd av 111 § 1 mom. i Finlands grundlag har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll och påpekade för social- och hälsovårdsnämnden och dess tjänsteinnehavare vikten av ett sakligt förfarande när det gäller upplysningar som laglighetsövervakarna begär (1123/1/04).

Förfarandet i ett utkomststödsärende

En klient hade genom en skriftlig ansökan ansökt om månatligt utkomststöd och dessutom utkomststöd för resekostnader till släktingar. Socialmyndigheterna informerade klienten skriftligt om att resekostnader till släktingar inte beaktas i normkalkylen för utkomststödet men klienten hade inte fått något beslut i fråga om resekostnaderna. Ett sådant beslut gavs först efter att klienten hade anfört klagomål i saken.

I biträdande justitiekanslerns avgörande uppmärksammades socialmyndigheterna på att det på klagandens utkomststödsansökan omedelbart borde ha fattats ett beslut med besväransvisning även i fråga om resekostnaderna (262/1/04).

Lämnande av uppgifter ur journalhandlingar

I ett ärende var det fråga om att lämna uppgifter ur journalhandlingar över patienter. Biträdande justitiekanslern meddelade ett sjukhus ledande läkare sin uppfattning enligt vilken en begäran om en handling borde ha behandlats i den ordning som anges i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, för att den som begärde uppgiften skulle ha haft möjlighet att få ett överklagbart beslut i ärendet (939/1/04).

Utarbetande av serviceplan

Klagandena hade sedan 2001 med stöd av handikappservicelagen beviljats färdtjänst till arbetsorterna. I beslut som gällde 2004 beviljades resorna inte längre på samma sätt utan godkändes endast till stadens närmkommuner. Med avvikelse från detta beviljade en tjänsteinnehavare emellertid färdtjänst ända fram till arbetsorten för en månad i taget under januari-mars 2004, varvid klagandena även gavs anvisningar om orientering i omgivningen. Genom ett beslut i april avslög tjänsteinnehavaren ansökningar om resor ända till arbetsorten medan de återigen beviljades genom ett beslut som fattades i juni.

För klagandena hade inte utarbetats serviceplaner förrän de yrkade på detta i april 2004.

Biträdande justitiekanslern ansåg att en serviceplan i enlighet med 2 § 1 mom. i förordningen om service och stöd på grund av handikapp och 7 § i lagen om klienters ställning och rättigheter inom socialvården (klientlagen) borde ha gjorts. Eftersom klagandenas behov av färdtjänst hade tagits upp för ny prövning kunde det inte anses att det var uppenbart onödigt att göra upp en serviceplan och det var inte heller fråga om tillfällig rådgivning eller styrning. Om en plan hade uppgjorts på förhand hade man kunnat undvika ett sådant förfarande där färdtjänsten ibland beviljades och ibland avslögs. Servicetagarna hade genom detta förfarande svävat i ovisshet om servicens omfattning och bestånd. Socialväsandets förfarande var inte ägnat att främja en sådan växelverkan med klienten som avses i klientlagen eller klientens tilltro till systemet.

Problemet hade emellertid avhjälpits eftersom serviceplaner senare utarbetats och enligt utredning från sektionen hade man i den beaktat sökandenas individuella behov. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden social- och hälsovårdsnämnden på vikten av att utarbeta serviceplaner (442/1/04).

Övrigt ställningstagande

Formuleringen av ett rättelseyrkande

Klaganden kritiserade i sin skrivelse stadens socialverk för att det hade krävt att det beslut som var föremål för rättelseyrkande skulle fogas som bilaga till yrkandet, antingen i original eller kopia. Enligt klaganden orsakade detta extra kostnader för sökanden.

Staden konstaterar i sin skrivelse att när till ett rättelseyrkande fogas det beslutsprotokoll som är föremål för yrkandet, antingen i original eller kopia, uppstår det inte oklarhet om vilket beslut den som framställt rättelseyrkandet är missnöjd med. Enligt utredningen hade rättelseyrkandet inte lämnats obehandlat på grund av att till yrkandet inte fogats beslutsprotokollet eller en kopia av det.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att eftersom kommunallagen, som reglerar förfarandet med rättelseyrkanden, saknar bestämmelser om bilagor till rättelseyrkandet, finns det inte någon rättslig grund för att kräva att få beslutsprotokollet eller en kopia av detta som bilaga till rättelseyrkandet. Av utredningen framgick visserligen inte heller att socialverket skulle ha förfarit på detta sätt.

Biträdande justitiekanslern påpekade emellertid att man enligt den rättelseanvisning som fogades till socialverkets beslutsprotokoll skulle foga beslutsprotokollet eller en kopia av det till yrkandet. Anvisningen var så utformad att man inte kunde välja att låta bli att foga de krävda bilagorna till yrkandet. Biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen sin uppfattning att rättelseanvisningen borde omformuleras för undvikande av missförstånd (1367/1/03).

Hälsovården

Meddelande

Folkhälsoinstitutets och Läkemedelsverkets förfarande i ett ärende som gällde vaccin

I ett klagomål ombads justitiekanslern utreda lagligheten och sakligheten i Folkhälsoinstitutets agerande från augusti 2002 vid import, distribution och rekommendationen av calmettevaccin för praktiskt taget alla nyfödda. Det fanns inget försäljningstillstånd för vaccinet. Enligt klagomålet stred förfarandet mot läkemedelslagens

bestämmelse om försäljningstillstånd, eftersom lagen föreskriver att läkemedelspreparat som saknar försäljningstillstånd får utlämnas till konsumtion endast i enskilda fall som har samband med sjukvård och endast med Läkemedelsverkets tillstånd.

Folkhälsoinstitutet ansåg i sin utredning att det fanns ett tillstånd av den behöriga läkemedelsmyndigheten för utlämning till konsumtion. Institutet ansåg att när det distribuerade vaccin och rekommenderade dess användning hade det handlat i enlighet med gällande bestämmelser och främjat skyddet av finländska spädbarn mot dödliga och handikappande former av tuberkulos.

Den centrala frågan i fallet var om utlämningen till konsumtion av vaccinet hade skett i enlighet med de föreskrifter och bestämmelser som gällde vid händelsetidpunkten. Av vital betydelse var även Läkemedelsverkets förfarande vid beviljande av specialtillståndet.

Läkemedelspreparat får enligt 21 § 1 mom. i läkemedelslagen (395/1987) med tillstånd av läkemedelsverket eller en institution inom Europeiska unionen säljas till allmänheten eller på annat sätt överlåtas till förbrukning. Villkoren för försäljningstillståndet anges i paragrafens 1 mom.

Enligt 21 § 4 mom. (248/1993) i läkemedelslagen kan läkemedelsverket av särskilda skäl som har samband med sjukvård utan hinder av 1 mom. bevilja tillstånd att utlämna läkemedelspreparat till konsumtion i enskilda fall. Bestämmelsen har senare kompletterats med en bemyndigandebestämmelse i 21 § 4 mom. i läkemedelslagen, enligt vilken närmare bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av tillstånd kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelserna i 10 b-f § i läkemedelsförordningen trädde i kraft 1.1.2003.

Dessa bestämmelser har emellertid inte ändrat den grundläggande bestämmelse som framgår av 21 § 4 mom. i läkemedelslagen om under vilka förutsättningar Läkemedelsverket kan bevilja i bestämmelsen avsett specialtillstånd. Tolkningen av begreppen "har samband med sjukvård" och "i enskilda fall" blir därför av central betydelse.

Klaganden har å sin sida och social- och hälsovårdsministeriet samt Läkemedelsverket å sin sida anfört divergerande uppfattningar om hur de förutsättningar som nämns i 21 § 4 mom. i läkemedelslagen för beviljande av specialtillstånd skall tolkas. Enligt klagandena var det svårt att begripa hur "i enskilda fall" skulle kunna avse erbjudande av ett preventivt vaccin under cirka

ett och ett halvt år till tiotusentals nyfödda, dvs. nästan en hel åldersklass. Läkemedelsverket ansåg för sin del att begreppet ”i enskilda fall” skulle ges en vidare innebörd. Social- och hälsovårdsministeriet upprepade i sitt utlåtande läkemedelsverkets tolkning.

Med beaktande av formuleringen i 21 § 4 mom. i läkemedelslagen och motiven till detta lagrum i förarbetena ansåg biträdande justitiekanslern att det fanns fog för den kritik som riktats mot Läkemedelsverkets och social- och hälsovårdsministeriets tolkning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade tolkningen av uttrycket ”i enskilda fall” getts en omotiverat vid tolkning. Av motiven i regeringspropositionen (RP 87/1986) kunde den slutsatsen dras att avsikten varit att specialtillstånd kan beviljas in casu utifrån särskild prövning. Av motiveringen framgår också att behovet av ett specialtillstånd anses uppkomma av exceptionella individuella behov och inte på sådana synnerligen allmängiltiga grunder som Läkemedelsverket och social- och hälsovårdsministeriet har fört fram i sina utlåtanden i det nu aktuella fallet.

Läkemedelsverkets hänvisning till att motsvarande tillstånd numera skulle beviljas med stöd av 10 f § i läkemedelsförordningen var inte relevant enligt biträdande justitiekanslern, eftersom den nämnda bestämmelsen inte gäller *företsättningar* för beviljandet av tillståndet utan *förfarandet* vid beviljandet av tillståndet (”även utan särskild ansökan”).

Biträdande justitiekanslern ansåg att de argument som social- och hälsovårdsministeriet samt Läkemedelsverket hade framfört angående behovet av specialtillstånd inte var juridiskt hållbara tolkningsargument vid prövningen av innebörden av 21 § 4 mom. i läkemedelslagen. I egenskap av övervakare av lagligheten i myndigheternas verksamhet bedömde biträdande justitiekanslern inte argumentens betydelse och godtagbarhet i vidare perspektiv (på ändamålsenlighetsgrunden eller från medicinsk synpunkt). Biträdande justitiekanslern ansåg inte heller att Folkhälsoinstitutets eller Läkemedelsverkets förfarande var sådant att han hade anledning att vidta åtgärder av laglighetskontrollskaraktär. Folkhälsoinstitutet kunde enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning på goda grunder lita på det specialtillstånd som Läkemedelsverket beviljat institutet i sin egenskap av tillstånds- och övervakningsmyndighet på läkemedelsområdet. Även om Läkemedelsverket tillämpade 21 § 4 mom. i läkemedelslagen på ett sätt som stred mot godtagbara tolkningsprinciper var dess förfarande betraktat som en

helhet till den grad acceptabelt att det inte heller fanns anledning att vidta laglighetskontrollåtgärder mot Läkemedelsverket.

Av de inkomna utlåtandena kan den slutsatsen dras att det kan finnas motiverade skäl att bevilja specialtillstånd för en produkt som saknar försäljningstillstånd också i situationer där 21 § 4 mom. i läkemedelslagen inte är tillämplig. Det är emellertid inte godtagbart att dessa fall löses genom en extensiv tolkning av de villkor som nämns i lagrummet. För den skull och då det föreföll som om i 21 § 4 mom. läkemedelslagen och 10 b f § i läkemedelsförordningen var tolkbara ansåg biträdande justitiekanslern att det vore skäl att överväga behovet att precisera bestämmelserna. Samtidigt borde även användningsområdet för specialtillstånd omprövas.

Biträdande justitiekanslern delgav social- och hälsovårdsministeriet sina synpunkter på behovet att justera bestämmelserna i läkemedelslagen och läkemedelsförordningen om beviljande av specialtillstånd. Biträdande justitiekanslern delgav likaså Läkemedelsverket och social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om tolkningen av 21 § 4 mom. i läkemedelslagen (1303/1/03).

Miljöförvaltningen

Meddelanden

Hörande av parter och beslutsmotivering i samband med rättelseyrkande

En kommunstyrelse meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning om att hörande av parter och motivering av beslut hör till god förvaltnings sed.

Klaganden hade i syfte att undanröja de missförhållanden som uppstått i samband med dragningen av en enskild väg vid en vägförrättning bett kommunen ansöka om en ny enskild vägförrättning. Kommunstyrelsen ansåg i sitt beslut att detta ankom på klaganden. I samma ärende lämnades senare in ett fullmäktigeinitiativ och likaså upprepade klaganden sitt yrkande. Kommunstyrelsen beslöt med anledning av fullmäktigeinitiativet ansöka om enskild vägförrättning. Vid samma möte godkändes under följande paragraf klagandens yrkande genom en hänvisning i fråga om avgörandet i sak till beslutet med anledning av fullmäktigeinitiativet. Väglaget för den aktuella enskilda vägen lämnade in ett rättelseyrkande över kommunstyrelsens beslut där det krävde att kommunen skulle återta beslutet.

Utan att höra klaganden och utan att på något sätt motivera sitt beslut godkände kommunstyrelsen väglagets rättelseyrkande och upphävde sitt beslut med anledning av fullmäktigeinitiativet, vilket beslut var föremål för rättelseyrkandet, men utan att nämna det beslut i samma ärende som hade fattats med anledning av klagandens yrkande. I sin utredning konstaterade kommunstyrelsen att eftersom det aktuella vägärendet under en längre tid hade varit föremål för en mångskiftande behandling, hade parterna redan blivit tillräckligt väl hörda och att kommunstyrelsen när den godkände rättelseyrkandet förenade sig om de motiv som framställdes i yrkandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att hörande av en part gäller de yrkande jämte motiveringar som framställts i ett enskilt fall, vilket innebar att det skäl för att inte höra parten som kommunstyrelsen förde fram i sin utredning inte var sådant med stöd av vilket hörande av klaganden enligt 15 § 2 mom. i lagen om förvaltningsförfarande, som gällde vid händelsetidpunkten, skulle ha varit uppenbart onödigt. Eftersom kommunstyrelsen med beaktande av sambandet mellan fullmäktigeinitiativet och klagandens yrkande uppenbarligen kunde anses ha avstått helt och hållet från vägprojektet, gällde rättelseyrkandet klagandens fördel i sådan utsträckning att han borde ha hörts med anledning av rättelseyrkandet.

Beträffande skyldigheten att motivera beslut konstaterade biträdande justitiekanslern att beslutsmotiven har en central betydelse med tanke på hur parternas rättssäkerhet förverkligas. Utifrån motiven kan parterna bl.a. överväga ett eventuellt överklagande. Även om lagen saknar bestämmelser om motiveringsskyldighetens omfattning konstaterade biträdande justitiekanslern att kommunstyrelsen i sitt beslut åtminstone borde ha klart sagt ut att den förenade sig om motiven i rättelseyrkandet (1031/1/01).

Lämnande av felaktiga uppgifter till besvärshans instans

Kommunens räddnings- och byggnadsnämnd hade 2002 i samband med behandlingen av ett besvärshandling som gällde ett planeringsbehovsbeslut lämnat ett utlåtande till förvaltningsdomstolen, där nämnden uppgav att det i närheten av byggplatsen inom en radie av en kilometer inte under de senaste tio åren har förekommit någon som helst byggnadsverksamhet och att sådan verksamhet inte heller kunde förväntas. När

ärendet utreddes framgick det emellertid att det sedan 1994 hela tiden funnits ett giltigt bygglov för ett bostadshus ca 700 meter från den ifrågasatta byggplatsen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är av central betydelse med tanke på den offentliga maktutövningen, rättsstatens grundprinciper och myndighetsverksamhetens tillförlitlighet att de uppgifter som myndigheter lämnar är korrekta och tillförlitliga. En korrekt tjänsteutövning innebär bl.a. att en tjänsteman inte i handlingar som upprättas på tjänstens vägnar lämnar felaktiga uppgifter samt att tjänstemannen kontrollerar att de uppgifter som lämnas är riktiga. Byggnadsinspektören uppmärksammades på vikten av noggrannhet och exakthet när uppgifter lämnas till besvärshans och laglighetskontrollmyndigheter (1401/1/03).

Innehållet i och motivering av beslut om undantag

Kommunstyrelsen hade inte i ett beslut att bevilja undantag med stöd av 171 § i markanvändnings- och bygglagen bestämt den tid inom vilken bygglov med stöd av undantagslovet skulle sökas. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av noggrannhet när undantagslov beviljas. Han ansåg även att det fanns skäl att meddela kommunstyrelsen sin uppfattning om vikten av att förvaltningsbeslut motiveras tillräckligt noggrant (1077/1/03).

Beredning av en kommunal avfallshanteringsplan

Staden hade i sina egna organ för egen del godkänt en för 17 kommuner gemensam avfallshanteringsstrategi, som gjorts upp av ett aktiebolag som kommunerna ägde tillsammans. Utifrån utredningen i ärendet föreföll det som om beredningen av strategin hade skett utan samverkan med kommunmedlemmarna eller allmänheten i övrigt. I beredningen hade men inte heller beaktat alternativa planer och deras miljökonsekvenser på det sätt som förutsätts i 24 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att med beaktande av målen för den nämnda lagen och förarbetena till den samt miljöministeriets anvisningar hade det varit rättsligt mycket motiverat och sakligt att i samband med beredningen av strategin sträva efter att säkerställa allmänhetens påverkningsmöjligheter och göra

en i det nämnda lagrummet avsedd bedömning av miljökonsekvenserna till följd av planerna och programmen. Han uppmärksammade stadsstyrelsen för framtiden på de synpunkter på saklig beredning av avfallsstrategier som framgick av beslutet och av det yttrande som miljöministeriet gav med anledning av klagomålet (1147/1/03).

Tekniska nämndens förfarande

Tekniska nämnden hade fattat beslut om en gatuplan för en led för gång-, cykel- och moppedtrafik. Tekniska nämndens beslut påverkade direkt klagandenas fördel och rättigheter. Nämnden hade emellertid inte sänt beslutet för kännedom till klagandena. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att kommunens tekniska nämnd inte hade förfarit på det sätt som avses i 8 § i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966) när den delgav sitt beslut om gatuplanen.

Markanvändnings- och bygglagen ger parter, vilka klagandena bör anses ha varit, möjlighet att delta i beredningen av projekt, bedöma verkningarna av projekt samt yttra sig skriftligt eller muntligt om projekt. Tekniska nämnden hade inte heller förfarit i enlighet med markanvändnings- och bygglagen när den inte beaktade det brev klagandena sände till nämnden.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder från ställföreträdaren från biträdande justitiekanslerns sida än att han uppmärksammade tekniska nämnden på det korrekta förfarandet vid delgivning av beslut och vid vikten att säkerställa en sådan samverkan och möjlighet att framställa synpunkter som eftersträvas i markanvändnings- och bygglagen (83/1/04).

En byggnadsinspektörs förfarande

Av utredningen i ärendet framgick att det i samband med ett bygglov som gällde reparationer i ett bostadsaktiebolag inte hade lagts fram en sådan ventilationsplan som avses i Finlands Byggbestämmelsesamling D2. Beträffande ändringsarbeten på takkonstruktionen kunde det utredas att byggnadsinspektören inte hade påtalat vissa brister i reparationsåtgärderna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att kommunens byggnadsinspektör inte varit tillräckligt noggrann vid övervakningen av byggnadsarbetet när det gällde godkännandet av ventilationsplanen och kontrollen av takre-

parationerna. Eftersom en ny ventilationsplan i ett senare skede inhämtats och slutinspektion förrättats föranledde ärendet inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern för framtiden uppmärksammade byggnadsinspektören på de krav som markanvändnings- och bygglagen ställer på tillsynsmyndigheten (170/1/04).

En vägmästares rådgivningsskyldighet

Vägmästaren i en kommun meddelades biträdande justitiekanslerns uppfattning om rådgivningsskyldighetens omfattning och säkerställandet av att råden är juridiskt korrekta.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att den rådgivningsskyldighet som myndigheter åläggs i 4 § i lagen om förvaltningsförfarande, som gällde före 1.1.2004, närmast omfattade procedurfrågor även om rådgivningen från fall till fall beroende på rådgivarens ställning och fallets särdrag också kunde gälla sakfrågor. Biträdande justitiekanslern konstaterade också att av den legalitetsprincip som hänför sig till myndighetsutövning följer att myndigheten så väl som möjligt bör försäkra sig om att råden är korrekta. Ett bristfälligt råd kan jämföras med ett felaktigt råd i fall rådet ger en vilseledande bild av situationen och det är fråga om en omständighet som är viktig för vederbörande.

Vägmästarens förfarande kritiserades eftersom han hade tagit ställning till den juridiska naturen av en gammal väg som gick över klagandenas lägenhet och vars existens hade blivit stridig, trots att en fråga av den typen med stöd av 38 § i lagen om enskilda vägar skall behandlas och avgöras vid en vägförrättning.

I samma sammanhang hade klagandena även bett vägmästaren vidta åtgärder för att förverkliga en väg som grundades 1971 vid en enskild vägförrättning men därefter inte blivit byggd. Det hade även beviljats tillstånd att ansluta vägen till en riksväg. Klagandenas lägenhet var inte delägare i den enskilda vägen. Biträdande justitiekanslern ansåg att de grunder som vägmästaren fört fram i sin förklaring beträffande vägrättens preskription var felaktiga och saknade rättslig relevans i jämförelse med beständigheten i den vägrätt som grundats i samband med den enskilda vägförrättningen. Däremot hade vägmästaren underlåtit att påpeka för klagandena att det fanns anledning att misstänka att anslutningstillståndet förfallit eftersom vägen inte hade byggts. Biträdande justitiekanslern ansåg att vägmästaren

i den aktuella situationen och med beaktande av hans uppgiftsbeskrivning borde ha fört fram denna omständighet och gett klagandena rådet att vända sig till det behöriga vägdistriktet för att kontrollera anslutningstillståndets existens innan de ansökte om en enskild vägförrättning (103/1/01).

Övriga ställningstaganden

Gatuunderhåll och privata entreprenörer

Klaganden anförde att en trottoar hade lämnats närapå helt oplogad på ett visst område i staden. I sin utredning påpekade staden att den genom ett nämndebeslut hade övertagit helhetsansvaret för underhållet på detta område. Underhållet hade lagts ut på en privat entreprenör som i sin tur hade engagerat en underentreprenör. Staden konstaterade att den hade ordnat med effektiverad kontroll av vinterunderhållet och av entreprenörens prestationer, eftersom underhållet inte hade skötts på ett tillfredsställande sätt. Klaganden ansåg att staden själv borde sköta vinterunderhållet eftersom entreprenören hade försummat sina uppgifter.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern att lagen ger kommunerna möjlighet att själva avgöra hur underhållsarbetena skall skötas. Kommunerna har rätt att lägga ut underhållet på ett område som ankommer på kommunen helt eller delvis på en utomstående. Justitiekanslern kan inte inom ramen för sin behörighet förutsätta att staden själv sköter vinterunderhållet. Ansvaret för att underhållet sköts vilar emellertid ändå på staden. Det är viktigt att staden fortsatt följer att dess lagstadgade skyldighet när det gäller underhåll av gator förverkligas i praktiken (1428/1/04).

Utmärkning av parkeringsrutor

Klaganden hade i sin skrivelse bl.a. anmärkt på att staden hade målat ut parkeringsrutor på ett avstånd som var närmare än fem meter från en skyddsväg samt att staden helt saknade parkeringsrutor för bilar längre än fem meter.

Stadens parkeringsövervakare konstaterade i sin utredning att rutor målats felaktigt och i strid med 27 § 2 mom. 1 punkten i vägtrafiklagen på ett avstånd kortare än fem meter från skyddsväg. Enligt utredningen skulle myndigheten avhjälpa missförhållandet och följa lagens bestämmelser.

Enligt utredningen var staden även i färd med att måla ut parkeringsrutor för bilar längre än fem meter. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att parkeringsrutorna inte till alla delar hade märkts ut på det sätt som vägtrafiklagstiftningen förutsätter. Eftersom myndigheten emellertid var medveten om problemet och hade lovat åtgärda det krävdes det inga andra åtgärder av biträdande justitiekanslern. Han delgav emellertid staden sina synpunkter i ärendet (716/1/03).

Inspektioner

Vanda stads social- och hälsovårdsväsende

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 15.2.2005 med social- och hälsovårdsväsendet i Vanda stad. Före besöket hade man kommit överens om att diskutera hälsovårdscentralernas mottagnings- och jourverksamhet (hur den brådskande vården fungerade, vården av berusade särskilt i jourverksamheten, förberedelserna inför vårdgarantin 1.3.2005) samt patientombudsverksamheten. När det gällde socialvården skulle diskussionen kretsa kring handikappservicen, särskilt färdtjänster och serviceplaner, samt socialombudsverksamheten och socialvårdens samarbete med polisen.

För färdtjänstens vidkommande framgick det att antalet ansökningar om undantag och antalet rättelseyrkanden var relativt lågt. Inom ett överskådligt antal år kommer det sannolikt att bli aktuellt att utveckla samåkning/skapa en kombineringscentral. Systematiken i arbetet med att utarbeta serviceplaner lämnade ännu övrigt att önska. Denna brist har påpekats i de nyaste anvisningarna om handikappservice.

Ledande krisarbetaren presenterade kriscentrets verksamhet samt projektet med samarbete mellan socialvården och polisen. Vanda har ingen socialarbetare som uttryckligen skulle ha placerats inom polisorganisationen utan polisen kontaktar vid behov kriscentret. Man har föredragit denna modell bl.a. för att rollfördelningen då är tydligare.

Social- och patientombudet i Vanda berättade om sina uppgifter och iakttagelser inom ansvarsområdena. Socialombudet biträder i olika konfliktsituationer. Socialombudet kontaktas exempelvis när det gäller föräldrarnas rättigheter i samband med omhändertagande av barn. Ungefär 80 % av klienterna är utkomststöds klienter. Kontakt tas till 90 % per telefon.

Social- och patientombudet är en tjänsteman i centralförvaltningen och står således utanför social- och hälsovårdsförvaltningens organisation, vilket ombudet ansåg vara viktigt med tanke på behovet av oavhängighet i arbetet.

Överläkaren för hälsovårdscentraljouren presenterade hälsovårdscentralens jourverksamhet i Vanda. Man hade försökt förbättra telefonjouren. I fråga om vårdgarantin som trätt i kraft 1.3.2005 konstaterades att det är svårt att på förhand uppskatta om antalet jourklienter därmed kommer att öka eller minska. Staden förhåller sig emellertid optimistiskt till att klara av vårdgarantins utmaningar.

Med anledning av ett klagomål som är anhängigt vid justitiekanslersämbetet diskuterades de nya anvisningarna för jouren för begäran om polishandräckning. Enligt de nya anvisningarna är grunderna för begäran om polishandräckning att patienten skall undergå sinnesundersökning (30–31 § i mentalvårdslagen, 40 § i polislagen) och störning av ordningen/aggressiv patient (polislagen). Av anvisningarna framgår också att när patienten är en fånge eller har anhållits av polisen och är i behov av hälso- och sjukvårdstjänster skall behöriga myndigheter ansvara för observationen. Man diskuterade även anvisningarna för vård av psykiatriska jourpatienter samt för isolering av patienter.

Social- och patientombudet framhöll själv som viktiga frågor på det egna ansvarsområdet betydelsen av en egen budget och ombudets starka uppsägningsskydd som en förutsättning för oavhängighet. Chefen för socialvården hänvisade till totalrevideringen av barnskyddet och påpekade att en lekmananämnd inte är det bästa möjliga beslutsorganet i barnskyddsärenden (1/51/05).

Den grundläggande utbildningen i Vanda stad

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 15.2.2005 med den grundläggande utbildningen i Vanda stad. Man hade på förhand kommit överens om att diskutera teman kring elevvård samt disciplin och ordning och förfarandena i anslutning till dem. Under besöket diskuterades även frågan om hur specialundervisningen ordnats i Vanda och under vilka förutsättningar en elev skulle överföras till specialundervisning.

Beträffande disciplinfrågor framgick det att kulturväsendet inte hade tillgång till uppgifter i sammandrag om disciplinärenden eller om våld- samt beteende elever emellan. Biträdande justitiekanslern bad att få uppgifter om ovan nämnda

ärenden i anslutning till disciplin och våld i skolan.

Under besöket diskuterades även den grundläggande utbildningen för barn som med stöd av barnskyddslagen placerats i familje- eller anstaltsvård samt sekretessbestämmelserna i 40 § i lagen om grundläggande utbildning och bestämmelserna i 41 § i samma lag om rätt att få uppgifter. Representerarna för den grundläggande utbildningen framhöll att deras möjligheter att få uppgifter om elever som är klienter hos socialvården är bristfälligt reglerade. De efterlyste tydligare bestämmelser om utlämning av uppgifter och rätten att få uppgifter (6/51/05).

Vanda stads miljöcentral

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 15.2.2005 med miljöcentralen i Vanda stad.

Miljöcentralen sköter tillsammans med andra myndigheter myndighetsuppgifter inom miljö- vården och miljöhälsovården i Vanda stad. Miljö- vårdens ansvarsområde omfattar luftskyddet, vattenskyddet, kemikalietillsynen och tillsynen över marktäcktslagen, bullerskyddet, avfallshanteringen och tillstånds- samt övervakningsärenden inom kemikalietillsynen, främjande av miljö- vård och rekreation i naturen samt allmän rådgivning och information i miljöskyddsärenden. Till miljö- hälsovården hör hälsoskyddskontrollen, livsmedelskontrollen, veterinärvården och djurskyddet, tillsynen över konsumtionsprodukter och -service samt tillsynen över tobakslagen. Verksamheten baserar sig på en synnerligen omfattande och förpliktande lagstiftning. Hälsoskyddet är en del av den basservice som kommunen ordnar.

Vanda stads verksamhet på miljöhälsovårdens område presenterades för biträdande justitiekanslern bl.a. i fråga om veterinärvården, livsmedels- och hälsoskyddstillsynen samt boendehälsa (5/51/05).

Ålands självstyrelse

Övrigt ställningstagande

Ålands landskapsregerings förfarande vid beviljande av tillstånd att fälla älg

Klaganden hade kritiserat Ålands landskapsregerings förfarande då den i flere års tid beviljat ett jaktlag tillstånd att fälla älg utifrån en un-

dantagsbestämmelse i jaktlagen för landskapet Åland. Enligt bestämmelsen kan landskapsregeringen, om det föreligger synnerligen vägande skäl, på ansökan bevilja tillstånd att fälla älg med avvikelser från bestämmelserna i jaktlagen. Klaganden åberopade ett tidigare ställningstagande av justitiekanslern i vilket bl.a. konstaterats att undantagsbestämmelsen skall tolkas snävt.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att begreppet synnerligen vägande skäl, som används i jaktlagen inte definierats entydigt på förhand. Det måste särskilt i varje enskilt fall prövas om synnerligen vägande skäl föreligger, med beaktande av alla relevanta omständigheter som inverkar på saken.

