JUSTITIEKANSLERNS I STATSRÅDET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2006

HELSINGFORS 2007

B 15/2007 rd

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRÅDET

BERÄTTELSE

OM JUSTITIEKANSLERNS ÄMBETSÅTGÄRDER OCH IAKTTAGELSER OM HUR LAGSTIFTNINGEN HAR FÖLJTS

AVGIVEN

FÖR ÅR 2006

HELSINGFORS 2007

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2007

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRÅDET

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 2006.

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

Biträdande justitiekansler var under verksamhetsåret juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekanslern har skött justitiekanslersuppgifterna då justitiekanslern haft förhinder. Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, vicehäradshövding Nils Wirtanen som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 72 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. Avsnitten om laglighetskontrollen av statsförvaltningen är indelade enligt ministeriernas ansvarsområden. Därefter följer avsnitt om laglighetskontrollen av den kommunala 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 30 mars 2007

Biträdande justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef *Nils Wirtanen*

293550

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sida

Till Riksdagen och Statsrådet 3

1 Allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet 9
Uppgifter 9
Övervakningen av statsrådet 9
Utlåtanden 9
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna 9
Åklagaruppgifterna 10
Prövningen av klagomål 10
Granskning av straffdomar 10
Övervakningen av advokaterna 10
Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen 11
Sifferuppgifter 11
Internationellt samarbete och besök 11
Annan verksamhet 12
Ekonomi 12
Utbildning 13
Kommunikation 13
Organisation och personal 14

2 Justitiekanslern i statsrådet 15
Allmänt 15
Republikens president och statsrådet 16
Statsrådsövervakningen i EU-ärenden 17
Granskning av föredragningslistor 18
Granskningsobjekt 18
Åtgärder som granskningen föranlett och vissa avgöranden som har samband med granskningen 20
Utlåtanden och framställningar 29
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott 34

3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna 37
Allmänt 37
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet 39
Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna 41
Avgöranden 43

4 Laglighetskontrollen av statsförvaltningen 53
Riksdagens ansvarsområde 53
Republikens presidents kanslis ansvarsområde 53
Statsrådets kanslis ansvarsområde 53
Utrikesministeriets ansvarsområde 53
Allmänt 53
Avgöranden 54
Ministeriet 54
Beskickningar 54
Justitieministeriets ansvarsområde 55
Allmänt 55
Utlåtanden och framställningar 55
Avgöranden 64
Ministeriet 64
Domstolar 65
Till högsta domstolen gjorda framställningar om återbrytande 73
Granskning av straffdomar 74
I samband med granskningen av straffdomar gjorda framställningar om återbrytande 77
Åklagare 77
Offentliga rättshjälpsbyråer 79
Kriminalvårdsväsendet 79
Inspektions- och besöksresor inom ansvarsområdet 80
Inrikesministeriets ansvarsområde 81
Allmänt 81
Utlåtanden och framställningar 82
Avgöranden 83

Sida
Ministeriet ... 83
Polisväsendet ... 83
Räddningsväsendet ... 92
Befolkningsregistercentralen ... 92
Nödcentralsverket ... 92
Inspektioner inom ansvarsområdet ... 92
Försvarsministeriets ansvarsområde ... 94
Utlåtanden och framställningar ... 94
Finansministeriets ansvarsområde ... 101
Allmänt ... 101
Avgöranden ... 102
Ministeriet ... 102
Skatteförvaltningen ... 102
Tullförvaltningen ... 104
Inspektion inom ansvarsområdet ... 104
Undervisningsministeriets ansvarsområde ... 105
Allmänt ... 105
Avgöranden ... 105
Ministeriet ... 105
Undervisningsförvaltningen ... 105
Kulturväsendet ... 107
Inspektioner inom ansvarsområdet ... 107
Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde ... 107
Allmänt ... 107
Utlåtande ... 108
Avgöranden ... 108
Ministeriet ... 108
Jord- och skogsbruk ... 109
Lantmäteri ... 109
Inspektion inom ansvarsområdet ... 109
Kommunikationsministeriets ansvarsområde ... 110
Utlåtande ... 110
Avgöranden ... 110
Ministeriet ... 110
Vägförvaltningen ... 112
Inspektion inom ansvarsområdet ... 112
Handels- och industriministeriets ansvarsområde ... 112
Allmänt ... 112
Avgöranden ... 112
Ministeriet ... 112
Säkerhetsteknikcentralen ... 112
Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde ... 113
Allmänt ... 113
Utlåtanden och framställningar ... 113
Avgöranden ... 121
Ministeriet ... 121
Socialförsäkring ... 124
Länsstyrelserna ... 125
Rättsskyddscentralen för hälsovården 125
Arbetarskydd ... 125
Inspektioner inom ansvarsområdet ... 126
Arbetsministeriets ansvarsområde ... 126
Allmänt ... 126
Avgöranden ... 127
Ministeriet ... 127
Arbetskraftsservice ... 129
Inspektion inom ansvarsområdet ... 130
Miljöministeriets ansvarsområde ... 130
Allmänt ... 130
Avgöranden ... 130
Ministeriet ... 130
Finlands miljöcentral ... 131
Regionala miljöcentraler ... 131

5 Laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och övriga självstyrelsesamfund ... 133
Allmänt ... 133
Kommunalförvaltningen ... 134
Den allmänna förvaltningen ... 134
Utbildningsförvaltningen ... 137
Social- och hälsovårdsförvaltningen ... 138
Inspektioner inom ansvarsområdet ... 144
Miljöförvaltningen ... 145
Annan specialförvaltning ... 146
Den kyrkliga förvaltningen ... 146
Ålands självstyrelse ... 146

6 Tillsyn över advokatväsendet ... 148
Allmän översikt ... 148
Medlemskap i Advokatförbundet ... 148
En advokats förpliktelser samt god advokatsed ... 148
Tillsynsärenden ... 148
Tillsynssystemet ... 148
Tillsynssystemets funktion ... 149
Disciplinära påföljder ... 149
Uppgifter från de allmänna åklagarna ... 150
Justitiekanslerns övervakning ... 150
Bestämmelserna och övervakningsförfarandet ... 150

Sida

Klagomål över advokaters förfarande ... 150
Inledande av tillsynsförfarande ... 151
Statistik ... 153

7 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ... 154
Begränsning av en tjänstemans rätt att anföra klagomål ... 154
Justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna ... 155
Framläggning av rättelseyrkande och beslut ... 158
Överklagande i ett ärende om färdtjänst med stöd av handikappservicelagen ... 161
Framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av beslut ... 163
Fullgörande av fiskevårdsskyldighet ... 167
Beslut med anledning av att nämndemän misstänktes för tjänstebrott ... 172
Förslaget till lag om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation 175
Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott ... 186

8 Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet ... 189

BILAGOR 1–6:
Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet ... 192

SAKREGISTER 2006 ... 205

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2006 ... 210

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 förknippande 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 statsförfattningsrättens område. I sådana fall ger justitiekanslern utlåtanden enligt egen prövning. Utlåtanden ges framförallt 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 Fin-

land. 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 laglighetsövervakarnas, dvs. i justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser ta in särskilda avsnitt om hur de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts. Dessa ärenden har sammanställts i berättelsens avsnitt 3.

Åklagaruppgifterna

Justitiekanslern är i enlighet med grundlagen specialåklagare i ärenden som omfattas av hans laglighetskontroll, framförallt i ärenden som gäller tjänstebrott. En särskild kategori av ärenden utgör i detta avseende tjänstebrott där en domare är misstänkt, dvs. den typ av brott som särskilt anges i grundlagen. Beslut om väckande av åtal mot en domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Hovrätten skall underrätta justitiekanslern om omständigheter som har kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Behandlingen av ärenden som gäller mot domare riktade misstankar om tjänstebrott behandlas i avsnitt 4, s. 55.

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 5 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 2006 inkom sammanlagt 1 273 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 ärenden som är över fem år gamla. 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 2006 avvisades med stöd av denna bestämmelse 21 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. 74, 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 tvångsmedelslagen samt tagande i förvar och annat frihetsberövande, 3) fängelser och andra sådana institutioner i vilka personer tas in mot sin vilja. Också klagomål från fångar och från andra frihetsberövade personer överförs. Däremot överförs till justitieombudsmannen inte ärenden som gäller övervakning av statsrådets verksamhet, inte heller ärenden som 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 52 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 14 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2005).

Under verksamhetsåret inkom 1 273 (1 186) och avgjordes 1 314 (1 221) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 13 (13) ärenden till prövning, medan 145 (163) ärenden väcktes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 145 (128) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (757) var 19 % (18 %). Enligt en utredning som gjordes år 2006 var mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden ca 6 (7) veckor och den genomsnittliga tiden ca 23 (26) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar förordnades om åtal i två fall. I 70 fall ledde ärenden till andra åtgärder. Sammanlagt 6 095 straffdomar granskades.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 35 (33).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 709 (769) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamhetsåret finns i avsnitt 8.

Internationellt samarbete och besök

Internationellt samarbete

– Bhutans utrikesminister med följe besökte justitiekanslersämbetet 23.1.2006. Besöket ingick i utrikesminister Wangchuks rundresa i Europa. Justitiekansler Paavo Nikula diskuterade landets demokratiprocess med ministern. Avsikten är att år 2008 ordna de första parlamentsvalen i Bhutan.

– Finlands, Sveriges och Estlands justitiekanslerer deltog i ett seminarium i Tallinn 18–19.4.2006. Justitiekansler Paavo Nikula höll ett föredrag om ämnet ”The Role of Chancellor of Justice in supervising legality of Courts”.

– Justitiekanslern deltog i Internationella ombudsmannainstitutets konferens för de europeiska ländernas laglighetsövervakare i Österrike 12–15.6.2006.

– Referendarierådet Jaana Hemminki deltog i den hälsopolitiska huvudkonferensen Hälsa i all politik, som ordnades i Kuopio 20–21.9.2006 under Finlands EU-ordförandeskap. Under konferensen dryftades åtgärder för att inom olika förvaltningsområden främja befolkningens hälsa (3/6/06).

– Etiopiens ombudsman för kvinnofrågor Adanech Gessessen träffade justitiekansler Paavo Nikula 9.3.2006.

– Ordföranden för en arbetsgrupp som leder revideringen av Ungerns grundlag, specialsak-

kunnige István Somogyvárin och biträdande direktör Ferencznén besökte justitiekanslersämbetet 13.4.2006.

– En grupp finländska och amerikanska jurister besökte ämbetsverket 8.5.2006.

– En grupp studerande från Internationella arbetsorganisationen ILO:s utbildningscenter i Turin informerades om justitiekanslersämbetets verksamhet 1.6.2006.

– Ryska federationens biträdande chefsåklagare Alexander Grigorjevich Zvjagintsev besökte ämbetsverket 7.6.2006.

– Tjänstemän från den valansvariga CNE-organisationen i Venezuela besökte justitiekanslersämbetet 14.6.2006.

– En irakisk delegation bestående av ministrar, parlamentariker och experter på minoritetsfrågor bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 11.7.2006. Till delegationen hörde också de kanadensiska experterna John Packer och Roger Bilodeua. Kanadas regering bekostade besöket som en del av projektet ”Building Capacity to Strengthen Democratic Governance in Iraq”.

– Justitiekanslern träffade 8.9.2006 Europeiska kriminalpolitiska institutets stipendiat, rådgivaren till Azerbaidjans justitieminister Kamran Bayramov.

– En antikorruptionsdelegation från Taiwan besökte ämbetsverket 9.11.2006.

– Estlands riksåklagare Norman Aas besökte justitiekanslern 21.11.2006.

Besök hos justitiekanslersämbetet

– Deltagarna i Riksåklagarämbetets kurs för biträdande åklagare bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 30.3.2006 som biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas gäster.

– Ämbetsverkets verksamhet presenterades för högskolepraktikanter 12.6.2006.

– Riksdagens grundlagsutskott besökte ämbetsverket 14.11.2006.

– Finlands ambassadör i Bulgarien, Kauko Jämsen besökte justitiekanslersämbetet 14.11.2006 som biträdande justitiekanslerns gäst.

Besök från justitiekanslersämbetet

– Justitiekanslern deltog i de XXXVIII Advokatdagarna 13.1.2006. Han höll ett anförande med temat ”Har vi råd med en rättvis rättegång?”.

– Justitiekanslern höll ett föredrag med temat offentliga uppgifter i privata händer vid OAJ:s seminarium 1.2.2006.

– Biträdande justitiekanslern deltog 7.2.2006 i inrikesministeriets seminarium om inre säkerhet. Seminariet var avsett för opinionsbildare.

– Justitiekanslern höll 6.3.2006 ett föredrag om statsrådets föredragningspraxis för ministeriernas förvaltningsansvariga.

– Justitiekanslern deltog 22.3.2006 i Joensuu i ett jubileumsseminarium. Seminariets tema var att vårt lands kvinnor haft fulla politiska rättigheter i 100 år. Vid tillställningen behandlades jämställdheten mellan kvinnor och män samt därtill anslutna aktuella frågor.

– Biträdande justitiekanslern höll ett föredrag vid justitiekanslersämbetets och hovrätternas konferensdagar i Rovaniemi 23.3.2006. Temat var övervakningen av domstolarna som en del av justitiekanslerns laglighetskontroll. Föredraget kan i sin helhet läsas på s. 155.

– Biträdande justitiekanslern deltog 31.3.2006 i inrikesministeriets polisavdelnings 80-årsjubileum.

– Biträdande justitiekanslern föreläste 20.9.2006 om ämnet rättsprinciperna om laglighetskontrollen vid ett möte där man behandlade frågan om motivering av rättsliga beslut. Mötet hade ordnats i Åbo universitets regi.

– Justitiekanslern höll 1.10.2006 ett anförande vid ett möte med anledning av att Finlands kvinnor har haft politiska rättigheter i 100 år.

– Justitiekanslern höll 13.10.2006 på Domardagarna i Åbo ett föredrag med temat domstolarnas oavhängighet.

– Justitiekanslern deltog 10.11.2006 i Fredrikshamn i ett seminarium om ledarskap vid krishantering och höll ett inledningsanförande om den internationella och nationella lagstiftningen om krishantering.

– Justitiekanslern deltog i Jämställdhetsdelegationens forskningssektions 25-årsjubileum 28.11.2006.

Annan verksamhet

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2006 anvisades för ämbetsverkets verksamhetsutgifter sammanlagt 2 818 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget

användes 2 218 364 euro för löner. För övriga verksamhetsutgifter användes 483 212 euro. De största utgiftsposterna var 229 690 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 33 583 euro för tryckningskostnader, 33 083 euro för datautrustning och 28 533 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. Dessutom använder justitiekanslersämbetet Rondoprogrammet 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 utbildningsplan för år 2006. Justitiekanslern godkände planen 16.2.2006.

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 domstolsmedling och ändringarna i det straffprocessuella förfarandet. Dessutom har för hela personalen ordnats medieutbildning och utbildning i att bemöta svåra klienter.

Kommunikation

Syftet med justitiekanslersämbetets kommunikation är att förmedla information om ämbetsverket på ett aktivt, modernt och tillförlitligt sätt. Kommunikationens hörnstenar är jämlikhet, öppenhet och service.

Kommunikationen förverkligas genom att allmänheten, massmedierna och myndigheterna informeras om justitiekanslerns verksamhet, beslut och ställningstaganden. Ämbetsverkets externa kommunikation sköts i praktiken med pressmeddelanden och årsberättelsen samt via webbplatsen, per telefon och e-post.

Ämbetsverket tog under året emot både inhemska och utländska besökare. Informatören har vid behov deltagit i ordnandet av besöken hos ämbetsverket.

Sammanställningen av justitiekanslerns berättelse är en viktig kommunikativ uppgift. Enligt grundlagen skall justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Berättelsen har betydelse också för styrningen av myndigheternas verksamhet eftersom den innehåller referat av åtgärdsavgöranden som gäller olika myndigheter.

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 15 pressmeddelanden. Pressmeddelandena publicerades på finska och svenska och distribuerades med e-post till massmedier, medborgarorganisationer, rättsjournalister och andra referensgrupper. Vidare lades de ut på ämbetsverkets och statsrådets webbplatser samt på statsrådets intranetsidor.

På ämbetsverkets webbplats (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 webbplats sedan år 1999. På webbplatsen finns en länk till databasen Finlex (www.finlex.fi) där referat av justitiekanslerns avgöranden fr.o.m. 1988 publiceras.

Ämbetsverkets interna kommunikation sköts med ett informationsblad som utkommer varje vecka. För personalen ordnas också utbildning i kommunikation. Rättsjournalisterna Jarkko Sipilä och Susanna Reinboth höll på hösten en kurs om mediefunktioner och mediehantering. Databasens aktualitet förbättrades.

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 domstolar och annan laglighetsövervakning, om de inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar samt beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde. Vidare biträder den vid övervakningen av statsrådet och 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, sju äldre justitiekanslerssekreterare, tre yngre justitiekanslerssekreterare, en historieforskare, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, fyra avdelningssekreterare, en dataplanerare, en registrator, fyra byråsekreterare, en vaktmästerichef, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 1.6–2.10.2006 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 18 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 13 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och två 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 (Ö 2/2004 rd). I fråga om förutsättningarna för utnyttjande av de befogenheter som föreskrivs i grundlagens 112 § hänvisas i detta sammanhang till grundlagsutskottets betänkande (GrUB 9/2005 rd). Riksdagen beslöt 17.2.2006 (PTK 10/2006 rd, RSv 1/2006 rd) att anmärkningen inte leder till åtgärder. Också i detta sammanhang kan det fortfarande konstateras att 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 upplysningar 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. Det är fråga om justitiekanslerns huvuduppgift enligt grundlagen (utöver klagomålen). I de utlåtanden, rättsliga ställningstaganden och proceduranvisningar som föregår statsrådets beslutsfattande är det framförallt fråga om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om hur lagen skall tolkas eller om att det ministerium som bereder och föredrar ett ärende för sådana i rättsligt hänseende kompletterande uppgifter att ministeriet kan motivera sina ställningstaganden. Det kan också vara fråga om rättsligt relevant information om statsrådets praxis i liknande ärenden. Avsikten med att begära mera omfattande skriftliga utlåtanden och rättsliga ställningstaganden samt med de diskussioner som förs med företrädare för de beredningsansvariga ministerierna är att på förhand utreda de beslutsrelaterade rättsliga frågorna och lagligheten av ministeriets åtgärder, så att behandlingen av ärendet inte fördröjs av rättsliga orsaker.