Ålands landskapsregering hade anfört ett antal omständigheter som den ansåg att sammantagna var sådana synnerligen vägande skäl som avsågs i jaktlagen. Justitiekanslern ansåg att han inte hade anledning att misstänka att Ålands landskapsregering vid bedömning av om synnerligen vägande skäl förelåg skulle ha överskridit sin prövningsrätt eller annars förfarit lagstridigt.

Justitiekanslern framhöll att hans ställningstagande inte ändrar på det han konstaterat i ett tidigare beslut om tolkningen av jaktlagens undantagsbestämmelse, dvs. att den skall tolkas snävt. Det var visserligen skäl att beakta att jaktlagstiftningen till vissa delar hade ändrats efter att det tidigare beslutet gavs (1264/1/04).

6 Tillsynen över 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. Övervakningen 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 sidoflytelser 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 laglighetskontroll 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 förut-

sätts 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 iaktta god advokatsed. I denna definition av en advokats allmänna skyldigheter har både den enskilda klientens och det allmännas fördel beaktats. Allmän fördel anses bl.a. förutsätta att en advokat i sin verksamhet främjar en god rättsvård.

Innebörden av begreppet god advokatsed har närmare definierats i de vägledande regler för god advokatsed som fastställdes 1972 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.

Inom Finlands Advokatförbund har man diskuterat behovet av att se över de vägledande reglerna och hösten 2005 sände man ut en preliminär förfrågan till olika intressegrupper för att kartlägga situationen.

Tillsynsärenden

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 har koncentrerats 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.

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 domaransvar.

Ett tillsynsärende kan bli anhängigt genom ett klagomål från en advokats klient eller dennes motpart, i samband med förbundets egen tillsyn, på yrkande av justitiekanslern eller genom 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. I plenum behandlas bl.a. allvarliga, komplicerade och synnerligen betydande ärenden samt klagomål som innehåller information av betydelse för samtliga medlemmar av tillsynsnämnden. Ärenden som gäller uteslutning 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 utesluts ur Advokatförbundet eller åläggs att betala påföljdsavgift 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 iakttas 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 förpliktelser ges ett yttrande om vilken påföljd advokaten skulle ha gjort sig förtjänt av.

I dagens läge är tillsynen över advokater öppnare än förr. Vem som helst kan ta del av den offentliga dagbok över klagomål som Advokatförbundet för samt av det offentliga referatet. Av uppgifterna framgår vilken advokat klagomålet har gällt, vem som anfört klagomålet, vad ärendet handlar om och hur det avgjorts.

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 uteslutning ur Advokatförbundet, påförande av en påföljdsavgift samt varning och anmärkning. Det är också möjligt att uppmärksamma en advokat på det rätta förfarandet i sådana fall där tillsynsnämnden har ansett att advokaten 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 oherderligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt, skall advokaten uteslutas 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 uteslutas ut Advokatförbundet eller åläggas att betala en påföljdsavgift.

En klient som är missnöjd med ett advokat-arvode kan be tillsynsnämnden ge en rekommendation om det skäligen arvodesbeloppet. Arvodes-tvister 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 föra tvistemålet till tingsrätten eller till konsumentklaganämnden 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 att kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2005 sände åklagarna till justitiekanslern fyra meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2004 var motsvarande siffra fem.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att tillsynsförfarande inleds.

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.

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.

Det kan konstateras att klagomålen över advokatens förfarande har minskat vid justitiekanslersämbetet sedan ändringen av lagen om advokater trädde i kraft. En orsak kan vara att tillsynsnämnden numera motiverar alla sina beslut. Tidigare var motiveringarna till styrelsens beslut i tillsynsärenden mycket kortfattade.

Ändringen av lagen om advokater innebär att advokaternas rätt att överklaga har utsträckts till alla beslut om disciplinära påföljder. Denna möjlighet har advokaterna sedan 2005 utnyttjat i ca tio fall. Besvären har främst gällt den lindrigaste disciplinära påföljden, dvs. anmärkning. Eftersom klaganden inte är part i tillsynsförfarandet har klaganden fortfarande inte rätt att överklaga avgörandet. Däremot måste klaganden höras i besvärinstansen. Efter lagändringen kvarstod också styrelsens skyldighet att yttra sig i besvärärenden. Helsingfors hovrätt skall när den behandlar ett besvärärende ge justitiekanslern, Advokatförbundet och klaganden tillfälle att bli hörda och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Klagomål över advokatens förfarande

Av de beslut i tillsynsärenden som Advokatförbundet tillställt justitiekanslersämbetet samt av medborgarnas klagomål 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 tillsyns-

nämnden. 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 framför allt nämnas klagomål över boskiften och boutredningar, särskilt om en och samma advokat har skött bägge och många intressenter varit involverade. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med 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 liksom även frågan om advokaters jäv.

Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottenar 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 tillsynsförfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern tillsynsförfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 15 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Övrig åtgärd

Inspektion av en advokatbyrå

Den ena av två delägare i en advokatbyrå, som verkade som ett aktiebolag, dömdes 9.2.2004

för grov förskingring. Finlands Advokatförbund fick sommaren 2002 en obekräftad uppgift om att en brottsanmälan gjorts. Uppgiften bekräftades officiellt 28.11.2003, när Advokatförbundet av tingsrätten fick tillgång till stämningsansökan.

Efter att ha försökt få utredning i saken inledde förbundets styrelse 29.10.2003 disciplinärt förfarande i fråga om den f.d. delägaren som gjort sig skyldig till förskingring och förfarande var anställd vid byrån. En av förbundet förordnad inspektion utfördes 18.2.2004. För den andra delägarens vidkommande uppdagades vid inspektionen inga brister eller felaktigheter i hanteringen av klientmedel.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att med beaktande av den sekretess som tillsynsbestämmelserna i lagen om advokater kräver samt rätts säkerheten för den advokat som är föremål för en inspektion, förelåg det inga grunder för att underrätta de andra delägarna i bolaget om de obekräftade uppgifterna om brottsanmälan.

Justitiekanslern ansåg emellertid att förbundet borde ha inspekterad advokatbyrån redan tidigare. Sekretessbestämmelserna hindrade inte en inspektion av byrån redan i det skedet då förbundet fått vetskap om misstankarna mot den ena delägaren. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden Finlands Advokatförbund på möjligheten att inspektera en advokatbyrå i form av ett aktiebolag, om förbundet har fått vetskap om misstankar gällande missbruk och om sekretessbestämmelserna begränsar möjligheterna att informera om saken (433/1/04).

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 iakttä god advokatsed i alla sina uppdrag och står i detta avseende under Advokatförbundets och justitiekanslerns tillsyn (L om statliga rättshjälpsbyråer 6 §). Eftersom de offentliga rättsbiträdena är statstjänstemän omfattas de av justitiekanslerns allmänna laglighetsövervakning. Klagomål som hänför sig till denna övervakning avgörs i sedvanlig ordning vid justitiekanslersämbetet.

Statistik

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd behandlade år 2005

Klagomål och initiativ			Påföljder								
Behand- lade	avvisade utan prövning	åtgärder	uteslut- ning ur förbundet	påföljds- avgift	varning	anmärk- ning	hade varit förtjänt av			arvode	
							uteslut- ning ur förbundet	varning	anmärk- ning	ned- sättning rekommen- deras	ned- sättning rekommen- deras ej
412	39	373	4	1	22	72	1	2	2	23	49

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2005

Klago- mål	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett						
behand- lade	advo- kater	Offentliga rättsbitr.	Överförts till Finlands Advokat- förbund		Avvisats utan prövning	Annan åtgärd		Ej anledning till åtgärder	
			advo- kater	offent- liga rättsbitr.		advo- kater	advo- kater	offent- liga rättsbitr.	advo- kater
105	88	17	14	1	16	2	3	56	13

7 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Jävsfrågan och undersökningskommissionen för en storolycka

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 31.5.2005, dnr 34/1/05, 47/1/05 och 144/1705/0

Statsrådet tillsatte 13.1.2005 på framställning av justitieministeriet en kommission för undersökning av händelseförloppet i samband med den naturkatastrof och storolycka som inträffade i Sydostasien 26.12.2004.

I enlighet med 4 § i lagen om undersökning av olyckor (373/1985) skall vid undersökning utredas olyckans förlopp, orsaker och följder samt räddningsåtgärderna. Över en utredning skall enligt lagens 15 § uppgöras en undersökningsrapport, vari skall tas in rekommendationer till sådana åtgärder som enligt undersökningskommissionens uppfattning är påkallade för att säkerheten skall kunna ökas, olyckor förebyggas, skador avvärjas och minskas samt räddningstjänsten effektiveras. Undersökningsrapporten skall ges till statsrådet, som beslutar vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av undersökningsrapporten och rekommendationerna i den.

Enligt klagomål som anfördes i ärendet fanns det misstankar om att president Martti Ahtisaari som utnämnts till ordförande för kommissionen, statsrådet Harri Holkeri som utnämnts till vice ordförande samt förre direktören för centralen för undersökning av olyckor, vicehäradshövding Kari Lehtola och professor Ullamaija Kivikuru, vilka utnämnts till medlemmar i kommissionen, var jäviga. Samtidigt uppmärksammades utrikesministeriets åtgärder i samband med en egen utredning och bedömningen av dess tillförlitlighet samt tillförlitligheten av uppgifterna i det protokoll som fördes vid krismötet 27.12.2004.

Efter att ha inhämtat den utredning som han ansåg vara nödvändig i ärendet konstaterade justitiekanslern bl.a. följande.

För att få svar på frågan om undersökningskommissionens ordförande, vice ordförande och

medlemmar stod i ett sådant förhållande till utrikesministeriet eller annars i en sådan ställning att de var jäviga som medlemmar av undersökningskommissionen och sålunda inte borde ha utnämnts till undersökningskommissionen, granskas i avgörandet för det första kommissionens uppgifter, utrikesministeriets uppgifter och ställning i samband med undersökningen samt anläggs allmänna synpunkter på jävsfrågan.

Med tanke på undersökningskommissionens uppgifter hade det varit väsentligt att utreda hur de finska myndigheterna handlade i situationen efter storolyckan. När det gäller hanteringen av krissituationen kan man beträffande de åtgärder som vidtogs och de beslut som fattades inte förbigå frågan om vilken beredskapen är för naturkatastrofer och andra olyckor som inträffar utanför landets gränser. Till undersökningskommissionen utsågs sakkunniga som bedömdes ha den kunskap och förmåga som behövs för att inhämta utredningar och lägga fram åtgärdsrekommendationer för framtiden. Syftet med undersökningen var inte att utreda eventuella skuldfrågor. Undersökningsrapporten upprättades inte med tanke på en eventuell rättegång.

I fråga om utrikesministeriets verksamhetsområde, uppgifter och ställning med avseende på undersökningen hänvisas i avgörandet bl.a. till 15 och 16 § i lagen om konsulära tjänster (498/1999). I dessa bestämmelser föreskrivs att i händelse av eller vid hot om storolyckor och naturkatastrofer bistår en beskickning i syfte att beskydda den personliga säkerheten för finska medborgare som vistas inom beskickningens verksamhetsområde och, under vissa förutsättningar med beaktande av lagens 2 § 1 mom., för utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland. Beskickningen kan bistå vid ordnandet av evakuering från krisområdet till närmaste trygga område eller till hemlandet, om skyddet av en persons personliga säkerhet förutsätter det. När bistandsåtgärder enligt 15 och 16 § och deras omfattning övervägs samt när åtgärderna vidtas skall krissituationen, övriga omständigheter, de övriga nordiska ländernas och Europeiska unionens medlemsstaters

åtgärder samt beskickningens faktiska möjligheter att hjälpa beaktas. I enlighet med lagens 18 § skall beskickningen förmedla uppgifter till utrikesministeriet om personer som befinner sig inom ett krisområde samt om hur krissituationen utvecklas. Orsaken till att ministeriet och beskickningen i detta fall blev centrala aktörer var att olyckan inträffade utomlands. Undersökningskommissionens uppdrag avsåg uppgifterna som hör till och har utförts inom utrikesministeriets förvaltningsområde.

I 7 § 1 mom. i lagen om undersökning av olyckor föreskrivs om de jävsgrunder som gäller för undersökningskommissionens medlemmar. I 4 punkten ingår en klausul enligt vilken en medlem av en undersökningskommission är jävig om tilltron till hans opartiskhet vid undersökningen av något annat särskilt skäl (än de som anges i 1–3 punkterna) kan äventyras. Detta lagrum har inte ändrats sedan lagen stiftades år 1985. I regeringens proposition 83/1984 rd som ledde till att lagen om undersökning av olyckor stiftades anfördes till denna del att klausulen innebär att en medlem av en undersökningskommission kan vara jävig på grund av att han eller hon står i anställningsförhållande till någon som lidit skada till följd av en olycka, till någon som är ansvarig för skadan eller till någon som kan vänta sig särskild nytta eller skada till följd av undersökningen. Det är å ena sidan väsentligt att syftet med undersökningen inte får äventyras och å andra sidan att en person som deltar i undersökningen inte står i ett sådant i lagrummet angivet förhållande som kan äventyra det allmänna förtroendet för undersökningen. Lagen stiftades i enlighet med regeringens proposition.

En jävsgrund som med samma ordalydelse som klausulen i 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor ingick redan i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) som föregick förvaltningslagen. Eftersom den proposition som ledde till att lagen om förvaltningsförfarande stiftades inte ändrades under riksdagsbehandlingen kan det för jämförelsens skull konstateras vad som anfördes i regeringens proposition 88/1981 rd. I propositionen nämndes det faktum att det är omöjligt att på ett allmängiltigt sätt definiera alla situationer där en tjänstemans förhållande till ett ärende eller en part är av ett sådant slag att tjänstemannens opartiskhet äventyras. Också andra omständigheter (än de jävsgrunder som nämns i lagförslaget 10 § 1 mom. 1–5 punkterna) kan utgöra en jävsgrund, om de äventyrar tjänstemannens opartiskhet. Eftersom en jävsgrund i

enlighet med klausulen uppkommer endast om tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras av något särskilt skäl, måste ett sådant i den föreslagna bestämmelsen avsett skäl i allmänhet kunna konstateras också av en utomstående person och dess effekt när det gäller äventyranDET av opartiskheten måste vara ungefär av samma storleksklass som när det gäller de särskilt definierade jävsgrunderna.

Bestämmelsen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande överfördes oförändrad till förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. I regeringens proposition 72/2002 rd som ledde till att förvaltningslagen stiftades och i förvaltningsutskottets betänkande 29/2002 rd uppmärksammades samma synpunkter som i regeringens proposition 88/1981 rd.

7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor är en specialbestämmelse. Den åsidosätter den allmänna bestämmelsen om tjänstemannajäv i förvaltningslagens (434/2003) 28 § 1 mom. och är subsidiär bl.a. i förhållande till andra lagbestämmelser som avviker från den.

Enligt avgörandet är 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor inte en ovillkorlig, exakt angiven i jävsgrund utan jävsfrågan är enligt den beroende av prövning. Ställningstagandet till jävsfrågan är av rättslig karaktär och sålunda inte beroende av ändamålsenlighetsprövning utan av rättslig prövning. De särskilda jävsgrunder som räknas upp i lagens 7 § 1 mom. 1–3 punkterna är snäva. Betydelsenivån när det gäller en jävsgrund som avses i klausulen kan i enlighet med bestämmelsens syfte och även dess ordalydelse förutsättas vara densamma, vilket innebär att den skall tillämpas på motsvarande sätt som de särskilda jävsgrunderna. Vilket som helst uttryck för bristande tilltro räcker sålunda inte för att jäv skall uppkomma enligt klausulen i lagens 7 § 1 mom. 4 punkten, utan frågan måste undersökas från fall till fall.

När det gäller den detaljerade bedömningen av jävsfrågan i enlighet med den nämnda klausulen anfördes i avgörandet följande.

Varken den omständigheten att ordförande Ahtisaari tidigare varit tjänsteman vid utrikesministeriet eller den omständigheten att han varit republikens president utgjorde något sådant annat särskilt skäl som avses i klausulen i 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor. Det förblev oklart vilken betydelse som skulle tillmätas det påstådda offentliga vänskapsförhållandet mellan Ahtisaari och utrikesminister Erkki Tuomioja. Det föreföll som om en avgörande betydelse när det gällde jävsfrågan kunde tillmä-

tas relationerna mellan Ahtisaari, den av honom ledda föreningen Crisis Management Initiative (CMI) och utrikesministeriet, samt den omständigheten att undersökningskommissionens medlemmar skötte uppdraget under tjänsteansvar. Omständigheter som tydde på jäv kunde anses vara att Ahtisaari var CMI:s grundande medlem och styrelseordförande för den registrerade föreningen. I offentligheten identifierades föreningen med Ahtisaari i så hög grad att man talade om Ahtisaaris byrå. Föreningen och dess kanslis handlingsförmåga befrämjade hans internationella verksamhet och anseende. De summor som CMI fick från utrikesministeriet i samband med olika projekt kunde anses vara betydande. Också utifrån sett kunde stödet anses vara betydande. Det var närmast fråga om vilken betydelse Ahtisaaris ställning i undersökningskommissionen och kommissionens rekommendationer kunde ha för ministeriets beredskap att också i framtiden understöda CMI:s verksamhet.

Mot påståendet om att Ahtisaari var jävig talade det faktum att Ahtisaari hade blivit ombedd att åta sig internationella uppdrag av internationella organisationer och enskilda stater samt av grupper av stater. Utrikesministeriet hade redan betalat CMI för projekt som det gett i uppdrag åt föreningen. Inte heller dessa betydande summor räckte till närmelsevis för att upprätthålla föreningskansliets verksamhet. En betydande del av uppdragen och finansieringen kom uppenbarligen från utlandet och med tanke på föreningens oberoende ställning i hemlandet var det viktigt att dessa fortsatte. Utrikesministeriet ansåg det vara ändamålsenligt att stödja föreningen via konkreta projekt men hade i samband med behandlingen av 2004 års budget beslutat att inte bevilja CMI årligt statsbidrag. Också den omständigheten är relevant att undersökningskommissionen tillsatts av statsrådet och inte av ministeriet.

Tillämpningen av 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor bygger på att det finns en tilltro till opartiskheten om det inte kan anföras synpunkter som innebär att tilltron äventyras eller upphör. Vid en helhetsbedömning kan det inte uteslutas att man vid prövningen av ärendet beaktar också synpunkter som kan anses öka tilltron till opartiskheten. Det är skäl att notera att en grund för att föreslå och utnämna Ahtisaari till ordförande för kommissionen var hans anseende i hemlandet och utomlands. Ahtisaari har dels varit president och dels förtjänstfullt arbetat med att åstadkomma förlikning i internationella tvistefrågor, vilket uttryckligen har förutsatt och förutsätter att parterna litat på

medlaren opartiskhet. Det finns ingen anledning att anta att Ahtisaari, som inte i sig är beroende av utrikesministeriets uppdrag och stöd, skulle vilja sätta sitt goda anseende i vågskålen.

Det faktum att vice ordföranden Holkeri för över tio år sedan varit statsminister är inte något sådant annat särskilt skäl som avses i 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor. Medlemskapet i CMI:s styrelse är inte i sig någon grund för att anse Holkeri vara jävig. Det har inte heller framkommit någon annan anledning att anse Holkeri jävig med stöd av klausulen.

Kommissionsmedlemmen Lehtolas partibakgrund är inte ett sådant annat särskilt skäl som avses i 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor. Lehtola intervjuades i en dagstidning som f.d. direktör för centralen för undersökning av olyckor. I intervjun ansåg Lehtola att kritiken mot utrikesminister Tuomioja delvis var oskäligen och konstaterade att det i fall som detta är helt normalt att kritik framförs och skyldiga söks.

Av intervjun som publicerades innan undersökningskommissionen tillsattes framgick inte någon sådan förutfattad mening att den kunde betraktas som ett sådant annat särskilt skäl som avses i det nämnda lagrummet.

I fråga om medlemmen Kivikuru ingick i klagomålshandlingarna ingen sådan utredning om utvecklingssamarbete som hon deltagit i eller någon annan utredning som kunde ha betydelse för bedömningen av jävsfrågan i enlighet med 7 § 1 mom. 4 punkten i lagen om undersökning av olyckor.

I fråga om utrikesministeriets egen utredning konstateras i avgörandet att det i allmänhet ansetts vara viktigt att ordna en myndighets interna granskning på ett sådant sätt att myndigheten kan följa skötseln av dess uppgifter, att tjänstemännen och arbetstagarna uppfyller sina förpliktelser samt att ärendena handläggs i enlighet med lag och även i övrigt på behörigt sätt. Ministeriet har rätt och även skyldighet att granska sin egen verksamhet. Detta hindrar inte att ministeriets verksamhet – inom de gränser som lagstiftningen ställer – granskas också av andra myndigheter eller organ.

Vad gäller frågan om det protokolls äkthet som fördes vid krismötet 27.12.2004 konstateras i avgörandet att det enligt vissa tidningsartiklar förefaller ha förekommit divergerande uppfattningar mellan en del av tjänstemännen om vem eller vilken myndighet som svarar för evakuerings- och övriga kostnader. Eftersom det inte fanns någon annan utredning, eftersom man kommit

överens om tillvägagångssätten och resenärerna evakuerats fanns det ingen anledning att ytterligare utreda varken tjänstemännens åsikter om saken eller protokollets tillkomst.

I avsnittet om slutsatser och åtgärder konstateras i avgörandet att lagen om undersökning av olyckor inte innehåller några bestämmelser om verkan av eventuellt jäv eller om avgörande av jävsfrågan. Enligt lagens 7 § 2 mom. (1028/2003) gäller i fråga om verkan av jäv bl.a. 27 och 29 § i förvaltningslagen. Enligt förvaltningslagens 27 § får den som är jävig inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen. Vad gäller undersökningskommissionens medlemmar, inklusive ordföranden och vice ordföranden, innebär detta att frågan om någon av dem som föreslagits som medlemmar var jävig borde ha utretts på förhand och att de som eventuellt konstaterats vara jäviga inte borde ha valts in i undersökningskommissionen. Centralen för undersökning av olyckor, som föreslog för justitieministeriet att en undersökningskommission skulle tillsättas, hade utrett jävsfrågan för alla deras vidkommande som föreslagits som medlemmar. I samband med prövningen av klagomålsärendet hade Ahtisaari, Holkeri och Lehtola samt undersökningskommissionen och justitieministeriet var för sig tagit ställning till jävsfrågan – med beaktande av den rättsregel som framgår av förvaltningslagens 29 §.

Enligt justitiekanslerns avgörande fanns det i detta ärende ingen grundad anledning att anse att justitieministeriet handlade felaktigt när det på basis av beredningen och förslaget från Centralen för undersökning av olyckor framställde hos statsrådet om tillsättning av undersökningskommissionen och nominerade kommissionens medlemmar. Statsrådets beslut om tillsättning av undersökningskommissionen i enlighet med framställningen var sålunda inte lagstridigt i fråga om vissa medlemmar. Justitiekanslern såg ingen anledning att föreslå ändringar i undersökningskommissionens sammansättning.

Kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets samt i synnerhet mötesordförandenas rättsliga ställning

Bakgrunden till promemorian

Justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden upprättade 12.1.2005 på statssekreterare Risto Volanens begäran, som efter kans-

lichefsmötet 10.1.2005 förmedlades av justitiekanslersämbetets kanslichef, en promemoria om kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets samt i synnerhet mötesordförandenas rättsliga ställning.

Bakgrunden till samarbetet mellan ministerierna

Statens centralförvaltning är baserad på ministerierna som är inrättade för bestämda verksamhetsområden och uppgifter. Till statsrådet hör de 13 ministerier som räknas upp i 1 § i lagen om statsrådet (175/2003) samt justitiekanslersämbetet. Enligt 2 § i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. Målet är att organisera statens centralförvaltning på ett sådant sätt att ett behörigt ministerium enligt lag och förordning av statsrådet kan anvisas för alla ärenden som behandlas inom den offentliga förvaltningen. Ärendena fördelas mellan ministeriernas verksamhetsområden så som föreskrivs i 3 kap. i reglementet för statsrådet (SRR, 262/2003). Ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde det huvudsakligen hör (*behörigt ministerium*).

Behörighets- och uppgiftsfördelningen mellan ministerierna gäller såväl beredningen av ärenden som beslutsfattandet. Utgångspunkten är den att samma ministerium som har berett ett ärende skall avgöra eller föredra det. Särskilt i fråga om beslutsfattandet är det vid sidan av arbetsfördelningen fråga om att organisera ministeriernas och deras tjänstemäns rättsliga ansvar. På beslutsnivå är ansvaret sålunda odelat i det avseendet att det behöriga ministeriet eller, i vissa ärenden som inte är bestämda på förhand, det närmast behöriga ministeriet eller statsrådets allmänna sammanträde som består av samtliga ministrar svarar för föredragningen och beslutsfattandet. När ett ärende som skall föredras har nära samband med ett ärende som skall beredas vid och föredras från ett annat ministerium är det möjligt att det ministerium som föredrar huvudärendet samtidigt också sköter föredragningen av det andra ärendet, vilket innebär att det ministerium som är behörigt i det andra ärendet (t.ex. finansministeriet i ärenden som gäller tjänstemän) i enlighet med SRR 32 § ger det ministerium som är behörigt i huvudärendet föredragningstillstånd (t.ex. statsrådets kansli vid totalrevideringen av lagen om statsrådet).

I beredningen av offentliga ärenden har i synnerhet på centralförvaltningsnivån alltid ingått att inhämta mångsidig information samt att framföra och beakta samhälleliga synpunkter. Samarbetet har skett under fria former och det har funnits relativt få rättsliga bestämmelser om saken. En generell bestämmelse om ministerienivån ingår numera i SRR 10 § 3 mom. enligt vilket ministerierna vid behov skall samarbeta under ledning av det behöriga ministeriet.

I synnerhet tidigare anlätades som beredningsorgan i ärenden som hade en samhällelig eller annars vittgående betydelse sådana kommittéer, kommissioner och arbetsgrupper som avses i statsrådets beslut om kommittéer, samt andra beredningsorgan med tillräckligt bred och mångsidig sammansättning av medlemmar och sakkunniga. Sådana beredningsorgan kan fortfarande tillsättas genom ministeriebeslut, även om det allmänna normbeslutet (SRb 218/1988) om kommittéväsendet har upphävts genom statsrådets förordning som trädde i kraft 1.1.2003.

Utöver beredningsorgan som i fråga om sina uppgifter, sitt uppdrag och sin mandattid har definierats i samband med tillsättningsbeslutet tillsätts också beredningsorgan som är lösare organiserade men ändå representerar en mångsidig sakkunskap. I och med de nätverk som myndigheterna bygger upp samt teamarbetet och andra samarbetsformer mellan dem tillsätts i allt större utsträckning ad hoc-arbetsgrupper och tillämpas andra i rättsligt och administrativt avseende mera fritt organiserade beredningsformer. Inom vissa sektorer kan beredningen av vissa typer av ärenden i rätt stor utsträckning ske utan något egentligt organiserat förfarande, t.ex. genom att vederbörande myndigheter och sakkunniga utbyter information och synpunkter per e-post.

Kanslichefs- och beredskapschefsmöten

I samband med totalrevideringen av lagen om statsrådet föreskrevs i sista meningen av det likaså totalreviderade SRR 10 § 3 mom., som trädde i kraft 7.4.2003 och gäller samarbetet mellan ministerierna, att permanenta samarbetsorgan är kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet. I föredragningspromemorian (statsrådets kansli, Salo II 3.4.2003) för statsrådets allmänna sammanträde om reglementet för statsrådet, som utfärdades som en statsrådsförordning, konstateras i fråga om SRR 10 § 3 mom. bl.a. följande:

”Som ministeriernas permanenta samarbetsorgan har verkat kanslichefsmötet och bered-

skapschefsmötet vilka har sammanträtt regelbundet. Mötena har hållits under ledning av kanslichefen för statsrådets kansli. När nu tjänsten som kanslichef för statsrådets kansli har ombildats till en statssekreterartjänst vars uppgifter huvudsakligen består i att bistå statsministern vid ledningen av regeringen, förefaller det inte vara ändamålsenligt att på författningsnivån hänföra kanslichefs- och beredskapschefsmötena till statssekreteraren vid statsrådets kansli. Ingenting hindrar emellertid att nuvarande praxis fortsätter. Mötena kan i fortsättningen själva upprätta stadgar för sig samt organisera sig så som de önskar”.

Denna text ingår sålunda i föredragningspromemorian för gällande SRR 10 § 3 mom. Bakgrunden till texten om SRR 10 § 3 mom. är den att i 33 och 34 § i det förra SRR (1522/1995) uttryckligen föreskrevs att statssekreteraren vid statsrådets kansli skulle verka som ordförande för de nämnda mötena.

Gällande SRR är baserat på den reviderade lagen om statsrådet och har med stöd av den utfärdats som en statsrådsförordning. I samband med revideringen av SRR beaktades bl.a. de i grundlagens 80 § föreskrivna kraven på utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Till nya SRR överfördes från det gamla reglementet inte sådana bestämmelser som inte till följd av den reviderade lagen om statsrådet eller av någon annan orsak förutsätter att bestämmelser på förordningsnivå tas in i reglementet för statsrådet. Sålunda togs t.ex. i SRR 4 kap. som gäller statsrådets ministerutskott och beredningen av ärenden in bestämmelser endast om lagstadgade ministerutskott. Av denna regleringsprincip kan dras den slutsatsen att det fortfarande är möjligt att inom statsrådet tillätta olika typer av beredningsorgan och tillämpa olika typer av samarbetsförfaranden.