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 laglighetsö-

vervakningen 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. Ärendet har därför utretts och eventuella rättsliga frågor ofta besvarats under telefonsamtal med ministeriets föredragande. Telefonsamtal är en effektiv metod i sådana fall då det inte återstår mycket tid för utredning av en rättslig fråga som aktualiserats i samband med listagranskningen och för korrigerande åtgärder. Under ett telefonsamtal kan ärendena också på ett omedelbart sätt dryftas ur olika synvinklar.

För utredning av rättsliga frågor i samband med ministeriernas beredning används i allt större utsträckning e-post. Detta är också ett snabbt kommunikationssätt. Justitiekanslersämbetets föredragande och även justitiekanslern kan få alla för den rättsliga bedömningen relevanta handlingar som e-postbilagor. På detta sätt breddas faktaunderlaget för granskningen och försnabbas behandlingen. Denna typ av e-postkommunikation i statsrådsärenden förekommer i över hundra fall årligen. Under de mest brådskande tiderna, bl.a. då regeringen på hösten avlåter propositionerna om de s.k. budgetlagarna är det ibland problematiskt att prioritera mellan dessa ärenden och de talrika förfrågningar om utlåtanden som samtidigt kommer ifrån ministerierna i statsrådsärenden. 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 om statsrådsärenden har gällt bl.a. behörighetsfördelningen mellan ministerierna eller överhuvudtaget behörighetsfrågor, jäv för statsrådsmedlemmar eller föredragande, förfarandet vid tillsättning av tjänster samt omfattningen av bemyndiganden att utfärda förordningar 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. Justitiekanslern har vidtalats också i rättsliga frågor som gällt statsbolags ägararrangemang och egendomsförvaltning av större ekonomisk betydelse.

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. Det har bl.a. varit fråga om rättsliga frågor i samband med sådana ärenden om inmutning av eventuella gruvområden som beretts vid handels- och industriministeriet. 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. Utöver de klagomål som kommer in från medborgarna får ämbetsverket skrivelser av detta slag från respektive centralorganisationer. Det största antalet sådana skrivelser av klagomålstyp och skrivelser i vilka justitiekanslern ombads vidta åtgärder inkom under verksamhetsåret med anledning av förslaget till lag om assisterad befruktning. Klagomål som hänför sig till statsrådsärenden avgörs om möjligt tidsmässigt i samband med statsrådsbehandlingen.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2006 sammanlagt 1 709 ärenden (föregående år 1 527). Republikens president fattade 831 (744) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 70 (61) och antalet presidentföredragningar 36 (40). Till avgörandena hänförde sig 68 statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling. Laglighetsövervakningen av statsrådets beslutsfattande upptog sålunda varje vecka i anspråk en ansenlig del av den arbetstid som justitiekanslern och merparten av den arbetstid som 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.

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 2006 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.

Vid justitiekanslersämbetet förekom inte heller under år 2006 några ärenden som gällde förfarandet i militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i grundlagens 58 § 5 mom.

Också under verksamhetsåret 2006 avgjorde presidenten i samtliga fall de ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag direkt enligt förslaget. Under verksamhetsåret begärdes med stöd av grundlagens 108 § 2 mom. inga upplysningar eller utlåtanden om behörighetsfördelningen mellan presidenten och statsrådet.

Vid den ordinarie listagranskningen uppmärksammas alltid behörighetsfrågor. Likaså granskas den rättsliga grunden för de högsta statsorganens beslut. Några speciella tolkningsproblem har inte framkommit i detta avseende. I vissa fall har det varit nödvändigt att be om komplettering av statsrådets föredragningslistor med en hänvisning till någon individualiserad behörighetsbestämmelse.

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

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 fogade 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.

Under verksamhetsåret sändes till riksdagen 68 skrivelser som innehöll lagförslag. 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 promemorior 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. 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. Vid justitiekanslersämbetet har gjorts den iakttagelsen att den bedömning av grundlagsenligheten som görs i skrivelserna är oförändrad. En stor del av de statsrådsskrivelser som under verksamhetsåret överlämnats till riksdagen har å andra sidan gällt den inre marknaden. Vederbörande ministerier

har därför uppenbarligen inte ansett det vara ändamålsenligt att analysera grundlagsenligheten.

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 statsrådets beslutssystem (PTJ). Justitiekanslern får sålunda tillgång till föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen samtidigt som statsrådsmedlemmarna och granskar de listor som redan delats ut till statsrådet. Detta innebär att listagranskningen ibland uppvisar vissa särdrag. I synnerhet budgetpropositioner som avlåts på hösten, propositioner om att sätta i kraft EU-lagstiftning nationellt och relativt ofta också andra 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 propositioner som avses ovan inte alltid de tekniska eller innehållsmässiga krav som kan ställas på en högklassig lagberedning. Om det inte är möjligt att skjuta upp avlåtandet av en proposition övervakar justitiekanslersämbetet i samband med listagranskningen att propositionen uppfyller de grundläggande kraven och sålunda kan avlåtas till riksdagen.

Statsrådsövervakningen var tidskrävande och arbetsdryg framförallt hösten 2006 då valperiodens sista riksmöte skulle behandla ett stort antal propositioner med omfattande lagförslag, bl.a. förslag till budgetlagar. Statsrådets allmänna sammanträde behandlade inför presidentföredragningen under några höstveckor varje vecka 50–70 ärenden av vilka merparten var propositioner med förslag till omfattande lagstiftningsreformer. Statsrådet fick sålunda vecka efter vecka från olika ministerier ta emot lagtexter som jämte motiveringar omfattade ca 2000–3000 sidor räknat enbart som finskspråkig text. Även om förhandsgranskningen av regeringens propositionsförslag inriktas på frågor som är väsentliga med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll, kan i samband med propositioner som avser mera omfattande lagstiftningsreformer utöver rutinfrågor som gäller alla propositioner aktualiseras många sådana rättsliga frågor som gäller lagstiftningsordningen och de grundläggande innehållsmässiga krav som kan ställas på lagstiftningen, som skulle ha krävt att justitiekanslern i samarbete med ministeriernas föredragande noggrannare utrett frågorna och granskat föredragningslistorna än den till buds stående tiden medgivit. Det är delvis fråga om att man av många orsaker inte kunnat hålla de tidtabeller som slagits fast i regeringsprogrammet, ministeriernas lagstiftningsplaner och i andra sammanhang, vilket har lett till att lagberedningsarbetet i stor utsträckning har framskjutits till de sista riksmötena. Detta fenomen som blivit allt vanligare i regeringsperiodernas slutskeden kan ses i ett rent rättsligt perspektiv och dessutom också med beaktande av de aktuella aspekterna på lagstiftningens kvalitet.

Föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde skall distribueras genom PTJ-systemet senast tisdag klockan 11. Genom PTJ-systemet distribueras i praktiken endast föredragningslistorna för respektive vecka på så sätt att endast några föredragningslistor för det allmänna sammanträdet finns i PTJ-systemet fram till måndag kväll. Merparten av föredragningslistorna distribueras tisdag förmiddag. Eventuella fel och brister i föredragningshandlingarna påtalas i den ordning som de upptäcks vid listagranskningen. Justitiekanslern (alternativt biträdande justitiekanslern eller ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern) och avdelningschefen för avdelningen för statsrådsärenden (eller ett referendarieråd 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 föredragningshandlingarna som förutsätter åtgärder av en föredragande vid något ministerium.

Granskningsobjekt

I fråga om propositioner som skall avlåtas till riksdagen har fästs särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. Efter 1995 års grundrättighetsreform och den nya grundlagen har det inte varit fråga om en teknisk granskning av lagstiftningsordningen utan om en innehållsmässig granskning av lagförslagen och enskilda bestämmelser i dessa. Granskningen inriktas på att lagförslagen och de enskilda bestämmelserna

i dessa jämte motiveringarna uppfyller de grundläggande rättigheterna och på att lagförslag som berör de grundläggande rättigheterna är så utformade att de uppfyller de krav som ställs på en regeringsproposition. Som exempel kan nämnas det utlåtande om ett propositionsförslag som under verksamhetsåret gällde dataskydd vid elektronisk kommunikation (utlåtandet har tagits in i berättelsens avsnitt 7) där det konstateras att ministeriets propositionsutkast var behäftat med en hel del sådana brister som direkt berörde medborgarnas grundläggande rättigheter och att regeringen sålunda inte kunde avlåta propositionen som sådan. Av denna anledning återförvisades ärendet till ministeriet för beredning. Propositionen avläts inte till riksdagen under verksamhetsåret.

Vid granskningen av lagstiftningsordningen 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.

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. Som ett nytt drag kan det konstateras att den omständigheten att s.k. nätverksarbete ökat har lett till att praktiska arbetsuppgifter som kräver mindre juridiska kunskaper i allt större utsträckning sköts av personal som inte alltid har tillräckliga baskunskaper om t.ex. lagstiftningsprocessens olika skeden och erfarenheter av den noggrannhet som handläggningen av lagstiftningsärenden förutsätter. Denna nya verksamhetskultur som i och för sig är godtagbar har lett till helt nya granskningsobjekt också när det gäller statsrådsärenden som kan betraktas som enkla från rättslig synpunkt. Från de ministeriers synpunkt som ärendena föredras från är det dels fråga om tillräcklig utbildning och introduktion i arbetet och dels om det ansvar som handläggningen av statsrådsärenden förutsätter.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådsförordningar har varit grundligare än granskningen av propositioner, eftersom det inte är möjligt att i efterhand rätta felaktigheter som konstaterats i förordningar. För utfärdande av en förordning förutsätts ett sådant exakt avgränsat bemyndigande som avses i grundlagens 80 §. Också i övrigt har det granskats att författningsnivån är riktig och att en statsrådsförordning inte innehåller sådant som borde ingå i lag. När ett bemyndigande att utfärda förordning kompletteras är det i allmänhet inte fråga om att ministeriets föredragande anses ha begått ett fel, utan åtminstone i en viss utsträckning är det fråga om skillnader i sättet att se på de innehållsmässiga krav som ställs på bestämmelser som innebär delegering av lagstiftningsmakt. I detta avseende förekommer vissa skillnader mellan lagstiftningen inom olika förvaltningsområden.

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. Förfarandet att på detta sätt lyfta upp rättsnormer till lagnivå har förekommit framförallt i samband med totalrevidering av lagstiftningen inom något förvaltningsområde.

I tjänsteutnämningsärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningsförslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden saklig bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet

och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts att föredragningspromemoriorna i utnämningsärenden 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 utnämningsärende anförs klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekvirerat ansökningshandlingarna till påseende.

Under verksamhetsåret utnämnde republikens president kanslichefer för fyra ministerier (JSM, SHM, UVM, KM). I de tre sist nämnda fallen var det fråga om att utnämna en ny tjänsteinnehavare efter att den föregående kanslichefen avgått med pension.

Under verksamhetsåret kunde den allmänna iakttagelsen i fråga om utnämningsärenden på statsrådsnivå göras att de som sökte en tjänst i flera fall inte uppfyllde de för tjänsten fastställda behörighetsvillkoren. Det var i allmänhet fråga om att sökanden inte hade den förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde som behörighetsvillkoren förutsatte eller att sökanden inte uppfyllde något annat av tjänstens materiella 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 förtrogenhet 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.

Justitiekanslern gav ett relativt kritiskt utlåtande om revideringen av lagstiftningen om utnämning av statens högsta tjänstemannaledning (2005 års berättelse s. 160–167, dnr 23/20/05). Justitiekanslern upprepade sina synpunkter då han under verksamhetsåret 8.12.2006 hördes av riksdagens grundlagsutskott. Lagförslaget förföll eftersom riksdagen inte hann slutbehandla ärendet före riksdagsvalet.

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. uppmärksammats. 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 2006 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 besvärsorgan för bl.a. pensions- och socialskyddsärenden.

Åtgärder som granskningen föranlett och vissa avgöranden som har samband med granskningen

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

Statsministerns ledningsuppgift i synnerhet i krishanteringssituationer (SRK)

I justitiekanslersämbetets bedömningspromemoria 28.3.2006 till statsrådets kansli konstateras bl.a. följande.

I detta sammanhang är det fråga om statsministerns ställning och uppgifter uttryckligen i ledningen för regeringen. Så som konstaterats i promemorior som upprättats i andra sammanhang (JKÄ 12.1.2005 och 22.3.2006) sker bered-

ningen och föredragningen av ärenden som skall behandlas av statsrådet i ministerierna som är organiserade enligt ansvarsområden. Ärendena bereds i de ministerier och föredras från de ministerier till vars ansvarsområde och uppgifter respektive ärende hör enligt lag, enligt reglementet för statsrådet (SRR) och enligt andra förordningar. I denna promemoria är det fråga om vilka möjligheter statsministern i ledningen för statsrådets verksamhet har att påverka beredningen och behandlingen av statsrådsärenden i statsrådet.

Enligt grundlagens 66 § leder statsministern statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsministern för ordet vid statsrådets allmänna sammanträde.

Grundlagens 66 § om statsministerns uppgifter kan i korthet granskas som en del av grundlagens 5 kap. som gäller (republikens president och) statsrådet. Den rättsliga granskningen av statsministerns ställning utgår från grundlagens 61 § om regeringsbildning. Riksdagen väljer statsministern, som republikens president därefter utnämner till uppdraget. De övriga ministrarna utnämns av presidenten i enlighet med förslag av den som valts till statsminister. Den som valts till statsminister har från rättslig synpunkt en inflytelserik position för det första när det gäller regeringens sammansättning, dvs. vilka personer som väljs till statsrådsmedlemmar och från vilka partier de kommer. Av större betydelse i detta avseende är att den som valts till statsminister redan i samband med regeringsbildningen i enlighet med grundlagen har möjlighet att påverka regeringens sammansättning i en sådan riktning att den i alla avseenden har goda möjligheter att sköta de uppgifter som statsrådet har enligt lag och genomföra de reformer som nämns i regeringsprogrammet. De politiska realiteterna begränsar naturligtvis i praktiken statsministerns möjligheter att utöva sin rättsliga makt. I 3 § 2 mom. i lagen om statsrådet (175/2003) föreskrivs uttryckligen om statsministerns uppgift att se till att regeringsprogrammet genomförs. Enligt bestämmelsen övervakar statsministern genomförandet av regeringsprogrammet.

Betydelsen av grundlagens 61 § kan generellt karaktäriseras så att den ger uttryck för statsministerns starka ställning och ansvar för att skapa och upprätthålla den på det ovan nämnda sättet valda regeringens funktions- och beslutsförmåga. Grundlagens 66 § som understryker statsministerns ställning vid regeringsbildningen gäller uttryckligen också statsrådets fortsatta verksamhet. Statsministerns understruket starka ställning måste också ses mot bakgrund av andra utvecklingslinjer och händelser, t.ex. mot bakgrund av att regeringens mandatperiod ofta sammanfaller med riksdagens valperiod samt mot bakgrund av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (statsrådets och statsministerns samordningsuppgifter, se bl.a. grundlagens 92 § 2 mom., SRL 3 § 3 mom., SRL 9 § 2 mom.).

I grundlagens 66 § och andra bestämmelser är det fråga om statsministerns ställning uttryckligen i ledningen för statsrådet, dvs. för hela regeringen. Såsom konstateras i mera omfattande promemorior som upprättats i de andra sammanhang som nämns i första stycket, svarar de ministerier för den innehållsmässiga beredningen och föredragningen av de ärenden som skall behandlas i statsrådet, till vilkas verksamhetsområde och uppgifter respektive ärende hör. I detta avseende svarar statsministern för de ärenden som hör till statsrådets kansli, dvs. ärenden som det inte är fråga om i detta sammanhang.

Statsministerns operativa ledarskap framgår tydligt redan av ordalydelsen i grundlagens 66 §. Enligt den leder statsministern statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Ledningen av statsrådets verksamhet ger inte statsministern sådan materiell behörighet som tillkommer ministern inom respektive verksamhetsområde, men bestämmelsen är betydelsefull för statsrådets hela verksamhet. Det är inte enbart fråga om den i andra meningen i 66 § 1 mom. nämnda i och för sig viktiga ledningen av behandlingen av ärenden i statsrådet, utan om ledningen av hela statsrådet i en mera vidsträckt bemärkelse.

Statsministern har enligt lag möjlighet att påverka också beredningen av de ärenden som skall behandlas i statsrådet. Inte heller i detta avseende är det fråga om en sådan materiell beredning som tillkommer ministerierna inom respektive verksamhetsområde. Eftersom hela regeringen inklusive statsministern som dess ledare ansvarar för att ärendena tas upp till behandling i rätt tid och efter att ha beretts så att beslutsfattandet sker på ett tillförlitligt sätt och inte fördröjs, måste statsministern ha möjligheter att också påverka beredningen av ärendena och samordningen av behandlingen. Tidsmässigt innebär detta att beredningen av åtgärder och myndighetsbeslut som avser ett visst problem eller hot (t.ex. fågelinfluensaepidemi) sker i vederbörande ministerier på ett sådant sätt att de åtgärder och beslut på statsrådsnivå som situationen förutsätter kan vidtas och fattas i rätt tid och besluten på föredragning

från olika ministerier vid behov kan fattas samtidigt på så sätt att åtgärderna och besluten får avsedd effekt.

Statsministerns samordningsuppgift när det gäller den materiella aspekten på åtgärder och beslut som bereds i olika ministerier kan betyda t.ex. att åtgärderna och besluten får på så sätt koordinerade resultat och effekter att problemet eller hotbilden så långt som möjligt kan avvärjas samt skadorna och olägenheterna minimeras. Samordningsuppgiften kan också innebära att den inom förvaltningsverksamheten gällande proportionalitetsprincipen i enlighet med samma linje iakttas i de beslut som på statsrådsnivån fattas i ärendet i fråga.

Procedurmässigt kan statsministerns samordningsuppgift utföras på många sätt. Ett från helhetens synpunkt sakenligt förfarande vore att redan i ett ärendes tidigare behandlingsskeden dra försorg om samordningen. Detta kan vara ett sätt att främja en enhetlig och konsekvent beredning i vederbörande ministerier samt ställningstagandet på statsrådsnivå. Utöver statsrådets lagstadgade organ (finansutskottet, övriga ministerutskott, sammanträden) kommer såsom forum för behandling av ärenden av samordningstyp (inga formella beslut, utan koordinering av ärenden och ställningstaganden) i fråga uttryckligen sådana inofficiella behandlingsformer som förhandlingar inom regeringen samt ministerarbetsgrupper för vissa ärenden, i närvaro av statsministern. Ett alternativ är att statsministern hålls noga underrättad om ärendena.

Som en konkret lagbestämmelse om statsministerns uppgift att samordna statsrådets verksamhet kan nämnas 3 § 2 mom. i lagen om statsrådet, enligt vilket statsministern är ordförande för de ministerutskott som avses i 23 § 1 mom. En annan sådan bestämmelse som snarare gäller uppgifter på det praktiska planet är gällande SRL 22 § som tidigare ingick i reglementet för statsrådet. Enligt paragrafen bestämmer statsministern dagarna för föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde samt föredragningsordningen. En bestämmelse som är viktigare med tanke på statsministerns ledningsuppgift är SRL 22 § 2 mom. enligt vilket statsministern kan bestämma när ett ärende som skall behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde senast skall föredras. Statsministern har därigenom enligt lag rätt att påverka också tidpunkten när vissa typer av ärenden eller vissa ärenden som är under beredning tas upp till behandling i statsrådet.

Statsministern biträds enligt 6 § 1 mom. i lagen om statsrådet av en statssekreterare som utnämns för statsministerns mandatperiod. Enligt lagrummet kan statsministern förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det gäller uppgifter som har samband med beredningen av ärenden. Statssekreteraren svarar för att ordna möten samt för mötenas förlopp, men de åtgärder som behandlats vid mötena och de avgöranden som de förutsätter vilar på de behöriga ministeriernas ansvar. Detsamma gäller i det fall att statssekreteraren som ställföreträdare för statsministern samordnar beredningen och behandlingen av ärendet.

Ett ministeriums förfarande vid genomförandet av ett statsfördrag (UM)

I samband med beredningen av ett ärende om att sätta i kraft partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (SR:s allmänna sammanträde 14.7.2005, presidentföredragningen 15.7.2005) framgick det att det ursprungliga partnerskapsavtalet och det därtill anslutna interna finansieringsavtalet mellan EG:s medlemsstater samt det interna avtalet om åtgärder för att sätta i kraft partnerskapsavtalet samt om förfarandet i samband därmed inte hade satts i kraft i Finland på så sätt att republikens president utfärdat en förordning om avtalens ikraftträdande och om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i partnerskapsavtalet.

Enligt en utredning från utrikesministeriets rättsavdelning hade deponenterna den 15 och 18 februari 2002 underrättats om godkännande av de avtal som nämns i 1 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan (80/2002). De internationella förutsättningarna för avtalens ikraftträdande hade uppfyllts så att avtalen trädde i kraft 1.4.2003.

Till följd av utrikesministeriets försummelse hade republikens presidents förordning om de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Cotonou 23.6.2000 ingångna partnerskapsavtalet (80/2002) likväl inte utfärdats. Efter att felet uppdagats hade ikraftträdandeförordningen i samband med en ändring av Cotonouavtalet utfärdats först 15.7.2005 (FördrS 69/2005), dvs. över två år efter att de internationella förutsättningarna för avtalens ikraftträdande hade uppfyllts.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att Cotonouavtalet och andra dylika avtal om behörighetsfördelning särskilt måste sättas i kraft i Finland endast till den del som avtalsbestämmelserna faller under Finlands behörighet. Det oaktat och trots att det inte konstaterats att försummelsen orsakat någon olägenhet eller skada, hade emellertid i lagstiftningshänseende för över två år uppkommit en situation där ett ärende som gällde ikraftsättande av ett internationellt avtal genom riksdagens lagstiftningsåtgärder inte avslutats i tid. Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet på den omsorgsfullhet och noggrannhet som förutsätts för att sätta i kraft statsfördrag som är bindande för Finland. Utrikesministeriet skulle uppmärksamma de tjänstemän vid ministeriets avdelning för utvecklingssamarbete som ansvarade för sättandet i kraft av Cotonouavtalet på detta (7/50/05).

En ministers redogörelse för bindningar och förmögenhet (UM)

Vissa företrädare för massmedierna hade uppmärksammat den omständigheten att utrikeshandelsministern i sin redogörelse för bindningar inte hade uppgivit en s.k. andra bostad som ministern ägde i Helsingfors. På en förfrågan som utrikeshandelsministerns sekreterare sänt per e-post fick ministern följande svar:

I grundlagens 23 § föreskrivs om statsrådsmedlemmars bindningar. Motsvarande bestämmelser fogades redan till regeringsformen med regeringens proposition RP 284/1994 rd, vars motiveringar i förening med grundlagsutskottets betänkande GrUB 13/1994 rd är belysande i detta avseende.

För det första kan det direkt utgående från lagtexten och det grundläggande syftet med lagstiftningen i fråga konstateras att ministerns skyldighet att redogöra för bindningar omfattar bindningar ”som kan inverka menligt på ministeruppdraget”. För de högsta tjänstemännen gäller motsvarande skyldighet att redogöra för bindningar (statstjänstemannalagens 8 b §), men för ministrarna är skyldigheten såtillvida mera omfattande än för tjänstemännen att bedömningen i fråga om en tjänsteman görs med beaktande av tjänstens uppgiftsområde och ansvar. Dessa är snävare än ministerns uppgiftsområde. En minister är för det första chef för ett helt ministerium och ansvarar för ett helt förvaltningsområde. Som medlem av statsrådets allmänna sammanträde har ministern ett i materiellt hänseende omfattande uppgiftsområde och ansvar.

Den grundläggande utgångspunkt som nämns ovan gäller den materiella omfattningen av en ministers bindningar. Vid bedömningen av vilken typ av egendom eller vilka betydande inkomstkällor som en minister skall redogöra för är utgångspunkten det i lagen angivna kravet att ministern på förhand skall redogöra för omständigheter som eventuellt utgör bindningar. Också i fråga om egendom och betydande inkomstkällor skall det sålunda vara fråga om sådant som ”kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet”. I lagberedningsmaterialet konstateras att egendom som klart omfattas av anmälningsskyldigheten är t.ex. egendomsformer som innebär förväntningar på värdeförändringar. Ett typexempel är aktier i betydande bolag (placeringstillgångar). Egendomsformen är inte avgörande – också skogsmark och annan fast egendom kan hänföras till egendomskategorin i fråga. Till samma kategori hänförs aktier i bostadsaktiebolag, vilkas förväntade värde kan ha samband med förändringar i bostadspriserna eller med betydande hyresinkomster. Då sådan betydande egendom sätts i samband med t.ex. överväganden vid revidering av lagstiftning som t.ex. påverkar skatteprocentsatsen för fastigheten i huvudstadsregionen, kan den ha betydelse från jävssynpunkt.

I det lagberedningsmaterial (RP 284/1994 rd) där frågan om ministrarnas bindningar behandlas ingår en förteckning med exempel. ”När man preciserar redovisningspliktens omfång är det väsentligt att de bindningar som omfattas av plikten i en utomstående betraktares ögon objektivt sett kan ha betydelse vid bedömningen av en ministers verksamhet.”

Uttrycket ”annan betydande förmögenhet” (vid sidan av begreppet ägande i företag) togs in i lagen i enlighet med grundlagstutskottets betänkande. Att sådan egendom omfattas av redovisningsskyldigheten konstateras redan ovan. Grundlagsutskottet konstaterade uttryckligen att kriteriet ”betydande” i lagen avser förmögenhetsvärdet. Grundlagsutskottet gjorde det förtydligande konstaterandet att t.ex. en bostad som kan anses vara sedvanlig i regel inte omfattas av redovisningsskyldigheten.

Förnyande av utbildningsstyrelsens verksamhetsstruktur och organisation (UVM)

Justitiekanslern och statsrådets controller bedömde den omfattande organisationsreform som bereddes i undervisningsministeriet. I jus-

titiekanslersämbetets bedömningspromemoria 26.1.2006 som gällde ett förslag till ändring av statsrådets förordning om utbildningsstyrelsen uppmärksammades bl.a. följande.

Förslaget till ändring av bestämmelsen om utbildningsstyrelsens organisation var vid sidan av de förslag som gällde generaldirektörens beslutanderätt den mest betydande ändringen i förordningsutkastet. Lagen om utbildningsstyrelsen (182/1991) ställer i sig inga rättsliga hinder för ändringen. Lagens 4 § har ändrats så (38/2003) att frågan om närmare bestämmelser om utbildningsstyrelsens organisation har flyttats från lagnivå till statsrådets förordning och utbildningsstyrelsens arbetsordning. I motiveringen till lagändringen (RP 135/2002 rd) är det fråga om en åtgärd som är förenlig med de allmänna utvecklingslinjerna i statsförvaltningen, eftersom de interna verksamhetsenheterna inte längre specificeras i lagarna om statliga ämbetsverk och inrättningar. Utbildningsstyrelsens organisation förnyades inte i samband med lagändringen, men enligt motiveringen innebar ändringen ett bemyndigande att vid behov gå in för en flexiblare reglering.

Den indelning i verksamhetsenheter som framgår av 2 § i förordningen om utbildningsstyrelsen (183/1991, ändrad 151/2003) motsvarade den indelning som framgår av 1 § i förordningen om ämbetsverkets verksamhetsområde. Utbildningsstyrelsen hade en egen utbildningslinje för de första fyra områden som räknades upp i bestämmelsen om verksamhetsområdet och dessutom nämndes i lagens 4 § 1 mom. den svenskspråkiga utbildningen. Förordningens linjeindelning var tydlig t.ex. med tanke på ansvarsfördelningen mellan utbildningsstyrelsens huvuduppgifter. Också utgående från den knappa förordningstexten kunde man direkt sluta sig till vilken linje som ansvarade för beredningen eller beslutsfattandet i ett visst ärende. Bakom linjeindelningen kunde man å andra sidan se spåren av fusionen mellan den gamla skolstyrelsen och yrkesutbildningsstyrelsen, och den enligt utbildningsområden uppbyggda linjeindelningen var måhända inte längre i alla avseenden tillfredsställande från strukturell synpunkt.

Ledningen för utbildningsstyrelsens utbildningslinjer och ämbetsverkets ledning har haft till uppgift att bedöma om ämbetsverkets organisation varit uppbyggd på bästa möjliga sätt med tanke på ämbetsverkets huvudsakliga uppgifter samt de skolelevers och studerandens behov som genom det kommunala skolväsendet och andra läroinrättningar blir delaktiga av ämbetsverkets tjänster. Den rättsliga granskningen har inte inneburit någon närmare bedömning av de samhälls- och utbildningspolitiska grunderna för ändringsförslaget. Från allmän synpunkt kunde det emellertid med fog påstås att de ärenden, problem, utvecklingsbehov och åtgärder som har samband med barns, ungdomars och vuxnas tillgång till tjänster, tjänsternas innehåll, övergången till arbetslivet efter utbildningen osv. som avses i lagen och förordningen om utbildningsstyrelsen, inte i alla avseenden följer indelningen i utbildningslinjer, utan ärendena och problemen är i väsentliga avseenden gemensamma för samtliga linjer. Den situation som rådde vid tidpunkten för reformen kunde snarare granskas utifrån den mångåriga utbildningskedjan för elever och studerande som får lagstadgade utbildningstjänster (horisontell granskning) på så sätt att man oberoende av utbildningslinje särskilt uppmärksammar de problem som är gemensamma för alla utbildnings- och undervisningssektorer (t.ex. etableringen i arbetslivet efter utbildningen).

I 2 § i förordningen om utbildningsstyrelsen ingick inga närmare definitioner av utbildningslinjerna och deras uppgifter. Benämningarna var emellertid redan som begrepp så tydliga att det också utan definitioner framgick av förordningen vad respektive utbildningslinje i stort sett innehöll. En omständighet som ökade förordningens tydlighet var att begreppen i dess 1 och 2 § såtillvida var identiska att ämbetsverkets verksamhetsområde avspeglade sig i dess organisation. I detta avseende var 2 § i utkastet till ändring av förordningen problematiskt. Den nya organisationen kan byggas upp på en annan grund än utbildningslinjerna, men med namnen på de nya verksamhetsenheterna som utgångspunkt skulle det inte vara möjligt att få ens en generell uppfattning om de enheter som ansvarar för utbildningsstyrelsens huvudsakliga uppgifter. Det kan godtas att verksamhetsenheternas uppgifter noggrannare räknas upp i ämbetsverkets arbetsordning. Justitiekanslern ansåg det emellertid vara på sin plats att precisera förordningens bestämmelse om organisationen så att en kort men exakt beskrivning av verksamhetsenheternas viktigaste uppgifter framgår redan på förordningsnivå och att ärendet inte lämnas beroende av arbetsordningen som ämbetsverket själv beslutar om. Det är för det första fråga om att ämbetsverkens administrativa bestämmelser förutsätts vara tydligare. Läsaren måste utifrån de olika typerna av organisationsdefinitioner kunna bilda sig något

slags uppfattning om vad varje enhet gör. Vid sidan av arbetsfördelningen är det också fråga om hur ansvaret fördelas, dvs. vad som kan krävas av ämbetsverkets olika verksamhetsenheter och vilken enhet eventuella brister i förvaltningsverksamheten kan hänföras till. I detta sammanhang var det uttryckligen fråga om utbildningsstyrelsens i bestämmelserna angivna kärnuppgifter.

Bestämmelsen om utbildningsstyrelsens organisation i förordningens 2 § preciseras i ämbetsverkets arbetsordning. Den föreslagna bestämmelsen om organisationen kunde inte närmare bedömas utan den. Det hör till en god lagberedning att förordningsutkast fogas till propositioner som avlåts till riksdagen. På motsvarande sätt bör ett utkast till arbetsordning fogas till ett förordningsutkast som innebär betydande förändringar i ett ämbetsverks organisation och i beslutanderätten.

I 3 § i lagen om utbildningsstyrelsen föreskrevs att om direktionens uppgifter, sammansättning och tillsättande stadgas genom förordning. De centrala ämbetsverkens direktioner är organ som utövar beslutanderätt (i fråga om utbildningsstyrelsen se RP 225/1990 rd s. 9). Ett alternativ är att organisera den högsta beslutanderätten i enlighet med en tjänstemannaledd generaldirektörsmodell, vilket innebär att ämbetsverkets ledning i ärenden som har en central betydelse för ämbetsverkets uppgifter och verksamhet biträds av en delegation som har en konsulterande och diskuterande roll men saknar beslutanderätt. Vid reformen av utbildningsstyrelsen stod valet mellan dessa alternativ. En blandning av dessa grundläggande konstruktioner skulle inte ha varit lyckad och hade kunnat medföra förvirring och oklarhet från verkställighetens och ansvarsfördelningens synpunkt. Eftersom inga lagändringar föreslogs hade utbildningsstyrelsen fortfarande en direktion till vars grundläggande karaktär det sålunda hörde att den har självständig beslutanderätt i de ärenden som nämns i förordningen samt en tillsynsuppgift när det gäller fullgörandet av ämbetsverkets huvudsakliga uppgifter.

Den i förordningsutkastets 9 § 1 mom. intagna beskrivningen av direktionens uppgift, dvs. att den ”stöder” utbildningsstyrelsen kan inte anses lyckad med beaktande av det som sägs ovan. Huvudbegreppet i beskrivningen av direktionens uppgift kunde jämföras med direktionens konkreta uppgifter som räknas upp i förordningens 10 §. Dessa uppgifter föreslogs bli gallrade med hård hand. Det oaktat är t.ex. den föreslagna bestämmelsen om att direktionen skall godkänna verksamhetsberättelsen och bokslutet (10 § 4 punkten) inte liktydig med att ”stödja” utbildningsstyrelsen utan det är fråga om att godkänna de nämnda handlingarna på ett sätt som vid behov kan ges också rättslig innebörd. Också i andra avseenden är det märkligt att i detta sammanhang använda begreppet stödja, i synnerhet då begreppet betraktas ur allmänspråklig synpunkt. Enligt justitiekanslerns åsikt kan begreppet inte anses vara lämpligt ens i delegationsmodellen. Också i den är det fråga om en fast och ömsesidig växelverkan mellan ämbetsverkets ledning och en expertdelegation. En delegation har i likhet med en direktion med beskuret uppgiftsområde till uppgift att vid behov framföra kritik om ämbetsverkets verksamhet och verksamhetsresultat, med beaktande av ämbetsverkets huvuduppgifter och förverkligandet av de tjänster som enligt lag tillkommer läropliktiga och andra studerande. Å andra sidan skall delegationen liksom även direktionen framförallt genom sin mångsidiga och sakkunniga sammansättning tillföra verksamheten värdefull information samt utomstående synpunkter när det gäller beredningen av ärendena och beslutsfattandet. Från denna synpunkt sett skall direktionen bidra till att fullgöra utbildningsstyrelsens uppgifter, vilket innebär att den skall göra mera än enbart ”stödja” den.

Enligt 3 § i lagen om utbildningsstyrelsen föreskrivs om direktionens uppgifter genom förordning. I utkastet till ändringar i förordningen föreslogs att direktionens beslutanderätt och beslutsrelaterade uppgifter skulle minskas och dess roll skulle förskjutas i riktning mot övergripande strategifrågor och bedömningar. Med beaktande av bemyndigandet i 3 § i lagen om utbildningsstyrelsen var detta möjligt från rättslig synpunkt. Det var fråga om den prövning som skulle göras av statsrådets allmänna sammanträde som beslutar om förordningens innehåll.