I förra SRR 4 kap. (Statsrådets tjänstemän och deras åligganden) fanns bestämmelser om kanslichefsmötet. Enligt 33 § i förra SRR skulle kanslicheferna ”under ordförandeskap av statssekreteraren vid statsrådets kansli förberedelsevis behandla ärenden som gäller främjande och kontroll av att regeringsprogrammet följs, effektivisering av arbetet i statsrådet, samarbetet mellan ministerierna samt samordning av ministeriernas verksamhet.” Enligt förra SRR 33 § 2 mom. skulle kanslichefsmötet utarbeta en verksamhetsstadga för sin verksamhet.

I 34 § i förra SRR föreskrevs om beredskapschefsmötet. Enligt bestämmelsen skulle för samordning av den verksamhet som gäller ministe-

riernas förberedelse för undantagsförhållanden regelbundet under ledning av statssekreteraren vid statsrådets kansli sammanträda ett beredskapschefsmöte bestående av de tjänstemän som utnämnts till beredskapschefer vid ministerierna.

Bedömning av ärendet

En i rättsligt hänseende viktig avgränsning är att varken kanslichefsmötet eller beredskapschefsmötet under de tidigare bestämmelsernas giltighetstid haft och inte heller efter att de nuvarande bestämmelserna trätt i kraft har beslutanderätt i andra avseenden än när det gäller den interna organiseringen av det egna arbetet. Det har varit och är fortfarande fråga om ett skede i beredningen av ärenden. Också i dessa avseenden är huvudregeln när det gäller ansvarsfördelningen fortfarande densamma efter revideringen av lagen om statsrådet och SRR. Ärendena bereds under ledning av det behöriga ministeriet. Det behöriga ministeriet svarar också för avgörandet av ärendena genom att själv fatta besluten eller genom att föredra ärendena för statsrådets allmänna sammanträde.

I kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets verksamhet är det inte fråga om beredning och avgörande av ärenden som uttryckligen bestämts ankomma på dem (jfr begreppet "behörigt ministerium"). Av 33 § i förra SRR framgår uttryckligen att det har varit fråga om förberedande behandling av ärenden som ankommer på regeringen eller på samtliga ministerier gemensamt. Bestämmelserna om främjande och kontroll av att regeringsprogrammet följs samt effektivisering av arbetet i statsrådet har gällt hela regeringen, men varje ministerium har haft sitt eget ansvar och sina egna uppgifter också när det gällt beredningen, föredragningen och andra åtgärder i samband med ärenden som hör till dessa helheter. En betydande del av kanslichefsmötets ärenden har av hävd gällt lagstiftningsprojekt samt administrativa utvecklingsprojekt och -åtgärder och andra tväradministrativa frågor som berört samtliga eller flera ministerier och för vilka i allmänhet har kunnat anvisas ett behörigt ministerium som svarat för beredningen (t.ex. totalrevideringen av lagen om statsrådet – statsrådets kansli; revidering av förfarandet för rekrytering av de högsta tjänstemännen – finansministeriet). Kanslichefsmötet har i denna typ av projekt i första hand kunnat fungera som ett forum för information och diskussion. Denna typ av för-

beredande behandling har i bästa fall haft en dubbel betydelse: Det behöriga ministerium som svarat för beredningen har för det första på ett informellt sätt kunnat få tilläggsinformation från respektive högsta tjänstemannanivå eller sådana kompletterande synpunkter på beredningen som eventuellt har betydelse för genomförandet av reformprojekt, alternativa bedömningar och över huvud taget den fortsatta beredningen av ett ärende. För det andra har det varit fråga om att binda ministeriernas högsta tjänstemannaledning och därmed ministeriernas övriga ansvariga tjänstemän till något reformprojekt som gäller ministerierna gemensamt eller till revideringen av en verksamhet.

Kanslichefsmötet, som ett forum där en på förhand bestämd grupp behandlar ärenden, är på sätt och vis av samma typ som regeringens aftonskola eller andra regeringsförhandlingar. Också i dessa sammanhang kan tjänstemännen under fria former men konfidentiellt få information om och diskutera sådana av ministrar framförda ärenden som är under beredning och inom sinom tid skall avgöras. Den begränsningen kan emellertid konstateras att ministrarna vid statsrådets sammanträde bär det rättsliga ansvaret för avgörande av ärenden som förberedelsevis behandlats i aftonskolan eller vid andra förhandlingar. Kanslichefsmötet fattar däremot inga beslut i de ärenden som det behandlar förberedelsevis.

Beredskapschefsmötet har, såsom framgår av förra SRR 34 §, behandlat frågor om samordning av verksamhet som gäller förberedelser för undantagsförhållanden. Också i fråga om förberedelser för undantagsförhållanden ankommer det egentliga beredningsansvaret och föredragningsansvaret på vederbörande behöriga ministerium. Beredskapschefsmötets verksamhet går likaså ut på samordning av de behöriga ministeriernas förberedelser och verksamhet (så även enligt BeredskL 40 § 2 mom.).

Den nya lagen om statsrådet och de i samband därmed reviderade SRR och förordningen om statsrådets kansli har inte inneburit någon förändring i kanslichefsmötets och beredskapsmötets rättsliga ställning. Beträffande SRR har det varit fråga om utformningen av de enskilda bestämmelserna i denna författning som utfärdats som en statsrådsförordning, med beaktande av de krav som grundlagens 80 § ställer på utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Inte heller på basis av placeringen av bestämmelserna om kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet (tidigare SRR 4 kap. numera SRR 3 kap.) kan man enligt jus-

titiekanslerns åsikt dra några rättsliga slutsatser om dessa mötenas rättsliga status eller betydelse. I samband med totalrevideringen av SRR våren 2003 var det möjligt att uppdatera också reglementets systematik, vilket i detta sammanhang har inneburit att de beskrivande bestämmelserna om kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet innehållsmässigt har placerats i rätt sammanhang, dvs. tillsammans med bestämmelserna om samarbetet mellan ministerierna.

Såsom ovan konstateras har kanslichefsmötet inte heller tidigare varit ett statsrådsorgan med rättsligt beredningsansvar, föredragandansvar eller beslutsansvar, utan ett samarbetsorgan för beredningsskedet. Denna slutsats i fråga om hela kanslichefsmötets ställning inbegriper också dess enskilda medlemmar och deltagare, inklusive ordföranden. Uppdraget att vara ordförande för kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet, som statssekreteraren vid statsrådets kansli tidigare hade, var baserat på 33 och 34 § i SRR som utfärdats som en statsrådsförordning. De nuvarande motsvarande uppgifterna är baserade på 9 § 2 punkten i förordningen om statsrådets kansli, som också den har utfärdats av statsrådet (459/2003).

I SRR 44 § om statssekreterarnas uppgifter och i SRR 45 § (tidigare 32 §) om kanslichefernas uppgifter är det fråga om dessa tjänstemäns tjänsteåligganden, vilkas skötsel om ärendet så kräver kan bedömas också utifrån uppfyllandet av tjänsteåliggandena.

Den för statsministerns mandatperiod utnämnda statssekreteraren skall i enlighet med SRR 44 § 3 punkten ombesörja samarbetet med ministerierna. Också denna punkt i förteckningen måste emellertid enligt justitiekanslerns åsikt ses i samband med den inledande meningen i bestämmelsen om statssekreterarens uppgifter, enligt vilken (statsrådets kanslis) statssekreterare skall utföra sina i förteckningen nämnda uppgifter som statsministerns närmaste medhjälpare. Tillämpningen av bestämmelsen kan gälla närmast tjänsteåligganden som hänför sig till ärenden i samband med den av statsministern ledda verksamheten och det samarbete mellan ministerierna som detta förutsätter.

När det gäller bestämmelserna om statsrådets kanslis verksamhetsområde och uppgifter är det skäl att också i detta sammanhang beakta att förteckningarna över ministeriernas verksamhetsområden i det förra SRR, utöver de punkter som gällde uttryckligen ministeriernas verksamhetsområde, innehöll en hel del omnämnanden om ministeriernas uppgifter och ärendegrupper.

T.ex. i förra SRR 14 § som gällde statsrådets kanslis verksamhetsområde ingick hela 26 punkter medan gällande SRR 12 § innehåller 4 punkter. De – ofta ändrade – förteckningarna över ministeriernas uppgifter och de ärendegrupper som behandlas i ministerierna har överförts till ministeriernas förvaltningsförordningar vilka har utfärdats som statsrådsförordningar. I 1 § 24 punkten i förordningen om statsrådets kansli (459/2003) föreskrivs att till statsrådets kanslis uppgifter hör säkerhetstjänsten vid statsrådet och "statsrådets gemensamma beredskap för undantagsförhållanden". I förra SRR 14 § 22 punkten ingick en motsvarande bestämmelse med en något annorlunda ordalydelse. Också uppgiftsförteckningen i 1 § i förvaltningsförordningen om statsrådets kansli och ordalydelsen i de enskilda punkterna har i samband med beredningen av förordningen justerats av cheferna för kansliets respektive enheter.

Med de argument som anförts om kanslichefsmötets och beredskapschefsmötets ovan behandlade ställning (karaktären av samarbetet) samt på basis av systematiken och ordalydelsen i bestämmelserna om de uppgifter som ankommer på statssekreteraren vid statsrådets kansli drar justitiekanslern den slutsatsen att det vid skötseln av uppgifterna som ordförande för de nämnda mötena, vad beträffar fullgörandet av de tjänsteåligganden som ankommer på statssekreteraren vid statsrådets kansli, är fråga om ärenden som har samband med skyldigheten att ordna de nämnda mötena och med mötenas förlopp. Det är bl.a. fråga om att mötena skall ordnas så ofta som de projekt och enskilda ärenden som tas upp till förberedande behandling förutsätter och att mötena också i andra avseenden fullgör de samarbetsuppgifter som avses i SRR. För de åtgärder som behandlats vid mötena och för de avgöranden som dessa förutsätter ansvarar däremot de behöriga ministerierna, däremot inte kanslichefsmötet eller beredskapschefsmötet eller dessas ordförande. Ordförandens eller en medlems tjänsteansvar för verkställigheten eller avgörandet av ett ärende som behandlats av mötet kan baseras enbart på tjänsteåliggandena vid det egna ministeriet i samband med behandlingen av ett ärende som hör till ministeriets verksamhetsområde, i egenskap av tjänsteman, men inte på deltagandet i kanslichefsmötet eller beredskapschefsmötet.

I det ovanstående behandlas den ställning och de uppgifter som statssekreteraren vid statsrådets kansli har i egenskap av ordförande för beredskapschefsmötet, närmast i skenet av statsrådets

kanslis förvaltningsförordning. Det är i detta sammanhang inte möjligt att närmare utreda om det i beredskapslagstiftningen eller i annan speciallagstiftning om undantagsförhållanden finns bestämmelser som innebär rättsliga handlingsförpliktelser för statssekreteraren vid statsrådet kansli och hur dessa i så fall skall tillämpas. Om det anses att det finns behov av en sådan utredning är det skäl att utreda saken i samråd med sakkunniga från respektive ministerier. Som en precisering är det också skäl att konstatera att det när promemorian upprättades inte fanns några uppgifter om huruvida det på grund av de konsekvenser som naturkatastrofen i Sydostasien hade för finska medborgare varit nödvändigt att överväga tillämpning av beredskapslagen (1080/1991) och dess specialbefogenheter eller om det hittills varit fråga närmast om sådana förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt andra sådana åtgärder som avses i beredskapslagens 6 kap. (bl.a. 40 §) i en situation som har förutsatt omedelbara åtgärder från myndigheternas sida. Bedömningen av frågan om de tjänsteåligganden fullgjorts som avser tillämpning av beredskapslagens befogenhetsbestämmelser gäller situationer där det efter beredning och på föredragning av det behöriga ministeriets ansvariga fördragande på den nivå som föredragningen vid statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen förutsätter, i enlighet med de uttryckliga bestämmelserna i beredskapslagen har fattats beslut om användning av de befogenheter som föreskrivs i lagen. Föredragandeansvaret omfattar dessutom situationer där vederbörande föredragande i sin egen prövning har kommit fram till att det inte finns i lagen föreskrivna förutsättningar för föredragning av ett ärende som gäller användning av befogenheterna. Något sådant har det inte varit fråga om i detta sammanhang.

Statens säkerhetsfonds fullmäktige och dess rättsliga ställning

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas
utlåtande till finansministeriet 28.1.2005, dnr
4/20/05

I 4 § i lagen om statens säkerhetsfond föreskrivs om de uppgifter som ankommer på säkerhetsfondens (SSF) fullmäktige. I paragrafens 1 mom. ges en allmän beskrivning av uppgifter: att övervaka fondens verksamhet och användningen

av bankstödet. Enligt lagens 3 § sköts fonden av (finans)ministeriet.

Svaret på frågan om i vilken utsträckning SSF:s fullmäktige har möjlighet att (t.ex. på förslag av någon av ledamöterna) avkräva ett egendomsförvaltningsbolag som fonden äger detaljerade och fullständiga uppgifter om ett visst företags kundkrets, måste ges med fullmäktiges i lagen bestämda uppgifter som utgångspunkt (se även säkerhetsfondslagens 18 § 1 mom. om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter).

De lagstadgade uppgifter som närmast torde kunna komma i fråga är övervakning av att villkoren för bankstödet iakttas (4 § 1 mom. och 3 mom. 1 punkten). Uppgiftsförteckningen är såtillvida uttömmande att SSF:s fullmäktige kan tilldelas andra uppgifter än de som anges i lagen endast genom beslut av statsrådets allmänna sammanträde.

Följande fråga gäller innebörden av lagens bestämmelse enligt vilken fullmäktige har till uppgift att övervaka iakttagandet av villkoren för bankstödet. Av säkerhetsfondslagen framgår vad som avses med bankstöd. En generell granskning visar att stödet har kanaliserats till fonden direkt ur stadsbudgeten, men också genom Finlands Banks och Statens säkerhetsfonds kapitalplaceringar och statsgarantier samt genom direkt finansiellt stöd för uppfyllande av internationella kapitalkrav för banker (Kirsti Rissanen, *Encyclopedia Iuridica Fennica*, del 1, s. 968).

När det gäller stödformerna är det i och för sig svårt att hitta någon behörighetsgrund för att via egendomsförvaltningsbolag få uppgifter om enskilda företags angelägenheter och kundförhållanden. De banker som beviljats stöd har däremot från första början förutsatts förhålla sig flexibelt till omorganiseringen av sina kunders krediter i samband med statliga kapitalplaceringar (så Rainer Lindberg i sin för över tio år sedan publicerade utredning *Pankkituki ja kilpailu*, s. 50, Konkurrensverket 1993). Det kan givetvis ifrågasättas i vilken mån samma förpliktelse kan utsträckas till egendomsförvaltningsbolag, men detta kan eventuellt inte anses vara helt uteslutet.

Justitiekanslern anser det å andra sidan vara klart att SSF:s fullmäktige, med beaktande av att SSF är en tillsynsmyndighet, bör kunna motivera begäran om upplysningar på ett med tanke på skötseln av fullmäktiges lagstadgade uppgifter tydligt sätt (sålunda med tanke på övervakningen av iakttagandet av villkoren för bankstödet eller i undantagsfall någon annan i lag föreskriven uppgift). Det räcker inte med enbart informations-

hunger. Begäran måste motiveras med sakskäl, t.ex. uttryckligen med tillsynen över att villkoren för bankstödet iakttas. Detta innebär att SSF när den ber om uppgifter skriftligen måste påvisa vilket konkret villkor eller vilken annan i lag föreskriven uppgift tillsynen avser och varför.

Därefter aktualiseras frågan om fullmäktiges och dess ledamöters rättsliga ställning. Ledamöterna väljs av riksdagen, men det är fråga om SSF:s organ – inte riksdagens – eftersom det föreskrivs om fullmäktige i lagen om statens säkerhetsfond. Motsvarande situation gäller för Finlands Banks fullmäktige. Dessa är Finlands Banks, inte riksdagens organ. Fullmäktige har lagstadgade uppgifter vilket innebär att de enligt justitiekanslerns uppfattning sköter ett offentligt uppdrag i den bemärkelse som avses i grundlagens bestämmelser om justitieombudsmannens och justitiekanslerns tillsynsskyldighet (108 och 109 §).

I säkerhetsfonslagen föreskrivs om anvisningsnämnden, men inte om fullmäktige, att medlemmarna i sina uppgifter handlar under tjänsteansvar (5 § 1 mom.). Av detta kan man enligt justitiekanslerns uppfattning inte dra den motsatta slutsatsen att fullmäktigeledamöterna inte har något ansvar, eftersom det föreskrivs i lag om fondens och fullmäktiges uppgifter. Lagens förarbeten ger inte något stöd för uppfattningen att anvisningsnämndens medlemmars ansvar ställs i ett motsatsförhållande till fullmäktigeledamöternas ansvar (RP 51/1998, GrUU 16/1998 rd). Bestämmelsen om fullmäktige härstammar från år 1996 och är drygt ett par år äldre, medan den statsförfattningsrättsliga principen om tjänstemannaförvaltning som grundlagsutskottet år 1998 förde fram i samband med anvisningsnämnden underströks i den proposition med förslag till ny grundlag som grundlagsutskottet började behandla i början av år 1998 (RP1/1998 rd).

I lagen föreskrivs inte heller att fullmäktigeledamöterna behöver vara riksdagsledamöter. Det räcker att riksdagen väljer dem och eftersom fullmäktigeledamöterna är medlemmar av fondens organ men inte av ett riksdagsorgan kommer det inte heller i fråga att de åtnjuter parlamentarisk immunitet då de handlar i egenskap av fullmäktigeledamöter.

Det är slutligen skäl att granska fullmäktigeledamöternas tystnadsplikt. I lagen om statens säkerhetsfond finns bl.a. en bestämmelse om tystnadsplikt för SSF:s ledamöter samt för tjänstemän som sköter fondens uppgifter (18 § 2

mom.). I regeringens proposition med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den (RP 30/1998 rd) föreslogs att specialbestämmelsen om ledamöterna av säkerhetsfondens fullmäktige och tjänstemän stryks, med följande motivering: ”Eftersom motsvarande sekretesskyldighet föreslås ingå i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, föreslås att sekretessbestämmelsen slopas.” Bestämmelsen om tystnadsplikt för SSF:s fullmäktigeledamöter och tjänstemän som sköter fondens ärenden slopades sålunda inte, utan motsvarande bestämmelse – i en mera allmän utformning – överfördes med samma innehåll som tidigare till den nya lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (närmast till OffL 24 §). På samma sätt förfor man med straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten (ovan nämnda RP s.122). Bestämmelsen om fullmäktiges tystnadsplikt ändrades inte under riksdagsbehandlingen.

Frågan om tillgången på information granskas ovan ur den parts synpunkt som ber om informationen, dvs. ur SSF:s synvinkel. Det är klart att också parter som eventuellt fått en begäran om utlämnande av information, t.ex. Egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab:s (i likvidation) likvidatorer, har till uppgift att under eget rättsligt ansvar överväga om de är skyldiga eller har anledning att lämna ut begärd information. På aktiebolaget Arsenalns handlingar eller på handlingar som det har i sin besittning tillämpas inte lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. De parter som får en begäran om utlämnande av handlingar skall enligt justitiekanslerns åsikt bedöma begäran åtminstone utifrån aktiebolagslagens och advokatlagens bestämmelser och även beakta eventuella ansvarsfrågor.

Justitiekanslern drog på basis av det som anförts ovan sammanfattningsvis för det första den slutsatsen att när statens säkerhetsfonds fullmäktige eventuellt begär uppgifter om ett privat företag skall begäran motiveras med behovet att övervaka iakttagandet av bankstödsvillkoren eller med sakskäl som har samband med skötseln av fondens övriga lagstadgade uppgifter. För det andra sköter säkerhetsfondens fullmäktigeledamöter ett offentligt uppdrag i den bemärkelse som laglighetskontrollen avser. För det tredje har en fullmäktigeledamot motsvarande tystnadsplikt som ursprungligen föreskrevs i lagen om statens säkerhetsfond, men som numera föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Framställning om återbrytande av en dom om skenäktenskap

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko
Jonkkas framställning till högsta domstolen
14.3.2005, dnr 321/1/04

Det ärende som framställningen avsåg

På de grunder som närmare framgår nedan ansåg biträdande justitiekanslern att Kotka tingsrätt 31.12.2003 (R 03/410) vid tillämpningen av strafflagens 16 kap. 21 § 1 punkten (24.8.1990/769) och strafflagens i fråga om ordalydelsen motsvarande 16 kap. 7 § 1 mom. 1 punkten (24.7.1998/563) tolkat de nämnda lagrummen på ett sätt som med beaktande av deras ordalydelse och förarbetena samt den straffrättsliga legalitetsprincipen faller utanför ramen för de tolkningsalternativ som är acceptabla från rättslig synpunkt. De åtalade har dömts till villkorliga fängelsestraff. Domen har vunnit laga kraft. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det fråga om en sådan grund för återbrytande som avses i rättegångsbalkens 31 kap. 8 § 4 punkten.

En jurist sände med en skrivelse daterad 11.3.2004 för kännedom Kotka tingsrätts dom till justitiekanslersämbetet för en framställning om återbrytande.

Tingsrättens dom

Kotka tingsrätt hade i nämnda avgörande dömt A, B, C, D och E till fyramånaders fängelsestraff för registeranteckningsbrott.

Enligt tingsrättens dom hade A, C, D och E på var sitt håll ingått äktenskap för att bereda sig ekonomisk nytta och utan avsikt att i verkligheten ta sin partner till äkta make. Genom att svara "ja" på vigselförrättarens fråga hade de föranlett denne att i befolkningsregistersystemet göra osanna och rättsligt betydelsefulla felaktiga anteckningar om ingående av äktenskap och sålunda gjort sig skyldiga till registeranteckningsbrott. I fråga om den gärning som tillräknades B hänvisades i domen till i stort sett samma gärningsbeskrivning som åklagaren framfört. Dessutom dömde tingsrätten F för anstiftan av fyra av de ovan nämnda registeranteckningsbrotten till ett åttamånaders fängelsestraff och G till ett fyramånaders fängelsestraff för medhjälp till tre av de ovan nämnda registeranteckningsbrotten.

Rättslig bedömning

Enligt strafflagens 16 kap. 21 § 1 punkten (24.8.1990/769) som gällde vid tidpunkten för de flesta av de gärningar som avses i tingsrättens dom samt enligt strafflagens 16 kap. 7 § 1 mom. 1 punkten (24.7.1998/563), som gällde vid tidpunkten för E:s gärning och den anstiftan som i samband därmed tillräknades F, gör sig bl.a. den skyldig till registeranteckningsbrott som i syfte att orsaka ett i rättsligt avseende betydelsefullt fel i ett allmänt register, som förs av en myndighet, till registermyndigheten lämnar en oriktig uppgift.

I äktenskapslagens 4 kap. föreskrivs under vilka förutsättningar ett ingången äktenskap är giltigt. När dessa förutsättningar är uppfyllda anses de vigda personerna ha ingått äktenskap med varandra oberoende av sina motiv för äktenskapet, och de anteckningar om äktenskapet som har gjorts i befolkningsregistret är riktiga. Ingående av äktenskap kan sålunda inte på det sätt som tingsrätten tillräknat de nämnda personerna uppfylla rekvisitet för registeranteckningsbrott.

I tingsrättens dom konstateras att det varit frågan om "skenäktenskap" och att parterna ingått äktenskap endast formellt. I lagstiftningen finns emellertid inga materiella kriterier för att skilja ett "riktigt äktenskap" från ett sådant "skenäktenskap" som avses i tingsrättens dom. De rättsverkningar som är förenade med ett äktenskap uppkommer genom att vigselförrättaren i enlighet med äktenskapslagens 15 § konstaterar att de förlovade är äkta makar. De som vigts samman har därmed ingått äktenskap, oberoende av sina motiv.

Syftet med bestämmelsen om registeranteckningsbrott är att skydda de av myndigheterna förda allmänna registrens tillförlitlighet och registeruppgifternas sanningsenlighet (RP 66/1988 rd s. 28). En befolkningsregisteruppgift som enligt vad som sägs ovan är sann från rättslig synpunkt kan inte äventyra befolkningsregistrets tillförlitlighet eller sanningsenligheten av registeruppgifterna, eftersom den inte innehåller någon information om de äkta makarnas faktiska relation utan endast på det sätt som anges i befolkningsdatalagens 4 § 1 mom. 2 punkten beskriver en persons familjerättsliga status. En registeruppgift av det ifrågavarande slaget kan inte anses vara felaktig, även om makarnas inbördes relation i något väsentligt avseende skulle avvika från de samhällsetiska förväntningarna på ett äktenskap eller från vad vi erfarenhetsmässigt betraktar som normalt.

En förutsättning för att rekvisitet för registeranteckningsbrott skall vara uppfyllt är att en osann uppgift lämnas till en myndighet. I förarbetena till bestämmelsen (RP 66/1988 rd s. 28) konstateras att också en formellt sanningsenlig uppgift *ibland* kan anses vara oriktig, om den har framförts på ett sätt eller i ett sammanhang som uppenbart är ägnat att vilseleda mottagaren.

I avgörandet HD 2004:88 behandlas frågan om rekvisitet för registeranteckningsbrott är uppfyllt i en situation där en person anmälts till handelsregistret som ordinarie medlem av ett bolags styrelse trots att en annan person i verkligheten hade lett bolagets affärsverksamhet och beslutat om dess angelägenheter. Högsta domstolen konstaterade i sitt avgörande att även om den uppgift som anmälades till handelsregistret formellt var korrekt hade den likväl från första början gett en vilseledande bild av hur bolagets förvaltning de facto var ordnad. Enligt avgörandet var uppgiften sålunda oriktig på det sätt som avses i rekvisitet för registeranteckningsbrott.

Faktaunderlaget i det nämnda avgörandet avviker på ett betydelsefullt sätt från det ärende som det här är fråga om: I avgörandet HD 2004:88 konstateras det att en utomstående person genom handelsregistret kan få reda på t.ex. vem som har rätt att företräda ett bolag och företa rättshandlingar på dess vägnar, dvs. uppgifter som har betydelse t.ex. för ett bolags kreditvärdighet eller för avtalsförhållanden med bolaget. Befolkningsregisteruppgifter om äktenskap har inte någon sådan betydelse och syftet med dem är inte att utomstående skall få information om detaljer i makarnas privatliv eller känslor.

En skillnad jämfört med det ärende som behandlas i avgörandet HD 2004:88 är dessutom att det föreskrivs i aktiebolagslagen om de uppgifter som ankommer på ett aktiebolags styrelse. Däremot föreskriver äktenskapslagen inte om några sådana minimikrav när det gäller makarnas relation och motiv, som om de underskrids innebär att äktenskapet på det sätt som tingsrättens gjort i sin dom kan betraktas som ett "skenäktenskap" och registeranteckningen om brottet så som avses i förarbetena till bestämmelsen om registeranteckningsbrott "alldeles uppenbart är ägnad att vilseleda mottagaren" i fråga om sitt innehåll, dvs. äktenskapets existens. Enligt äktenskapslagens 2 § 1 mom. bör makarna i äktenskapet visa varandra förtroende och i samråd verka för familjens bästa, men lagrummet reglerar endast den inbördes relationen mellan makarna. Eventuella brister i makarnas

sätt att visa varandra förtroende och i samråd verka för familjens bästa har ingen betydelse för äktenskapets giltighet.

I 6 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet föreskrivs att om ett allmänt intresse kräver det skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden. I förarbetena till bestämmelsen (RP 175/1999 rd s. 16) konstateras att det i samband med laglighetskontrollen är viktigt att felaktiga beslut och åtgärder rättas. Vidare konstateras det att justitiekanslern kan ansöka om återbrytande av en dom, om ett allmänt intresse kräver detta.

Enligt grundlagens 8 § 1 mom. får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter att lagstiftningen sätter klara gränser. För rättskipningen innebär principen ett förbud mot lagtillämpning som går längre än en bestämmelses ordalydelse (Olavi Heinonen, Rikosoikeus, Juva 2002 s. 77). Eftersom Kotka tingsrätt i sin dom hade tolkat anteckningar om äktenskap, vilka i rättsligt avseende var giltiga, som sådana rättsligt betydelsefulla fel som avses i rekvisitet för registeranteckningsbrott, hade den straffrättsliga bestämmelsen i detta fall enligt biträdande justitiekanslerns åsikt tillämpats på ett sätt som går utanför bestämmelsens ordalydelse och sålunda strider mot legalitetsprincipen. En sådan tillämpning av en straffrättslig bestämmelse kan inte anses vara rättsligt godtagbar ens då strävandet är att avvärja ett förfarande som i sig eventuellt är klandervärt från samhällelig och etisk synpunkt.

Allmänt intresse krävde ansökan om återbrytande av domen. Det var i ärendet fråga om en viktig grundläggande rättighet. Det var dessutom skäl att i allmänt intresse uppmärksamma den omständigheten att frågan om tillämpningsområdet för bestämmelsen om registeranteckningsbrott kan ha också en mera allmän betydelse än i detta enskilda fall. Det är sålunda viktigt att förebygga uppkomsten av en felaktig tillämpningspraxis. Vidare är det skäl att också beakta att tingsrätten hade utdömt fängelsestraff för de nämnda gärningarna.

På de grunder som anförs ovan framställde biträdande justitiekanslern hos högsta domstolen om återbrytande av Kotka tingsrätts dom i enlighet med rättegångsbalkens 31 kap. 8 § 4 punkten.

Högsta domstolen återbröt Kotka tingsrätts dom 6.7.2005.

Framställning om ordinarie tjänster för domare som ordförande för arbetsdomstolen

Referat av biträdande justitiekanslern Jaakko Jonkkas framställning till justitieministeriet 10.5.2005, dnr 2/50/05

Domstolarnas oberoende är en av rättsstatens hörnstenar. Grundlagens 3 § 3 mom. lyder: "Den dömande makten utövas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen." Systemet för utnämning av domare och frågan om hur domarnas rätt att kvarstå i tjänst är ordnad i lagstiftningen har ett nära samband med domstolarnas oberoende. Även om en domarutnämning för viss tid inte i sig äventyrar domstolens oberoende, kan situationen vara en annan om domstolens samtliga domare är utnämnda för viss tid. Detta är fallet med arbetsdomstolen. Alla domare vid arbetsdomstolen, inklusive presidenten och arbetsdomstolsrådet som fungerar som ordförande vid arbetsdomstolens sammanträde, utnämns till sina tjänster för viss tid, dvs. för tre år.

Biträdande justitiekanslern anser att det kan ifrågasättas om Finlands lagstiftning till denna del uppfyller de krav på oberoende och opartiska domstolar som de internationella konventionernas bestämmelser om en rättvis rättegång ställer.

Med hänvisning till Finlands internationella konventionsförpliktelser och framförallt till artikel 14.1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen samt till Europeiska människorättsdomstolens praxis när det gäller minimiförutsättningarna för en rättvis rättegång kan det konstateras att de nämnda konventionerna inte ovillkorligen förbjuder tillsättning av domare för viss tid. Frågan om en domstols oberoende måste bedömas utifrån en helhetsprövning. Europeiska människorättsdomstolen har i sin beslutspraxis ansett att domstolens oberoende och opartiskhet skall bedömas dels utifrån subjektiva kriterier, dvs. kriterier som har samband med domarens personliga motiv och dels utifrån objektiva kriterier, dvs. kriterier som kan konstateras av utomstående.

I människorättsdomstolens avgöranden och i den juridiska litteraturen har följande faktorer tillmätts betydelse:

- hur är utnämningen av domare ordnad,
- för hur lång tid utnämns domarna till sin tjänst,

- innehar en för viss tid utnämnd domare en permanent domartjänst utanför domstolen i fråga,

- har tjänsten som domstolens chef tillsatts permanent,

- ger domstolen enligt en utomstående bedömning intryck av att vara oberoende och opartisk och

- har domstolen i funktionellt hänseende och i övrigt organiserats som en oberoende enhet.

T.ex. i fallet *Pabla Ky* som gällde Finland konstaterade Europeiska människorättsdomstolen (22.6.2004) att vid prövningen av frågan om domstolens oberoende var det med beaktande av artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen skäl att fästa avseende bl.a. vid på vilket sätt dess ledamöter utnämns och vid deras ämbetsperiod samt vid garantierna mot yttre påtryckning och ytterligare vid om domstolen gav intryck av att vara oberoende.

Ämbetsperioden för arbetsdomstolens domare är för närvarande endast tre år. Det är möjligt att domarna i slutet av sin mandatperiod avgör också sådana tvister om anställnings- och tjänsteförhållanden där staten är part. I en situation där den ena parten i en rättstvist har beslutanderätt i fråga om ett fortsatt tjänsteförordnande för den domare som leder sammanträdet, uppfyller rättegången enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte de förutsättningar för en rättvis rättegång som avses i artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen. En domare skall på ett trovärdigt sätt vara oberoende (också) i förhållande till den utnämmande myndigheten, vid en granskning som på det sätt som Europeiska människorättsdomstolens beslutspraxis förutsätter sker ur en utomstående bedömares objektiva synvinkel.

Ordförandens processledningsuppgift accentuerar kravet på denne domares oberoende och opartiskhet. Ordföranden svarar för att ärendena under rättegången blir behandlade på behörigt sätt och i enlighet med lag. Ordförandens roll vid sammanträdena understryks också på grund av arbetsdomstolens speciella karaktär samt på grund av systemet för utnämning av ledamöterna.

När det gäller tjänsten som *president* för arbetsdomstolen anser biträdande justitiekanslern att systemet kan kritiserats med beaktande av de krav som Finlands internationella konventionsförpliktelser ställer på domstolarnas oberoende. Tjänsten som *arbetsdomstolsråd* kan av den anledningen att innehavaren fungerar som ordförande i detta avseende jämföras med president-

tjänsten. I fråga om förfarandet vid utnämning av de övriga ledamöterna, inklusive de domare som utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna, såg biträdande justitiekanslern inga motsvarande problem vad gäller domstolens oberoende.

En omständighet som är ägnad att understryka betydelsen av arbetsdomstolens oberoende är att dess domar inte kan överklagas på normalt sätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också den omständigheten att man i Danmark efter lagändringar år 1997 och i Norge efter lagändringar år 2003 inte längre utnämner de domare för viss tid som är ordförande för arbetsdomstolen. I motiveringarna till lagändringarna hänvisades till de krav på domstolarnas oberoende som Europeiska människorättskonventionen ställer. I de nordiska länderna har man enats om målsättningen att den nationella lagstiftningen med tillräcklig marginal skall uppfylla de krav som Europeiska människorättskonventionen ställer. Biträdande justitiekanslern ansåg denna utgångspunkt vara motiverad också vid bedömningen av Finlands lagstiftning.

I Sverige har man i ett kommittébetänkande om saken framkastat alternativet att de domare som verkar som ordförande för arbetsdomstolen förutsätts ha en ordinarie tjänst vid något annat verk inom domstolsväsendet. Denna modell är inte nödvändigtvis i sig lämpad för Finland. Till åtskillnad från Sverige kan de domare som verkar som ordförande för arbetsdomstolen i Finland ha antingen en domstols- eller forskar-karriär bakom sig, vilket hos oss har ansetts vara ett från domstolens synpunkt fungerande arrangemang. Att stänga domarkarriären för andra personer än sådana som redan har en domartjänst skulle också strida mot den rådande lagstiftningsideologin. Denna förutsätter att domartjänster snarare öppnas än stängs för andra personer än sådana som redan har utnämnts till en domartjänst.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till en promemoria som på begäran av honom upprättats av den för viss tid utnämnde föredraganden JD Raimo Siltala. I promemorian granskas bl.a. arbetsdomstolens nuvarande utnämningssystem, särskilt med beaktande av Finlands internationella konventionsförpliktelser, samt granskas utifrån en jämförelse av de rättsliga systemen tillsättningen av domartjänster vid motsvarande domstolar i de övriga nordiska länderna.

Med stöd av det som anförs ovan och med

hänvisning till den bifogade promemorian framställde biträdande justitiekanslern med stöd av 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet att justitieministeriet i syfte att säkerställa arbetsdomstolens oberoende överväger att justera lagen om arbetsdomstolen på så sätt att systemet med utnämningar för viss tid frångås, åtminstone när det gäller arbetsdomstolens president och eventuellt också arbetsdomstolsrådet.

Biträdande justitiekanslern bad justitieministeriet före utgången av innevarande år meddela vilka åtgärder ministeriet eventuellt vidtagit i ärendet.

Justitieministeriet meddelade i ett brev 16.5.2005 att ministeriet 21.4.2005 hade tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bedöma arbetsdomstolens i huvudsyssla anställda ordförandes ställning med arbetsdomstolens oberoende som utgångspunkt och enligt tjänstemannarättsliga kriterier. Arbetsgruppen föreslog 31.10.2005 i sitt betänkande att båda ordförandetjänsterna vid arbetsdomstolen ombildas till ordinarie tjänster när de nästa gång tillsätts, dvs. från 1.1.2007.

Förfarandet vid upprättande av föredragningslistan för blodtjänstlagen

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas brev till social- och hälsovårdsministeriet 10.8.2005, dnr 3/50/05

Händelseförlopp

Vid statsrådets allmänna sammanträde 31.3.2005 och vid presidentföredragningen 1.4.2005 behandlades på föredragning från social- och hälsovårdsministeriet riksdagens svar på regeringens proposition med förslag till blodtjänstlag (RP 251/2004 rd, RSv 11/2005 rd). Enligt riksdagens svar som inkom till social- och hälsovårdsministeriet 10.3.2005 skulle blodtjänstlagen i enlighet med ikraftträdandebestämmelsen i dess 25 § träda i kraft den 1 november 2005.

Statsrådet framställde vid sitt allmänna sammanträde 31.3.2005 att republikens president stadfäster blodtjänstlagen. När listan för presidentföredragningen granskades efter statsrådets sammanträde konstaterades det vid justitiekanslersämbetet att social- och hälsovårdsministeriet enligt sin föredragningslista 1.4.2005 framställt

att republikens president fastställer blodtjänstlagen och förordnar att den träder i kraft den 1 april 2005.

Justitiekanslersämbetet fick med anledning av ärendet per telefon morgonen 1.4.2005 beskedet att felet hade upptäckts också vid social- och hälsovårdsministeriet och att åtgärder vidtagits för att rätta föredragningslistan.

Utredning

Social- och hälsovårdsministeriet gav ett yttrande daterat 27.4.2005. Överläkare Terhi Hermansson gav en utredning daterad 26.5.2005.

Social- och hälsovårdsministeriets yttrande

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade bl.a. att föredragande vid de avdelningar där ett stort antal författningar bereds inte själva upprättar föredragningslistorna utan att det i praktiken är den biträdande personalen, dvs. avdelnings- och byråsekreterarna som ansvarar för att listorna upprättas. Därefter skall de emellertid alltid granskas av föredraganden som ansvarar för att föredragningslistorna för de ärenden som han eller hon har berett och föredragit är felfria.

När det gäller ärenden som skall föredras vid statsrådets allmänna sammanträde eller för republikens president inhämtas distributionstillstånd på så sätt att den preliminära listan för statsrådets allmänna sammanträde sänds till ministern via resultatgruppens chef, avdelningschefen, kanslichefen och ministrernas specialmedarbetare. Listan för presidentföredragningen sänds inte på motsvarande sätt och det är sålunda i praktiken föredraganden och i sista hand den tjänsteman som är närvarande vid presidentföredragningen, dvs. kanslichefen som ansvarar för att den är korrekt. Beredningen av listan för blodtjänstlagen skedde i brådsakande ordning och föredraganden kom undantagsvis inte att granska listan för presidentföredragningen.

Ministeriets hälsovårdsavdelning beskriver i sitt yttrande berednings- och föredragningsprocessen för riksdagens svar på propositionen om blodtjänstlagen samt nämner de personer som deltog i förfarandet. Orsaken till att felet inte upptäcktes var den synnerligen knappt tilltagna tidtabellen, den omständigheten att två personer alternerade i samma tjänst samt de upprepade ändringarna i tidtabellerna och listorna.

Avgörande

Bedömning av ärendet

Enligt grundlagens 79 § 3 mom. skall det framgå av en lag när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

Frågan om bestämmandet av tidpunkten för en lags ikraftträdande har samband med problematiken kring ikraftträdandebestämmelserna. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut 27.4.2002 (dnr 5/50/02) att två huvudlinjer kan urskiljas i lagstiftningspraxis när det gäller lagars ikraftträdande, med undantag för lagar som sätts i kraft genom förordning. För det första kan riksdagen besluta att en ikraftträdandebestämmelse utformas så att riksdagen i samband med behandlingen av lagförslaget bestämmer också datum för ikraftträdandet. Ett annat vanligt förfarande är att riksdagen i ikraftträdandebestämmelsen lämnar ett tomrum för datum, varefter republikens president beslutar om ikraftträdandetidpunkten i samband med att lagen stadfästs i enlighet med grundlagens 77 §. En annan möjlighet är att riksdagen beslutar om en del av ikraftträdandebestämmelsen och lämnar den delvis öppen.

Att bestämma ikraftträdandetidpunkten för en lag utgör en viktig del av den i grundlagen reglerade lagstiftningsprocessen, även om det skenbart är fråga om en lagteknisk åtgärd. I det skedet då lagen stadfästs är det inte möjligt att ändra den av riksdagen fastställda tidpunkten för ikraftträdandet, eftersom det är fråga om en viljeyttring från riksdagens sida i egenskap av lagstiftande makt och republikens president inte har behörighet att ingripa i den. Frågan är också rättsligt relevant dels med tanke på riksdagens behörighet då den i enlighet med grundlagen utövar den lagstiftande makten och dels med tanke på stadsrådets behörighet då det utövar den verkställande makten.

Enligt utredningen deltog tre personer i beredningen av listan för presidentföredragningen. Dessa hade fått instruktioner om föredragningsförfarandet och var angelägna om att iaktta anvisningarna om detta. Föredraganden framhöll sin stora arbetsbörda som av nödvång förutsatte delegering av vissa uppgifter. Föredraganden fanns inte på plats den dag då presidentföredragningen ägde rum.

På basis av justitiekanslersämbetets iakttagelser kan det konstateras att det stora antalet ärenden som behandlas vid sammanträdena och

den ofta snäva tidtabellen förutsätter att upprättandet av föredragningslistorna delegeras. Med beaktande av nivån på beslutsfattandet vid stadsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen samt dess betydelse för uppdelningen av de statliga funktioner som regleras i grundlagen, måste emellertid följande omständigheter beaktas vid delegeringen.

Enligt grundlagens 118 § 2 mom. svarar en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen. Om den för beredningen av ett ärende ansvarige föredraganden delegerar upprättandet av listan i fråga om den tekniska tillämpningen av statsrådets beslutssystem, måste listan alltid innehållsgranskas av föredraganden innan den distribueras. Detta gäller också de listor som delas ut för presidentföredragningen. Om föredraganden måste delegera granskningen av listorna t.ex. på grund av semester eller en tjänsteresa måste delegeringen ske med beaktande av att den materiella granskningen görs av en person med sådan förvaltnings- och statsförfattningsrättslig behörighet som avses i lagen om statsrådet (175/2003) samt i reglementet för statsrådet (262/2003).

Slutsatser

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar i sin utredning att ministeriets ledningsgrupp 5.4.2005 kom överens om att avdelningarna i fortsättningen skall fästa större vikt vid upprättandet av föredragningslistorna och bilagorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen samt vid granskningen av listorna och annan kvalitetsövervakning.

Eftersom ministeriet hade vidtagit åtgärder med anledning av ärendet och konstaterat felet i föredragningslistan för presidentföredragningen där blodtjänstlagen skulle stadfästas redan innan justitiekanslersämbetet kontaktat ministeriet samt vidtagit åtgärder för att rätta föredragningslistan, föranledde ärendet inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han uppmärksammade ministeriets ledning och den tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet som svarade för föredragningen vid presidentföredragningen på det förfarande som skall iakttas i ärenden som gäller stadfästelse av lagar.

Ärendet har inte föranlett andra åtgärder från justitiekanslerns sida.

Revidering av lagstiftningen om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till finansministeriets personalavdelning 17.8.2005, dnr 23/20/05

Finansministeriets personalavdelning bad 23.6.2005 (VM 154:00/2003) justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till lagar om utnämning och förordnade av den högsta statstjänstemannaledningen samt om ändring av statstjänstemannalagen. Som sitt utlåtande framförde justitiekanslern följande.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Syftet med och metoderna för revideringen

Syftet med den revidering som avses i begäran om utlåtande är att utveckla urvalsgrunderna och -metoderna för utnämning av den högsta tjänstemannaledningen inom staten så att i samband därmed läggs större vikt än för närvarande vid samtliga relevanta ledarskapsfaktorer och dessutom vid de krav på yrkesskicklighet och ledarskap som förutsätts i respektive chefsuppgift. Målet är också att främja rörligheten mellan de högsta chefsuppgifterna på ett sådant sätt att i stället för ett system som gynnar karriärutveckling vid ett enda ämbetsverk eller inom ett visst förvaltningsområde införs ett system som innebär att tjänstemän inom den högsta ledningen flyttar mellan olika uppgifter, också så att de överskrider gränserna mellan olika förvaltningsområden.

Justitiekanslern konstaterar för det första att behörighetsvillkoren och urvalsmetoderna när det gäller den högsta tjänstemannaledningen inom statsförvaltningen redan har reviderats på det sätt som nämns i motiveringen. I det sammanhanget har behörighetsvillkoren för den högsta tjänstemannaledningen utökats med krav på ledningsförmåga och -erfarenhet. Urvalsmetoderna har utvecklats genom att de främsta sökandena i större utsträckning än tidigare blir intervjuade och i en viss utsträckning också lämplighetstestas. Det övergripande syftet är att främja rörligheten inom statsförvaltningen och att också personer inom den privata sektorn skall söka sig till statsförvaltningen. I synnerhet när det gäller den högsta tjänstemannaledningen är det emellertid fortfarande ofta fråga om att utnämna en

tjänsteman med en lång karriär inom samma ämbetsverk eller samma förvaltningsområde till en hierarkiskt högre och mera krävande tjänst. Det finns då inga garantier för att man inte efteråt tvingas konstatera att ledarskapsaspekten och tjänstemannens ledarförmåga i något enskilt fall inte har tillmätts tillräcklig betydelse vid tillsättningen.

Vid granskningen av den högsta tjänstemannaledningens ställning och de krav som ställs på den är det emellertid inte enbart fråga om behoven att utveckla de nuvarande urvalsgrunderna och -metoderna utan också om att många omfattande och genomgripande administrativa reformer inom den offentliga förvaltningen – t.ex. lönerformen – samt de hårdare krav på effektivitet och produktivitet som ställs på förvaltningsverksamheten har inneburit att också de nuvarande ledande tjänstemännen inom statsförvaltningen ställs inför en ny situation.

Det kan i och för sig anses motiverat att urvalsgrunderna och -metoderna för utnämning av statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning utvecklas. I det propositionsutkast som utlånatet avser framförs ett alternativ som innebär en totalrevidering av lagstiftningen om utnämning av den högsta tjänstemannaledning. Det är fråga om en innehållsmässigt och i synnerhet strukturellt genomgripande totalrevidering. Revideringen får betydande återverkningar också på behörighetsförhållandena mellan myndigheterna. Ett annat alternativ skulle ha varit att bedöma om behoven att förnya urvalsgrunderna och -metoderna för utnämning av den högsta tjänstemannaledning och att utveckla de högsta tjänstemännens ledarskap kunde tillgodoses med den nuvarande lagstiftningen som utgångspunkt och genom utveckling av denna.

Justitiekanslern kan i många avseenden förena sig om utkastet till lagförslaget när det gäller de brister i det nuvarande systemet och de utvecklingsbehov som påtalas i motiveringstexten. Enligt justitiekanslerns åsikt har granskningen av grunderna för reformen emellertid – med beaktande av ärendets vittgående betydelse och lagstiftningens verkningar – varit tämligen snäv och alternativlös. För det första ger propositionsmotiveringen enligt justitiekanslerns åsikt en i vissa avseenden omotiverat negativ bild av hur statsförvaltningen fungerar, uttryckligen från de medborgares och sammanslutningars synpunkt som ansöker om och får administrativ service.

Också av flera internationella utredningar samt erfarenhetsmässigt har det framgått att Finland har en välorganiserad och effektiv offentlig

förvaltning, som till relativt låga kostnader och skäligen snabbt kan erbjuda ändamålsenlig administrativ service och som framför allt uppfyller höga krav på rättssäkerhet. Inom statsförvaltningen finns det flera ämbetsverk och förvaltningsenheter som enligt olika kriterier (handläggningens snabbhet, kundbetjäningens nivå i övrigt, materiellt korrekta och i övrigt högklassiga förvaltningsbeslut, kostnadseffektivitet osv.) producerar tjänster och förvaltningsbeslut som kan jämföras med motsvarande tjänster och beslut som produceras av företag inom den privata sektorn. När det gäller administrativ service till medborgare och sammanslutningar samt myndigheters förvaltningsbeslut och verkställighet av förpliktelser som riktar sig till medborgare och sammanslutningar är det uttryckligen fråga om verksamhet som är förlagd till avdelningar och enheter vid centrala ämbetsverk som lyder under ett ministerium. En analytisk granskning som denna visar att redan det nuvarande systemet har kunnat uppvisa goda resultat när det gäller professionellt och även i övrigt ändamålsenligt genomförda utnämningar av ledande tjänstemän.

I propositionsutkastets motivering görs en bedömning av behovet av en lagstiftningsreform enbart med ledarskapet och de högsta chefsuppgifterna som utgångspunkt. Det är ett faktum att karriärmöjligheterna inom ett visst ämbetsverk eller förvaltningsområde och därmed rekryteringspraxis när det gäller den högsta ledningen inte i samtliga fall motsvarar de krav på ledarskap som ställs på ett ämbetsverks högsta ledning och inte heller leder till bästa tänkbara utnämningssavgöranden uttryckligen med avseende på de högsta tjänstemännens chefsuppgifter. Utnämningen av ett ämbetsverks högsta tjänstemannaledning och ett ministeriums högsta tjänstemän utgör emellertid endast en del av hela ämbetsverkets verksamhet. Den övriga personalen representerar den andra delen. Också i andra sammanhang har de s.k. sakkunnigtjänstemännens ställning uppmärksamats liksom även förutsättningarna för en karriär som uppfyller rimliga förväntningar och innebär meningsfulla arbetsuppgifter. Av motiveringen till propositionsutkastet framgår inte hur det är meningen att i detta sammanhang utveckla karriärmöjligheterna för de s.k. sakkunnigtjänstemännen vid ministerierna, de centrala ämbetsverken och de övriga ämbetsverk som lagen omfattar.

Justitiekanslerns tredje iakttagelse när det gäller den knapphändiga motiveringen av behovet att förnya lagstiftningen om utnämning och förordnande av statens högsta tjänsteman-

naledning gäller den sakkunskap om ett ämbetsverks verksamhetsområde och uppgifter som måste förutsättas också av statsförvaltningens högsta ledning. Enligt förslaget skall t.ex. de bestämmelser för olika ämbetsverk upphävas som gäller behörighetsvillkoren för ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer. Till denna del förhåller justitiekanslern sig tämligen kritiskt till revideringen. Det är ett faktum att Finlands statsförvaltning i stor utsträckning bygger på lagstadgade förvaltningstjänster och förmåner. Uttryckligen lagstiftningen spelar också i övrigt fortfarande en viktig roll när det gäller verkställighet av samhällspolitiska avgöranden. Likaså rättssäkerhetssystemet för förvaltningsverksamheten och det administrativa beslutsfattandet är i sin helhet uppbyggt på lagstiftningen. Till de flesta centrala ämbetsverkens och till många statliga inrättningars huvudsakliga uppgifter hör att avgöra ansökningsärenden som gäller lagstadgade administrativa serviceformer och förmåner samt att dra försorg om att de blir betalda enligt lag eller att också de lagstadgade förpliktelser verkställs som tillkommer medborgarna och sammanslutningarna.

Med tanke på de omfattande och samhälleligt betydelsefulla lagstiftningsärenden och andra samhällspolitiska reformer som bereds vid ministerierna samt med tanke på en innehållsmässigt kompetent beredning och det rättsliga föredragningsansvaret är det enligt justitiekanslerns åsikt viktigt att ministeriernas högsta tjänstemannaledning fortfarande har förtrogenhet med förvaltningsområdet i fråga. Det är uttryckligen kanslicheferna och avdelningscheferna som har dragit försorg om att få ministeriets högsta chefs, dvs. ministrarnas och den övriga beslutande nivåns stöd för ministeriets och dess avdelningars från samhällspolitisk synpunkt viktigaste reformprojekt. Också kontakterna med olika referensgrupper samt det internationella samarbetet förutsätter särskild förtrogenhet med det egna förvaltningsområdets substans. Sådana med tanke på beredningen av ärenden och beslutsfattandet viktiga kontakt- och rapporteringsuppgifter skulle inte längre kunna ombetras ministeriets kanslichef och avdelningschefer, om de inte har ett övergripande ansvar för de ärenden som bereds i ministeriet och inte heller tillräcklig kännedom om ärendenas innehåll.

Det har ankommit på ministeriernas kanslichefer och i synnerhet på avdelningscheferna att i statsrådet föredra de viktigaste lagstiftningsärendena och andra samhällspolitiskt betydelsefulla ärenden inom sitt förvaltningsområde. Kansli-

chefens och avdelningschefernas deltagande i föredragningen av ärenden har bidragit till att ärendena vid ministeriet har beretts i enlighet med politiska och övriga principiella linjedragningar. Om det inte skulle förutsättas att kanslicheferna och avdelningscheferna har förtrogenhet med ämbetsverkets förvaltningsområde och dess ärenden skulle de inte längre i nämnvärd utsträckning kunna delta i beredningen och föredragningen av de ärenden som föredras i statsrådet. En sådan utveckling skulle inverka negativt på sakkunskapen vid beredningen av ärenden i ministerierna och samtidigt innebära att ett större innehållsmässigt och även rättsligt ansvar läggs på ministeriernas enhetschefer och sakkunnigtjänstemän.

Som exempel kan i detta sammanhang nämnas den tillsättning av tjänsten som förvarsmasteriets kanslichef som bereddes medan detta utlåtande upprättades. Vid jämförelsen mellan sökandenas meriter och bedömningen av deras kompetens fästes stort avseende vid sökandenas förtrogenhet med förvaltningsområdets verksamhet samt med förvarsministeriets och dess kanslichefs uppgifter.

Alternativa sätt att genomföra lagstiftningsreformen

Begäran om utlåtande avser ett ställningstagande till de alternativa lösningar som inte ännu slagits fast i utkastet till lagförslag. Sådana frågor är bl.a. inrättandet av gemensamma chefstjänster vid statsrådet, placeringen av tjänsterna vid ministerierna och ämbetsverken samt fördelningen av löneanslagen.

Såsom framgår av det ovanstående ställer justitiekanslern sig i viss mån kritisk till de föreslagna bestämmelserna om utnämning och förordnande av den högsta statliga tjänstemannaledningen. Systemet kunde utvecklas utifrån den nuvarande grunden, med vederbörlig tonvikt på de ledningsfärdigheter som statens högsta tjänstemän förutsätts ha samt på chefsuppgiften, så dessa aspekter utreds i fråga om varje sökande. Om reformen genomförs understöder justitiekanslern av de föreslagna alternativen den mera decentraliserade modellen (sidorna 22–23 i den allmänna motiveringen). Justitiekanslerns ställningstagande är baserat på ministeriernas, de centrala ämbetsverkens och länsstyrelsernas samt de övriga av lagen omfattade ämbetsverkens lagstadgade autonoma ställning samt på ministeriernas övergripande ansvar för utvecklingen av sitt eget förvaltningsområde och ämbetsverkets ansvar för sina lagstadgade uppgifter.

I motiveringen till den föreslagna reformen understryks att de statliga ämbetsverken förutsätts verka enligt produktiva och ekonomiska principer. I handlingarna om utveckling av statens personalförvaltning understryks å andra sidan personalens roll för uppnåendet av ämbetsverkets resultat. Med denna utgångspunkt är det naturligt att ett självständigt ämbetsverk med resultatansvar måste ha realistiska möjligheter att påverka faktorer som berör personalstrukturen, antalet anställda, lönerna och förutsättningarna för att utföra arbetsuppgifterna.

LAGFÖRSLAGET OCH DETALJMOTIVERINGEN

2 § *Lagens tillämpningsområde*

Enligt 2 § 2 mom. 2 punkten i utkastet till lagförslaget är chefsuppgdrag som avses i lagen bl.a. uppdrag som avdelningschef vid ett ministerium och uppdrag som i fråga om tjänsteställningen motsvarar avdelningschefsuppdragen, på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen konstateras att uppdrag som motsvarar avdelningschefsuppdragen är desamma som föreskrivs i 28 § i statstjänstemannaförordningen. Det är i och för sig ändamålsenligt och eftersträfvansvärt att enhetliga begrepp används i statstjänstemannalagen och i den lag som det här är fråga om liksom även i övriga lagar samt att de i så stor utsträckning som möjligt sammanfaller i fråga om tillämpningsområdet. Till denna del är det emellertid skäl att fästa särskilt avseende vid syftet med de nämnda lagrummen.

I statstjänstemannalagens 26 § föreskrivs om uppsägningsgrunderna för de tjänstemän som nämns i lagrummet. De tjänstemän som nämnts i statstjänstemannalagens 26 § kan sägas upp på mera allmänna kriterier än andra tjänstemän (STL 25 §) ”då det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl till det”. Sådana i statstjänstemannalagens 26 § 3 punkten avsedda tjänster som till tjänsteställningen motsvarar en avdelningschefstjänst är enligt statstjänstemannaförordningens 28 § 1 mom. bl.a. riksförlikningsmannen (4 punkten) och en programdirektör (5 punkten). Tjänsten som riksförlikningsman fogades till förordningen genom en förordning (274/2000) som trädde i kraft 14.3.2000 och tjänsten som programdirektör genom en förordning (263/2003) som trädde i kraft 7.4.2003. Bakgrunden till att tjänsten som

riksförlikningsman fogades till förteckningen var orsaker som hade samband med förfarandet vid uppsägningen av den dåvarande riksförlikningsmannen. Den som innehar tjänsten som riksförlikningsman bör vara en person som förutsätts vara särskilt opartisk samt åtnjuta allmänt förtroende och auktoritet. Om de grundläggande förutsättningarna för tjänsteutövningen rubbas eller faller bort kan riksförlikningsmannen sägas upp i den ordning som föreskrivs i statstjänstemannalagens 26 §.

Tjänsten som riksförlikningsman är en specialtjänst som i enlighet med lagen om medling i arbetstvister (420/1962) har inrättats för medling i arbetstvister mellan arbetsgivare och arbetstagar och tjänstemän och för att främja relationerna mellan dem. För en framgångsrik skötsel av tjänsten som riksförlikningsman är det väsentligt att den som utses till tjänsten åtnjuter samtliga arbetsmarknadsparters förbehållslösa förtroende och uppfyller de yrkesmässiga kompetenskraven samt även i övrigt är en person som med den erfarenhet och kompetens som krävs för uppdraget. För skötseln av tjänsten som riksförlikningsman krävs det framför allt yrkesskicklighet och förhandlingsförmåga uttryckligen när det gäller medling i arbetstvister och annan kommunikation med arbetsmarknadsparterna. Det är klart att personen i fråga dessutom i enlighet med 2 § 1 punkten i förordningen om medling i arbetstvister (1205/1987) skall ha god förtroenhet med arbetslagstiftningen och arbetsmarknaden. Med tanke på syftet med utkastet till lagförslaget kan det konstateras att riksförlikningsmannens byrå har relativt få anställda och består av endast en juristsekreterare som är nödvändig med tanke på riksförlikningsmannens grunduppdrag samt byråpersonal. Till denna del hänvisas till det som i detaljmotiveringen till lagförslagets 2 § konstateras om konkursombudsmannen och dataombudsmannen, som också de är specialmyndigheter för ett visst område.

Samma avgränsning av den nya lagens tillämpningsområde gäller tjänsten som ett ministeriums programdirektör. Ministeriernas programdirektörer ansvarar inte för funktionella eller personaladministrativa uppgifter vid ministeriet. I tjänstehierarkin kan programdirektörerna visserligen jämföras med ministeriernas avdelningschefer men i fråga om uppdragets innehåll och ansvarsförhållanden skiljer sig tjänsterna fullständigt från varandra.