Ett viktigt ändringsförslag var förslaget att frånta direktionen dess rätt att meddela föreskrifter och anvisningar i enlighet med den tidigare 10 § 4 punkten i förordningen om utbildningsstyrelsen. Bestämmelsen föreslogs bli ersatt med en bestämmelse om direktionens uppgift att följa och utvärdera revideringen och utvecklingen av grunderna för läroplanerna. Grunderna för läroplanerna när det gäller den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen avser handlingar som har betydelse för fullgörandet av utbildningsstyrelsens uppgifter samt för de utbildnings- och undervisningstjänster som utbild-

ningsförvaltningen tillhandahåller läropliktiga och andra studerande. Frågan om beslutsnivån är betydelsefull, men viktigast är beredningsprocessen för handlingarna som gäller grunderna för de läroplaner som med bindande verkan genomförs på lägre nivå. Denna fråga återverkar på utbildningsstyrelsens organisation samt på dess verksamhetsenheters personal. Ämbetsverkets organisation skall vara uppbyggd på ett sådant sätt samt ha en sakkunnig personal som är så dimensionerad att utbildningsstyrelsen fortsättningsvis har möjligheter att upprätthålla grunderna för läroplanerna så att de motsvarar de krav som förändringarna i samhället ställer. De dagsaktuella kraven på den offentliga förvaltningens effektivitet och produktivitet återspeglas på sitt sätt också i grunderna för läroplanerna, men innehållsmässigt är det framförallt fråga om att förverkliga den i grundlagens 16 § stadgade rättten till avgiftsfri grundläggande utbildning och vars och ens rätt att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Enligt förslaget skulle också direktionens rätt att ge utlåtande i utnämningsärenden (10 § 5 punkten) strykas. Med beaktande av bemyndigandet i 3 § i lagen om utbildningsstyrelsen kunde man förfara på detta sätt men enligt justitiekanslerns åsikt var det skäl att överväga att hålla kvar rätten att ge utlåtanden. I ett centralt ämbetsverk som styrs enligt generaldirektörsmodellen är det naturligt och i enlighet med den s.k. resultatstyrningsmodellen konsekvent att generaldirektören (på föredragning) beslutar om sitt ämbetsverks personal. Utbildningsstyrelsen kan emellertid inte med beaktande av dess uppgifter jämföras med statliga centrala ämbetsverk, utvecklingscenter och inrättningar, vilkas uppgifter har en snävare karaktär och består i att enligt lag sköta verkställighetsuppgifter som hänför sig till en uppgiftshelhet inom respektive förvaltningsområde. Den samhälleliga effekt och betydelse som utbildningsstyrelsens verksamhet har för alla medborgare är på allt sätt mera betydande än andra centrala ämbetsverks verksamhet. Det är inte heller fråga om enbart verkställighet av lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde utan utbildningsstyrelsen bestämmer också i stor utsträckning om läropliktsundervisningens och den övriga undervisningens innehåll och avvägningar. Med beaktande av utbildningsstyrelsens samhälleliga roll och betydelse samt dess breda arbetsfält är det enligt justitiekanslerns åsikt motiverat att dess direktion fortsättningsvis skall ha möjlighet att delta i valet av ämbetsverkets högsta tjänstemän genom att ge utlåtanden i utnämningsärenden.

I förordningsutkastets 14 § 2 mom. har de nya verksamhetsenheternas direktörers uppgifter, ställning och ansvar kringskurits relativt mycket. På förordningsnivå föreslås de få rollen av biträden till generaldirektören. Det är emellertid fråga om enheter som har en stor betydelse för utbildningsstyrelsens verksamhetsområde och uppgifter. Även om det är fråga om planer, bestämmelser och beslut som skall avgöras på generaldirektörsnivå är det inte i första hand fråga om att ”biträda” generaldirektören utan om mera omfattande uppgifter. Det är fråga om att bereda ärenden i ett brett perspektiv, på ett från professionell och samhällelig synpunkt kompetent och godtagbart sätt. Generaldirektören och direktionen är beroende av att verksamhetsenheterna har en yrkeskunnig och engagerad personal som klarar av krävande beredningsuppgifter och kan avgöra de ärenden som lagen ålägger dem. Verksamhetsenheternas ledning har också enligt lagen tjänsteansvar för sina enheters verksamhet och verksamhetsresultat. Av denna anledning är det skäl att också på författningsnivå bredda perspektivet i förordningsutkastets 14 § 2 mom. (ansvar för beredning och resultat) och att precisera bestämmelsen.

Den första meningen i förordningsutkastets 14 § 3 mom. innehåller en delvis proklamativ allmän definition av ledningen på den högsta nivån. Bestämmelsen föreskriver inte om någon ledande tjänstemans eller direktionens uppgifter eller ansvar utan den beskriver på ett allmänt plan ledningsuppgiftens innebörd och understryker betydelsen av samarbete. Enligt justitiekanslerns åsikt är meningen inte lyckad från författningsteknisk synpunkt och dessutom är den onödig. Innehållet i den första meningen i förordningsutkastets 14 § 3 mom. hör snarare hemma i föredragningspromemorian. I fråga om den andra meningen i förordningsutkastets 14 § 3 mom. hänvisar justitiekanslern till det som statsrådets controller anför i sitt utlåtande 23.1.2006 (s. 9).

De centrala ämbetsverken samt övriga ämbetsverk och inrättningar iakttar varierande praxis i fråga om avgörandet av ärenden. Framförallt när det gäller centrala ämbetsverk som lyder under finansministeriet är det praxis att de viktigaste sakområden som hör till generaldirektörens beslutanderätt räknas upp i en förordning, medan övriga ärenden avgörs på enhetsledningsnivån, likväl så att generaldirektören har rätt att förbehålla sig beslutanderätten i enskilda ärenden.

Regleringen av generaldirektörens beslutanderätt var redan i den tidigare förordningen, i likhet med motsvarande reglering gällande vissa andra centrala ämbetsverk, relativt knapphändig, vilket innebär att generaldirektören avgör ärenden som inte bestämts eller föreskrivits bli avgjorda av direktionen eller någon annan tjänsteman.

Eftersom regleringen av utbildningsstyrelsens generaldirektörs beslutanderätt redan i den nuvarande förordningen ger generaldirektören relativt stor makt kommer de föreslagna ändringarna inte att innebära några större förändringar jämfört med nuläget (jfr det som ovan anförs om direktionens beslutanderätt). I den nuvarande förordningen nämns som en grund för beslutanderätten (utöver arbetsordningen) det som föreskrivs om denna. Om förordningen ändras till denna del är det skäl att i samband med att förordningen ändras se till att i lagstiftningen inte förblir i kraft separata bestämmelser om den beslutanderätt som tillkommer utbildningsstyrelsens tjänstemän.

Statsrådet kommer också efter organisationsreformen att ha rätt att utnämna generaldirektören. Verksamhetsenheternas överdirektörer motsvarar enligt förslaget de överdirektörer som enligt den tidigare förordningen var linjechefer. Linjecheferna enligt den tidigare förordningen och de flesta enhetscheferna enligt den nya förordningen utövar i sina tjänster betydande samhällelig makt när det gäller beredningsärenden. Cheferna för dessa verksamhetsenheter ansvarar för beredningen av utbildningspolitiskt och även samhällspolitiskt omfattande, betydelsefulla och vittbärande ärenden. De har inte enbart verkställighetsuppgifter inom områden som är avgränsade genom lagstiftning, utan också uppgifter som förutsätter omfattande och mångsidig sakkunskap samt god förmåga att tillämpa information. Justitiekanslern anser det därför vara motiverat att det fortfarande är undervisningsministeriet som utnämner dessa tjänstemän. Direktionen föreslås fortfarande ge utlåtanden till undervisningsministeriet i dessa utnämningsärenden.

Statsrådets förordning om ändring av förordningen om utbildningsstyrelsen gavs den 23 februari 2006 (149/2006) och trädde i kraft 1.4.2006.

Extra statsunderstöd till en skogscentral (JSN)

I den andra tilläggsbudgeten för år 2006 beviljades under moment 30.60.42 (Statsbidrag till organisationer för främjande och övervakning av skogsbruk) ett tilläggsanslag om 1 200 000 euro. Orsaken till ansökan om tilläggsanslag var att missbruk vid Sydöstra Finlands skogscentral hade lett till ett exceptionellt finansiellt underskott. Jord- och skogsbruksministeriet ställde en förfrågan till justitiekanslersämbetet om huruvida av anslaget kunde beviljas 500 000 euro i statsbidrag till skogscentralen i enlighet med lagen om finansiering av hållbart skogsbruk samt med stöd av den utfärdade bestämmelser för betalning av entreprenörers fordringar som uppkommit till följd av redan genomförda skogsförbättringsprojekt.

Som svar på förfrågan meddelade justitiekanslern att han förenade sig om den uppfattning som ministeriet framförde i brevet, dvs. att statsunderstödslagen inte utgör något hinder för att statsunderstöd används för betalning av nämnda entreprenadfordringar. Enligt justitiekanslerns uppfattning var det sålunda inte lagstridigt att använda statsunderstöd i detta enskilda fall (34/20/06).

Utkast till statsrådets förordning om överföring av gårdsstödsrättigheter och användning av den nationella reserven inom systemet med samlat gårdsstöd (JSM)

Jord- och skogsbruksministeriet bad justitiekanslern ta ställning till en under beredning varande statsrådsförordning om överföring av gårdsstödsrättigheter och användning av den nationella reserven inom systemet med samlat gårdsstöd. Justitiekanslern ombads ta ställning bl.a. till frågan om bemyndigandena var tillräckliga för att med en statsrådsförordning i enlighet med 10 § 3 och 4 mom. i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (557/2005) utfärda närmare bestämmelser om tillämpning av lagens 20 §.

Orsaken till begäran om utlåtande var genomförandet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik i Finland, som baserades på att stödrättigheter alltid beviljas s.k. aktiva jordbrukare. Detta har kunnat leda till att arrendatorn får gårdsstöd för arrendeavtal som ingåtts innan gårdsstödssystemet började tillämpas.

Under riksdagsbehandlingen ansågs arrendegivarens ställning vara problematisk i situationer där arrendeavtalet inte förlängs efter arrendetidens slut och inget avtal ingås om överföring

av stödrätten. I lagens 20 § har därför tagits in övergångsbestämmelser om saken.

Enligt justitiekanslerns åsikt reglerar 10 § i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd sådana situationer där användningen och överföringen av stödrättigheter sker frivilligt. I lagens 20 § 3 mom. är det fråga om den situationen att innehavaren av en stödrätt inte har uppnått avtal om saken. Om en innehavare av registrerade stödrättigheter inte frivilligt vill vidta åtgärder för överföring av stödrättigheterna och motsätter sig en ansökan om överföring, leder detta till en besvärsprocess. Den bristande balansen mellan överföringsbestämmelsen i 10 § och övergångsbestämmelsen i 20 §, med åtföljande verkningar på stödrättsinnehavarens rättsliga situation, innebär att de föreslagna bemyndigandena inte gör det möjligt att utfärda en förordning om saken. Vid en helhetsbedömning av ärendet är det skäl att beakta också den omständigheten att ärendet är tolkbart från associationsrättslig synpunkt. Av denna anledning är det skäl att reglera saken på lagnivå (32/20/06).

Bestämmelserna om säkringsåtgärder i lagstiftningen om immateriella rättigheter (HIM)

I lagstiftningen om immateriella rättigheter föreslogs med hänvisning till EU-lagstiftningen ändringar bl.a. i bestämmelserna om säkringsåtgärder. I lagen nämnt interimistiskt beslut om säkringsåtgärder kan i vissa fall ges utan att den andra parten hörs. Bestämmelserna om interimistiskt domstolsförordnande berör åtminstone rättssäkerheten och rätten till en rättvis rättegång samt grundlagsbestämmelserna om egendomsskydd. För sådana interimistiska förordnanden som avses i lagen måste därför sättas ut en tidsfrist, i synnerhet med tanke på sådana fall där den andra parten inte har kunnat underrättas om det interimistiska förordnandet.

Fråga om en minister får kandidera i ett försäkringsbolags representantskapsval (SHM)

Grundtrygghetsministern frågade om det fanns något hinder för att hon ställde upp som kandidat i Försäkringsbolaget Suomis representantskapsval. Det var fråga om huruvida förtroendeuppdraget skulle medföra upprepade jäv eller om uppdraget var av det slaget att det på det sätt som avses i grundlagens 63 § kunde inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministerns verksamhet som medlem av statsrådet.

I enlighet med arbetsfördelningen mellan social- och hälsovårdsministern samt grundtrygghetsministern behandlade grundtrygghetsministern de ärenden som hörde till ministeriets hälsoavdelning samt de ärenden som hörde till familje- och socialavdelningen. Social- och hälsovårdsministern behandlade övriga ärenden inom social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsområde. Grundtrygghetsministerns verksamhetsområde omfattande inte ärenden som gällde försäkringsbolag och försäkringsverksamhet. Det var inte heller fråga om jäv i statsunderstödsärenden eller andra ärenden som ofta behandlades i statsrådets allmänna sammanträde. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns något rättsligt hinder för att grundtrygghetsministern kandiderade i försäkringsbolagets representantskapsval.

Tillfälligt understöd för läkarhelikopterverksamhet (SHM)

Statssekreterararbetsgruppen gavs i uppdrag att brådskande utreda vilka möjligheter det fanns att trygga fortsatta läkarhelikoptertjänster i Nyland och Egentliga Finland. Bakgrunden var bl.a. den att behandlingen av ärendet som gällde understödande av läkarhelikopterverksamheten med penningautomatmedel år 2006 hade avbrutits till dess att frågan om konkurrensutsättning av upphandlingen av läkarhelikoptertjänster hade avgjorts. På grund av avbrottet i penningautomatunderstöden hade den förening som svarade för läkarhelikopterverksamheten råkat i ekonomiska svårigheter. Statssekreterarnas beredningsarbete resulterade i en promemoria 20.6.2006. Med anledning därav upprättade justitiekanslersämbetets föredragande en bedömningspromemoria 21.6.2006.

Regeringen förhandlade om saken 21.6.2006 och ansåg det vara viktigt att bevilja tillfälligt stöd. I det sammanhanget fattades inget formellt beslut om saken.

Vid statsrådets allmänna sammanträde 28.6.2006 behandlades en ändring av användningsprinciperna gällande det särskilda utgiftsmomentet 26.80.22 för inrikesministeriets räddningsväsende. Listan med rubriken ”Ändring av användningsprinciperna för anslag” drogs tillbaka eftersom ärendet som gällde ändring av användningsprinciperna för ett anslag i den av riksdagen godkända statsbudgeten i enlighet med 2 § i förordningen om statsbudgeten skulle före-

läggas riksdagen. I stället för listan som gällde ändring av användningsprinciperna för anslaget föredrogs från inrikesministeriet en lista som gällde samma ärende med rubriken ”Statsrådets principbeslut”, som statsrådet godkände. Till statsrådets föredragningslista fogades finansministeriets 22.6.2006 daterade utlåtande i enlighet med 31 § 2 mom. i reglementet för statsrådet. I utlåtandet konstaterade ministeriet att statsrådets principbeslut inte gav rätt att använda momentets anslag för det föreslagna ändamålet. I den andra tilläggsbudgeten för 2006 som behandlades i statsrådet 19.10.2006 kompletterades användningsprinciperna för räddningsväsendets utgiftsmoment på så sätt att anslaget fick användas för de kostnader som orsakats av läkarhelikopterverksamheten 28.6 – 31.12.2006. Av anslaget fick beviljas högst 1 700 000 euro i understöd till Medi-Heli rf för läkarhelikopterverksamhet.

Sammansättningen av oljeskyddsfondens styrelse (MM)

Oljeskyddsfondens styrelse är ett i 6 § 3 punkten i reglementet för statsrådet avsett organ som har andra än beredningsuppgifter. Det är fråga om ett i jämställdhetslagens 4 a § 2 mom. avsett organ som utövar offentlig makt och som sålunda skall ha en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat. Lagens minimikrav uppfylldes i den tidigare sammansättningen av oljeskyddsfondens styrelse. Miljöministeriets föredragande fick beskedet att en förutsättning för åberopande av särskilda skäl är att de som ställer upp kandidater ombeds inkomma med ett kompletterande medlemsförslag eller en utredning om orsaken till det ensidiga förslaget. För dem som inte har rätt att få in medlemmar i styrelsen direkt med stöd av lagstiftningen kan det också konstateras att förslaget, för att bli beaktat, måste uppta både kvinnliga och manliga kandidater.

Bedömningspromemorior

För justitiekanslern har dessutom på begäran av statsrådsmedlemmar eller ministeriernas föredragande upprättats bedömningspromemorior bl.a. om följande rättsliga frågor som avser statsrådets beslutsfattande och ärenden som behandlas i statsrådet:

– Redovisning av ledande tjänstemäns bindningar.

– Vissa frågor i samband med revideringen av ministerlönelagen (grunderna för bestämmande av ministerlöner och vissa frågor om skattefri användning av tjänstebil).

– Jourarrangemangen vid statsrådets lägescentral.

– Ansvarigt ministerium för inrättande av FN:s kommunikationscenter

– EU-kommissionens behörighet att utse andra medlemsstaters än Finlands medlemskandidater.

– Kommun- och servicestrukturreformen.

– OFR-revisorernas ställning enligt den nya revisionslagen (6/21/06).

– Alternativa sätt att genomföra EU-bestämmelserna om transportfordons maximibredd.

– Statsrådets förordning om avträdelsestöd i enlighet med EU-bestämmelserna till ett finskt företag (Salon sokeritehdas) som upphör med sockerproduktion.

Utlåtanden och framställningar

Utlåtanden om ministeriernas verksamhet samt merparten av utlåtandena om lagstiftningsreformer som är under beredning i ministerierna, utvecklingsprojekt inom förvaltningen o.dyl. utlåtanden bereds av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden. Omstruktureringen av justitiekanslerns berättelse innebär att utlåtanden av denna typ och sammandrag av utlåtandena publiceras i berättelsens avsnitt 4 i samband med respektive ministeriums verksamhetsområde eller i avsnitt 7. Under år 2006 fick ministerierna följande utlåtanden om ministeriernas verksamhet och om betydande lagstiftningsreformer:

1) Förslag till ny beredskapslag (1/20/06) UVM.

2) Förslag till ny värnpliktslag (9/20/06) FSM.

3) Förslag till ny lag om försvarsmakten (28/20/06) FSM.

4) Utkast till proposition om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (22/20/06) KM; ingår i sin helhet i berättelsens avsnitt 7.

5) Förslag till förnyande av lagstiftningen om pensionsanstalternas verksamhetskapital och ansvarsskuld (10/20/06) SHM.

6) Behörighetsfördelningen mellan arbetsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet i ILO:s avtalsärenden (18/20/04) SHM.

Statssekreterare som utnämns för ministerns mandatperiod (SR)

Justitiekansler Paavo Nikulas brev till statsrådet 26.4.2006

Inrättande av tjänster

Systemet med statssekreterare infördes efter att riksdagen först till denna del förkastat regeringens proposition från år 2003 (RP 270/2002 rd). Då godkändes endast förlaget att statsministern skulle få en statssekreterare, inga andra. I den andra propositionen som avläts år 2004 (RP 142/2004 rd) hade grundlagsutskottets tidigare framförda kritik (GrUB 13/2002 rd) beaktats. I sitt nya betänkande ansåg grundlagsutskottet att propositionen var ”behövlig och ändamålsenlig”, men framförde dock ett antal väsentliga anmärkningar och lade fram ett antal förslag (GrUB 5/2004 rd).