På de grunder som anförs ovan konstaterar justitiekanslern att tjänsten som riksförlikningsman och ett ministeriums programdirektör inte

är sådana i utkastet till lagförslaget avsedda tjänster i den högsta statliga tjänstemannaledningen eller höga chefsuppgifter som lagen i fråga till någon del kunde tillämpas på. Utgångspunkten när det gäller tillämpningsområdet för den föreslagna lagen kan anses vara statstjänstemannalagens 26 §, men redan i detaljmotiveringen till den föreslagna lagen bör det klart och tydligt konstateras att den statsrådsförordning som utfärdas med stöd av den inte gäller tjänsten som riksförlikningsman och inte heller tjänsterna som ministeriernas programdirektörer.

Det är uppenbart att lagen inte skall tillämpas på justitiekanslern och biträdande justitiekanslern. Sista meningen i detaljmotiveringen till lagförslaget 2 § är närmast informativ. Den kan enligt justitiekanslerns åsikt lämnas bort. Om meningen får kvarstå i motiveringstexten är det å andra sidan för undvikande av eventuella tolkningsoklarheter skäl att komplettera den med konstaterandet att lagen inte tillämpas på justitiekanslern och biträdande justitiekanslern *och inte heller på övriga tjänstemän vid justitiekanslersämbetet (tilläggsförslaget kursiverat)*.

3 § Förhållande till andra bestämmelser 11 § Anmälningförfarande

Enligt 3 § 1 mom. i utkastet till lagförslag skall på utnämning till tjänst tillämpas statstjänstemannalagen, om inte något annat bestäms i denna lag. I detaljmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen konstateras helt korrekt att statstjänstemannalagen innehåller allmänna bestämmelser om tjänsteutnämningar. Vidare konstateras i detaljmotiveringen att i 7–16 § i statstjänstemannaförordningen föreskrivs om ansöknings- och anmälningförfarandet när det gäller tjänster. I motiveringsutkastets följande mening konstateras emellertid att den föreslagna lagen ”ersätter tjänstemannaförordningens bestämmelser i fråga om de uppdrag som hör till lagens tillämpningsområde”. En sådan motiveringstext skulle vara inexact eller rentav vilseledande och bör sålunda korrigeras och kompletteras. Det är nämligen fråga om att den nya lagens uttryckliga bestämmelser ersätter statstjänstemannalagen och -förordningen. Statstjänstemannalagen och -förordningen tillämpas om den nya lagen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om saken. Denna princip gäller bl.a. ansökningsförfarandet. Ett öppet, offentligt, heltäckande och även i andra avseenden ändamålsenligt genomfört ansökningsförfarande är fortfarande ett viktigt skede

i en innehållsmässigt lyckad utnämning och med tanke på sökandenas rättssäkerhet, också när det gäller utnämningar inom den högsta statliga ledningen. Justitiekanslern har i sina utlåtanden och i samband med sin övervakning av statsrådet understrukit betydelsen av ett offentligt och öppet ansökningsförfarande också när det gäller andra tjänster än sådana som hör till tillämpningsområdet för statstjänstemannalagen.

Den nya lagen får inte i något avseende innebära en lindring av kravet på offentlighet, öppenhet, övergripande förfarande och jämbördigt bemötande av sökandena när det gäller ansökningsförfarandet för de högsta chefstjänsterna inom statsförvaltningen. Enligt 11 § i utkastet till lagförslag tillsätts chefstjänsterna och chefsuppgifterna genom öppet anmälningförfarande. Den statsrådsförordning som utfärdas med stöd av lagrummet skall också i andra avseenden uppfylla de ovan nämnda rättssäkerhetskraven när det gäller rekryteringsförfarandet för offentliga tjänster och uppdrag.

4 § Gemensamma tjänster

Förslaget till 4 § är ett av utkastets viktigaste bestämmelser och innebär en betydande principiell och rättslig förändring jämfört med nuläget. Detaljmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen är enligt justitiekanslerns åsikt alltför knapphändig och generellt utformad med beaktande av bestämmelsens principiella och rättsliga betydelse. Det är skäl att komplettera detaljmotiveringen till denna del. Som komplettering till den allmänna motiveringen är det skäl att i detaljmotiveringen till 4 § närmare redogöra för hur lagrummet skall tillämpas i praktiken. För att det skall vara möjligt att bilda sig en tydlig helhetsbild är det skäl att i motiveringen redogöra för hur det nya chefsrekryteringssystemet skall genomföras också till den del som bestämmelser tas in i en statsrådsförordning. Detta gäller t.ex. berednings- och föredragningsansvaret för ärendet som skall avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Av lagen och dess motivering borde framgå klara rättsregler bl.a. när det gäller principerna för inrättande och fastställande av antalet gemensamma chefstjänster inom statsförvaltningen och likaså när det gäller principerna för placering av chefstjänsterna. I motiveringen till lagförslaget är det också skäl att redogöra för lagens inverkan på behörighetsförhållandena mellan finansministeriet samt övriga ministerier och ämbetsverk.

Även om de vid finansministeriet inrättade högsta chefstjänsterna skulle vara gemensamma för statsförvaltningen, bör ministerierna och övriga ämbetsverk som omfattas av lagen ha sakliga möjligheter att påverka också ärenden som gäller de högsta chefstjänsterna, inte enbart uppdragen, eftersom det är fråga om ärenden som gäller respektive ämbetsverks egna viktigaste verksamhetsförutsättningar.

5 § Utnämning till tjänst

6 § Förordnande till uppdrag

Också dessa paragrafer skulle innebära en avsevärd legislativ förändring jämfört med nuläget och bestämmelserna skulle höra till de viktigaste med tanke på tillämpningen av den nya lagen. Det är därför skäl att komplettera och precisera detaljmotiveringen i dessa avseenden. Enligt föreslagna 5 § 1 mom. skulle statsrådet ha behörighet att utnämna till chefstjänster. Förfarandet med att förklara en tjänst ledig att sökas (anmälningsförfarandet), jämförelsen mellan sökandenas meriter och bedömningen av deras kompetens, förfarandet och prövningen i samband med tillsättningen i övrigt samt framläggandet av beslutsförslag för statsrådet har emellertid en avgörande betydelse för utnämningsbeslutets materiella giltighet och sökandenas rättssäkerhet. Det är därför skäl att i motiveringen till lagrummet konstatera vilket ministerium som ansvarar för beredningen av utnämningsärenden och föredragningen för statsrådet.

På motsvarande sätt borde det av motivering- en till föreslagna 6 § tydligare och mera detaljerat framgå hur förfarandet vid förordnande till uppdrag är utformat och i synnerhet dess tidsmässiga och materiella förhållande till tillsättningsförfarandet. Begreppens innebörd och inbördes förhållanden samt i synnerhet de i praktiken förekommande talrika alternativa situationerna kunde åskådliggöras med praktiska exempel.

Lagutkastet är i väsentliga avseenden såttillvida bristfälligt att det inte innehåller mera exakta bestämmelser om grunderna för en sådan tjänstemans rättsliga ställning som har utnämnts i enlighet med den nya lagen. Klarast och mest oproblematiskt från rättssäkerhetssynpunkt är den situationen att den som har utnämnts till en chefstjänst samtidigt förordnas också till ett chefsuppdrag. Det är skäl att i lagen ta in en kort konstaterande bestämmelse om grunderna för en sådan tjänstemans rättsliga ställning. Mera problematiska är däremot situationer där en person (på föredragning från finansministeriet)

har utnämnts till en chefstjänst men inte omedelbart (på föredragning från ministeriet) förordnats till något chefsuppdrag eller då beslutet om förordnandet inte förnyas efter att det gått ut. Av lagen borde tydligt framgå grunderna för sådana ledande tjänstemäns rättsliga ställning som försätts i denna situation. Till den del detta kan regleras genom förordning av statsrådet är det skäl att tydligt och öppet behandla frågan i lagens motiveringstext.

7 § Förordnande myndighet

Av utkastet till bestämmelsen framgår vilken instans som förordnar till chefsuppdrag. Såsom konstateras redan i samband med 4 § har den beredande och föredragande myndigheten ett betydande ansvar i ärenden som gäller förordnande till chefsuppdrag. För att man skall kunna bilda sig en uppfattning om det nya systemets funktion är det sålunda viktigt att fastställa vilken denna myndighet är. Det ankommer på finansministeriet att bereda och för statsrådet att föredra utnämningsärenden som gäller gemensamma chefstjänster, men det torde vara respektive substansministerium som ansvarar för att bereda beslut om chefsförordnanden och föredra dem för statsrådet eller republikens president. Det är skäl att uttryckligen konstatera detta i motive- ringstexten.

I lagutkastets 7 § 1 mom. föreskrivs att om den som förordnas till ett uppdrag inte innehar en chefstjänst utnämner presidenten honom eller henne till en sådan. Det är visserligen klart att en person som inte har utnämnts till en chefstjänst inte kan förordnas till ett chefsuppdrag. Tillämpningen av den nämnda meningen i bestämmelsen kan emellertid leda till ett undantag från huvudregeln när det gäller utnämningarnivån. En tjänsteman som i enlighet med huvudregeln i 4 § genom statsrådets beslut har utnämnts till en chefstjänst och förordnats t.ex. till ett uppdrag som avdelningschef vid ett ministerium kan senare genom beslut av republikens president förordnas t.ex. till uppdraget som ministeriets kanslichef. Om en person som skall förordnas till uppdraget som kanslichef vid ett ministerium (eller på motsvarande sätt till landshövding) däremot inte från förr innehar en chefstjänst, skall republikens president också fatta beslut om utnämningen till chefstjänsten. Detta förfarande är emellertid avsett att vara ett undantag från huvudregeln, men det skulle vara problematiskt med avseende på ett jämlikt bemötande av sökandena.

9 § Förordnande till nytt uppdrag

Det är i och för sig ingen nyhet inom förvaltningen att en myndighet har rätt att ensidigt förordna en tjänsteman till ett nytt uppdrag och att tjänstemannen är skyldig att ta emot det nya uppdraget. Detta är ett vedertaget förfarande bl.a. inom utrikesförvaltningen och försvarsmakten. En tjänsteman som söker sig till dessa förvaltningsområden vet redan på förhand att karriären innebär dels utnämningsbeslut och dels arbetsgivarens ensidiga uppdragsförordnanden. Förfarandet med uppdragsförordnanden används också inom andra förvaltningssektorer på så sätt att särskilda chefstjänster inte inrättas för enheter under avdelningsnivån – i stället förordnas en tjänsteman vid enheten till enhetschef. Arbetsgivaren kan vid behov ensidigt återkalla ett sådant förordnande.

Också de som söker chefstjänster i enlighet med den nya lagen får på förhand veta att flyttning mellan olika uppdrag utgör en väsentlig del av det nya systemet. Till de nuvarande systemen med uppdragsförordnanden hör emellertid i allmänhet samtidigt en viss karriärutveckling. Till de grundläggande dragen i det nya systemet för utnämningar och uppdragsförordnanden inom den högsta tjänstemannaledningen hör däremot att en tjänstemans nya förordnande bedöms på basis av den förmåga som tjänstemannen visat och de resultat som tjänstemannen har uppnått i sitt föregående uppdrag. Om resultaten inte uppfyller förväntningarna kan tjänstemannen flyttas nedåt i hierarkin, till anspråkslösare och yrkesmässigt mindre krävande uppdrag inom samma eller ett annat ämbetsverk.

Såsom ovan konstateras är avsikten att också chefsuppdrag skall tillsättas genom öppet anmälningsförfarande (11 §). Det är skäl att i motiveringen till lagförslaget redogöra för förhållandet mellan 9 § som gäller en myndighets rätt att ensidigt förordna till uppdrag och 11 § som gäller tillsättning av uppdrag genom öppet anmälningsförfarande. Utifrån en bedömning av lagutkastets paragraftekster torde avsikten vara den att till ett vakant uppdrag (genom en myndighets ensidiga beslut) kan förordnas också någon annan än en person som har anmält sig i enlighet med lagens 11 §. Systemet kan eventuellt fungera klanderfritt utan några rättssäkerhetsproblem i sådana fall där det är fråga om att till ett mera krävande uppdrag förordna en tjänsteman som i sitt tidigare uppdrag visat förmåga och goda arbetsresultat. Om det däremot är fråga om att flytta en tjänsteman nedåt i hierarkin, till ett yrkesmässigt mera

anspråkslöst uppdrag eller till ett helt annat verk kan förfarandet bli problematiskt både för den som förordnas till uppdraget genom ett ensidigt beslut och för dem som har anmält sig till uppdraget i enlighet med lagens 11 §.

Det är en i och för sig godtagbar målsättning för det allmänna att se till att personer som förordnats till uppdrag inom den högsta ledningen också har uppgifter som motsvarar deras kompetens och förmåga samt att vid behov omplacera dem. Det är å andra sidan en lagstadgad skyldighet att, i samband med beredningen och föredragningen av varje enskilt ärende som gäller föredragning av uppdragsförordnanden för statsrådet eller republikens president, se till att den person som förordnas till uppdraget är kompetentast och mest meriterad med beaktande av behörighetsvillkoren för den högsta ledningen, uppdragets svårighetsgrad och eventuella specialkrav samt de allmänna utnämningsgrunderna i grundlagens 125 §. Detta krav som bygger på den grundläggande rätten till jämlikhet och på de allmänna utnämningsgrunderna för tjänster kan aktualiseras i sådana framtida konkreta fall där flera högt meriterade och kompetenta sökande har anmält sig till ett uppdrag, men ett annat verk samtidigt har ett i och för sig på godtagbara skäl baserat behov att flytta en tjänsteman inom sin högsta ledning till andra uppgifter.

10 § Behörighetsvillkor vid utnämning till tjänst och förordnade till uppdrag

I detaljmotiveringen framhålls den materiella och rättsliga betydelsen av ett öppet ansökningsförfarande när det gäller tjänster och uppdrag. Det är uttryckligen fråga om att utöver de lagstadgade behörighetsvillkoren fastställa också de särskilda villkor som ansluter sig till ett uppdrag redan innan detta utlyses, och dessa krav tas in i meddelandet om det vakanta uppdraget. Samma krav gäller beskrivningarna av verksamhetsförutsättningarna och ansvarsområdet som avses i lagutkastets 10 § 2 mom., eftersom det också i dessa är fråga om bedömning av de lagstadgade kriterierna för uppdragsförordnanden. Därför skall också dessa fastställas innan uppdraget utlyses och i tillräcklig utsträckning nämnas i kungörelsen om att uppdraget är vakant. I detaljmotiveringen till lagutkastet 10 § 2 mom. konstateras emellertid till denna del att ”vid den situationsbedömning som görs före valet måste man fastställa den nivå som krävs i det aktuella

uppdraget”. Det öppenhetskrav som skall iakttagas i ärenden som gäller uppdragsförordnanden och likaså i klassiska ärenden som gäller tjänsteutnämningar förutsätter såväl i ärenden som gäller uppdragsförordnanden som i ärenden som gäller tjänsteutnämningar att de för beslutsprövningen väsentliga kriterierna fastställs och offentliggörs på förhand. I annat fall kan det inte heller i utnämningsspromemorian åberopas som beslutsmotivering.

13 § Den högsta ledningens stödenhet

Den stödenhet för den högsta ledningen som inrättas vid finansministeriet skall bistå ministerierna vid tillsättningen av chefstjänster och chefsuppdrag. Det är skäl att betona att vederbörande ministerium bär det rättsliga ansvaret i ärenden som gäller uppdragsförordnanden. Det är också i övrigt skäl att understryka ministeriernas och ämbetsverkens egen ställning och ansvar, eftersom det sist och slutligen är fråga om organiseringen av deras högsta ledning och om deras personal.

Det är klart att den högsta ledningens stödenhet inte över huvud taget kan äventyra förverkligandet av det på grundlagens 125 § baserade grundläggande kravet att till varje statlig tjänst och varje statligt uppdrag skall utnämnas den mest kompetenta och meriterade av dem som anmält sig. Med hänvisning till det som justitiekanslern anför ovan i samband med 9 § upprepar justitiekanslern att inte heller åtgärder som vidtas av den högsta ledningens stödenhet får bidra till att sådana situationer uppkommer att en person som är mindre meriterad och kompetent än de övriga som anmält sig till ett uppdrag flyttas från ett chefsuppdrag till ett annat.

Den uppgift för stödenheten som nämns i lagutkastets 13 § 2 punkten torde avse s.k. headhunting som blir allt vanligare inom statsförvaltningen. Denna typ av verksamhet har i begränsad utsträckning anlitats i fråga om vissa specialtjänster. Det är emellertid fortfarande fråga om rekrytering av sådana kompetenta och meriterade personer som eventuellt inte annars skulle söka sig till en viss tjänst eller ett visst uppdrag.

Den högsta ledningens stödenhet är en ministerieenhet utan någon rättslig beslutanderätt. Däremot har den karaktären av ett viktigt samarbetsorgan mellan ministerierna. Innan en eventuell proposition avläts är det skäl att ytterligare undersöka möjligheten att ta in bestämmelsen

om stödenhetens uppgifter i en stadsrådsförordning.

Statsrådets förordning om statens högsta tjänstemannaledning

1 §

Såsom konstateras i detaljmotiveringen till lagutkastets 2 § 2 mom. är avsikten att begreppet ”uppdrag som motsvarar uppdragen som avdelningschef vid ett ministerium” skall vara desamma som i statstjänstemannaförordningens 28 §. I fråga om statstjänstemannaförordningens 28 § 1 mom. 4 och 5 punkten och omnämnandena om riksförlikningsmannen och programdirektören hänvisar justitiekanslern till det som justitiekanslern anför ovan i samband med lagutkastets 2 § 2 mom. Med beaktande av de nämnda tjänsternas speciella karaktär kan det inte anses förenligt med lagens grundläggande syfte att hänföra de nämnda tjänsterna till den nya lagens bestämmelse om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning.

I förordningens 1 § 1 punkten nämns som ett sådant i 2 § avsett uppdrag som lagen likväl inte skall tillämpas på ”ministeriets statssekreterare”. Detta begrepp torde avse framförallt sådana i 6 § 2 mom. (1187/2004) i lagen om statsrådet nämnda statssekreterare som utnämns för att biträda andra ministrar än statsministern. Dessa statssekreterare liksom även den statssekreterare (statssekreteraren vid statsrådets kansli) som i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om statsrådet utnämns för att biträda statsministern, utnämns för statsministerns och ministerns mandatperiod. Det faller sig därför naturligt att lagen i fråga inte skall gälla de nämnda statssekreterarna.

Statssekreteraren verkar vid finansministeriet som den högsta tjänstemannen, motsvarande kanslichef. Den nuvarande innehavaren av tjänsten har enligt lagens ikraftträdelsebestämmelse rätt att fortsätta i sin tjänst tills perioden löper ut. Senast i det skedet är det skäl att säkerställa att lagen gäller också den statssekreterare som är finansministeriets högsta tjänsteman.

Lagutkastets 2 § 2 mom. 2 punkten gäller tjänstemännen vid ett ministerium. De tjänster som räknas upp i det till lagutkastet fogade förordningsutkastets 1 § 3 och 4 punkten är emellertid inte ministerietjänster. Det finns ingen anledning att tillämpa lagen på sådana uppdrag som nämns i förordningens 1 § 3 och 4 punkten, men bestämmelserna om saken borde utformas på ett i lagstiftningstekniskt hänseende oklanderligt sätt.

Gränsdragningen mellan korruption och gästfrihet

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas
inledningsanförande på kanslichefsmötet
29.8.2005

De centrala normerna för gränsdragningen mellan mottagande av klandervärd förplägnad respektive godtagbar gästfrihet finns i strafflagens 40 kap. 3 § samt i statstjänstemannalagens 15 §.

I strafflagens 40 kap. 3 § föreskrivs (något förkortat): En tjänsteman som för egen eller för någon annans räkning tar emot eller godtar en gåva eller någon annan förmån eller godkänner ett erbjudande om en sådan så att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet, skall dömas för mutförseelse.

I statstjänstemannalagens 15 § ingår en motsvarande bestämmelse med ännu strängare krav när det gäller tillåtet förfarande: En tjänsteman får inte fördra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

En tjänsteman som bryter mot den sistnämnda bestämmelsen kan dömas för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 § (om de övriga i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda, inklusive förutsättningen att obetydlighetströskeln har överskridits). Även om något straffrättsligt ansvar inte skulle aktualiseras kan en tjänstemans förfarande i enlighet med statstjänstemannalagens 15 § vara klandervärd från rättslig synpunkt t.ex. i det avseendet att det föranleder åtgärder från de högsta laglighetsövervakarnas sida (anmärkning och meddelade av uppfattning i klandrande syfte).

Både när det gäller strafflagens bestämmelse om mutförseelse och statstjänstemannalagens 15 § är skyddsobjektet förtroendet för myndigheternas verksamhet. En hörnsten för rättsstaten är att myndigheternas verksamhet är baserad på lag. Denna hörnsten hålls upprätt endast när medborgarna litar på myndigheternas verksamhet – dvs. på att den är fri från ovidkommande bevekelsegrunder.

Det finns inga allmänna kriterier för när en tjänstemans förfarande äventyrar det förtroende som avses i strafflagens 40 kap. 3 § eller statstjänstemannalagens 15 §. Denna straffrättsliga bedömning görs av en domstol. Vilka kriterier som är relevanta när det gäller gränsdragningen

en för vad som är tillåtet respektive förbjudet framgår framförallt av högsta domstolens avgöranden. Det är emellertid skäl att framhålla att denna bedömning i sista hand måste göras med beaktande av särdragen i det enskilda fallet. Detsamma gäller sådana fall som avgörs av de högsta laglighetsövervakarna: de kan ge allmän vägledning men de är inte i sig några egentliga rekommendationer för tolkningen i framtida fall.

Av dessa orsaker kan jag inte i egenskap av övervakare av lagligheten i myndigheternas verksamhet ge några konkreta och tillräckligt allmängiltiga anvisningar om gränsdragningen mellan förbjudna förmåner och tillåten gästfrihet. Det ingår inte över huvud taget i den högsta laglighetsövervakarens roll att ge abstrakta rekommendationer om lagtolkning.

Vissa synpunkter kan emellertid anläggas på denna fråga.

En utgångspunkt är den princip som förre justitiekanslern Kaj Korte framförde på föreningen Förvaltningsjuristers årsfest 1982: En tjänsteman måste på normalt sätt få umgås med andra människor. Men om tjänstemannen inte förstår när den som bjuder på förplägnad eller ger en gåva uppenbarligen har baktankar, har tjänstemannen inte den omdömesförmåga som tjänsten förutsätter.

I dagens läge kunde den av Korte utformade principen lyda på följande sätt: En tjänsteman skall i första hand själv bedöma i vilken mån han eller hon kan ta emot gästfrihet utan att detta väcker befogade misstankar mot myndighetsverksamheten.

Jag skulle tro att en tjänsteman är på det klara med sin ställning kan bedöma när han eller hon närmar sig farozonen. Ett lämpligt test är att tänka sig att förfarandet offentliggörs t.ex. i televisionens kvällsnyheter eller i dagstidningarna. Om tjänstemannen anar att förfarandet inte skulle tåla dagsljus och att det skulle vara svårt att på ett trovärdigt och juridiskt godtagbart sätt motivera mottagandet av gästfriheten, är det klokast att avböja den.

Hänvisningen till offentligheten betyder inte att den enskilde tjänstemannen skall låta sig styras av löpsedlarna. Det finns alltid människor som misstänker allt och alla för konspirationer och rofferi. I detta sammanhang avser jag uttryckligen människor som är utrustade med normal omdömesförmåga. Det är också här i sista hand fråga om öppenhet.

I synnerhet när det gäller att inom känsliga förvaltningsområden dra upp gränsen mellan korruption och gästfrihet kan chefsnivån genom

att slå fast riktlinjer säkerställa att den enskilde tjänstemannens samvete inte trubbas av. I synnerhet för nya tjänstemän (t.ex. vid rekryteringar utanför den traditionella tjänstemannakarriären) kan det vara skäl att understryka principerna för en tjänstemans uppträdande.

Jag vill här nämna några exempel på kriterier som det är skäl att beakta. Observera att kriteriernas vikt kan variera beroende på helhets-situationen.

– En fråga som ibland diskuteras är om det är skäl att fastställa gränser i euro. Jag tror inte att en sådan oflexibel reglering skulle fungera. I vissa fall kan mottagandet av t.o.m. en obetydlig förmån innebära en risk. Bifogande av en sedel till en ansökan för att påskynda behandlingen måste otvivelaktigt bedömas i enlighet med mutbestäm-melserna. Däremot kan det vara godtagbart att bjuda på och ta emot mångdubbelt värdefullare gästfrihet. Otvivelaktigt finns det också en eu-rogräns såtillvida att det alltid är förbjudet att ta emot en synnerligen värdefull förmån. En bra tumregel torde vara att ju värdefullare förmån det är fråga om desto större försiktighet är det skäl att iakttä och desto större uppmärksamhet är det skäl att fästa vid andra aspekter som eventuellt innebär att förplägnaden måste ifrågasättas.

– Ett viktigt kriterium är relationen mellan den som erbjuder en förmån och tjänstemannens tjänsteutövning. Om en tjänsteman som tar emot en förmån t.ex. fattar beslut som är relevanta för den som erbjuder förmånen är konstellationen ytterst känslig för motiverade misstankar.

– Det är skäl att fästa avseende också vid den situation i vilken gästfriheten tas emot – dvs. hur naturlig konstellation det är fråga om. Att bjuda på en arbetslunch i samband med förhandlingar är en helt annan sak än att som part i en process bjuda domstolsledamöterna på förplägnad i ett slutet kabinett.

– Det är också skäl att komma ihåg att den omständigheten att det inom en bransch råder en viss praxis när det gäller förplägnad inte i sig fråntar tjänstemannen allt ansvar. I mutmål har det upprepade gånger konstaterats att en tjänsteman inte kan frita sig från ansvar genom att åberopa landets sed inom en viss bransch. En viss betydelse måste å andra sidan tillmätas den i samhället allmänt godtagna kulturen i fråga om gästfrihet och artighet. I vissa fall kan det vara godtagbart att låta sig bjudas på en teaterkväll och skälig förplägnad. Men om värden meddelar att han betalar också resorna och inkvarteringen kan man redan undra vad som hindrar att tjänsteman själv svarar för dessa kostnader.

Det är skäl att beakta att gränsdragningen mellan otillåten förplägnad och tillåten gästfrihet i allmänhet måste göras som en samlad avvägning av flera kriterier. Ju känsligare förhållandet är mellan den som bjuder och tjänstemannen, desto mindre förmån räcker för att väcka befo-gade misstankar.

En tjänsteman som har den minsta betänklighet när det gäller ett erbjudande om gästfrihet måste ställa sig tre frågor:

- Varför blir jag erbjuden denna förmån?
- Vilka motiv har jag att ta emot erbjudandet?
- Hur skulle saken se ut i offentligheten?

Utredning om grundläggande utbildning för omhändertagna barn

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko
Jonkkas beslut 5.9.2005, dnr 3/50/04

ANHÄNGIGGÖRANDE AV ÄRENDET

Enligt en dagstidningsartikel går allt flera omhändertagna barn inte på normalt sätt i skola utan får hemundervisning i det familjehem eller den barnskyddsanstalt där de placerats. Enligt artikeln har det t.o.m. förekommit att kommunen förbjudit omhändertagna barn att gå i skola. I artikeln påtalas också brister i övervakningen av hemundervisningen för omhändertagna barn.

Biträdande justitiekanslern ansåg med anledning av tidningsartikeln och de uppgifter som inledningsvis inhämtats i ärendet att det var skäl att utreda om det finns brister i förverkligandet av rätten till grundläggande utbildning för omhändertagna barn som placerats i familjehem och barnskyddsanstalter och om det i kommunernas förfarande när det gäller skyldigheten att ordna undervisning i enlighet med lagen om grundläggande utbildning förekommit försummelser eller annat sådant förfarande som laglighetsövervakaren borde ingripa i.

UTREDNINGAR

Undervisningsministeriet inkom på begäran av biträdande justitiekanslern med utredning. Denna bestod av undervisningsministeriets yttrande samt av utredningar från kommuner, familjehem och barnskyddsanstalter som länsstyrelserna tillställt undervisningsministeriet.

Länsstyrelserna sände frågeformulär till 456 kommuner. Svarsprocenten blev 76 då sammanlagt 346 kommuner svarade. Frågeformulär sändes också till 456 familjehem och anstalter. Svarsprocenten blev 82 då sammanlagt 373 svar inkom. Familjehemmen och anstalterna visade sålunda större aktivitet än kommunerna när det gällde att besvara länsstyrelsernas förfrågan.

AVGÖRANDE

Sifferuppgifter

Av utredningen framgick att 2 244 barn och ungdomar var placerade i familjehem och anstalter och att 1 664 av dessa var i läropliktig ålder. Av dem som var i läropliktig ålder fick 279, dvs. ca 17 % hemundervisning.

Det fanns inga fullständiga uppgifter om dem som placerats i privata familjer. Undervisningsministeriet konstaterade att kommunernas socialväsande i allmänhet har uppgifter om barn som omhändertagits och placerats av socialnämnden men att det saknas uppgifter om sådana av andra kommuner placerade barn som bor på kommunens område. I flera fall har inte heller kommunens skolväsande några uppgifter om placerade barn. Av denna anledning är de uppgifter som kommunerna och anstalterna lämnat till länsstyrelserna bristfälliga och de är inte heller sinsemellan jämförbara.

Frågor i anslutning till genomförandet av grundläggande utbildning

Det omfattande ämnet och den tillgängliga utredningen gav i detta sammanhang ingen möjlighet till bedömning av enskilda fall, utan avgörandet gäller närmast allmänna iakttagelser och bedömningar.

Även om beslutet uttryckligen behandlar den grundläggande utbildningen för omhändertagna barn som placerats i vård utanför sin hemkommun, gäller liknande problem sannolikt också barn som placerats i familjehem/anstalter genom stödåtgärder inom den öppna vården.