Under beredningen föreslogs biträdande ministrar eller vice ministrar som alternativ till statssekreterarna. Frågan behandlas i regeringens proposition från år 2003. Alternativet med biträdande eller vice ministrar skulle ha förutsatt flera ändringar i lagstiftningen, bl.a. i grundlagen, vilket inte i sig kan anses vara en avgörande orsak att avstå från detta alternativ.

För det första är det väsentligt att en utvidgning av ministersystemet skulle ha förutsatt ett system med vice riksdagsledamöter, eftersom de biträdande eller vice ministrarna skulle ha rekryterats bland riksdagsledamöterna. Från parlamentarismens synpunkt skulle det ha varit motiverat att utnämna riksdagsledamöter till biträdande eller vice ministrar.

Det skulle emellertid i praktiken ha varit synnerligen problematiskt att kombinera uttryckligen det parlamentariska ansvaret med vice eller biträdande ministrar som skulle vara skyldiga att verka under ledning av ordinarie ministrar. De vice och biträdande ministrarna skulle vara tvungna att åtnjuta såväl ministerns som riksdagens förtroende. Dessa förtroendekrav kunde lätt verka i olika riktningar vilket skulle leda till att de biträdande eller vice ministrarnas ställning blir ohållbar. Kravet att de måste åtnjuta ministerns förtroende skulle innebära att den ordinarie ministern skulle bära ansvar för biträdets eller ställföreträdarens avgöranden.

I propositionen drogs den slutsatsen att ett system med biträdande ministrar är främmande för vårt politiska och konstitutionella system, eftersom ansvarsfrågorna är problematiska och det eventuellt skulle bli nödvändigt att införa ett system med vice riksdagsledamöter. Detta alternativ ansågs sålunda inte vara primärt.

Dessutom kan det konstateras att på den tiden då vi hade biträdande ministrar hade dessa en ställning som kunde jämställas med de nuvarande s.k. andra ministrarna, som är självständiga i behörighets- och ansvarshänseende. Senast vi hade en biträdande minister var veterligen på 40-talet, efter kriget (utrikesministern skötte relationerna till Sovjetunionen och den biträdande utrikesministern relationerna till den övriga världen).

När riksdagen på basis av grundlagsutskottets betänkande godkände de lagändringar som förutsattes för införande av systemet med statssekreterare slopades också alternativet med biträdande och vice ministrar. Grundlagsutskottet övergav det visserligen inte helt utan ansåg att möjligheterna att utveckla systemet kan övervägas på basis av erfarenheter av systemet med statssekreterare.

Statssekreterarnas uppgifter

Uppgifterna beskrivs i detalj både i 2004 års proposition och i grundlagsutskottets betänkande med anledning av den. Eftersom riksdagen har godkänt både propositionen och betänkandet till dessa delar visar detta hur lagstiftaren vill att ministerierna skall förfara efter att statssekreterarna har utnämnts.

Från rättslig synpunkt är statssekreteraren en tjänsteman som handlar under tjänsteansvar. Han är också föredragande både vid ministeriet och vid statsrådets allmänna sammanträde (veterligen har en statssekreterare aldrig föredragit ett ärende vid det allmänna sammanträdet; en gång har en statssekreterares lista med förslag till statsrådets principbeslut delats ut, men sedermera dragits tillbaka).

Statssekreterarens uppgift är att biträda ministern vid beredningen av ärenden. Statssekreteraren styrs av de uppdrag han får av ministern. Statssekreterarens viktigaste uppgifter är enligt ministerns uppdrag att arbeta för de projekt som ingår i regeringsprogrammet och regeringens strategidokument. Statssekreteraren kan sålunda som ställföreträdare för ministern delta i ministerarbetsgrupper och -utskott (med undantag från de lagstadgade) som bereder ärenden, företräda ministern vid olika tillställningar samt följa beredningen och genomförandet av regeringens politiska program.

I lagberedningsmaterialet definieras också statssekreterarens ställning och de begränsningar som den innebär samt ansvarsfrågorna.

Statssekreteraren är placerad i stabsställning direkt under ministern, medan kanslichefen vid respektive ministerium fortsättningsvis är linjeansvarig under ministern. Statssekreteraren är sålunda inte ministeriets högsta tjänsteman utan linjeledningen sköts av kanslichefen som lyder under ministern. Om ministern ger statssekreteraren i uppdrag att följa ett visst uppgiftsområde inom ministeriet innebär detta inte någon formell beslutanderätt eller förmansställning i förhållande till de tjänstemän som bereder ärendet.

Statssekreteraren skall biträda ministern vid beredningen av ärenden. Statssekreteraren skall följa ministerns anvisningar. Ministern bär det politiska ansvaret också för statssekreterarens verksamhet. Om statssekreteraren förlorar ministerns förtroende innebär detta en grund för uppsägning av statssekreteraren.

Kanslicheferna och statssekreterarna har sina egna uppgiftsområden som på ett allmänt plan bestäms i reglementet för statsrådet (45 och 44 §). Ministerns skyldighet är att övervaka statssekreterarens och kanslichefens uppgifter samt arbetsfördelningen mellan dem.

Grundlagsutskottet konstaterade att statssekreterarna inte har någon formell beslutanderätt eller chefsställning inom linjeorganisationen. De har sålunda inga sådana allmänna lednings- eller koordineringsuppgifter som permanenta tjänstemän har och inte heller någon administrativ beslutanderätt i ärenden som kan avgöras av ministeriets tjänstemän. Statssekreteraren och kanslichefen står inte i subordinationsförhållande till varandra.

Också enligt grundlagsutskottets åsikt kan statssekreterarna sköta berednings- och samarbetsuppgifter i ärenden som är gemensamma för ministerierna samt följa i ministerierna pågående beredningar och genomförandet av regeringsprogrammet. Utskottet konstaterade att en statssekreterare inte kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som hör till en ministerietjänsteman.

EU-ärenden

Grundlagsutskottet godkände inte heller regeringens andra proposition om statssekreterarsystemet utan ändringar. Regeringen föreslog att en statssekreterare endast i undantagsfall kunde delta i EU:s ministerråds arbete, i sådana fall då Finlands permanenta representant deltar i ett möte i stället för en minister. I propositionen nämndes uttryckligen att statssekreteraren kunde delta i rådets omröstningar. Grundlagstutskottet godkände inte detta.

Enligt grundlagsutskottets åsikt kan statssekreterarna delta i ministerrådets möten utifrån de ståndpunkter som formulerats i den nationella beredningen i Finland. Utskottet avgränsade statssekreterarens behörighet genom att göra en ändring i den föreslagna paragrafen och anförde som motivering: ”Men när ministern är förhindrad kan statssekreteraren företräda honom eller henne vid andra ministerrådsmöten utom vid rådets lagstiftande möten som kräver att Finland utnyttjar sin rösträtt.”

Av denna anledning upprättades i samarbete mellan justitiekanslersämbetet och Finlands EU-representation ett utlåtande som också sändes till grundlagsutskottet. Slutsatsen var den att statssekreteraren i ministerns frånvaro inte hör till rådets beslutssammansättning men att statssekreteraren – under samma förutsättningar och med samma begränsningar som Finlands dittillsvarande permanenta representant, alltså en tjänsteman – vid behov kan meddela Finlands vederbörligen fastställda ståndpunkt. Detta 14.4.2005 daterade utlåtande sändes till samtliga ministrar och statssekreterare med statsrådets kanslis brev 15.4.2005.

Politisk styrning

Bl.a. anonyma tjänstemän har på senaste tid i offentligheten gjort gällande att statssekreterarnas verksamhet innebär att den icke partibundna tjänstemannaberedningen av lagförslag sammanblandas med den politiska styrningen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt andra betänkande uttryckligen att systemet med statssekreterare ”förstärker den politiska styrningen av ministerierna”. Detta var uttryckligen det egentliga syftet med reformen och baseras på det faktum att regeringens politik i praktiken förverkligas genom lagstiftningsreformer och budgetar. Dessa är de viktigaste redskapen för genomförandet av politiken. Användningen av redskapen måste styras och övervakas också på det politiska planet.

Det nya systemet med statssekreterare innebär sålunda att statssekreterarna på uppdrag av ministrarna och enligt dessas anvisningar följer beredningen av lag- och budgetförslag och framför ministerns synpunkt på detta arbete. Vidare skall

de följa genomförandet av regeringsprogrammet och de politiska programmen samt följa upp övriga politiska linjedragningar. Detta var tidigare i första hand ministrarnas uppgift i ledningen för sina respektive ansvarsområden. Nu biträds de av sina statssekreterare.

Den icke partibundna tjänstemannaberedningen behövs för att integrera nya lagar i rättsordningen samt för att utforma lagförslagen med all den yrkesskicklighet som krävs. Kanslichefen svarar för beredningen i kvalitativt hänseende. Vid beredningen av budgetförslaget skall tjänstemännen på motsvarande sätt tillgodose såväl specialvillkoren som de godkända resultatmålen och övriga resultatvillkor.

Genomförandet av regeringspolitiken förutsätter politisk styrning som tjänstemannaberedningen stödjer med all sin höga yrkesskicklighet.

Förfarandet vid fastställande av landskapsplan för Egentliga Tavastland (JSM)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till jord- och skogsbruksministeriet 4.8.2006, dnr 21/20/06

Utgångsläge

Miljöministeriet lade vid statsrådets allmänna sammanträde 15.6.2006 fram ett förslag till en proposition om fastställande av en landskapsplan. Jord- och skogsbruksminister Korkeaoja meddelade att han ville bekanta sig närmare med handlingarna. Minister Korkeaojas specialmedarbetare Jouni Lind bad samma dag justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida jord- och skogsbruksministeriets motförslag om partiellt godkännande av planen var lagenligt. Begäran om utlåtande åtföljdes av minister Korkeaojas förslag till partiellt fastställande av planen. Senare tillställdes justitiekanslern promemorior och en precisering av jord- och skogsbruksministeriets förslag.

Ämbetsverket fick också professor Vesa Majamaas utlåtande 16.5.2006 till jord- och skogsbruksministeriet samt hans promemoria 19.6.2006 om förslaget att inte fastställa vissa delar av planen. Från miljöministeriet inkom regionplaneringsrådet Ulla Koskis promemorior 15.6.2006 om minister Korkeaojas beslutsförslag samt 14.7.2006 om synpunkter på professor Majamaas utlåtande och promemoria.

Justitiekanslern sände 21.6.2006 till specialmedarbetare Lind ett e-postmeddelande där han efter förhandlingar vid justitiekanslersämbetet framförde att jord- och skogsbruksministeriets motförslag inte formellt motsvarade lagens krav på ett beslut om partiellt fastställande av en landskapsplan. Ett motförslag skall till sin form motsvara miljöministeriets förslag, vilket innebär att också motförslaget bl.a. skall vara motiverat samt att ställningstagandena till besvären skall motiveras. I fråga om motförslagets innehåll uppmärksammade justitiekanslern den omständigheten att ett förslag om att inte fastställa en landskapsplan inte får ändra planen i sak.

Justitiekanslern behandlade i sitt utlåtande allmänt frågan om godkännande av motförslag från markanvändnings- och bygglagens (MBL) synpunkt. Justitiekanslern kunde inte närmare ta ställning till planens innehåll i sak. På ett allmänt plan konstaterade justitiekanslern att såväl beslutet att fastställa planen och de mot varandra ställda förslagen (att fastställa planen helt eller delvis) förutsätter rättslig prövning också i samband med statsrådets beslutsfattande, vilket innebär att ändamålsenlighetsprövning mellan i lag tillåtna alternativa planer är utesluten.

Att ett beslut är beroende av rättslig prövning innebär att beslutanderätten i sista hand tillkommer högsta förvaltningsdomstolen, om beslutet överklagas till denna och oberoende av om fastställandet är partiellt eller inte. Från justitiekanslerns synpunkt är det sålunda fråga om vilken typ av motförslag som enligt lagen kan tas upp till behandling och eventuellt till omröstning vid statsrådets allmänna sammanträde.

Motförslagets alternativ

I jord- och skogsbruksministeriets motförslag som innebär att planen partiellt inte skall fastställas (vilket innebär att den fastställs till övriga delar) ingår korta motiveringar till själva beslutsförslaget, som bygger på att planen är lagstridig (MBL 31 § 3 mom.). I motiveringen anförs att ett fastställande av planen i den form som landskapsförbundet föreslagit skulle påverka styrnings- och stödsystemen för jord- och skogsbruksnäringarna samt förutsättningarna för att bedriva dem utan att dessa verkningar utretts och bedömts på det sätt som markanvändnings- och bygglagen förutsätter. Dessa negativa praktiska konsekvenser utreddes i två separata promemorior. Enligt motiveringen till motförslaget uppfyllde anteckningarna och bestämmelserna i

landskapsplanen inte de krav som MBL ställer. Till motförslaget fogades en förteckning över de delar (sammanlagd ca 30 strecksatser) av planen som enligt motförslaget inte skulle fastställas och de delar som föreslogs bli fastställda.

Med beaktande av MBL var alternativet att inte fastställa delar av landskapsplanen en kärnfråga som enligt justitiekanslerns iakttagelser inte tidigare förekommit i högsta förvaltningsdomstolens praxis (i avgörandet 2006:24 som nämndes i jord- och skogsbruksministeriets promemoria 14.6.2006 hade inte tillämpats MBL 31 §).

Alternativet att lämna hela planen utan fastställelse på de grunder som anfördes i jord- och skogsbruksministeriets motförslag förefaller inte ha varit uppe till behandling.

Bedömning

Enligt MBL 31 § finns det två sätt att fastställa en landskapsplan genom avvikelse från den plan som landskapsförbundet godkänt. Enligt paragrafens 6 mom. kan i landskapsplanen när den fastställs göras justerande rättelser och smärre ändringar på det sätt som närmare framgår av bestämmelsen. I det aktuella fallet var det inte fråga om denna möjlighet.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs att ”hela planen eller vissa delar av den” skall lämnas utan fastställelse om planen inte uppfyller de krav på innehållet som ställs i 38 § eller om beslutet annars är lagstridigt. I annat fall skall planen fastställas. Beslutsförfarandet vid statsrådets allmänna sammanträde gällde tolkningen och tillämpningen av denna bestämmelse.

Justitiekanslern ansåg det vara en viktig utgångspunkt för tolkningen att planläggningen omfattas av den grundlagsenliga (121 §) kommunala självstyrelsen. Detta gäller också den av landskapsförbundet upprättade landskapsplanen. Förbundet är ett obligatoriskt samarbetsorgan för kommunerna. I boken Ympäristöoikeus, Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori (Juva 2001) anförs att upprättandet och planeringen av landskapsplanen formellt sett är uppgifter som på sätt och vis kan hänföras också till den kommunala självstyrelsen (s. 366). Mot denna bakgrund kan man förstå också de i den juridiska litteraturen i fråga om MBL framförda synpunkterna att landskapsplanen inte får ändras i sak om den fastställs endast partiellt.

I regeringens proposition med förslag till reform av byggnadslagstiftningen behandlas problematiken med partiell fastställelse åtminstone inte i detaljmotiveringen till 31 § (RP 101/1998 rd, s. 71).

Ändringsförbudet behandlas enligt justitiekanslerns åsikt tydligast i boken Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta, Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (Helsinki 2000, s. 171) där det anförs att landskapsförbundets rätt att besluta om planens sakinnehåll sammanhänger med den kassatoriska karaktären av fastställelsemyndighetens behörighet: utgångspunkten är den att beslutet skall fastställas utan ändringar eller inte fastställas överhuvudtaget. Undantag i detta avseende utgör den möjlighet som avses i MBL 31 § 6 mom. och möjligheten att partiellt lämna planen utan fastställelse. Vidare anför författarna att behörighetens kassatoriska karaktär också innebär att ett beslut om att partiellt lämna en plan utan fastställelse inte får ändra planen i sak.

Jääskeläinen och Syrjänen är inne på samma linje i boken Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen – käytännön käsikirja (Helsinki 2003), där de anför att förfarandet att underställa landskapsplanen för fastställelse (i lagen används visserligen inte termen underställa) kan bedömas som en åtgärd som ger en högre myndighet tillfälle att övervaka och styra men innebär att det egentliga beslutet får fattas på en lägre nivå (s. 202). I boken Ympäristöoikeus anförs det att statsmyndigheten har relativt stor prövningsrätt när det gäller de innehållsliga kraven på landskapsplanen eftersom MBL 28 § uppställer synnerligen flexibla normer i detta avseende (s. 369).

Den genom MBL upphävda byggnadslagens 127 § 3 mom. lydde ”Beslut, varigenom plan eller byggnadsordning antagits, må även till någon del lämnas utan fastställelse”. Det finns HFD-avgöranden om tillämpning av denna bestämmelse. Av dem kan härledas principen att förfarandet att lämna en del av planen utan fastställelse inte fick betyda att planen ändrades eftersom en statlig myndighet enligt lagen inte över huvud taget hade sådan behörighet. I högsta förvaltningsdomstolens avgörande 2006:24 som nämns i jord- och skogsbruksministeriets promemoria 14.6.2006 var det fråga om hur detaljerad en generalplanbestämmelse skall vara, inte om förbudet att göra ändringar i planen.

Det för statsrådets allmänna sammanträde framlagda förslaget att partiellt lämna Egentliga Tavastlands landskapsplan utan fastställelse och fastställa den i övrigt syftade till att detta skulle bli statsrådets beslut. Sålunda gällde samma formkrav som i fråga om ett beslut att fastställa planen oförändrad. I förslaget skulle

tas in ett yttrande om överklagandena samt i detalj anges vilka områden samt planbeteckningar och bestämmelser beslutet att lämna planen utan fastställelse avsåg samt vilka områden, planbeteckningar och bestämmelser som fastställdes. Till denna del hänvisade justitiekanslern också till det som han 21.6.2006 meddelat specialmedarbetaren Lind.

Justitiekanslern upprepade sin ståndpunkt att det i början av utlåtandet nämnda motförslaget som bestod av fyra separata kortfattande handlingar inte uppfyllde formella rättsliga krav. Miljöministeriets förslag till fastställelsebeslut, inklusive beskrivningar och ställningstaganden till besvär samt motiveringar, uppgick till hundra sidor. Utifrån principen om kommunal självstyrelse samt den juridiska litteraturen kan den slutsatsen dras att en partiell fastställelse av en plan i enlighet med MBL 31 § 3 mom. innebär att den inte får ändras i sak.