Länsstyrelsernas utredningar väckte framförallt följande frågor om den grundläggande utbildningen för barn som placerats med stöd av barnskyddslagen.

Deltagande i grundläggande utbildning som ordnas av en skola

Enligt länsstyrelsernas utredningar hade rätten till grundläggande utbildning för omhändertagna barn som placerats i familjehem och barnskyddsanstalter förverkligats på många olika sätt. Merparten av barnen gick i grundskola. Den grundläggande utbildning som omhändertagna barn och ungdomar fick i skolan genomfördes i allmänhet på det sätt som avses i lagen.

I de svar som inkom till länsstyrelserna underströks det faktum att det är fråga om barn och ungdomar med många problem, i synnerhet sociala och psykiska. Dessa svårigheter återverkar på deras möjligheter att fullgöra sin läroplikt på så sätt att kommunernas grundskolor inte alltid har beredskap att ordna sådan undervisning för dessa barn och ungdomar som i alla avseenden motsvarar lagen och förordningen om grundläggande utbildning.

Enligt utredningarna råder det framförallt inom specialundervisningen brist på platser och resurser och det är därför svårt att ordna särskilda stödtjänster och biträdestjänster.

Av anstalternas svar framgick att barn och ungdomar sänds hem från skolan för s.k. hemundervisningsperioder, vilket innebär att undervisningen sker på anstaltens ansvar. Enligt utlåtandet från Södra Finlands länsstyrelse tröttnar skolpersonalen på upprepade problem med samma elever, vilket leder till att eleverna permitteras, sjukskrivs eller konstateras sakna förutsättningar att gå i skola. I sådana situationer får eleverna bl.a. hemundervisning i anstalten eller av en skollärare i några timmars undervisningsperioder. I regel får eleverna också i dessa fall av undervisningsväsendet löfte om läroböcker och annat läromaterial.

Södra Finlands länsstyrelse konstaterar att placering av omhändertagna barn inte är en permanent åtgärd, vilket innebär avbrott i undervisningen. För barn som blivit placerade mitt under året är det svårt att ordna undervisning på en plats eller i en form som motsvarar barnets behov. I undantagsfall har rektorn vägrat ta emot ett barn i sin skola och när anstalterna förhandlar om ordnandet av undervisning vet de inte alltid tillräckligt om de rättigheter som eleverna har.

Hemundervisning

Enligt utlåtandet från Västra Finlands länsstyrelse har ett antal stora städer som sin gemen-

samma ståndpunkt konstaterat att det varje år förekommer ett stort antal fall där den kommun där enheten för vård utom hemmet är belägen vägrar att ta på sig ansvaret för att ordna undervisning för ett omhändertaget barn. Detta leder till undervisningsarrangemang av skiftande slag och synnerligen varierande nivåer. Enligt länsstyrelsens åsikt är det i vissa fall motiverat att ordna undervisning vid en enhet för vård utom hemmet. Länsstyrelsen anser att undervisningen i sådana fall borde koncentreras till vissa specialenheter som beviljas tillstånd att hålla privatskolor.

Enligt länsstyrelsernas utredningar kunde klara brister konstateras i fråga om hemundervisningen för omhändertagna barn och ungdomar. Hemundervisningens timantal förefaller vara klart mindre än i grundläggande utbildning som ordnas av kommunen. Dessutom framgick det enligt åtminstone Södra Finlands och Uleåborgs länsstyrelser utredningar av anstaltens svar att de antal veckotimmar som förutsätts i statsrådets timfördelningsförfordning inte alltid iakttagits vid hemundervisningen och att undervisningspersonalen inte alltid uppfyller behörighetsvillkoren. T.ex. enligt Uleåborgs länsstyrelses utredning gavs undervisningen i familjehem bl.a. av personer med närvårdar-, socialpedagog- och diakoniutbildning, av en pedagogiestuderande och av en person som enbart avlagt studentexamen. Liknande uppgifter förekommer åtminstone i någon mån också i de övriga länen.

Enligt Södra Finlands länsstyrelses utredning om svenskspråkiga omhändertagna barn hade det inte kommit till länsstyrelsens kännedom att svenskspråkiga barn blivit utan grundläggande utbildning eller placerats i finskspråkiga skolor. Den omständigheten att de flesta familjer och barnskyddsanstalter är finskspråkiga ger emellertid länsstyrelsen anledning att ställa frågan om svenskspråkiga barn i dessa fall får tillräckligt stöd.

Av utredningarna framgick att familjehemmen eller anstalterna i vissa fall hade varit tvungna att utöver undervisningen ordna också bespisningen och uppenbarligen också skolhälsovården.

Brister i informationen

Av undervisningsministeriets samt länsstyrelsernas utredningar framgick att informationen mellan den sändande och den mottagande kommunen är otillräcklig när det gäller beslut om placering av omhändertagna barn och ungdomar utom hemmet samt uppgifter om eleverna. Det

förekommer brister i samarbetet mellan kommunernas undervisnings- och socialväsande liksom även i samarbetet mellan de kommunala myndigheter som placerar och tar emot omhändertagna barn och ungdomar. Kommunernas socialväsande har inte alltid kännedom om barn som placerats i andra kommuner och bor på kommunens område. I flera fall har inte heller kommunens skolväsande uppgifter om alla placerade barn, trots att kommunen i enlighet med lagen om grundläggande utbildning borde ordna grundläggande utbildning för placerade barn och övervaka deras framsteg.

T.ex. enligt Södra Finlands länsstyrelses utredning framgick det av kommunernas svar och samtal om förfrågan att kommunernas socialväsande känner till de barn som den egna kommunen omhändertagit men att de inte har noggranna uppgifter om omhändertagna barn som andra kommuner placerat på deras område.

Kostnader

Flera länsstyrelser, bl.a. Västra Finlands länsstyrelse konstaterar i sina utredningar att det ofta är oklart både för kommunerna och anstalterna vem som svarar för kostnaderna för elever som placerats i en annan kommun. Kostnadsfrågorna aktualiseras framförallt när det gäller elever som behöver särskilt stöd eller ett biträde för sin skolgång. Länsstyrelserna anser att kostnaderna ofta är oskäliga för små kommuner som ansvarar för ordnande av utbildning och att det är skäl att precisera fördelningen av kostnadsansvaret. Åtminstone av de svar som inkom till Södra Finlands länsstyrelse framgick det att anstalterna debiterar utbildningskostnaderna hos den placerande kommunen i form av vårdkostnader, eftersom den kommun där anstalten är belägen endast i vissa fall betalar en del eller hela utbildningen.

Södra Finlands länsstyrelse uppger att flera kommuner och anstalter i sina svar som en lösning föreslagit en sådan ändring av kostnadsansvaret och statsandelssystemet att åtminstone statsandelen för undervisningsväsendet skall betalas till hemkommunen och inte till den kommun där enheten för vård utom hemmet är belägen. Länsstyrelsen anser det vara skäl att understödja dessa synpunkter på ändring av statsandelssystemet och det är skäl att så snart som möjligt skapa ett riksomfattande system för fördelning av kostnadsansvaret. Också de övriga länsstyrelserna framför liknande synpunkter.

Södra Finlands länsstyrelse anser att statsandelssystemet för närvarande inte heller i tillräcklig utsträckning beaktar de tilläggskostnader som orsakas av att det ordnas undervisning för missanpassade barn eller barn som följer en anpassad läroplan.

Södra Finlands länsstyrelse anser också att det i samband med att barnskyddsanstalter eller familjehem inrättas är skäl att uppmärksamma kommunens storlek och antalet redan existerande anstalter. Anstalterna borde vara jämnt fördelade över hela landet och särskild uppmärksamhet borde fästas vid små kommuners resurser och möjligheter att ordna specialundervisning. Länsstyrelsen föreslog att för undervisningen av omhändertagna barn utarbetas en avtalsmall som upptar alla de omständigheter som det är skäl att avtala om vid placeringen av barn i läropliktig ålder. Av avtalsmodellen borde också framgå vilka som ansvarar för kostnaderna för ordnandet av undervisningen. Varje kommun borde dessutom informera socialväsendet och de anstalter som verkar på dess område om utbildningstjänsterna i kommunen.

Slutsatser

Även om den grundläggande utbildningen för barn som placerats i familjehem och barnskyddsanstalter enligt vad som utretts på det hela taget förefaller ha ordnats så som lagen förutsätter framkom i samband med utredningen å andra sidan också oroväckande uppgifter om vissa systematiska problem. Problemen gällde framförallt ordnandet av hemundervisning.

Att barn och ungdomar av de skäl som nämns i utredningen blir utan skolundervisning kan redan i sig anses vara ett missförhållande som kräver åtgärder. Av länsstyrelsernas utredningar framgick att det förekommer stora skillnader i de personers pedagogiska behörighet som ger hemundervisning och likaså i antalet undervisningstimmar per vecka. Den bedömningen kunde sålunda göras att det fanns kvalitativa och kvantitativa brister i hemundervisningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i ärendet var fråga om jämlikheten som garanteras i grundlagens 6 § och om den i grundlagens 16 § föreskrivna rätten till grundläggande utbildning samt även om de kulturella rättigheter som avses i konventionen om barnets rättigheter.

Vid bedömningen av situationen är det även skäl att notera det faktum att alla kommuner och anstalter inte besvarade länsstyrelsernas begäran om utredning.

Av utredningen kunde den slutsatsen dras att en del av problemen gällde informationen och sålunda var av ett sådant slag att kommunerna kunde påverka dem genom att justera och effektivisera sina verksamhetsrutiner.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att förbättra kommunernas interna information mellan undervisningsväsendet och socialväsendet. I syfte att förbättra informationen är det också skäl att förbättra samarbetet mellan myndigheterna i den placerande respektive den mottagande kommunen. Med tanke på kommunernas lagstadgade skyldigheter är det oacceptabelt att en kommuns skolväsende inte har kännedom om vilka barn i skolåldern som bor på dess område.

Av utredningen framgick att ett annat betydande problem vid sidan av bristerna i informationen var avsaknaden av klara spelregler, vilket ledde till ovisshet.

Undervisningsministeriet konstaterade i sitt yttrande att det råder en hel del ovisshet mellan de placerande och de mottagande kommunerna om fördelningen av kostnaderna för verkställigheten av läroplikten. Denna ovisshet understryks framförallt i fråga om elever som behöver särskilt stöd och service – dessas andel är relativt stor inom den grupp som placerats i vård utom hemmet. T.ex. Östra Finlands länsstyrelse anför i sin utredning att kommunerna har haft divergerande tolkningar när det gäller vem som skall betala lönekostnaderna för skolgångsbiträden – den kommun som placerat barnet eller den kommun där barnet har placerats och som är barnets bostadskommun.

Också mellan kommunerna och anstalterna/familjehemmen förekom det tydligen ovisshet och varierande praxis i fråga om produktionen av tjänster och fördelningen av kostnaderna. Som exempel kan nämnas att ett familjehem/en anstalt i Uleåborgs län klagade över "att det inte är rätt att familjehemmet/anstalten måste betala lärarens och skolgångsbiträdets lön + övriga lönekostnader, medan kommunen fick statsandelen".

Av utredningarna kunde man dra den slutsatsen att en av de frågor som orsakade mest missnöje var frågan om statsandelen. Det ansågs över huvud taget vara problematiskt att statsandelen bestämdes på basis av redovisningsdagen (20.9). Enligt Västra Finlands länsstyrelses utredning har det kunnat gå också så att "ingen kommun får statandel, vilket innebär att placeringskommunen ansvarar för kostnaderna i sin helhet".

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan denna typ av problem uppenbarligen delvis lösas på så sätt att kommunerna sinsemellan samt kommunerna och familjehemmen/anstalterna från första början kommer överens om hur kostnaderna skall fördelas och de utbildningsrelaterade tjänsterna produceras. Enligt undervisningsministeriet finns det inga legislativa hinder för att kommunerna kommer överens om fördelningen av kostnaderna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ett friktionsfritt samarbete mellan placeringskommunens socialväsande, familjehemmet/anstalten och den mottagande kommunens skolväsande har en avgörande betydelse när det gäller att säkerställa ett lagenligt förverkligande av grundläggande utbildning för den specialgrupp som det här är fråga om. Ett sådant system med avtalsmodeller som Södra Finlands länsstyrelse nämner skulle otvivelaktigt vara till nytta för enhetligheten.

Av utredningen framgår att det fanns tydliga tecken också på att lagstiftningen till de delar som det här är fråga om är så otydligt och t.o.m. bristfällig att den ger upphov till tolkningsproblem. Östra Finlands länsstyrelse konstaterar t.ex. följande: "I synnerhet de ansvarsfrågor som i enlighet med 26 § i lagen om grundläggande utbildning ansluter sig till läroplikten är ofta oklara såväl för kommunernas skol- och socialmyndigheter som för familjehemmen/anstalterna."

Lagstiftningen om grundläggande utbildning och om statsandelen för denna beaktar enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte i tillräcklig utsträckning de specialfrågor som sammanhänger med ordnandet av undervisning för barn som placerats i familjehem/anstalter. Det vore framförallt skäl att utreda behovet att justera lagstiftningen i fråga om ansvaret för undervisningen, uppföljningen av undervisningen samt fördelningen av kostnaderna. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det också vara motiverat att utreda hur länsstyrelsernas roll kunde utvecklas och förstärkas i syfte att effektivisera uppföljningen av undervisningen i familjehem/anstalter.

Åtgärder

Rätten till grundläggande utbildning tryggas i grundlagen på ett jämlikt sätt för alla barn. Det allmänna skall se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Detta understryker enligt biträdande justitiekanslern de ansvariga instans-

ernas – dvs. respektive kommuners och länsstyrelsernas samt undervisningsministeriets – skyldighet att var för sig utreda hur de med de medel som de har till sitt förfogande så effektivt som möjligt kan rätta till de missförhållanden som nämns i detta beslut och som framgår av de utredningar som ligger till grund för beslutet.

Biträdande justitiekanslern har för kännedom meddelat undervisningsministeriet de iakttagelser och uppfattningar som framgår av beslutet. Han bad ministeriet före utgången av år 2005 meddela vilka åtgärder det ansåg vara motiverade i ärendet.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut också till länsstyrelserna för kännedom. Han bad länsstyrelserna före utgången av år 2005 meddela vilka åtgärder de ansåg det vara skäl att vidta uttryckligen i syfte att säkerställa den grundläggande utbildningen och utveckla uppföljningen av denna. Biträdande justitiekanslern bad vidare länsstyrelserna för kännedom meddela kommunerna sina uppfattningar om möjligheterna att förbättra informationen inom och mellan kommunerna samt om ansvaret för uppföljning av den grundläggande utbildningen.

Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut för kännedom också till social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund.

Länsstyrelserna upprepade i sina svar vad de tidigare anfört och framförde även kompletterande synpunkter på frågor i anslutning till grundutbildningen för omhändertagna barn. Länsstyrelserna ansåg sig inte ha möjlighet att ingripa i missförhållanden som gäller omhändertagna barns skolgång annat än i samband med klagomål.

Undervisningsministeriet meddelade i sitt till biträdande justitiekanslern riktade brev att det förhandlar med utbildningsstyrelsen om en ökning av informationshandledningen. Ministeriet meddelade att det undersöker hur man kunde stärka länsstyrelsernas roll då det gäller effektivisering av övervakningen av den undervisning som ges i familjehem och barnskyddsanstalter och stärkande av det kommunala skolväsendets roll. Ministeriet sade sig också utreda hur det kommunala finansieringsansvaret mellan placeringskommunen och den placerande kommunen kunde fås att fungera rättvisare än i dag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han ansåg undervisningsministeriets åtgärder motiverade och ansåg att särskilt utredande av hur man kunde stärka länsstyrelsernas övervakande och handledande roll synes vara nödvändigt. Biträdande justitiekanslern bad att i sinom tid få

veta till vilka åtgärder undervisningsministeriets åtgärder hade lett och sände länsstyrelsernas svar till undervisningsministeriet för kännedom.

Åtalsförordnande för att en tingsrätts lagman misstänktes ha begått ett tjänstebrott

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko
Jonkkas beslut 26.9.2005, dnr 142/30/03

ANHÄNGIGGÖRANDE AV ÄRENDET

I samband med justitiekanslersämbetets granskning av straffdomar konstaterades att en tingsrätt meddelat en felaktig dom.

HÄNDELSEFÖRLOPP

Tingsrätten hade dömt svarande B för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet och för betalningsmedelsbedrägeri till ett gemensamt fängelsestraff på 30 dagar och ombildat straffet till 30 timmars samhällstjänst. Stämningen hade delgivits svaranden först efter att åtalsrätten för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet redan hade preskriberats. Svaranden hade sålunda dömts för ett preskriberat brott.

Högsta domstolen rättade på ansökan av biträdande justitiekanslern tingsrättens dom så att åtalet för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet förkastades. Svaranden B dömdes för betalningsmedelsbrottet till fängelse i 25 dagar och fängelsestraffet ombildades till 25 timmars samhällstjänst.

Enligt uppgift från Brottsförhållningsverkets fängeregister hade svaranden B avtjänat 30 timmars samhällstjänst i enlighet med tingsrättens dom innan ärendet hade blivit anhängigt vid justitiekanslersämbetet.

INLEDANDE UTREDNING

Enligt tingsrättens ordförande lagman A:s förklaring hade felet begåtts av ouppmärksamhet och ordföranden hade inte under behandlingen eller beslutsförhandlingen väckt frågan om åtalsrätten eventuellt var preskriberad. Nämndemännen konstaterar i sina egna förklaringar att man i samband med behandlingen av ärendet inte

diskuterat frågan om åtalsrätten eventuellt varit preskriberad.

FÖRUNDESRÖKNING

Centralkriminalpolisen gjorde på begäran av biträdande justitiekanslern förundersökning i ärendet och förhörde därvid tingsrättens ordförande lagman A som misstänkt.

Lagman A hänvisade under förhöret till den ovan nämnda förklaringen och konstaterade än en gång att felet hade begåtts av ouppmärksamhet.

B som hördes som målsägande meddelade att han inte yrkade på straff för felet men framställde med anledning av det ett ersättningsyrkande på sammanlagt 1 000 euro.

AVGÖRANDE

Enligt strafflagens 8 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten kan straff ej ådömas med mindre åtal väckts inom två år, om det svåraste straffet är högst ett år fängelse eller böter. I det aktuella fallet hade vederbörande dömts för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, dvs. för ett brott för vilket straffet enligt strafflagens 23 kap. 10 § är böter eller fängelse i högst sex månader. I detta ärende var det uppenbart att domstolen hade handlat lagstridigt då den dömde svaranden för ett brott för vilket åtalsrätten preskriberats.

Bedömning av lagman A:s förfarande

Från straffrättslig synpunkt måste lagmannens förfarande bedömas utifrån rekvisiten i strafflagens 40 kap. 10 §, dvs. bestämmelsen om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att lagman A när han av "ouppmärksamhet" dömde svaranden B för ett preskriberat brott bröt mot sin tjänsteplikt av oaktsamhet på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 §.

I det aktuella fallet måste det dessutom bedömas om A:s gärning överskred den i det nämnda lagrummet angivna "obetydlighetströskeln".

Varken i lagstiftningen eller i lagens förarbeten nämns kriterierna för bedömning av frågan om en gärning är ringa. Bedömningen måste göras från fall till fall, utgående från generella kriterier. I samband med tjänstebrottsreformen behandlades i lagens förarbeten grunderna för och behovet

av en kriminalisering av oaktsamma tjänstebrott. I regeringens proposition (RP 58/1988 rd s. 19) dras gränsen för straffbart förfarande upp bl.a. på följande sätt: *"i dagens förhållanden är det inte ändamålsenligt att utsträcka straffbarheten till sådana obetydliga överträdelser av bestämmelser som närmast avser ett viss förfarande och som inte har någon nämnvärd betydelse för skötseln av en tjänst eller för enskilda intressen."*

Av detta kan dras den slutsatsen att det vid bedömningen av frågan om en gärning är obetydlig är skäl att fästa avseende bl.a. vid i hur hög grad gärningsmannen har handlat i strid med tjänsteplikten och i vilken mån gärningen kränker eller äventyrar enskilda intressen. En omständighet som enligt litteraturen skall anses vara relevant är om felet har orsakat olägenhet eller skada. I rättspraxis har det också fästs avseende vid hur allvarligt en gärning äventyrar förtroendet för myndigheternas verksamhet (t.ex. HD 2001:54).

Det är ett principiellt allvarligt fel att döma någon för ett brott för vilket åtalsrätten har preskriberats. Detta innebär att ett straff ådöms i en situation där det enligt lagen inte borde ha ådömts. Den som dömer till straff utan stöd i lag gör sig skyldig till en gärning som riktar sig mot kärnan i den dömande makten och som är ägnad att allvarligt äventyra förtroendet för rättsskipningen.

Vid bedömningen av frågan om obetydlighets-tröskeln överskridits är det emellertid skäl att beakta också särdragen i det enskilda fallet, dvs. om det framkommit omständigheter som innebär att gärningen, trots dess i och för sig allvarliga karaktär, i sin helhet måste anses vara ringa i den bemärkelse som avses i strafflagens 40 kap. 10 §.

B hade hunnit avtjäna det straff som tingsrätten dömt ut innan högsta domstolen rättade felet i domen. Felet hade lett till konkret olägenhet och skada för vilken B enligt vad som framgår ovan yrkade på ersättning.

Det är dessutom väsentligt att beakta den grad av oaktsamhet som gärningen innebär, för att kunna konstatera om gärningen *på denna grund* kan anses vara ringa i den bemärkelse som avses i strafflagens 40 kap. 10 §. Det är fråga om att bedöma om det faktum att åtalsrättens preskriberats lämnades obeaktat, av någon anledning under de rådande förhållandena varit på så sätt ursäktligt att detta kunde beaktas vid den straffrättsliga bedömningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del att det åtal för förande av fordon utan behörighet som domstolen behandlade var preskriberat redan när stämningen utfärdades. Felet hade begåtts vid två

domstolsbehandlingar som gällde i och för sig vanliga gärningar. Det var inte fråga om något omfattande ärende som var svårt att överblicka. Preskriptionstiden hade utan svårigheter kunnat konstateras med ledning av handlingarna.

Biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att A:s gärning inte som helhet betraktad kunde anses vara ringa.

Bedömning av nämndemännens ansvar

Den lagfarne domaren svarar tillsammans med nämndemännen för tingsrättens dom. Utgångspunkten är den att bestämmelserna om det straffrättsliga ansvaret liksom om ansvaret i övrigt skall tillämpas på samma sätt på juristdomaren som på nämndemännen. I lagen finns inga särskilda bestämmelser om nämndemännens ansvar. I praktiken har det emellertid ansetts att nämndemännen svarar för denna typ av fel i domstolens beslut endast om preskriptionsfrågan uttryckligen diskuterats eller om de av någon särskild orsak haft anledning att uppmärksamma den.

I rättegångsbalkens 23 kap. 2 § (690/1997) föreskrivs att ordföranden skall redogöra för nämndemännen för de frågor som har kommit fram i målet och för de bestämmelser som är tillämpliga på dem.

I detta fall hade preskriptionsfrågan inte väckts under beslutsförhandlingen eller när ärendet behandlades i övrigt. Av det till buds stående materialet har inte framgått någon anledning för biträdande justitiekanslern att anse att nämndemännen skulle ha haft en ansvarsgrundande orsak att uttryckligen fästa avseende vid frågan om gärningen var preskriberad från straffrättslig synpunkt. Det var sålunda rättens lagfarne ordförande som ensam ansvarade för felet.

Slutsatser

På de grunder som anförs ovan ansåg biträdande justitiekanslern att rättens ordförande lagman A av oaktsamhet brutit mot sin tjänsteplikt när han inte kontrollerat om åtalsrätten för det brott som tingsrätten tillräknade B, dvs. förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, var preskriberad. Med beaktande av gärningens negativa konsekvenser och skadlighet samt de övriga omständigheterna i samband med ärendet kan gärningen inte anses vara ringa bedömd som en helhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att A handlat på ett sätt som uppfyllde de i strafflagens 40 kap. 10 § angivna rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Han beslöt därför att åtal skulle väckas mot lagman A för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 §.

ÅTGÄRDER

Biträdande justitiekanslern uppmanade i ett brev riksåklagaren att i enlighet med detta beslut väcka åtal mot lagman A för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §.

Framställning om justering av lagen om underhållsbidrag

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas framställning till social- och hälsovårdsministeriet 24.10.2005, dnr 352/1/05

ANHÄNGIGGÖRANDET AV ÄRENDET

Till justitiekanslersämbetet inkom 7.4.2005 en skrivelse som 3.4.2005 hade riktats till social- och hälsovårdsministeriet. Skrivelsen gällde ministeriets förfarande när det beslöt att på basis av förändringen i levnadskostnadsindex höja vissa underhållsbidrag.

AVGÖRANDE

Skrivelsen som sänts till justitiekanslern för kännedom

I skrivelsen hänvisades till 2 § i lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna (660/1966) och ansågs att social- och hälsovårdsministeriet sedan år 1992 tillämpat den av bestämmelsen framgående regeln om s.k. överhoppat år för nya underhållsbidrag felaktigt och utan att ursprungligen motivera orsaken till avvikelserna från den tolkning som ministeriet tillämpade före år 1992.

Enligt klaganden skulle 2 § 1 och 2 mom. i den nämnda s.k. indexlagen tillämpas så att förhöjningstidpunkten för underhållsbidrag vilkas belopp genom utslag eller avtal fastställts under året är nyårsdagen följande år oberoende av om

ministeriet de facto beslutat om förhöjningarna med stöd av indexlagen: "Det är inte fråga om när underhållsbidragen de facto senast har höjts, utan *förhöjningstidpunkten* (för nya underhållsbidrag) är den 1 januari varje år oberoende av vilken indexutvecklingen varit och om underhållsbidraget konkret har höjts den 1 januari något år." I skrivelsen ansågs det också att om avsikten varit att den av 3 mom. framgående regeln om ett överhoppat år skall sammankopplas med den föregående konkreta höjningen av underhållsbidragen, hade bestämmelsen skrivits i formen "...senast fastställts efter den föregående *förhöjningen av underhållsbidragen*".

Den felaktiga tolkningen ledde enligt klagandens åsikt till att underhållsbidraget för barnet (beroende på framtida års förhöjningar och förhöjningarnas belopp) hade betalats till ett reellt värde som alltid var minst 5 % lägre än den fastställda nivån och sitt rätta belopp.

Social- och hälsovårdsministeriets svar

Social- och hälsovårdsministeriet anförde i sitt svar till klaganden 22.8.2005, vilket 23.8.2005 sändes också till justitiekanslersämbetet, att ministeriet hade tolkat indexlagens 2 § så att förhöjningstidpunkten enligt regeln om ett överhoppat år inte ännu var den *faktiska* förhöjningstidpunkt som först inföll efter fastställandet, utan den därpå följande förhöjningen: "Förhöjningstidpunkten i enlighet med indexlagens 2 § 1 mom. anses sålunda vara den konkreta förhöjningstidpunkten efter att indextalet stigit med över 5 %. Regeln om ett överhoppat år beaktas likaså i enlighet med tolkningen av 1 mom., dvs. inte ännu den förhöjningstidpunkt som innefaller först, utan den därpå följande."

Ministeriet anförde att den årliga stegringen av levnadskostnadsindex de senaste åren legat betydligt under 5 %. Från år 1991 till år 1995 hade en indexjustering i enlighet med indexlagen gjorts endast vartannat år. Åren 1996–1999 gjordes inga förhöjningar alls och under 2000-talet hade indexförhöjningar gjorts två gånger.

Ministeriet konstaterade att lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna redan var gammal och förvisso borde ses över. Ministeriet anförde att också den omständigheten tydde på att paragrafen och dess motivering var tolkbara i fråga om regeln om överhoppade år, att det i den litteratur som behandlar denna fråga förekommer varierande tolkningar när det gäller beräkningen av förhöjningstidpunkten.

I sitt svar hänvisade ministeriet också till arbetsgruppen för utredning av frågan om underhållsbidrag, som i sin promemoria (1995:20) konstaterat att de små årliga stegringarna i levnads-kostnadsindex hade lett till problem uttryckligen med tillämpningen av regeln om överhoppade år.

Bedömning

Rättsläget

Enligt grundlagens 108 § skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt grundlagens 3 § utövas den lagstiftande makten av riksdagen. Justitiekanslern har inte i egenskap av laglighetsövervakare behörighet att generellt befatta sig med lagstiftningspolitiska frågor. Enligt 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet kan justitiekanslern emellertid 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.

Enligt andra meningen i grundlagens 19 § 3 mom. skall det allmänna stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt förarbetena till momentet (RP 309/1993 rd. 69–72 och RP 1/1998 rd s. 80) är barnens välfärd ett begrepp som skall förstås i vidsträckt bemärkelse som såväl materiell som andlig välfärd. Bestämmelsen skall sålunda ses i samband med andra ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheter närmast rätten till utbildning. Å andra sidan innehåller den också mera allmänt tankegången på trygga uppväxtförhållanden. Rätten till en individuell uppväxt understryker vikten av att beakta barnets individuella behov.

Artikel 27 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991) som trädde i kraft i Finland 20.7.1991, innehåller för de fördrags-

slutande staterna förpliktande bestämmelser om tryggnad av en tillräcklig levnadsstandard och tillräckligt underhåll för barn.

I grundlagens 22 § föreskrivs att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I 2 § i den lag om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna som det här är fråga om föreskrivs om förutsättningarna för höjning av underhållsbidrag. Enligt paragrafens 1 mom. skall underhållsbidragen höjas från början av därpå följande kalenderår om levnadskostnadsindex för oktober månad utvisar en stegring med minst 5 % från det indextal som motsvarar den senaste förhöjningen av underhållsbidragen. Enligt paragrafens 2 mom. är förhöjningens belopp lika många 5 % av det underhållsbidrag, vilket erhållits på grund av den senaste förhöjningen av underhållsbidragen som levnadskostnadsindex på det sätt som anges i 1 mom. har stigit med fulla 5 %. Enligt paragrafens 3 mom. skall underhållsbidrag vars belopp genom beslut eller avtal senast fastställts efter den föregående i 1 mom. nämnda tidpunkten för förhöjning av underhållsbidragen, inte höjas vid den tidpunkt då förhöjningen närmast efter fastställandet borde ha skett, utan först vid den tidpunkt då bidragen följande gång skall höjas. Förhöjningen skall härvid i enlighet med 1 och 2 mom. beräknas på det senast fastställda underhållsbidraget.