I boken Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki anförs (s. 171) att förbudet mot ändring i sak anses innebära närmast följande:

– beslutet att inte fastställa planen skall gälla ett så stort område att det utgör en tillräcklig planeringsenhet,

– planens funktionella grundlösningar skall bibehållas oförändrade,

– ett beslut att fastsälla en plan partiellt får inte leda till att den återstående del av planen som skall fastställas inte längre utgör en tillräcklig planeringsenhet.

De ovan nämnda omständigheterna skall sålunda så uttömmande som möjligt motiveras i motförslaget för att man skall kunna dra slutsatsen att planen inte i sak ändras genom att den fastställs partiellt.

Formkraven baseras på att då motförslaget eventuellt blir statsrådets beslut skall det vara så detaljerat att plankartan jämte planbeteckningar och bestämmelser kan ändras och planen också i övrigt är verkställbar i praktiken. Kravet att planen skall vara noggrann och detaljerad beror också på att den kan överklagas, vilket är en viktig garanti för rättssäkerheten. Planen kan inte genomföras om inte besvärsmyndigheten i detalj kan undersöka vad som beslutats.

En landskapsplan framgår av en karta och till planen hör också planbeteckningar och -bestämmelser. När det läggs fram ett förslag om att en plan delvis skall lämnas utan fastställelse och i övrigt fastställas kan kartan samt dess planbeteckningar och bestämmelser, förutsatt att förslaget uppfyller de ovan nämnda formkraven, enligt justitiekanslerns uppfattning genomföras först i det fall att motförslaget blir statsrådets beslut.

Bedömningen av frågan om landskapsplanen i sak ändrades till följd av motförslaget kunde inte göras i det sammanhanget, eftersom något i formellt hänseende korrekt motförslag inte lagts fram. Högsta förvaltningsdomstolen kan i sista hand genom en eventuell besvärsprocess ta ställning till frågan om det motförslag som varit föremål för behandling och omröstning innehållsmässigt är sådant att statsrådets allmänna sammanträde har behörighet att besluta om det skall godkännas eller avslås. Motförslagets formellt rättsliga karaktär avgör i sista hand om det kan läggas till grund för ett beslut.

Det var uppenbarligen fråga om det första fallet av detta slag där MBL 31 § 3 mom. tillämpats. Från justitiekanslerns synpunkt fanns det inga skäl att hindra en omröstning om motförslaget som uppfyllde formkraven.

Justitiekanslern ansåg att motförslaget helst borde syfta enbart till att hela förslaget till fastställelse av planen förkastas. I så fall kan också motiveringen koncentreras, såsom föreslås i jord- och skogsbruksministeriets utkast, och sammanställas till ett enda dokument.

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Regeringens proposition om godkännande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (RP 67/2006 rd)

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande till utrikesutskottet 21.11.2006 dnr 7/21/06

Utrikesutskottet nämnde i sin kallelse att det ville höra mig ”med tonvikt på samarbetet mellan statsrådet och presidenten; hur detta i praktiken har förverkligats inom utrikes- och säkerhetspolitikens område; eventuella missförhållanden och problem i samband därmed.”

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas hos oss huvudsakligen vid statsrådets sammanträden för EU-ärenden samt vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträden, som jag inte deltar i. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets dokumentation är synnerligen knapphändig. Republikens president deltar regelbundet i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträden. Om dessa nämns i motiveringen till grundlagen att utskottet fungerar som samarbets- och diskus-

sionsforum för presidenten och statsrådet (RP 1/1998 rd, s. 145). I motiveringen anförs vidare: ”Denna praxis tryggar på ett naturligt sätt presidentens deltagande i ärendenas beredning. Presidentens deltagande i utskottets sammanträden innebär att utskottet, som skall vara ett beredningsorgan, de facto också i viss mån kommer att fatta besluten. Detta ger parlamentarisk täckning också för sådana presidentåtgärder som inte förutsätter formellt beslutsfattande i statsrådet (GrUB 1/1997 rd).”

I motiveringen till grundlagen beskrivs 93 § som en övergripande bestämmelse om republikens presidents och statsrådets behörighet i internationella ärenden. Enligt paragrafens 1 mom. leds utrikespolitiken av republikens president ”i samverkan med statsrådet”. På motsvarande sätt föreskrivs om statsrådets samarbetsförpliktelse i EU-ärenden i motiveringen till 93 § 2 mom.: ”Vid beredningen av ärenden som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik skall statsrådet stå i nära samarbete med presidenten” (ovan nämnda RP s. 146).

Ett fast samarbete mellan presidenten och statsrådet såväl när det gäller Finlands allmänna utrikespolitik som Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik motiveras med att samarbetet är ”nödvändigt för att trygga utrikespolitikens enhetlighet och konsekvens” (ovan nämnda RP s. 146).

Enligt grundlagens 108 § 2 mom. skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. I de ärenden som nämns i utrikesutskottets kallelse har utlåtanden inte begärts under de senaste åren. Också de tidigare relativt sällsynta fallen hade samband med grundlagens ikraftträdande. I de fallen hänvisades närmast till statsrådets skyldighet att samarbeta med presidenten i frågor som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (från statsrådet har också kommit en förfrågan om huruvida presidenten och statsrådet gemensamt kan informera om krisen i Libanon. Enligt min åsikt finns det inget hinder för detta).

I det konstitutionella fördraget ingår som känt en artikel enligt vilken unionsrätten skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt (*artiklarna 1-6*). Detta är i sig ingen ny fråga och företrädesrätten är baserad på EG-domstolens rättspraxis, såsom konstateras i den proklamation som ansluter sig till artikel 6. Motsvarande princip gällde hos oss redan i EES-skedet, men då stiftades (med kvalificerad majoritet) en lag om saken. Enligt den var en förutsättning för att fördraget skulle åsidosätta nationell lag bl.a. att det var fråga om en ovillkorlig och tillräckligt exakt utformad EES-bestämmelse och dessutom skulle det, om bestämmelsen gällde en enskild persons förhållande till det allmänna, vara förenligt med dennes intresse att lagen eller förordningen inte tillämpades.

Vid bedömningen av företrädesprincipen är det enligt min åsikt väsentligt att den skall gälla på samma sätt i alla medlemsländer. Om ett medlemsland, såsom enligt min uppfattning skett i ett par fall (Tysklands och Italiens konstitutionsdomstolar), i en viss utsträckning kan ta ställning till frågan om hur en EU-författning eller tillämpningen av den förhåller sig till det egna landets konstitution och lagstiftning i ett enskilt ärende, måste också de övriga medlemsländerna (på sätt eller annat) ha samma möjlighet. Det finns emellertid ingen anledning att särskilt nämna detta. Enligt min åsikt räcker det att man inser att företrädesprincipen i praktiken är densamma i alla medlemsländer.

En konflikt mellan EU-rätten och nationell rätt är i praktiken knappast sannolik eftersom unionen både genom fördraget och i EG-domstolens rättspraxis har förbundit sig att iaktta de grundläggande rättigheterna. Också EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som föreslås bli avdelning II i det konstitutionella fördraget, och likaså den väntade anslutningen till Europeiska människorättskonventionen är faktorer som väsentligt minskar konfliktmöjligheten. När det gäller suveräniteten kan problem närmast uppkomma i specialfall, till följd av övernationella befogenheter (t.ex. polissamarbete).

Jag har i olika sammanhang uppmärksammat ministerierna på att det i de skrivelser till riksdagen som gäller förslag till EU-författningar är skäl att granska hur förslagen förhåller sig till vår egen grundlag. Detta förutsätter givetvis aktiv uppföljning från och med att författningen börjar beredas. Också i detta avseende kan vår parlamentariska föregripande övervakning visa sin styrka, eftersom riksdagen har möjlighet att påverka en författnings innehåll redan i beredningsskedet.

I fråga om stadgan om de grundläggande rättigheterna konstateras i propositionen (s. 36) att rättigheternas område och räckvidd är mycket omfattande i stadgan jämfört t.ex. med förteckningarna över grundläggande rättigheter i de flesta medlemsstaternas lagstiftning och människorättskonventionerna. I propositionen konstateras vidare att till den senaste utvecklingen gällande de grundläggande rättigheterna hör rättigheten

till god förvaltning och miljöskydd. I synnerhet Finlands representanter i konventet för stadgan om de grundläggande rättigheterna verkade åren 1999–2000 för att dessa rättigheter skulle tas in i stadgan.

Definitionerna av stadgans rättsliga karaktär varierar, också i regeringens proposition. Dels sägs det (s. 35) att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande först när konstitutionsfördraget träder i kraft. Strax därefter konstateras det å andra sidan att avsikten med stadgan för de grundläggande rättigheterna snarast är ”att kodifiera de rättigheter som redan hör till unionsrätten med stöd av både EG-domstolens rättspraxis och artikel 6.2 i EU-fördraget”.

Enligt min åsikt kan man med fog ställa frågan om inte stadgan om de grundläggande rättigheterna är gällande rätt eftersom den är en sammanställning av de grundläggande rättigheter som gäller på unionsnivå. EG-domstolen har nyligen i ett avgörande (C-540/03) hänvisat till stadgan om de grundläggande rättigheterna. Förre ledamoten av EG-domstolen och högsta domstolens president Leif Sevón har kommenterat avgörandet och med hänvisning till dess motiveringar dragit slutsatsen att om det – åtminstone huvudsakligen – är fråga om att fastställa de gällande grundläggande rättigheterna kan detta innebära att alla de rättigheter som nämns i stadgan i själva verket redan utgör en del av gemenskapsrätten (Ihmisoikeusraportti 3/2006 s. 26).

I detta sammanhang kan det konstateras att den omständigheten att stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår i konstitutionsfördraget som inte har trätt i kraft, inte kan försvaga stadgans rättsliga betydelse och verkan (liksom intagandet av bestämmelserna i 1995 års grundrättighetsreform i 1998 års grundlagsproposition naturligtvis inte kunde försvaga den bindande verkan av de grundläggande rättigheter som redan satts i kraft) (7/21/06).

3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänt

Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Med grundläggande rättigheter 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 ingåtts inom ramen för FN:s specialorganisationer kan nämnas Internationella Arbetsorganisationens konvention nr 169 om ursprungsfolkens rättigheter. Denna behandlas längre fram i avsnittet.

De internationella människorättsförpliktelserna anger miniminivån när det gäller skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Genom inomstatlig lagstiftning kan föreskrivas om bättre och mera heltäckande skydd.

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 grundrättighetsbestäm-

melserna 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 människorättsaspekterna. 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 överhuvudtaget 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 2006 i olika skeden behandlade ca 80 ärenden som berörde Finland. Antalet nya klagomål var 23. Människorättsdomstolen gav 17 domar och i 12 av dessa konstaterades brott mot de mänskliga rättigheterna.

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 ”grundrättighetssystem”.

Under verksamhetsåret behandlades tre ärenden som berörde de grundläggande rättigheterna och där Finland var representerat. Finland lämnade in skriftliga anmärkningar i två prejudikatärenden (C-341/05 och C-438/05) där det var fråga om förhållandet mellan den fria rörligheten i enlighet med gemenskapsrätten respektive strejkrätten. Dessutom gav generaladvokaten ett förslag till avgörande i ärendet C-303/05 som gällde frågan om huruvida slopandet av dubbel straffbarhet för vissa brott var förenligt med de grundläggande rättigheterna i grundfördragets artikel 6.2.

Behandlingen av ett överklagande fortsatte i FN:s människorättskommitté. Europeiska kommittén för sociala rättigheter behandlade ett kollektivt klagomål som gällde Finland. Inga nya fall som berörde Finland blev anhängiga i de övriga internationella rättskipnings- och undersökningsorganen.

Ny lagstiftning år 2006

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 var dels fråga om närmare reglering av möjligheterna att utöva de grundläggande rättigheterna och dels om förutsättningar för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Under verksamhetsåret trädde inga större lagkomplex i kraft. I merparten av de nya lagarna var det fråga om lagändringar.

Under verksamhetsåret trädde lagen om militär krishantering (211/2006) och lagen om ändring av 11 § i lagen om likabehandling (50/2006) i kraft.

Under verksamhetsåret gavs lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (1149/2006). Konstitutionsfördragets del II innehåller 2002 års stadga om de grundläggande rättigheterna. I stadgan har sammanställts de medborgerliga samt politiska, ekonomiska och sociala rättigheter som tillkommer unionsmedborgarna och andra som vistas inom unionen. Målet är att sammanställa de rättigheter som i Europeiska gemenskapernas domstolspraxis redan erkänns som utgångspunkt för unionsrätten. De föreslagna grundläggande

rättigheterna är bindande för unionen och andra organ samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt. Fördraget godkänns vid nationell behandling.

Det har ansetts att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande först när konstitutionsfördraget träder i kraft. Å andra sidan har det frågats om stadgan om de grundläggande rättigheterna inte redan är gällande rätt då i den har sammanställts de grundläggande rättigheter som gäller på unionsnivå och då även EG-domstolen har hänvisat till stadgan om de grundläggande rättigheterna i sitt avgörande (C-540/03). Det är emellertid väsentligt att konstatera att den omständigheten att stadgan om de grundläggande rättigheterna har tagits in i konstitutionsfördraget, som inte har trätt i kraft, inte kan försvaga stadgans rättsliga betydelse och verkan. Om fördraget godkänns träder lagen i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

Under verksamhetsåret gavs också lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (159/2006). De föreslagna ändringarna begränsar delvis möjligheterna att anföra enskilda klagomål, men i övrigt har de huvudsakligen betydelse för människorättsdomstolens verksamhet. Också denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

De grundläggande rättigheterna och den framtida övervakningen av dem

Vid sidan av det konstitutionella fördraget pågår ett projekt för inrättande av Europeiska byrån för de grundläggande rättigheterna. Byrån skall fungera som EU:s kompetenscentrum för grundläggande rättigheter och stå till tjänst med sakkunskap och råd om grundläggande rättigheter i samband med tillämpning av gemenskapsrätten. Det var meningen att byrån skulle inrättas redan år 2006, men tidpunkten har senarelagts.

I syfte att förbättra skyddet och främjandet av mänskliga rättigheter inrättades år 2006 FN:s människorättsråd som ersätter FN:s människorättskommission. Rådet tar ställning till människorättsfrågor utgående från rapporter från rådets uppföljningssystem. Finland är medlem i människorättsrådet åren 2006 och 2007.

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. På ett allmänt plan kan statsrådsärendena indelas i ärenden som gäller behörighet i lagstiftningssammanhang (särskilt regeringspropositioner och förordningar), i ärenden som avgörs med förvaltningsbeslut (överklagbara respektive icke överklagbara förvaltningsbeslut) och vidare i administrativa beslut som avgörs med andra typer av förvaltningsbeslut. För varje ärendetyp finns inom statsrådsövervakningen särskilda inspektionsobjekt. Detta gäller också övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna förverkligas i statsrådets beslutsfattande.

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. I samband med det under verksamhetsåret aktuella temat om kvalitets- och effektbedömning av författningsförslag har justitiekanslersämbetet framhållit att justitiekanslern i enlighet med grundlagen är skyldig att övervaka förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Uttryckligen denna infallsvinkel är viktig med tanke på justitiekanslerns arbete och övervakningsskyldigheter. Vissa propositioner kan ha ett klart och omedelbart samband med någon uttrycklig grundläggande rättighet som vederbörligen måste beaktas vid behandlingen av lagförslaget. Vid sidan av det sätt som valts för behandlingen av ett lagförslag uppmärksammas vid statsrådsövervakningen att motiveringarna till lagförslagen är tillräckliga och övertygande (grundrättighetsaspekter). I samband med totalrevidering av lagstiftning som berör omfattande medborgargrupper kan å andra sidan utöver flera enskilda grundläggande rättigheter aktualiseras också större grundlagsrättsliga per-

spektiv och frågor. Det kan t.ex. vara fråga om de ekonomiska förutsättningar och övriga resurser som behövs för att i praktiken genomföra en omfattande lagstiftningsreform som berör grundläggande rättigheter, olika medborgargruppers ställning osv. Från denna synpunkt utgör tillsynen över de ekonomiska konsekvenserna av regeringens propositioner och dokumenteringen av dem en del av justitiekanslerns laglighetskontroll. I detta sammanhang är det emellertid skäl att understryka att det i alla skeden av lagstiftningsprojekten är skäl att från första början göra bedömningar av metoderna för genomförandet och de ekonomiska konsekvenserna samt välja förfaranden. Frågor som i tidigare skeden av omfattande beredningar, som ofta pågått i flera år, inte har övervägts tillräckligt noggrant kan inte på ett i rättsligt hänseende hållbart eller trovärdigt sätt längre kompletteras eller preciseras då lagstiftningsprojektet redan har framskridit till det skedet då beslutet skall fattas i statsrådet eller vid presidentföredragningen. Sådana textpreciseringar eller -kompletteringar som föredraganden i sista stund gör i ett omfattande lagstiftningsärende med långtgående konsekvenser kan inte med beaktande av tidpunkten och de krav som ställs på projektet garantera en korrekt bedömning av lagförslagens rättsliga kvalitet och konsekvenser. Med tanke på lagstiftningens kvalitet och förutsättningarna för att verkställa den i praktiken är det sålunda väsentligt att det i tid kan bedömas vilka konsekvenser och verkningar den får.

Övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna förverkligas har vid sidan av listagranskningen i praktiken skett också i samband med att justitiekanslern gett utlåtanden, av vilka de viktigaste har publicerats i berättelsens avsnitt 7 eller i samband med respektive förvaltningsområde. Det viktigaste ärendet under verksamhetsåret var utlåtandet till kommunikationsministeriet om ett utkast till revidering av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Alla myndigheter och sakkunniga som gav utlåtanden i ärendet hade inte tillgång till samma eller en lika omfattande version av lagutkastet, vilket det är skäl att beakta vid bedömningen av utlåtandena. I det propositionsutkast som justitiekanslern gav utlåtande om konstateras i berättelsens avsnitt 7 ett antal närmare angivna bristfälligheter i beredningen samt i granskningen av lagförslagets överensstämmelse med grundlagen. Propositionen kunde därför inte avlåtas utan ändringar. Propositionen avläts inte till riksdagen under verksamhetsåret 2006 och inte över huvud taget före valperiodens utgång.

I ett utlåtande till justitieministeriet om revidering av beredskapslagen uppmärksammades lagens nya tillämpningsområden och bestämmelserna om nya befogenheter. I dessa avseenden skulle det ha varit nödvändigt att göra en mera detaljerad bedömning av lagförslagets förhållande till de grundläggande rättigheter samt av lagstiftningsordningen än vad kommissionen för revidering av beredskapslagen föreslagit i sitt betänkande.