Slutsatser

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna (RP 113/1966 rd) konstateras att ett av de viktigaste syftena med den föreslagna lagen var att skapa ett system som gör det möjligt att utan dröjsmål och med så enkla räkneoperationer som möjligt höja underhållsbidragen i motsvarighet till stegringen i levnadskostnaderna. Lagen byggdes på ”principen att *alla* underhållsbidrag skall höjas till följd av sådan stegring i levnadskostnaderna som skett efter lagens ikraftträdande och i motsvarighet till stegringen i levnadskostnadsindex, oberoende av om det är fråga om stora eller små underhållsbidrag (1–3 §)” (RP s. 2). Enligt propositionen motsvarar det valda procenttalet (5 %) den genomsnittliga årliga stegringen i levnadskostnadsindex åren 1951–1966, beräknad på det sätt som anges i lagen. Regeringen ansåg procenttalet vara tillräckligt litet för att förhöjningarna

inte väsentligt skulle försenas, men å andra sidan tillräckligt stort för att underhållsbidragen inte hela tiden skulle behöva höjas. I propositionen konstaterades också att det vid beräkningen av förhöjningarna enligt systemet var nödvändigt att senare använda en variabel utgångspunkt, dvs. det indextal som motsvarade den senaste *konkreta* förhöjningen av underhållsbidragen.

I fråga om indexlagens 2 § 3 mom., dvs. regeln om överhoppade år för nya underhållsbidrag, anförs i propositionen: "Vid en viss förhöjningstidpunkt skall emellertid enligt förslaget de underhållsbidrag inte höjas vilkas belopp genom ett avtal eller beslut senast fastställts efter den föregående förhöjningstidpunkten. De nämnda underhållsbidragen skall sålunda höjas först vid den därpå följande förhöjningstidpunkten och förhöjningens belopp skall beräknas på det senast fastställa beloppet."

Både av ordalydelsen i indexlagens bestämmelse om saken och av förarbetena till bestämmelsen kan den slutsatsen dras att vilken som helst förhöjning, sålunda också en förhöjning av nya underhållsbidrag, är bunden till det av indexlagens 2 § 1 mom. framgående materiella grundläggande kravet som gäller samtliga underhållsbidrag, dvs. att levnadskostnadsindex stigit med fem procent efter den föregående konkreta förhöjningstidpunkten.

Av de skäl som nämns ovan hade justitiekanslern inga rättsliga grunder för att ingripa i de förordningar eller beslut som social- och hälsovårdsministeriet tidigare utfärdat med stöd av den nämnda lagen.

Åtgärder

Även om det inte fanns någon anledning att misstänka att social- och hälsovårdsministeriet överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt, hade hela förhöjningsbestämmelsen med beaktande av den ekonomiska utveckling som skett i landet såtillvida släpat efter, att den inte i alla avseenden motsvarade sitt ursprungliga syfte. Eftersom inflationen varit exceptionellt låg redan i många år var det i rättsligt hänseende fråga om att den ifrågavarande lagen, som stiftats med tanke på den reella situationen i mitten av 1960-talet, inte fungerade med tillräcklig precision. Enligt justitiekanslerns åsikt var det fråga om ett allmänt problem, som bestod i att bestämmelsen inte gällde andra förhöjningar än förhöjningar av nya underhållsbidrag, och inte egentligen om ett tolkningsproblem som berodde på den regel

om överhoppade år som framgår av indexlagens 2 § 3 mom.

Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för utredning av frågor som gäller underhållsbidrag utredde problematiken år 1995 och konstaterade att det ovan nämnda rättsliga missförhållandet gällde samtliga underhållsbidrag (1995:20 s. 5–6). Enligt arbetsgruppens åsikt hade det varit motiverat att också i Finland sänka tröskeln för en indexförhöjning eller också hade tröskeln helt kunnat slopas för att indexjusteringarna bättre skall motsvara den årliga utvecklingen av levnadskostnadsindex.

I fråga om de negativa konsekvenserna av regeln om överhoppade år konstaterade arbetsgruppen att dessa effektivare hade kunnat elimineras om tröskeln för indexförhöjning helt hade slopats. Också en sänkning av tröskeln till t.ex. 2 % skulle enligt arbetsgruppen ha förbättrat situationen jämfört med vad den nu var. Också i så fall kunde det visserligen ha gått så att indexförhöjningen uteblev vissa år. Med tanke på den situationen föreslog arbetsgruppen att regeln om överhoppade år kunde ändras så att indexförhöjningen hade gällt underhållsbidrag som fastställts kalenderåret före förhöjningsåret.

Justitiekanslern konstaterade att ärendet gäller de ekonomiska förutsättningarna för sådana barns vardagsliv som får underhållsbidrag och att det sålunda har en grundrättighetsdimension. Från allmän synpunkt är det fråga om att sociallagstiftningen bör ha en god förutsägbarhet, dvs. att medborgarna måste kunna bilda sig en relativt god uppfattning om hur lagen fungerar och hur behandlingen av deras ärenden framskrider. Den på lagen baserade förhöjningsautomatiken är i och för sig tydlig, men de materiella randvillkoren för tillämpningen av indexlagens 2 § har som sagt antagits för en helt annan tid.

Enligt justitiekanslerns åsikt var kravet på en förväntad stegring med minst 5 % i dagens ekonomiska situation oskäligt både för de underhållsskyldiga och för bidragstagarna samt med beaktande av inflationsutvecklingen och den ovan nämnda arbetsgruppens förslag, och det undergrävde sålunda det i lagen föreskrivna i och för sig fungerande förhöjningssystemets legitimitet, vilket klart framgick av klagandens skrivelse.

Av de skäl som anförs ovan meddelade justitiekanslern för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sina iakttagelser och uppfattningar som framgår ovan. Justitiekanslern bad ministeriet före utgången av år 2006 meddela vilka åtgärder det ansåg vara påkallade i ärendet.

Konkurrensutsättning av läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som görs av kunder med kommunala betalningsförbindelser

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 19.12.2005, dnr 698/1/01

KLAGOSKRIVELSE

I sin klagoskrivelse som är daterad 20.6.2001 anser Finlands Apotekareförbund rf att konkurrensverkets i klagomålet nämnda beslut 10.11.2000 samt social- och hälsovårdsministeriets utlåtande 25.8.2000 till konkurrensverket strider mot läkemedelslagens 58 §. Konkurrensverket hade undersökt ett ärende som gällde ett anbudsförfarande som ordnats av Helsingfors stads anskaffningscentral gällande läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som gjordes av kunder med stadens socialverks betalningsförbindelser. I klagoskrivelsen hänvisades till läkemedelslagens 58 § enligt vilken vid försäljning av läkemedel på apotek och filialapotek och från medicinskåp skall iakttas läkemedelstaxan som fastställs av statsrådet.

I klagoskrivelsen hänvisas vidare till motiveringen i regeringens proposition med förslag till läkemedelslag (RP 86/1987). I motiveringen till lagförslaget 58 § konstateras att läkemedelspriserna skall vara desamma i landets samtliga apotek. Därför föreslås i paragrafen att samtliga apotek, filialapotek och medicinskåp skall iakttä den av statsrådet fastställda läkemedelstaxan. Läkemedelstaxan har också betydelse för en apoteks rörelses lönsamhet.

I klagoskrivelsen konstateras att apotekarna sålunda enligt lagen måste följa läkemedelstaxan och att denna enligt förarbetena till läkemedelslagen är avgörande för apotekets försäljningsbidrag. Av förarbetena till läkemedelslagen framgår ingenting som tyder på att läkemedelstaxan skall tolkas så att den anger maximipriser. I förarbetena konstateras tvärtom att priserna skall vara desamma i landets samtliga apotek och att läkemedelstaxan är avgörande för apotekets hela försäljningsbidrag.

Enligt klagoskrivelsen innebär konkurrensverkets beslut att den enskilde apotekaren försätts i en situation där det är förbjudet att följa lagens bokstav. Enligt klagoskrivelsen anser konkurrensverket att ett gemensamt beslut att iakttä läkemedelstaxan i enlighet med läkemedelslagens

58 § innebär medvetet samarbete som strider mot konkurrensbegränsningslagen. När det anbudsförfarande som avses i beslutet förnyas anser konkurrensverket att apotekarnas uppfattning om läkemedelstaxans bindande verkan inte längre eliminerar motsvarande gärnings klandervärdhet i konkurrensrättsligt hänseende.

I den rådande situationen är det för den enskilde apotekaren omöjligt att handla på ett sätt som samtidigt stämmer överens med både läkemedelslagen och konkurrensverkets föreskrifter. Också tillsynsmyndigheternas ställningstaganden är sinsemellan motstridiga. Av denna anledning är det enligt klagoskrivelsen ytterst viktigt att justitiekanslern ingriper i konkurrensverkets ståndpunkt, som strider mot läkemedelslagens uttryckliga bestämmelse, eller vidtar andra åtgärder för att undanröja konflikten.

KONKURRENSVERKETS BESLUT

Finlands Apotekareförbunds klagomål är riktat mot konkurrensverkets beslut 10.11.2000 dnr 26/61/99. Beslutet gäller Finlands Apotekareförbunds och vissa apoteks i Helsingfors åtgärder i samband med ett anbudsförfarande som Helsingfors stad ordnade om läkemedels- och vårdtillbehörsinköp.

Helsingfors stad bad 12.1.1999 konkurrensverket utreda Finlands Apotekareförbunds och vissa apoteks åtgärder i samband med ett anbudsförfarande som stadens anskaffningscentral med en 21.10.1998 daterad skriftlig anbudsbegäran ordnat på socialverkets vägnar för läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som gjordes av kunder med betalningsförbindelser. Staden fick sammanlagt 51 anbud inom utsatt tid samt ett anbud som ansågs ha inkommit för sent. I sin begäran om åtgärder framförde staden på basis av apotekens anbud misstanken att anbudsförfarandet hade styrts på ett konkurrensbegränsande sätt. Samtidigt bad staden konkurrensverket utreda hur konkurrensförutsättningarna i praktiken kunde förverkligas också i fråga om läkemedelsförsörjningen.

Konkurrensverket ansåg på de grunder som framgick av dess beslut att Helsingfors stad hade haft motiverad anledning och laglig rätt att konkurrensutsätta apoteken i fråga om de läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som gjordes av kunder med betalningsförbindelser. Om anbudsförfarandet eventuellt förnyades kunde det förfarande som konstaterades i beslutet sålunda inte längre eliminera den konkurrensrätts-

liga klandervärdheten i fråga om motsvarande gärning.

Enligt uppgift från handels- och industriministeriets registratur hade konkurrensverkets beslut inte överklagats.

UTREDNINGAR

Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet inkomma med en utredning för undersökning av Finlands Apotekareförbunds klagoskrivelse till den del som den avsåg ministeriets förfarande. Till social- och hälsovårdsministeriets 13.8.2001 daterade följebrev fogades en 10.8.2001 daterad utredning från social- och hälsovårdsministeriets avdelning för social- och hälsovårdstjänster.

I handlingarna ingår konkurrensverkets utlåtande 3.8.2001 till Helsingfors stads socialverk.

Finlands Apotekareförbund har gett ett 29.10.2001 daterat bemötande med anledning av social- och hälsovårdsministeriets utredning.

Justitiekanslern har med anledning av social- och hälsovårdsministeriets utredning och Finlands Apotekareförbunds bemötande bett konkurrensverket om ett utlåtande. Konkurrensverket gav ett 14.6.2002 daterat utlåtande.

I samband med avgörandet av detta klagomålsärendet har justitiekanslern haft tillgång också till handlingarna i klagomålsärendena dnr 85/1/00 och 1555/1/02 som justitiekanslersämbetet behandlat tidigare. Det först nämnda klagomålsärendet som anhängiggjordes av aktiebolaget Hyvän Mielen Apteekit Oy och avgjordes genom justitiekanslerns beslut 13.2.2002 gällde läkemedelsverkets behörighet. Det sist nämnda klagomålsärendet som anhängiggjordes av Finlands Apotekareförbund och flera apotekare och avgjordes genom justitiekanslerns beslut 16.1.2003 gällde lagligheten av rabatter i enlighet med statsrådets förordning om fastställande av läkemedelstaxan.

AVGÖRANDE

Rättsliga problem vid prissättning av läkemedel

I rättsligt hänseende gäller Finlands Apotekareförbund rf:s klagoskrivelse tillämpning av läkemedelslagens 58 § om bestämmande av minutförsäljningspriset för läkemedel. Den klagoskrivelse som det här är fråga om avser konkurrensverkets beslut 10.11.2000 samt social- och

hälsovårdsministeriets utlåtande 25.8.2000 till konkurrensverket. Tidsmässigt är det fråga om läkemedelslagens 58 § sådan den lydde ändrad i den lag som gavs 11.12.1997 och trädde i kraft 1.1.1998 (1134/1997).

Enligt läkemedelslagens 58 § (1134/1997) skall då läkemedel säljs på apotek eller filialapotek och från medicinskåp följas den läkemedelstaxa som statsrådet fastställer. Läkemedelstaxan skall vid behov justeras. Läkemedelsverket skall årligen till vederbörande ministerium sända uppgifter om apotekens försäljningsbidrag och om andra omständigheter som påverkar läkemedelstaxan.

I samband med 1997 års lagändring ändrades inte det materiella innehållet i läkemedelslagens 58 §. Lagändringen 1134/1997 innebar en precisering av läkemedelsverkets uppgifter.

Enligt detaljmotiveringen till 58 § i regeringens proposition med förslag till läkemedelslag (RP 87/1986 rd) skall läkemedelspriserna vara desamma i landets alla apotek. Enligt 58 § i förslaget till läkemedelslag, som togs in i lagen i samma ordalydelse, skulle den läkemedelstaxa som statsrådet fastställer följas då läkemedel säljs på apotek eller filialapotek och från medicinskåp. I Finlands Apotekareförbunds klagoskrivelse hänvisas uttryckligen till ordalydelsen i detaljmotiveringen till läkemedelslagens 58 § och den bestämmelse som det här är fråga om.

Justitiekanslern konstaterade för det första att ordalydelsen i den snart 20 år gamla läkemedelslagens 58 § kan tolkas på alternativa sätt. Enligt en tolkning är det i samtliga fall förbjudet att avvika från läkemedelstaxan åt någotdera hållet, vilket innebär att läkemedelstaxan skall iaktas i alla situationer. Enligt en annan tolkning som grundar sig på ordalydelsen i läkemedelslagens 58 § anger läkemedelstaxan bindande maximipriser som fastställs genom förordning av statsrådet. Priserna i läkemedelstaxan kan underskridas på grunder som framgår av läkemedelslagen och annan lagstiftning. Den rättsliga tolkningen av bestämmelsen i läkemedelslagens 58 § baseras i så fall antingen på grunderna för och syftet med läkemedelslagen genom att avseende samtidigt fästs vid de grundläggande krav som framgår av annan lagstiftning, i detta fall konkurrenslagstiftningen och lagstiftningen om offentlig upphandling.

Enligt avsnittet "Huvudsakligt innehåll" i regeringens proposition med förslag till läkemedelslag är syftet med läkemedelslagen att upprätthålla och främja tryggheten i fråga om läkemedel och användningen av dem samt att säkerställa tillgången på läkemedel till skäliga kostnader i

hela landet. Också i lagförslagets allmänna motivering konstateras på flera ställen att tryggheten av läkemedelstillgången till skäliga kostnader är ett mål som eftersträvas utan att systemet ändras i väsentliga avseenden. Som en annan allmän målsättning för revideringen av läkemedelslagen nämns i motiveringen läkemedelstryggheten.

Frågan om prissättningen av läkemedelspreparat och vårdtillbehör kan i praktiken granskas ur två perspektiv, dvs. om det är kunden själv som betalar läkemedlen och vårdtillbehören direkt till apoteket eller om de betalas av någon annan för kundens räkning, t.ex. av socialmyndigheten i kundens hemkommun. I klagomålsärendet dnr 1455/1/02 som varit anhängigt hos justitiekanslersämbetet var det fråga om personliga rabatter som apoteken beviljade vissa kundgrupper för läkemedelsköp. Avgörandet 16.1.2003 som gällde detta klagomål och flera andra klagomål om samma sak avsåg eventuella rabatter på priserna i statsrådets läkemedelstaxa i sådana fall då köparen hörde till någon av de specialgrupper som nämndes i förordningen. I sådana fall betalade kunden i regel sina uppköp själv till apoteket och fick eventuellt därefter i enlighet med sjukförsäkringslagen ersättning från Folkpensionsanstalten. Den klagoskrivelse som det här är fråga om gäller ett anbudsförfarande som Helsingfors stads anskaffningscentral ordnade för apoteken gällande läkemedels- och vårdtillbehörsköp som gjordes av kunder med stadens socialverks betalningsförbindelse. Kunden besökte också i dessa fall apoteket själv men läkemedelsanskaffningarna betalades av Helsingfors stads socialverk.

Lagligheten av rabatter för vissa specialgrupper

I sitt beslut 16.1.2003 med anledning av Finlands Apotekareförbund rf:s och flera apotekares klagomål stannade justitiekanslern med stöd av 58 § (i lagen 700/2002) för att statsrådets förordning om läkemedelstaxa (1183/2002) är lagenlig. Enligt den skall krigsveteraner direkt med stöd av förordningen beviljas nedsättning på det pris som anges i läkemedelstaxan. Vidare föreskrivs i förordningen att apoteken vid försäljning till social- och hälsovårdsinrättningar kan bevilja prisnedsättning och att apoteken kan ge stamkundsrabatter. Justitiekanslern ansåg i sitt nämnda beslut sålunda att läkemedelslagens 58 § inte utgjorde något hinder för att bevilja prisnedsättning till de specialgrupper som nämns i statsrådets förordning, till social- och hälsovårdsinrättningar samt till stamkunder.

I beslutsmotiveringen hänvisade justitiekanslern till riksdagens social- och hälsovårdsutskotts betänkande (ShUB 14/2002 rd) med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av läkemedelslagen (RP 46/2002 rd). Utskottet konstaterar i betänkandet bl.a. att av formuleringen i 58 § kan ingen direkt förpliktelse att ha samma prissättning på läkemedel utläsas. Detta styrks också av att läkemedelstaxan anger de högsta tillåtna priserna som inte får överskridas. Som ett tolkningsargument som baserades på ordalydelsen i de då gällande bestämmelserna hänvisade justitiekanslern också till att det redan i de tidigare läkemedelstaxorna (bl.a. statsrådets förordning 844/2001) konstaterats att minutförsäljningspriset på sådana läkemedelspreparat som avses i läkemedelslagen inte fick överskrida det i läkemedelstaxan angivna priset.

I det nämnda beslutet om lagligheten av läkemedelsrabatter som beviljas kunderna direkt hänvisade justitiekanslern till de grundläggande målsättningarna för läkemedelslagstiftningen. Syftet med bestämmelserna om priset fastställelse samt flera andra bestämmelser i läkemedelslagen, bl.a. om tillverkning, import, försäljningstillstånd och minutförsäljning av läkemedel, är framförallt att tillgodose de krav som ställs på läkemedelstryggheten samt på ett effektivt och fungerande distributionsnät för läkemedel. Förfarandet för fastställelse av läkemedels minutförsäljningspriser är underordnat de nämnda grundläggande målsättningarna för läkemedelslagen.

I sitt beslut om prisnedsättningar som beviljas kunderna direkt konstaterade justitiekanslern att det vid fastställelse av minutförsäljningspriser för läkemedel genom myndighetsåtgärder är fråga framförallt om förhållandet mellan de näringsidkare som säljer läkemedel, dvs. apoteken, och de kunder som köper läkemedel. Vid en läkemedelsprissättning som fastställs genom myndighetsåtgärder är det inte i första hand fråga om förhållandena mellan apoteken som säljer läkemedel och har tillstånd att bedriva apoteksverksamhet som är skyddad för utomstående konkurrens. Från de kunders synpunkt som köper läkemedelspreparat som förskrivits av läkare eller andra läkemedelspreparat som är avsedda för hälso- och sjukvård, är det viktigt att också prissättningen av läkemedlen har skett i enlighet med läkemedelslagens grundläggande målsättningar. I det nämnda beslutet konstaterades att detta å andra sidan innebär att läkemedelspriserna inte av regionala orsaker, på grund av priskonkurrens eller av någon annan orsak

får överskrida det pris som myndigheten fastställt i läkemedelstaxan. Denna princip innebär att alla medborgare, oberoende av sin boningsort och övriga omständigheter, får sina läkemedel på enahanda grunder. Det är sålunda fråga om att minutförsäljningspriser på läkemedel inte heller får sänkas, i synnerhet inte på grunder som är främmande eller sekundära i förhållande till läkemedelslagens grundläggande målsättningar. Det är sålunda förbjudet att bevilja olika typer av mängdrabatter, introduktionsrabatter, rabatter i samband med öppningserbjudanden och andra prisnedsättningar av kampanjtyp, närmast i syfte att marknadsföra läkemedel.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ändringen av läkemedelslagen som hade samband med de nya och i förhållande till den tidigare regeringsformen strängare kraven på utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i enlighet med grundlagens 80 §, inte hade som syfte att samtidigt ändra de vedertagna principerna för fastställelse av minutförsäljningspriserna för läkemedel.

I sitt beslut om lagenligheten av prisnedsättningar som beviljas kunderna direkt hänvisade justitiekanslern också till den praxis som iaktogs före statsrådets förordningar om läkemedelstaxan. Enligt Folkpensionsanstaltens utlåtande var det en mångårig praxis att apoteken beviljade kunder olika rabatter. Redan innan bestämmelserna som gjorde det möjligt att bevilja rabatter hade dessa en märkbar ekonomisk betydelse för apotekens inkomster samt för läkemedelsersättningarna mellan Folkpensionsanstalten och apotekssektorn. Folkpensionsanstalten hade med tanke på det i sjukförsäkringslagens reglerade förfarandet för läkemedelsersättningar givit synnerligen noggranna anvisningar om apotekens rabatter. Praxis vid beviljande av rabatter ansågs inte strida mot apotekslagens 58 §. Avsikten var inte heller att förbjuda rabatter i samband med den proposition som avsåg precisering av det i läkemedelslagens 58 § föreskriva bemyndigandet att utfärda förordning. Justitiekanslern konstaterade emellertid i sitt beslut att den tidigare praxisen att bevilja rabatt enligt apotekens egen prövning var problematisk med tanke på kravet på ett jämlikt bemötande av medborgarna.

I detta sammanhang kan man också hänvisa till riksdagens grundlagsutskotts utlåtande (GrUU 49/2005 rd) som gavs 17.11.2005 medan att detta klagomålsärende var anhängigt. I propositionen föreslås att läkemedelslagen ändras bl.a. så att läkemedelsföretagen säljer läkemedel

till alla apotek till samma pris. De rabatter och andra gottgörelser som apoteken eventuellt får skall direkt inverka på läkemedlens återförsäljningspriser.

Enligt motiveringen i grundlagsutskottets utlåtande är återförsäljningspriset för ett läkemedel priset i den läkemedelstaxa som med stöd av 58 § 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten med lagändringen är att utifrån partipriserna reglera återförsäljningspriserna och apotekens försäljningsbidrag för att de priser som kunderna betalar för läkemedlen skall vara skäliga. Syftet med den reglering som avses i lagförslaget är att åstadkomma skäligare läkemedelspriser bl.a. så att de rabatter som tillverkarna beviljar apoteken överförs till återförsäljningspriserna. Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt talade tungt vägande samhällsliga skäl talade för begränsningen.

Riksdagens grundlagsutskott ansåg att prisregleringen enligt läkemedelslagens 58 § gäller egendom som är tryggad enligt 15 § i grundlagen. Därför är regelringen av försäljningsbidragets belopp på det föreslagna sättet enligt grundlagsutskottets mening inte helt oproblematiskt. Förslaget är emellertid baserat på en strävan som är godtagbar mot bakgrund av de grundläggande fri- och rättigheterna, nämligen att moderera läkemedelspriserna och förhindra att priserna särskilt på dyrare läkemedel stiger. Enligt grundlagsutskottets nyligen givna utlåtande finns det i grund och botten "tungt vägande sociala skäl för att reglera läkemedelspriserna".

I sitt utlåtande 17.11.2005 ansåg riksdagens grundlagsutskott sålunda att läkemedelslagens 58 § gäller reglering av priserna. Eftersom det var fråga om en redan tidigare i lagen reglerad fråga (vinstmarginalen/försäljningsbidraget) på ett delvis nytt sätt med tanke på vissa situationer (överföring av en partirabatt till återförsäljningspriset), förutsatte reformen en lagändring. I sitt utlåtande stannade grundlagsutskottet för att en lagändring som i vissa fall innebär en sänkning av återförsäljningspriserna för läkemedel kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ändringen av läkemedelslagen gällde apotekens lagstadgade skyldighet att beakta partirabatter i återförsäljningspriserna för läkemedelspreparat som säljs till kunder. Klagomålsärendet gäller frågan om apotekens rätt att bevilja avtalsbaserade rabatter på återförsäljningspriser för läkemedel särskilt i sådana fall där det inte är kunden utan kundens hemkommun som betalar läkemedlet.

Konkurrensutsättning av läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som görs av kunder med en kommunal socialmyndighets betalningsförbindelse

Såsom framgår ovan skaffar kunder som fått en betalningsförbindelse av en kommunal socialmyndighet läkemedel och vårdtillbehör på samma sätt som kunder som betalar sina inköp själva. Kunderna köper på ett apotek läkemedel som förskrivits av läkare som undersökt eller vårdat dem samt vårdtillbehör som omfattas av en betalningsförbindelse. Apoteket sänder räkningen för läkemedels- och vårdtillbehörsinköpen till den kommunala socialmyndigheten, som ombesörjer betalningen till apoteket. I förhållandet mellan apoteket och dess kund är det fråga om kundens rätt och möjlighet att få läkemedelspreparat som förskrivits av den läkare som undersökt eller vårdat patienten samt nödvändiga vårdtillbehör expedierade på rätt sätt och utan dröjsmål och även i övrigt på samma grunder som apotekets övriga kunder (som själva betalar för sina läkemedel). Kunder som fått en kommunal betalningsförbindelse är också i övrigt med tanke på den i läkemedelslagen förutsatta läkemedelstryggheten, läkemedelspreparatens kvalitet och apotekens kundbetjäning i samma ställning som de apotekskunder som själva betalar sina läkemedelsinköp. I klagomålsärendet råder det ingen meningsskiljaktighet om denna grundläggande fråga när det gäller förhållandet mellan apoteket och dess kunder.

I förhållandet mellan å ena sidan ett apotek som till en kund med en kommunal betalningsförbindelse expedierar läkemedelspreparat som förskrivits av en läkare samt nödvändiga vårdtillbehör och å andra sidan den kommunala socialmyndighet som betalar inköpen av läkemedel och vårdtillbehör är det inte fråga om någon rabatt som beviljas en sådan kundgrupp som anses ovan i avsnitt 4.2 eller någon annan kundgrupp. En rabatt som baseras på en kunds personliga förhållanden (t.ex. krigsinvaliditet) kan beviljas endast kunden själv. Såsom konstateras ovan i avsnitt 4.2 och i justitiekanslerns där nämnda beslut 16.1.2003 anses det vara lagligt att ett apotek beviljar stamkundsrabatt under förutsättning att de i läkemedelslagstiftningen angivna grundläggande kraven när det gäller läkemedelstryggheten inte äventyras till följd av rabatten. När det är fråga om en kund som fått en kommunal socialmyndighets betalningsförbindelse blir det inte fråga om att ta ställning till det grundläggande

kravet beträffande denna apotekskund, eftersom en kund som fått en betalningsförbindelse alltid har rätt att få sina läkemedel från apoteket enligt den läkares förskrivning som har undersökt eller vårdat kunden. En från ekonomisk synpunkt viktig fråga för den kommunala socialmyndigheten som betalar de inköp av läkemedel och vårdtillbehör som görs av kommunens samtliga kunder med betalningsförbindelser är däremot vilket pris kommunen skall betala för dessa kunders inköp.

Av det som konstateras ovan i detta beslut och i justitiekanslerns nyss nämnda tidigare beslut följer att eftersom det har ansetts tillåtet att ett apotek beviljar stamkundsrabatt till kunden själv är det också tillåtet att bevilja rabatt då en kunds läkemedels- eller vårdtillbehörsinköp betalas av någon annan, t.ex. av socialmyndigheten i kundens hemkommun. Eftersom frågan om förhållandet mellan apoteket och socialmyndigheten i kundens hemkommun betraktas endast ur betalarens och betalningsmottagarens synvinkel, förhåller det sig i själva verket så att socialmyndigheten i vederbörande kommun som betalare av alla läkemedels- och vårdtillbehörsinköp som görs av kunder med betalningsförbindelser, i en betydligt större utsträckning än apotekets enskilda kunder har stamkundsstatus. Såsom framgår ovan är det från en sådan kunds synpunkt som får läkemedel i enlighet med en läkares förskrivning inte fråga om någon mängdrabatt som beviljas på basis av hur mycket ett läkemedel kunden skaffar. För den kommunala socialmyndigheten som betalar för samtliga anskaffningar av läkemedel och vårdtillbehör som görs av kunder med betalningsförbindelser är det fråga om totalkostnaderna för de läkemedels- och vårdtillbehörsanskaffningar som kommunen svarar för.

Av det som anförs ovan drog justitiekanslern den slutsatsen att sådana läkemedelspreparat och vårdtillbehör som avses i läkemedelslagen för en kommun som betalar läkemedels- och vårdtillbehörsanskaffningar som görs av kunder med betalningsförbindelser i sin helhet, från den kommunala upphandlingens synpunkt är i samma ställning som övriga anskaffningar av produkter och tjänster som betalas av kommunens gemensamma medel. I statsrådets med stöd av läkemedelslagens 58 § utfärdade förordning om läkemedelstaxa anges den övre gränsen också för sådana anskaffningar av läkemedelspreparat som betalas av kommunens medel.

Justitiekanslerns ovan framförda ställningstagande till frågan om prissättningen av läke-

medelspreparat mellan apoteket som expedierar läkemedel till en kund med en betalningsförbindelse och kommunen som betalar läkemedlen i enlighet med betalningsförbindelsen, gäller apotekets rättsliga möjlighet att bevilja och vederbörande kommuns möjlighet att få rabatt på läkemedelspreparat som kommunen betalar för kundens räkning. Rabatten är i och för sig baserad på ett privaträttsligt avtal mellan apoteket och kommunen. Finlands Apotekareförbund rf:s klagoskrivelse gäller i första hand frågan om sådana avtal över huvud taget kan ingås inom ramen för läkemedelslagen. Klagoskrivelsen fokuserar på konkurrensmyndigheternas förfarande och på beslutsfattandets laglighet, då konkurrenslagen uttryckligen förutsätter att konkurrensbegränsningar inte får förekomma i samband med läkemedels- och vårdtillbehörsanskaffningar som görs av kunder med kommunala betalningsförbindelser.

I 1 § i lagen om offentlig upphandling (1505/1992) som trädde i kraft den 1 januari 1994 föreskrivs att de statliga och kommunala myndigheterna samt övriga upphandlingsenheter som avses i denna lag, för att åstadkomma konkurrens och för att trygga jämbördigt och icke-diskriminerade bemötande av dem som deltar i ett anbudsförfarande, vid sin upphandling skall iaktta denna lag. Konkurrensrådet har i sitt beslut 28.8.2001 i ärendet som gällde konkurrensutsättning av läkemedelsanskaffningar för det första konstaterat att lagen om offentlig upphandling skall tillämpas på anbudsförfarandet. För det andra konstaterade konkurrensrådet att Helsingfors stad är en sådan upphandlingsenhet som avses i 2 § i lagen om offentlig upphandling. För det tredje konstaterade konkurrensrådet att konkurrensutsättningen av läkemedelsanskaffningarna gällde en upphandling vars totala värde överskred tröskelvärdet för år 2001, enligt förordningen om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överskrider tröskelvärdet (380/1998).

Konkurrensrådet tog i sitt beslut också ställning till frågan om prissättningen av läkemedel intog en särställning i förhållande till prissättningen av andra varor. Konkurrensrådet konstaterade i sitt beslut för det första att apoteken inte fritt kan besluta om prissättningen av läkemedel utan måste följa den i läkemedelslagen nämnda läkemedelstaxan. Det är nödvändigt att reglera priserna eftersom det krävs tillstånd för att bedriva apoteksverksamhet och eftersom apoteken i flera fall har en regional monopolställning. ”Genom prisövervakning fastställs

maximipriser för produkterna”. Konkurrensrådet hänvisade till medicinaltaxan som utfärdats med stöd av läkemedelslagens 58 § (då SRb 1998/24). Enligt den fick vid prissättningen av läkemedelspreparat enligt läkemedelslagens 20 § det pris inte överskridas som beräknats i enlighet med läkemedelstaxan. Konkurrensrådet konstaterade i sitt beslut entydigt att ”medicinaltaxan anger sålunda det maximipris som får uppbäras för läkemedel, men enligt medicinaltaxans ordalydelse finns det inget hinder för att underskrida maximipriset”.

Konkurrensrådet konstaterade som sin slutsats att Helsingfors stads anskaffningsenhet inte hade handlat i strid med upphandlingsbestämmelserna när den konstaterade att sådana med läkemedelstaxan överensstämmande anbud stred mot anbudsbegäran som inte upptog den nedsättningsprocent som förutsattes i anbudsbegäran.

Sammanfattning

Konkurrensrådet drog i sitt beslut 28.8.2001 beträffande lagstiftningen om offentlig upphandling den slutsatsen i fråga om tolkningen av läkemedelslagens 58 §, dvs. bestämmelsen om prissättning av läkemedel, att det enligt lagen kan förekomma priskonkurrens mellan läkemedelspreparat.

Också justitiekanslern intog i sitt beslut 16.1.2003 en positiv ståndpunkt till frågan om beviljande av stamkundsrabatter till sådana specialgrupper och kunder som nämns i statsrådets förordning om läkemedelstaxa, under förutsättning att stamkundsrabatterna beviljas i enlighet med de grundläggande målsättningar som nämns i lagstiftningen om läkemedelstrygghet.

Efter att detta klagomålsärende dnr 698/1/01 blivit anhängigt har konkurrensrådet i egenskap av ett oberoende rättskipningsorgan och justitiekanslern som den högste laglighetsövervakaren, oberoende av varandra (konkurrensrådets beslut 28.8.2001 inkom i samband med detta klagomålsärende), efter att ha granskat ärendet ur olika perspektiv kommit fram till samma slutresultat i rättsfrågan om prissättning av läkemedelspreparat.

Ovan i detta beslut anser justitiekanslern att läkemedelslagens 58 § om fastställande av läkemedelstaxan inte är en sådan specialbestämmelse om prissättning av läkemedelsprodukter som innebär att läkemedelsprodukterna kan lämnas utanför tillämpningen av lagstiftningen om konkurrensbegränsningar.

Enligt den 5 § (480/1992) i lagen om konkurrensbegränsningar som gällde vid tidpunkten för undersökningen av det konkurrensbegränsningsärende som avses i klagoskrivelsen får i näringsutövning inte tillämpas något avtal eller i samförstånd med andra näringsidkare något annat arrangemang som vid anbudstävling om köp eller försäljning av en vara innebär samråd mellan anbudsgivarna. Enligt konkurrensverkets beslut 10.11.2000 föreföll det på basis av de utredningar som inkommit i ärendet uppenbart att Finlands Apotekareförbund och de apotek som aktivt deltagit i Helsingfors Apotekareförenings möte och efter mötet informerade andra apotekare om det gemensamt beslutande förfarandet samt lämnade in anbud som till ordalydelsen var i det närmast identiska, liksom även de apotekare som annars medvetet gick med i samarbetet genom att lämna in i sak helt identiska anbud, under anbudsförfarandet samarbetade i strid med 5 § i lagen om konkurrensbegränsningar.

Enligt 2 § (482/1982) i lagen om konkurrensverket (711/1988) skall konkurrensverket undersöka konkurrensförhållandena, klarlägga konkurrensbegränsningar och vidta åtgärder för undanröjande av deras skadliga verkningar. Det

konkurrensbegränsningsärende som avses i klagoskrivelsen har blivit vederbörligen berett och konkurrensverkets beslut i ärendet har baserats på vederbörliga utredningar. När konkurrensverket beredde och gav beslutet handlade det också i övrigt inom ramen för sin behörighet och den prövningsrätt som tillkommer verket i enlighet med lagen om konkurrensbegränsningar.

Också social- och hälsovårdsministeriet som givit utlåtande till konkurrensverket har i detta ärende som gäller tolkning och tillämpning av läkemedelslagen handlat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt i egenskap av specialmyndighet enligt läkemedelslagstiftningen.

Med hänvisning till det som anförts ovan konstaterade justitiekanslern att Finlands Apotekareförbund rf:s klagoskrivelse om konkurrensverkets samt social- och hälsovårdsministeriets förfarande inte föranledde några ytterligare åtgärder från hans sida.

Detta beslut sändes till Finlands Apotekareförbund rf och kopior av beslutet dessutom till konkurrensverket, social- och hälsovårdsministeriet, läkemedelsverket samt till Helsingfors stads anskaffningscentral och socialverk för kännedom.

8 Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Det sammanlagda antalet ärenden som behandlades 2005

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2005	
ärenden som inkommit 2001	7
ärenden som inkommit 2002	28
ärenden som inkommit 2003	177
ärenden som inkommit 2004	580
Sammanlagt	792
Klagomålsärenden som väcktes 2005	
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2005 ¹	1186
Förvaltningsärenden som väcktes 2005	725
Sammanlagt	38
Sammanlagt	1949
Av de anhängiga ärendena slutbehandlades	
2005	1980
Till följande år överfördes	
av de ärenden som inkommit 2002	1
av de ärenden som inkommit 2003	24
av de ärenden som inkommit 2004	207
av de ärenden som inkommit 2005	537
Sammanlagt	769

Tillsynen över statsrådet

Sammanträden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	61
2) Presidentföredragning	40
Behandlade ärenden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	1527
2) Presidentföredragning	744
Granskade protokoll	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	65
2) Presidentföredragning	44

Klagomål

Klagomål som inkom 2005	1186
Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier	
1) statsrådet eller ministerier	93
2) allmän domstol, brottmål	56
3) allmän domstol, övriga ärenden	110
4) förvaltningsdomstol	47
5) specialdomstol	20
6) åklagarmyndighet	57
7) polismyndighet	186
8) utökningsmyndighet	35
9) fängvårdsmyndighet	8
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	20
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	33
13) försvarsförvaltningsmyndighet	3
14) skattemyndighet	32
15) annan finansmyndighet	26
16) undervisningsmyndighet	21
17) jord- och skogsbruksmyndighet	22
18) kommunikationsmyndighet	13
19) handels- och industrimyndighet	7
20) socialmyndighet	122
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	58
22) arbetsmyndighet	43
23) miljömyndighet	20
24) kommunal myndighet	115
25) kyrklig myndighet	3
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	71
27) advokater och offentliga rättsbiträden	98
28) brott, enskilda personer	0
29) privaträttsliga ärenden	22
30) övriga ärenden	65
Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt ²	1407

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 2005</i>	1221	Klagomål som avvisats utan prövning ⁴	
De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier		1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	106
1) statsrådet och ministerier	121	2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	179
2) allmän domstol, brottmål	57	3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	53
3) allmän domstol, övriga ärenden	134	4) överfördes till riksåklagaren	3
4) förvaltningsdomstol	46	5) överfördes till Finlands Advokatförbund ..	14
5) specialdomstol	12	6) överfördes till behörig myndighet	2
6) åklagarmyndighet	52	7) var så oklart att det inte kunde prövas	52
7) polismyndighet	178	8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	76
8) utökningsmyndighet	39	9) gällde över fem år gammalt ärende	16
9) fängvårdsmyndighet	5	Sammanlagt	501
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	24		
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1	Myndigheters initiativ	
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	34	1) republikens president, statsrådet och ministerierna	43
13) försvarsförvaltningsmyndighet	3	2) övriga myndigheter	5
14) skattemyndighet	31	Sammanlagt	48
15) annan finansmyndighet	25	Åtgärder	
16) undervisningsmyndighet	19	1) anmärkning	1
17) jord- och skogsbruksmyndighet	20	2) skriftligt utlåtande	33
18) kommunikationsmyndighet	7	3) annat ställningstagande	8
19) handels- och industrimyndighet	8	4) annan åtgärd	4
20) socialmyndighet	134	5) korrigering eller rättelse under behandlingen	0
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	56	6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	5
22) arbetsmyndighet	34	7) meddelande av uppfattning eller anvisning	1
23) miljömyndighet	19	Sammanlagt	52
24) kommunal myndighet	117	Ärenden som avvisats utan prövning	
25) kyrklig myndighet	2	1) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	0
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag ..	62	Sammanlagt	0
27) advokater och offentliga rättsbiträden	104		
28) brott, enskilda personer	0		
29) privaträttsliga ärenden	22		
30) övriga ärenden	68		
Sammanlagt ³	1434		
Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett			
1) anmärkning	3		
2) framställning	2		
3) meddelande av uppfattning eller anvisning ..	75		
4) annat ställningstagande	26		
5) annan åtgärd	9		
6) korrigering eller rättelse under behandlingen	13		
7) inget felaktigt förfarande konstaterat	595		
Sammanlagt	723		

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

Övervakning av domstolar

Straffdomar som inkommit för granskning.....	7091
1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar.....	163
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	13
3) brottanmälningar som inkommit från polisen.....	21
4) meddelanden från riksåklagarämbetet	2
5) meddelanden från åklagarämbeten	3
Sammanlagt.....	202

Åtgärder

1) skriftligt utlåtande.....	1
2) annat ställningstagande.....	1
3) åtal.....	2
4) anmärkning.....	6
5) meddelande av uppfattning eller anvisning	50
6) inget felaktigt förfarande konstaterat	0
7) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	152

Avvisade utan prövning

1) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	0
Sammanlagt.....	212

Övervakning av advokater

1) tillsyns- och arvodestvistärenden.....	408
2) annan övervakning av advokater.....	18
Sammanlagt.....	426

Prövade

1) meddelande av uppfattning eller anvisning	0
2) annan åtgärd	1
3) skriftligt utlåtande.....	2
4) annat ställningstagande.....	3
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	406

Avvisade utan prövning

1) överförs till Finlands Advokatförbund	3
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas.....	2
Sammanlagt.....	417

Egna initiativ och inspektioner

1) egna initiativ	13
2) inspektioner	36
Sammanlagt.....	49

Åtgärder

1) framställning.....	1
2) meddelande av uppfattning eller anvisning	5
3) annan åtgärd	2
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	1
5) inspektion eller annat besök hos myndighet.....	31
6) annat ställningstagande.....	1

Avvisade utan prövning	2
överfördes till riksåklagarämbetet	1
förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	2
Sammanlagt.....	46

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 beslutet

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 förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet 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 förtrogenhet 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 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (31.3.2006/216)

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 bådas 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)

6 § (2004/697)

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 § (2004/697)

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 § (2004/697)

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 iakttas 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 besvaren.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvaren och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

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 ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänförs till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåanden, 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 hänför sig 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 om föreskrivs i 4–6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,

- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,

- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,

- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,

- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,

- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,

- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt

- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §
Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens 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 biträda 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 datanät 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 expeditiionsvakten 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 tjänsteman 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

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

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 2005

	Sidan		Sidan
Advokat		Brev	
— tillsyn	141	— öppnande	54, 109
— inspektion av byrå	141	— besvarande	64, 83, 117
Arbetsdomstolen		— som försvunnit	54
— förslag till ändring av lagen om arbets-		— hantering	56, 109
domstolen	50, 66, 83, 157	— avsändande	112
Arbetskraftskonsulent		Bussbiljett	
— felaktig anteckning	118	— ersättning	127
Avfallshanteringsplan		Byggnadsinspektör	
— beredning	136	— övervakning av byggarbete	137
Banförvaltningscentralen		Byrån för grundläggande rättigheter	
— kontrollavgiftsverksamheten	110	— utlåtande om kommissionens förslag	64, 32, 42
Barn		Civiltjänstgöring	
— omhändertaget barns rätt till utbildning	49, 169	— informering	117
Behörighet		Daghem	
— ministeriets och tullstyrelsens	25	— säkerhet	114
— justitiekanslerns	45, 99	Dataombudsmannen	
Beredskapschefsmöte		— dröjsmål	68
— rättslig ställning	149	Domarförslagsnämnden	
Beslut om undantag		— motivering av en utnämningsframställ-	
— innehåll och motivering	136	ning	83
Besväransvisning		Domslut	
— till beslut	111	— noggrannhet vid upprättandet	80
Besvärsnämnd		Dröjsmål	
— medlemmarnas oavhängighet	115	— förundersökning	52, 92
Bilskatt		— domstolar	51, 70, 75
— delgivning av beslut	54, 105	— åklagaravdelning	52, 81
Blodtjänstlagen		— Folkpensionsanstalten	52
— upprättande av föredragningslista	158	— social— och hälsovårdsväsendet	53
		— tulldistrikt	53, 104
		— dataombudsmannens byrå	68

	Sidan		Sidan
Elektronisk post		Föredragningslista	
— funktionsavbrott	126	— granskning	18
Ersättning		— ministeriets förfarande	28, 158
— översvämningsskador	26	Försäkringsdomstolen	
— partisananfall	55, 114	— hörande	50
— obrukbar bussbiljett	127	— förfarandet i ett ärende som gällde olycksfall i arbetet	72
— rovdjursskada	47, 108	— förfarandet i ett besvärsärende	72
Ersättningsanspråk		Förundersökning	
— vid rättegång	75	— dröjsmål	52, 92
Ersättningsnämnden för trafikskadeärenden		— motivering	51, 90
— justitiekanslerns behörighet	99	— informering	51, 91
Europeiska unionen		— meddelande	92
— utlåtande om en byrå för grundläggande rättigheter	32, 42	— avslutande	96
	64	Förvaltningsdomstol	
Fastighetskontoret		— utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för utredning av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning	63
— förfarande i ett torghandelssärende	124	— behandlingstiden för besvär	70
Fastighetsskatt		— behandling av yrkande på verkställighetsförbud	71
— ändring av bestämmelser	22	Gata	
Fastighetssystem		— underhåll	138
— felaktig anteckning	109	Grundläggande och mänskliga rättigheter	
Fastighetsöverlåtelse		— övervakning	40
— tillämpning av förköpslagen	28	— jämbördig behandling av tjänstemän	46, 116
Folkhälsoinstitutet		— ersättning för rovdjursskador	47, 108
— vaccinärende	134	— inköpsbegränsningar gällande extra referenskvantiteter för mjölk	47, 107
Folkpensionsanstalten		— en patient greps och hölls i förvar	47, 131
— förfarande i ett besvärsärende	72	— kroppsvisitation i tullen	47, 105
Framställning om återbrytande		— polisens och nödcentralens verksamhet ..	48, 97
— dom om skenäktenskap	48, 77, 153	— tingsrättens förfarande	48, 155
— domar för preskriberade gärningar	81	— offentliggörande av sekretessbelagd information	48, 125, 126
Fredsbevarande verksamhet		— valhemlighet	48
— utlåtande om betänkande	101	— grundläggande utbildning för omhändertagna barn	49, 169
Frihetsberövande		— betjäning på kundens modersmål	49
— avräkning	79, 80	— förfarandet i ett språkärende	49, 120
Fängelsestraff		— beredning av en proposition	49, 119
— lagtillämpning	79, 80	— oavhängighet och rättvis rättegång	50, 66, 83, 157
Färdtjänst		— motivering av en dom	50, 76
— dröjsmål med behandling	53	— hörande	50, 72
		— polisens verksamhet	51, 93
		— förundersökning	51, 90–92

— jäv för polisman	Sidan 51, 94	Hörande	Sidan
— dröjsmål med behandlingen	51–53, 75, 69, 70, 81, 92, 103, 128	— vid försäkringsdomstolen	50, 72
— utkomststöd	53, 133	— i kommunstyrelsen	135
— rättelseyrkande	53, 128	Incitamentprogram	
— språkbruk	53, 82	— statsbolags högsta ledning	111
— felaktig uppgift	53, 136	Informationsskyldighet	
— öppnande av brev	54, 109	— kommunens åtgärder	123
— besvarande av brev	54	— kommunstyrelse	123
— försvunna brev	54	Internet	
— rådgivningsskyldighet	54, 98	— Ålands Penningautomatförenings (PAF)	
— bilskattebeslut	54, 105	spelverksamhet	86
— partisananfall	55	— övervakning av spelverksamhet	89
Grundläggande utbildning		— publicering av kontonummer	125
— omhändertagna barns rättigheter	49, 169	— uppgifter om utkomststöd	126
Handikappservice		Jäv	
— färdtjänst	53	— polisen	51, 94
Handling		— statssekreterare	22
— lämnande av felaktig uppgift	53, 136	— prövningsnämndsmedlemmar	67, 146
— som försvunnit	95	— högsta domstolens president	73
— skyldighet att lämna ut	103	— besvärsnämndsmedlemmar	115
— rekommendation om tillämpning av of-		Kanslichefsmöte	
fentlighetslagen	108	— rättslig ställning	20, 149
— registrering	121	Kommunikationsverket	
— offentlighet	126	— hantering av en brevöversändelse	54, 109
— framläggande av protokoll	126	Kompensationsbidrag	
— utlämnande av patienthandlingar	133	— förordning om nationell tilläggsdel	29
Hovrätt		Konsumentklagonämnden	
— domsmotivering	50, 76	— sändande av brev	112
— dröjsmål med behandling	51, 75	— behandling av besvärsärende	112
— utlåtande om sällningsförfarandet	64	Kontonummer	
— utnyttjande av uppgifter som lämnats		— publicering på webbsidor	125, 48
som rättshjälp	76	Korruption	
Hälsostation		— gränsdragning	168
— vård samt upprättande av läkarintyg	132	Kroppsvsitation	
Häradsfogde		— i tullen	47, 105
— tidsbestämt tjänsteförhållande	67	Kund med betalningsförbindelse	
— sjukpenningsärende	81	— konkurrensutsättning av läkemedels-	
Högsta domstolen		och vårdtillbehörsinköp	115, 179
— presidentens deltagande i behandlingen		Körförbud	
av ärenden om lagberedning och sällning	73	— tillämpning av vägtrafiklagen	80
— framställningar om återbrytande	77, 81		
Högsta förvaltningsdomstolen			
— översättning av avgörande	71		

	Sidan		Sidan
Lagen om kollektivavtal		Näringschef	
— iakttagande	127	— tillsättning av tjänst	128
Lagman		Nödcentral	
— åtalsprövning med anledning av misstanke om tjänstebrott	78, 174	— polisens och nödcentralens verksamhet..	48, 95, 97
Lagstiftning		— lönejustering	98
— utlåtande om lagstiftningens tillstånd....	62	— tillsättning av en tjänst	88
Livförsäkringsbolag		Offentligrättsligt skuldförhållande	
— ministeriets förordningsutkast.....	113	— utlåtande om promemoria.....	63
Lotterilagen		Offentligt rättsbiträde	
— ministeriets förfarande	89	— motivering av beslut	83
Läkarintyg		— besvarande av brev	83
— upprättande	132	— tillsyn	144
Läkemedelsverket		Olycksfall i arbetet	
— vaccinärende	134	— förfarandet i försäkringsdomstolen.....	72
Länsstyrelse		Omhändertagande	
— försvunna handlingar	95	— rätt till grundläggande utbildning	49, 169
Lön		Områdesanvändning	
— jämbördig behandling	46, 116	— promemoria om inventering.....	120
Magistrat		Organisationsreform	
— rådgivningsskyldighet.....	54, 98	— ministeriets tjänstearrangemang.....	26
Matrikellagstiftning		— i sjöfartsverket.....	27
— upphävande.....	33	Orkester	
Miljökonsekvensbedömning		— beviljande av statsandel.....	106
— förslag till ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.....	38	Parkering	
Ministers ställföreträdare		— utmärkning av parkeringsrutor	138
— besvarande av en riksdagsledamots skriftliga spörsmål.....	106	Partisananfall	
Mjök		— ersättning och delgivning	55, 114
— köpbegränsningar för extra referenskvantiteter.....	47, 107	Patient	
Narkotikaövervakning		— en patient greps och hölls i förvar	47, 129, 131
— med hund	96	— vård av en berusad patient.....	129, 131
Naturkatastrof		— vård och bemötande.....	132
— undersökningskommission.....	67, 146	— lämnande av information	133
		Personuppgifter	
		— utlåtande om behandling	64
		Polis, se även Förundersökning och Åtalsrätt	
		— polisens och nödcentralens verksamhet..	48, 95, 97
		— erbjudande av penningersättning.....	51, 93

	Sidan		Sidan
— jäv	51, 94	Samhällstjänst	
— dröjsmål	52, 92	— omvandling av fängelsestraff	80
— husrannsakan	94	Serviceplan	
— beslag	95	— utarbetande	133
— samarbete med hälso- och sjukvårds- myndigheter	129, 131	Sjukdagpenning	
— försvunna handlingar	95	— häradsfogdens förfarande	81
— förarexamen	95	Sjöfartsverket	
— registrering av brottsanmälan	96	— organisationsreform	27
— självmordshot	96	Skatteverk	
— narkotikaövervakning med hund	96	— uppdatering av kundregister	104
Reglemente för statsrådet		Skenäktenskap	
— ändring	32	— framställning om återbrytande av dom ..	48, 77, 155
— komplettering	33	Skogscentral	
Republikens president		— ministeriets rekommendationer	108
— beslutsfattande	17	Skola	
— benådning av personer som dömts till vite	22	— rådgivning i skadeståndsärende	128
— ministeriets förfarande vid upprättandet av föredragningslista	158	Skriftligt yttrande	
Rovdjursskador		— delgivning	69
— ersättning	47, 108	Snöskoter	
Rådgivning		— olägenheter av snöskoterspår	49, 119
— magistratens rådgivningsskyldighet	54, 98	Socialombudsman	
— myndigheters rådgivningsskyldighet	115	— systemets funktion	114
— överklagande	126	Specialmedarbetare	
— given av skolmyndigheter	128	— hantering av brev	56
— vägmästarens rådgivningsskyldighet	137	Språk	
Räddningsväsendet		— betjäning på modersmålet	49
— tolkning av förordning	98	— ministeriets förfarande	49
— nödcentralens verksamhet	48, 95, 97	— tjänstemannens språkbruk	53, 82
Rättegångens längd		— översättning av högsta förvaltningsdom- stolens avgörande	71
— i brottmål	69	— tillämpning av språkbestämmelser	108
— i tingsrätten	70	Stadsdirektör	
— i domstolar	51	— deltagande i utlandsresa	46, 123
— i tvistemål	75	Statens säkerhetsfond	
Rättelseyrkande		— fullmäktiges rättsliga ställning	153
— dröjsmål med behandling	53, 129	Statsandel	
— muntligt återkallande	53, 128	— en orkester	106
— formulering	134		
— motivering av beslut	135		
Rättshjälp			
— motivering av beslut	83		
— utnyttjande av uppgifter	76		

	Sidan		Sidan
Statsbolagslagen		Underhållsbidrag	
— revidering.....	37	— levnadskostnadsindex.....	114, 176
Statsminister		Undersökningskommission	
— specialmedarbetarens förfarande	56	— storolycka	67, 146
Statssekreterare		Upphandlingslagen	
— i EU:s råd.....	20	— organisering av ministeriets förvaltnings-	
— jäv	22	verksamhet.....	111
Storolycka, se Naturkatastrof		Utkomststöd	
Stämningsansökan		— offentliggörande av sekretessbelagd in-	
— komplettering.....	69	formation.....	48, 126
Sällningsförfarande		— behandling av rättelseyrkande.....	53
— utlåtande om justering	64	— offentliggörande av information på webb-	
— i högsta domstolen	73	sidor.....	126
Teknisk nämnd		— handläggning	133
— förfarandet i ett gatuärende.....	137	Utlandsresa	
Tingsrätt		— stadsdirektörs deltagande.....	46, 123
— felaktig lagtillämpning	46, 77,	Utlänningslagen	
	155	— utlåtande om proposition.....	88
— dröjsmål med behandling	51, 75	Utsökning	
— utlåtande i utnämningsärende.....	73	— utlåtande om lagförslag.....	65
— lagman misstänkt för tjänstebrott	78, 174	— häradsfogdes förfarande.....	81
Tingssekreterare		— biträdande utmätningsmans förfarande ..	82
— åtalsprövning	68	Vaccin	
Tjänst		— Folkhälsoinstitutets och Läkemedelsver-	
— tingsrättens utlåtande.....	73	kets förfarande.....	134
— motivering av en utnämningsframställ-		Val	
ning.....	83	— utlåtande om förslag till ändring av val-	
Tjänstemannaledning		lagen	66
— revidering av utnämningsförfarande.....	33, 160	— namnbrickor för medlemmarna i val-	
Torghandel		bestyrelser och -nämnder	68
— fastighetskontorets förfarande	124	— utlåtande om ett kommittébetänkande...	61
Tsunami, se Naturkatastrof		Valhemlighet	
Tull		— skydd för privatliv	48
— behörighetsfördelning mellan ministeriet		Verkställighetsförbud	
och tullstyrelsen	25	— förvaltningsdomstolens avgörande.....	71
— avklädning av kund	47, 105	Villkorligt fängelsestraff	
— dröjsmål med behandling	53, 104	— provotid	79
— delgivning av bilskattebeslut.....	105	Vuxenutbildning	
Täckoperationer		— tillsyn	118
— utlåtande om ett arbetsgruppsbetän-		Vårdbidragsansökan	
kande	59	— dröjsmål med behandling	52

	Sidan		Sidan
Vägmästare		Åtalsprövning	
— rådgivningsskyldighet.....	137	— utan onödigt dröjsmål.....	52, 81
Yrkesläroanstalt		— med anledning av tjänstebrott	68
— tillsättning av tjänst.....	128	— rättegångens längd	69
Åland		Åtalsrätt	
— justitiekanslerns behörighet.....	45	— preskription	52, 81, 92
— Penningautomatföreningens(PAF)inter- netspel.....	86	Älg	
— tillämpning av språkbestämmelserna	108	— tillstånd att fälla älg	139
— tillstånd att fälla älg	139	Översvämningsskada	
Åtalsförordnande		— ersättning	26
— med anledning av misstänkt tjänstebrott	78, 174		

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2005

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, vicensotarie
	Mattila, Henri, magister i administrativa vetenskaper

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
	Martikainen, Petri, juris licentiat, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Smeds, Tom, vicehäradshövding
	Mustonen, Marjo, vicehäradshövding
	Ruuhimäki, Rita, vicehäradshövding
	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Päivänsalo, Pekka, vicehäradshövding (tjänstl.)
Yngre justitiekanslerssekreterare	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
	Mänttari, Anu, vicehäradshövding
	Sarja, Mikko, juris licentiat, vicehäradshövding (tjänstl.)
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Tuomikko, Helena, vicensotarie
	Tanner Heli, vicensotarie
	Laiho, Miia, juris kandidat (tjänstl.)
	Hallman, Henna-Riikka, juris kandidat

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Historiker	Seppinen, Ilkka, politices doktor
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicensotarie
Informatör	Sive, Pia, politices magister
Informatiker	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofie kandidat
ABD-planerare	Jääskeläinen, Helena
Registrator	Ratajärvi, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
	Hanweg, Riitta
	Savela, Sari
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Järvinen, Kari
Vaktmästare	Rosendahl, Markku

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Besöksadress: Snellmansgatan 1 A, HELSINGFORS

Postadress: PB 20, 00023 STATSRÅDET

Telefon: 09 160 23950 (registratur), 09 160 23955 (information)

Telefax: 09 160 23975

E-post: registratur@okv.fi (registratur), pia.sive@okv.fi (information)

Internet: www.okv.fi