I ett utlåtande till försvarsministeriet om ett förslag till revidering av värnpliktslagen behandlas den med tanke på de grundläggande rättigheterna viktiga frågan om försvarsmaktens rätt att kalla in reservister för repetitionsövningar och i samband med storolyckor och ”i andra allvarliga situationer” (88 §). Den föreslagna bestämmelsen är problematisk från rättslig synpunkt för det första med tanke på behörighetsförhållandena mellan myndigheterna, eftersom det inte är fråga om skyldigheten att försvara landet utan om att beordra försvarsmaktens reservister till sådana specialuppgifter som avses i beredskapslagen. För det andra kan det beroende på omfattningen och karaktären av en storolycka och ”en annan allvarlig situation”, med beaktande av jämlikheten mellan medborgarna vara problematiskt att avgränsa den persongrupp som från det civila livet skall kallas till tjänstgöring. Riksdagen fattade inte före valperiodens utgång något beslut om revideringen av värnpliktslagen.

Också i utlåtandet till försvarsministeriet om revidering av lagen om försvarsmakten uppmärksammades eftertryckligen den omständigheten att lagstiftningsprojekt som har en stor samhällelig betydelse måste tidsplaneras på så sätt att de utlåtanden med eventuella motiverade ändringsförslag och rättsliga synpunkter som kommer in hinner behandlas och även beaktas. I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern i fråga om lagförslagets innehåll motiveringen till den nya bestämmelsen om militära kommandomål och i synnerhet rätten att använda privatägda fastigheter samt förfarandet vid ersättning av skada som användningen av en fastighet orsakat (egendomsskydd, garantier för god förvaltning, rätten att få sitt ärende prövat vid domstol). På förslag av justitiekanslern ändrades den föreslagna bestämmelsen (14 §) innan propositionen avläts och dessutom under riksdagsbehandlingen.

Vid den veckovisa övervakningen av statsrådet med avseende på de grundläggande och mänsk-

liga 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 egendomsskydd.

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 lagförslagens 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 lagförslagens enskilda bestämmelser. Om de enskilda bestämmelserna i ett lagförslag inte uppfyller kraven på beaktande av de grundläggande rättigheterna eller om motiveringarna 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 grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

Såsom konstateras i berättelsens avsnitt 2 var hösten 2006 exceptionell i fråga om statsrådsärendenas stora antal och omfattning. Arbetsmängden kan närmast jämföras med hösten 1994, då frågan om det nationella genomförandet av den för Finland nya unionslagstiftningen var aktuell. Vissa viktiga propositioner med förslag till lagrevideringar uppfyllde inte i alla avseenden de grundläggande krav som ställs på regeringens propositioner, men i den rådande situationen var det nödvändigt att avlåta framförallt vissa förslag till budgetlagar till riksdagen trots att de var bristfälliga.

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.

I samband med övervakningen av statsrådet behandlas också tillgodoseendet och tryggandet 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 tryggandet 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 har en central betydelse i detta sammanhang. De viktigaste och arbetsdrygaste ärendena i detta avseende var under verksamhetsåret de ärenden gällande utsläppshandel som föredrogs från handels- och industriministeriet samt de ärenden gällande inmutningstillstånd för en urangruva som ministeriet avgjorde. Statsrådets allmänna sammanträde fattade förvaltningsbeslut som var betydelsefulla för de grundläggande rättigheterna också i ärenden som gällde verksamhetstillstånd för religiösa skolor och förlängning av tidigare tillstånd. I dessa ärenden var det dels fråga om ändamålsenlighetsprövning och dels om rättslig prövning. Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde under verksamhetsåret ett besvärsärende som gällde verksamhetstillstånd för en religiös skola. Domstolen ändrade inte det negativa beslut som statsrådets allmänna sammanträde fattat.

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 förbättra 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 2006

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 anförs 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. Avgöranden som gäller rätten till social trygghet enligt grundlagens 19 § refereras i samband med social- och hälsovårdsministeriet samt respektive förvaltningsområden.

Under verksamhetsåret behandlades flera fall där en myndighets förfarande inte uppfyllde det i grundlagens 21 § 1 mom. uppställda kravet att ett ärende skall behandlas utan ogrundat dröjsmål. 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. I samband med och efter inspektionen har orsakerna till eventuella dröjsmål utretts.

Kravet att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål är i viss 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 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.

Liksom tidigare år behandlades under verksamhetsåret flera fall handläggning och besvarande av medborgarbrev till myndigheter. Sådana brev kan vara av ett mycket varierande innehåll. E-posten och andra tekniska kommunikationsmöjligheter torde vara en bidragande orsak till det växande antalet brev och förfrågningar. De som sänder e-postmeddelanden förväntar sig också ofta att få ett snabbt svar. Orsaken till att myndigheterna inte svarat är ofta att de anser besvarandet av brev och förfrågningar vara en sekundär uppgift vid sidan av de egentliga tjäns-

teuppgifterna. Vid behandlingen av sådana fall har utgångspunkten ansetts vara den att sakliga förfrågningar i ärenden som hör till myndighetens behörighet skall besvaras inom en skälig tid, i synnerhet om det av brevet framgår att avsändaren väntar sig att få ett svar.

Uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Biträdande justitiekanslern har i synnerhet i fråga om social- och hälsovården utrett omfattande tematiska helheter som också har samband med förverkligandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Under verksamhetsåret gav han ett avgörande i ett ärende om utveckling av socialombudsmannasystemet i ett ärende som han prövade på eget initiativ. Vidare prövade han ett omfattande ärendekomplex som gällde färdtjänster för handikappade i Helsingfors. Biträdande justitiekanslern prövade på eget initiativ ett ärende som gällde skolhälsovård och fortsatte uppföljningen av säkerhetssituationen inom dagvården med anledning av ett antal nya fall (jfr. 2002 års berättelse s. 106 och 2003 års berättelse s. 113).

Vid uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det skäl att vid behov på längre sikt uppmärksamma hur vissa ärenden utvecklas. 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 att justitieministeriet överväger att inleda en utredning av ärendet. Efter att ha inhämtat ett antal andra utredningar ingick ministeriet år 2003 ett avtal med Uleåborgs och Lapplands universitet om undersökning av hur bosättningen, näringarna och beskattningarna samt ägandeförhållandena till och användningen av mark- och vattenområden utvecklats på de tidigare samiska områdena i Kemi och Torneå. Bakgrunden till projektet var den redan i decennier olösta frågan om möjligheterna att på statens mark inom samernas hembygdsområde dels trygga det samiska urfolkets rättigheter att upprätthålla och utveckla sin kulturform och sina traditionella näringar och dels beakta den övriga befolkningens lokala levnadsförhållanden och behoven att utveckla dessa. Undersökningen blev klar hösten 2006.

Avgöranden

Jämlikhet

Meritjämförelse vid tillsättningen av en tjänst på Åland

Enligt 10 § 1 mom. i landskapslagen om Högskolan på Åland utses rektorn av landskapsregeringen på förslag av högskolans styrelse. I ett klagomål kritiserades styrelsens förfarande i samband med förslaget.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att högskolans styrelse vid behandlingen av ärendet skall beakta bestämmelserna och de övriga rättsreglerna om de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren samt om jämlikhet och diskrimineringsförbud. Utöver jämlikhetsklausulen och diskrimineringsförbudet i 6 § i Finlands grundlag skall iakttas vad som i tjänstemannalagen för landskapet Åland föreskrivs om opartiskt bemötande. Eftersom det fanns flera sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren följer av bestämmelserna om jämlikhet och diskrimineringsförbud att deras meriter skall jämföras sinsemellan. Meritjämförelsen skall protokollföras på vederbörligt sätt. Se även s. 46 och s. 146 (1370/1/04).

En dövblind persons rätt att resa med flyg

En förening som representerar dövblinda ansåg i ett klagomål att ett flygbolag diskriminerade dövblinda personer då dessa förutsattes ha en assistent under resor med bolagets flygplan.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att justitiekanslern inte är behörig att undersöka flygbolags kundbetjäning. Luftfartsverket eller Luftfartsinspektionen ansågs inte ha försummat sina övervakningsskyldigheter när det gällde ombesörjandet av flygsäkerheten. Ärendet om dövblinda personers resemöjligheter har samband med grundlagens principer om jämlikhet och rörelsefrihet samt även med rätten till personlig säkerhet. Av denna anledning sände ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sitt beslut för kännedom till kommunikationsministeriet och Luftfartsförvaltningen för att i mån av möjlighet beaktas vid beredningen och tillämpningen av de bestämmelser och föreskrifter som gäller inom luftfarten. Se även s. 111 (928/1/04).

Jämlikheten vid avvecklingen av en understödskassa

En understödskassa hade försatts i likvidation

och avvecklats genom ett beslut från år 1990. Detta ledde till att kassans medlemmar inte fick avgångs- och begravningsbidrag.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att kassans verksamhetsförutsättningar hade förändrats och att social- och hälsovårdsministeriet som övervakat kassan borde ha vidtagit åtgärder för att avsluta kassans verksamhet redan innan kassamötets beslut år 1989. Kassans medlemmar hade rätt att lita på att ministeriet vidtog åtgärder för att trygga kassans verksamhet eller avveckla kassan för undvikande av skador. Justitiekanslern ansåg det vara sannolikt att klaganden som betalat medlemsavgifter åren 1989 och 1990 hade åsamkats skada som ministeriet ansvarade för på grund av att det försummat sin övervakningsskyldighet.

Frågan om skadeståndsskyldighet är i princip ett domstolsärende. Justitiekanslern ansåg det vara sannolikt att staten skulle ha dömts att betala skadestånd motsvarande medlemsavgifterna om ärendet på sin tid hade tagits upp vid en rättegång. När det gäller möjligheten att inleda en rättegång är det skäl att beakta om möjligheten att göra ersättningsanspråket gällande eventuellt förfallit till följd av att fordran preskriberats.

Understödskassan hade när beslutet om avvecklingen fattades ca 12 000 medlemmar. Det finns inga uppgifter om deras förluster. På grund av det stora antalet personer som ärendet berör kan det inte anses vara ändamålsenligt att kassamedlemmarna inleder flera rättegångar om sina fordringar. Ett jämlikt bemötande av medlemmarna förutsätter att ärendet sköts centralt.

Frågan om understödskassans medlemmar eventuellt kunde få ersättning för sina förluster utan rättegång är dels beroende av rättslig nödvändighet och dels av politisk prövning. Grundlagens 88 § om enskildas fordringar hos staten hindrar inte betalningen av en fordran trots att det inte finns någon verkställbar dom, om fordran är ostridig och det annars finns lagliga förutsättningar för betalning av den. Justitiekanslern ansåg att man kan komma till den slutsatsen att ersättning skall betalas för förluster motsvarande medlemsavgifterna för åren 1989 och 1990.

Justitiekanslern har framställt att social- och hälsovårdsministeriet utreder de förluster som understödskassans medlemmar åsamkades för medlemsavgifterna åren 1989 och 1990 och möjligheter att ersätta dem av statsmedel. Ministeriet ombads före utgången av 2007 meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet. Se även s. 122 (1308/1/04).

Rätten till personlig frihet och integritet

Säkerhetsvisitation

En polispatrull hade misstänkt att klaganden var efterlyst. Medan en polisman kontrollerade efterlysningen genom att ringa till en nödcentral hade en annan polisman gått igenom klagandens fickor för att söka efter farliga föremål eller ämnen. Polisen uppgav att det var fråga om en säkerhetsvisitation enligt polislagens 22 § i syfte att förbereda ett gripande av personen.

Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt beslut att ordalydelsen i polislagens 22 § inte innebär att säkerhetsvisitation får göras som en förberedande åtgärd innan en person eventuellt grips. En förutsättning för säkerhetsvisitation är att det redan beslutats att personen skall gripas. Vid tolkningen av bestämmelsen måste det beaktas att en säkerhetsvisitation innebär ett ingrepp i grundläggande rättigheter som tryggas i grundlagens 7 §. Tillämpningsområdet för en bestämmelse som inskränker de grundläggande rättigheterna får inte genom tolkning utvidgas utöver sin ordalydelse.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det i skenet av den utredning som stod till buds och med en grundrättighetspositiv tolkning av polislagens 22 § i det aktuella fallet från rättslig synpunkt snarare ha varit motiverat att inte göra någon säkerhetsvisitation. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på sina synpunkter i fråga om tolkningen av polislagens 22 §. Se även s. 83 (1283/1/04).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

En tingsrätts förfarande

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade en tingsrätt dömt svaranden för en gärning som inte var straffbar. 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.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt krävde allmänt intresse en ansökan om återbrytande av domen. Det var i ärendet fråga om förverkligandet av en central grundläggande rättighet. Med tanke på allmänt intresse var det dessutom viktigt att förhindra uppkomsten av felaktig tillämpningspraxis.

Biträdande justitiekanslern framställde på de nämnda grunderna att högsta domstolen med

stöd av rättegångsbalkens 31 kap 8 § 4 punkten skulle återbryta tingsrättens dom. Se även s. 73 (5/50/06).

Rätten till privatliv

Motivering av beslut om omhändertagande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i ett ärende som gällde brådskande omhändertagande en kommuns social- och hälsovårdsnämnd på vikten av att motivera beslut.

En part skall ha rätt att få ett motiverat beslut så snabbt som möjligt. Ett brådskande omhändertagande innebär ett ingrepp i skyddet för privatlivet som tryggas i grundlagens 10 § och grunderna för omhändertagande bör vara kända i det skedet då omhändertagandet görs. Med tanke på parternas rättssäkerhet är det viktigt att de får veta grunderna för omhändertagandet snabbt och utan dröjsmål, så som föreskrivs i förvaltningslagens 54 §. Se även s. 140 (1439/1/04).

Religions- och samvetsfrihet

Kyrkoordningens lagenlighet samt jordfästningspraxis

I ett klagomål anfördes det att enligt Finlands evangelisk-lutherska kyrkas jordfästningspraxis som är baserad på kyrkoordningens 2 kap. 23 § får avlidna som inte hört till kyrkan en kyrklig jordfästning om de inte medan de levde klart avsagt sig en sådan förrättning. Situationen är bakvänd såtillvida att det, om en person som inte hör till kyrkan inte har uttryckt önskemål att bli jordfäst enligt kyrklig ritual är konsekvent att anta att personen i fråga inte överhuvudtaget har sådant önskemål i den riktningen. Jordfästningspraxis har lett till att de anhöriga och kyrkan kan bryta mot den avlidnes övertygelse. I klagomålet påpekas också att begravningslagen, till åtskillnad från kyrkoordningen, ställer den avlidnes önskemål främst. I klagomålet ombads justitiekanslern undersöka om kyrkoordningen strider mot begravningslagens 2 § och om det förfarande som det här är fråga om strider mot strafflagens 17 kap. 12 §, dvs. mot bestämmelsen enligt vilken den som behandlar ett obegravat lik på ett anstötligt sätt skall straffas för brott mot griftefrid.

På de grunder som närmare framgår av avgörandet stannade justitiekanslern för att det i ärendet inte framkommit motiverad anledning att misstänka att kyrklig jordfästning av en avliden som inte hört till kyrkan skulle utgöra ett brott mot de nämnda bestämmelserna i begravningslagen eller strafflagen.

Dessutom ansåg justitiekanslern att den i klagomålet framställda frågan inte ger anledning att överväga om kyrklig jordfästning av en avliden som inte hört till kyrkan kränker den avlidnes grundläggande (och även mänskliga) rätt till en religionsutövning och att kyrkoordningens 2 kap. 23 § sålunda strider mot grundlagens 11 § samt mot internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. För en avliden person blir det inte fråga om religionsutövning utan om att den avlidnes kropp kan bli föremål för en religiös förrättning. Till denna del uppmärksammade justitiekanslern bl.a. det som riksdagens grundlagsutskott yttrat om människovärdets okränkbarhet. En bestämmelse om detta ingick tidigare i regeringsformens 1 § 1 mom. och ingår numera i grundlagens 1 § 2 mom. Utskottet anför att människovärdets okränkbarhet uttrycker den humanitära grunden för de grundläggande rättigheterna som – åtminstone i fråga om de mest fundamentala individuella rättigheterna – kan anses vara oberoende av rättsordningen och som grundar sig på individens rätt att bestämma om sig själv och sina angelägenheter (GrUB 25/1994 rd – RP 309/1993 rd).

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den rättsliga regleringen av frågan är baserad på principiella synpunkter. Frågan om vilken inställning man tar till dessa synpunkter har för sin del betydelse för regleringen och dess lagenlighet. Det sätt på vilket man understryker olika synpunkter har en avgörande betydelse för regleringen av bestämmanderätten i samband med jordfästningar. Det förefaller som om man tillmäter den avlidnes livsåskådning en central betydelse, vilket t.ex. förvaltningsutskottet betonade i sitt betänkande 21/2002 rd med anledning av förslaget till religionsfrihetslag och vilka slutsatser som kan dras med anledning därav. Med beaktande av bl.a. grundlagens 76 § (kyrkolagen och lagstiftningsordningen) och den självständiga ställning som kyrkan enligt bestämmelsen har när det gäller egna angelägenheter i förhållande till statsmakten, är det kyrkan själv och dess organ som får tolka bestämmelserna om kyrkans heliga förrättningar (t.ex. jordfästning). Kyrkan är också behörig att själv precisera bestämmelsen i fråga och/eller samordna tillämpningspraxis inom kyrkan. I ärendet har inte framkommit något sådant som

justitiekanslern kunde ingripa i inom ramen för laglighetskontrollen.

Justitiekanslern sände en kopia av sitt avgörande, med de synpunkter som framkommit i samband med behandlingen av klagomålet, till Finlands evangelisk-lutherska kyrkas kyrkostyrelse för kännedom (1374/1/04).

Yttrandefrihet

Avlägsnande av en utställning från ett bibliotek efter utomstående kritik

En bibliotekschef beslöt avbryta en fotoutställning i bibliotekets lokaliteter en vecka före avtalat avslutningsdatum efter att ha fått kritisk respons från bibliotekets kunder samt från en intressegrupp som hade motsatt uppfattning om utställningens budskap. I sin utredning till biträdande justitiekanslern meddelade bibliotekschefen att hon beslutat avbryta utställningen för att ”återställa och bevara bibliotekets arbetsro”. I stadens utredning konstaterades att det måste anses ha funnits ”en motiverad anledning att avbryta utställningen i syfte att bevara bibliotekets arbetsro och normala verksamhetsförutsättningar”.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att bibliotekschefens avgörande enligt vad som utretts baserades på kritik mot utställningens budskap och att man inte kunde värja sig för slutsatsen att de i stadens utredning nämnda centrala principerna för biblioteksverksamheten – jämlikhet och värdepluralism – fick stå tillbaka för utomstående påtryckningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att även om ingen har någon subjektiv rätt att genom en utställning uttrycka sin åsikt i bibliotekets lokaliteter innebar avbrytandet av en redan godkänd utställning på de nämnda grunderna de facto ett ingrepp i yttrandefriheten. Se även s. 137 (256/1/06).

Rätt till grundläggande trygghet

Dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utkomststöd

I ett skriftligt klagomål kritiserades den långa behandlingstiden för en ansökan om utkomststöd. Klienten hade 7.6.2005 skriftligen ansökt om utkomststöd hos socialväsendet. En tjänsteinnehavare fattade 27.7.2005 ett beslut om ansökan. I ärendet framgick inte att ansökan varit bristfällig eller att den borde ha kompletterats. Kommunen uppgav att behandlingen av ansökningar om utkomststöd hade fördröjts på grund av problem i kunddatasystemet samt personalens semestrar. Behandlingstiden för ansökan som avsåg juni 2005 var sju veckor från det att ansökan lämnats in. Inte heller i den utredning som inkom i ärendet nämndes några rättsligt hållbara skäl för en så lång behandlingstid. Behandlingstiden uppfyllde inte det i 14 § 4 mom. i lagen om utkomststöd stadgade kravet att utkomststödsärenden skall behandlas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden stadens socialväsende på den alltför långa behandlingstiden för ansökan om utkomststöd. Se även s. 138 (805/1/05).

Garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning

God förvaltning i Ålands landskapsregerings verksamhet

I ett ärende som gällde erhållande av handlingar hade landskapsregeringen fattat ett negativt beslut. Till den expedition som sändes till sökanden hade inte fogats någon besvärsanvisning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del att principen om rätten att överklaga framgår av 21 § i Finlands grundlag. En förutsättning för att principen skall kunna tillgodoses är att besvärsanvisning också i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse om saken fogas till överklagbara beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att till detta fall som gällde erhållande av handlingar anslöt sig en intern revisionsberättelse om den av landskapslagen om landskapsregeringens revisionsbyrå framgående skyldigheten att övervaka landskapsregeringens och dess underlydande organs förvaltning. De frågor som behandlades i rapporten hade samband med begreppet ”god förvaltning”. Begreppet får sin innebörd av den helhet som utgörs av grundlagens 21 §. Landskapsregeringen skulle sålunda vederbörligen beakta de iakttagelser och rekommendationer som gjorts inom ramen för landskapets övervakningssystem, då landskapsregeringen i enlighet med grundlagens 22 § tryggade framförallt de grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter som nämns i 21 §. Se även s. 43 och 146 (1370/1/04).

Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

Biträdande justitiekanslern beslöt väcka åtal mot en tingsdomare. Åtalet gällde misstanke om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, brott mot tjänsteplikt och missbruk av tjänsteställning. Tingsdomaren hade bl.a. dröjt med att ge domar och upprätta avkunnade avgöranden i skriftlig form. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de upprepade försummelserna i enskilda fall hade äventyrat den grundläggande rätt som nämns i grundlagens 21 § 1 mom., dvs. rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Se även s. 65 och referatet av hela beslutet på s. 186 (26/31/05).

Häktningsförhandlingens offentlighet

Biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut som gällde en domstols förfarande i samband med dess beslut om offentligheten vid en häktningsförhandling och om avkunnande av ett häktningsbeslut, att offentligheten vid handläggningen i enlighet med grundlagens 21 § 2 mom. är en garanti för en rättvis rättegång, som tryggas genom lag. Bestämmelser om rättegångens offentlighet finns dessutom i flera internationella konventioner som är bindande för Finland.

I ett klagomål kritiserades en tingsrätt för att den redan innan en tvångsmedelsförhandling inletts hade beslutat att ett häktningsärende skulle behandlas inom stängda dörrar. Allmänheten hade varken fått lyssna på eller på något annat sätt informerats om beslutet i häktningsärendet.

Lagen om offentlighet vid rättegång skall enligt biträdande justitiekanslerns åsikt tillämpas så att förhandlingen är offentlig om inte något annat uttryckligen föreskrivs. Biträdande justitiekanslern hänvisade till att det vid tolkningen av Europeiska människorättskonventionen har understrukits att bestämmelser som avviker från offentlighetsprincipen skall tolkas restriktivt när det är fråga om rättegångsförfarande.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det sålunda från rättslig synpunkt snarare ha varit motiverat att beslutet om handlingen av ärendet inom stängda dörrar borde ha fattats vid sammanträdet. Dessutom borde allmänheten ha fått vara närvarande när häktningsbeslutet tillkännagavs och när det meddelades vilka lagrum som tillämpats. Se även s. 68 (1004/1/04).

Delgivning av stämning i brottmål

I två brottmål hade åtalsrätten preskriberats medan ärendena behandlades i tingsrätten.

De gärningar som svarandena misstänktes för hade på grund av att åtalsrätten preskriberats inte kunnat behandlas i enlighet med rättsordningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett ärende som han prövat på eget initiativ att det från målsägandens synpunkt sålunda var fråga om att deras i enlighet med grundlagens 21 § tryggade rätt att få sitt ärende avgjort av en domstol inte hade förverkligats. Den omständigheten att ett brottmål på grund av ett obefogat dröjsmål vid delgivningen av stämningen inte kan behandlas i enlighet med lagen är också ägnad att undergräva förtroendet för en fungerande rättsvård. Se även s. 65 (1/50/06).

Rättegångens omedelbarhet och nämndemäns jäv

Biträdande justitiekanslern utförde åtalsprövning i ett ärende där två nämndemän misstänktes för tjänstebrott. Vid förundersökningen framgick det att en nämndeman som i tingsrätten deltagit i avgörandet av ett brottmål hade tagit ställning till skuldfrågan före rättegången. Dessutom hade tingsrättens avgörande som fattats med nämndemännens röster motiverats med uppgifter som lämnats av en de nämndemän som deltog i avgörandet av ärendet. Uppgifterna hade inte beaktats vid tingsrättens huvudförhandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det enligt grundlagens 21 § och artikel 6 i Europarådets människorättskonvention hör till en rättvis rättegång att parterna har möjlighet att yttra sig om den bevisning som läggs till grund för avgörandet och att de domare som deltar i behandlingen av ärendet inte har någon förutfattad mening om ärendet. Se även s. 172 (1/31/06).

En tingsrätts ordförandes felaktiga förfarande

Biträdande justitiekanslern gav lagmannen vid en tingsrätt en anmärkning för att denne som tingsrättens ordförande hade avgjort ett tvistemål på den grunden att käranden inte inom utsatt tid på begäran hade gett ett skriftligt bemötande, trots att käranden de facto hade gett bemötanden inom den utsatta tiden. Se även s. 65 (23/31/03).

Motivering av avgörande

En tingsdomare hade genom ett avgörande i ett brottmål förordnat att en person som anmält sig som svarandens biträde skulle lämna uppdraget på grund av att han var jävig. Som motivering till sitt avgörande nämnde tingsdomaren de jävsgrunder som gäller för domare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt lag kan ett biträde inte konstateras vara jävigt med tillämpning av de jävsbestämmelser som gäller för domare. Tingsrättens avgörande var inte baserat på lag, åtminstone inte enligt motiveringen till avgörandet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i varje fall att grunderna för jävsavgörandet var vilseledande. Från rättslig synpunkt är det inte heller möjligt att först när ett ärende utreds i efterhand anföra alternativa motiveringar för ett avgörande. Ett rättsligt avgörande skall upprättas och motiveras på ett sådant sätt att dess lagenlighet i efterhand kan bedömas utifrån själva avgörandet och dess motivering. Se även s. 70 (123/1/03).

Debitering av avgift

En tingsrätts avdelningssekreterare hade upprättat en utsökningsansökan före utgången av den betalningstid som klienten beviljats för fakturan som gällde handläggningsavgifter. Biträdande justitiekanslern påpekade att avdelningssekreteraren i enlighet med principerna för en god förvaltning borde ha hållit fast vid den utsatta tiden. Se även s. 69 (41/1/05).

En förvaltningsdomstols dröjsmål

Klaganden bad justitiekanslern undersöka orsaken till att behandlingen av ett klagomål som gällde arbetarskydd hade tagit oskäligt lång tid i förvaltningsdomstolen. Klaganden hade fått avgörandet ungefär ett år och två månader efter att ärendet inletts.

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Enligt 18 § 3 mom. i den tidigare gällande lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden skulle besvärsärenden i förvaltningsdomstolen behandlas i brådskande ordning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighets dröjsmål med behandlingen av ett ärende kan äventyra parternas rättssäkerhet. De omständigheter som förvaltningsdomstolen anförde motiverade emellertid inte åsikten att ärendet på det sätt som lagen avser utan orsak fördröjts i förvaltningsdomstolen. Biträdande justitiekanslern ansåg att skötseln av ärendena likväl borde ordnas så att ärenden som enligt lag skall behandlas i brådskande ordning blir behandlade så snabbt som möjligt. Se även s. 69 (493/1/05).

En misstänkt persons rätt att utse biträde

Biträdande justitiekanslern underströk i två klagomålsavgöranden som gällde fall där en misstänkt vägrats rätt att välja biträde, att rätten att välja biträde är ett viktigt element i en rättvis rättegång som tryggas i grundlagens 21 §. Enligt artikel 6.3 i Europeiska människorättskonventionen föreskrivs dessutom att den som anklagats för ett brott har rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han själv har utsett.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt får de i förundersökningslagen angivna grunderna för vägran att låta en person uppträda som biträde inte tolkas extensivt. En lagtillämpning som ställer sig positiv till de grundläggande rättigheterna talar snarare för en snäv tolkning av regleringen i fråga. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sina beslut dessutom undersökningsledarna på vikten av att motivera beslut som gäller biträdens behörighet. Se även s. 88 och 89 (362/1/05, 418/1/06 och 819/1/05).

Motivering av förundersökningsbeslut

Biträdande justitiekanslern kritiserade i två fall motiveringarna till undersökningsledares beslut om förundersökning.

I det första fallet hade undersökningsledaren beslutat att inte göra förundersökning med anledning av målsägandenas undersökningsbegäran, eftersom det inte fanns någon anledning att misstänka att de i undersökningsbegäran nämnda personerna gjort sig skyldiga till brott. Undersökningsledaren uppgav för justitiekanslern i sin utredning med anledning av ett klagomål som gällde beslutet att hans beslut utöver det som nämndes i motiveringen hade baserats på att åtalsrätten för vissa av de misstänkta brott som nämndes i undersökningsbegäran redan hade preskriberats vid den tidpunkt då beslutet

om förundersökningen fattades. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att om ett beslut om att inte göra förundersökning baseras på att åtalsrätten har preskriberats är det skäl att uttryckligen nämna detta i beslutsmotiveringen. Han konstaterade att det är viktigt att motivera beslut öppet bl.a. med tanke på laglighetskontrollen av avgörandena. Dessutom kan uppgiften om att åtalsrätten för ett misstänkt brott preskriberats ha betydelse för målsäganden då denne överväger möjligheten att utnyttja sin subsidiära åtalsrätt. Se även s. 86 (113/1/05).

I det andra fallet hade undersökningsledaren i sitt förundersökningsbeslut inte nämnt den omständigheten, vilken framgick av polisinrättningens yttrande, att någon förundersökning inte skulle inledas i ärendet. I beslutet hade inte heller nämnts den rättsliga grunden för beslutet, dvs. vilken bestämmelse som tillämpats. Biträdande justitiekanslern konstaterade att av ett förundersökningsbeslut klart skall framgå innebörden av avgörandet samt det lagrum som avgörandet baseras på. Se även s. 88 (443/1/05).

Motivering av beslut om gripande

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisinrättning på vikten av att vederbörligen registrera grunderna för gripanden. Se även s. 87 (556/1/006).

Kravet på god förvaltning i polisens verksamhet

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polischef på hur en tjänsteman förväntas uppträda i en kundbetjäningssituation. Polischefen hade gett en kund rådet att vända sig till en läkare. Biträdande justitiekanslern ansåg att ett sådant råd beroende på i vilket sammanhang det ges – trots att det eventuellt är välmenande – kan uppfattas som synnerligen kränkande. Med beaktande av situationen då uppmaningen gavs kunde förfarandet ifrågasättas också med beaktande av den finklänslighetsprincip som polisens förutsätts iaktta i sin verksamhet. Se även s. 88 (651/1/05).

En förvaltningsdomstols långa behandlingstid

En förvaltningsdomstol hade behandlat klagandens ansökan i ca 14 månader. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förvaltningsdomstolen på sin uppfattning och kritiserade den långa behandlingstiden med hänvisning till grundlagens 21 § som förutsätter att ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål. Se även s. 70 (836/1/06).

Skattemyndigheternas förfarande

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att eftersom en skattedeklaration var bristfällig och saknade väsentliga uppgifter till grund för beskattningen, skulle det ha varit motiverat att skattemyndigheterna enligt principen om god förvaltning hade bett klaganden om närmare uppgifter eller själv inhämtat uppgifterna i tjänsteväg. Se även s. 103 (1284/1/04).

Långa behandlingstider i samband med bilbeskattning

Ett tulldistrikt hade i två fall behandlat bilskatteärenden oskälig länge.

Behandlingstiden för bilskattebesvär som inlämnats till tulldistriktet översteg 30 månader. Behandlingstiden översteg inte särskilt mycket den genomsnittliga behandlingstiden för bilskattebesvär som vid tidpunkten i fråga var ca 24 månader. Bidragande orsaker till denna anhopning av besvärsärenden var att behandlingen av rättelseyrkanden och besvär gällande beskattningen av begagnade motorfordon hade avbrutits i tulldistrikten först till följd av att EG-domstolen 28.3.2000 hade ombetts ge ett förhandsavgörande. Därefter hade 16.12.2002 till följd av högsta förvaltningsdomstolens beslut en ändring av bilskattelagen börjat beredas. Behandlingen av besvärsärendena inleddes 30.6.2003.

Behandlingstiden för en till tulldistriktet inlämnad bilskattedeklaration var ca 2 ½ månad, dvs. betydligt längre än den genomsnittliga behandlingstiden för bilskattedeklarationer som var 32 dagar år 2003 och 17 dagar under den första hälften av år 2004. Behandlingstiderna för bilskattedeklarationer hade, även om de var väsentligt mycket kortare än för besvärsärenden, förlängts beroende på förändringar i beskattningsförfarandet och den kraftiga ökningen av importen av begagnade bilar. En särskild orsak till den långa behandlingstiden för det klagomål som undersöktes var att ärendet hade fördröjts i Tullstyrelsens marknadsvärdesgrupp.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte i samband med undersökningen av nå-

gotdera klagomålet hade framkommit omständigheter som tydde på att orsaken till att behandlingstiderna för bilskatteärenden överlag blivit längre kan anses ha varit att tullmyndigheterna förhalat behandlingen eller i något annat avseende förfarit klandervärt. Eftersom de långa behandlingstiderna inte motsvarade det i grundlagens 21 § 1 mom. uppställda kravet att ärenden skall behandlas utan dröjsmål, meddelade biträdande justitiekanslern för kännedom Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål. Se även s. 104 (109/1/04 och 424/1/04).

Meddelande om motivering av bilskattebeslut

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ett tulldistrikt och Tullstyrelsen på vikten av att motivera bilskattebeslut. Se även s. 104 (424/1/04).

God förvaltning i ett universitets beslutsfattande

Ett universitet hade tills vidare avstängt en studerandes användarnamn för datatrafik och sålunda hindrat studeranden att under en tid använda IT-tjänster. Studeranden hade inte hörts innan användarnamnet avstängdes.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom universitetet sin uppfattning att studeranden i enlighet med den princip som framgår av grundlagens 21 § och av 15 § 1 mom. i den vid den aktuella tidpunkten gällande lagen om förvaltningsförfarande borde ha hörts innan användarnamnet avstängdes. Se även s. 106 (1305/1/04).

En myndighets rådgivning

Klaganden hade i ett ärende som gällde återbetalning av studiestöd tre gånger fått felaktiga råd av Folkpensionsanstaltens byrå och studiestödscentralen. Förfarandet uppfyllde inte de krav som kan ställas på en god förvaltning. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Folkpensionsanstalten sin uppfattning (969/1/05).

Behandling utan dröjsmål

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstalten på vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål. Se även s. 124 (26/1/05).

Bemötande av utkomststödsklienter

Biträdande justitiekanslern konstaterade att var och en enligt grundlagen har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Rätten till utkomststöd får inte begränsas och behandlingen av utkomststödsärenden får inte heller fördröjas av orsaker som beror på meningsskiljaktigheter mellan kommunernas socialmyndigheter. Se även s. 138 (71/1/05).

Fördröjd information

Med anledning av ett klagomål som gällde utlämnande av en handling uppmärksammade biträdande justitiekanslern en grundtrygghetsnämnd på att en informationsbegäran inte hade behandlats i enlighet med grundlagens principer om god förvaltning och i enlighet med offentlighetslagen, dvs. utan dröjsmål. Se även s. 138 (79/1/05).

Oanmält hembesök

I ett ärende var det bl.a. fråga om ett hembesök som en ledande läkare tillsammans med en socialarbetare gjort hos klaganden.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till grundlagens 10 § som tryggar vars och ens rätt till privatliv och hemfrid samt till grundlagens 21 § som tryggar rätten till god förvaltning och dessutom bl.a. till mentalvårdslagens 21 §. Proportionalitetsprincipen är en allmän förvaltningsrättslig princip som skall beaktas i all förvaltningsverksamhet. I utredningarna hade inte på ett rättsligt tillfredsställande sätt motiverats varför för utredningen av klagandens hälsotillstånd inte hade använts metoder som inkräktade mindre på hans privatliv än ett oanmält hembesök. Åtminstone då man granskar ärendet i efterhand hade det varit skäl att i första hand överväga lindrigare metoder, t.ex. att kontakta klaganden per telefon och kalla honom till hälsocentralens mottagning. Se även s. 142 (880/1/04).

Rätten till skriftligt beslut

I ett avgörande som gällde ansökan om färdtjänst för handikappade konstaterade biträdande justitiekanslern att grundlagens bestämmelser om rättssäkerhet förutsätter att socialvårdskli-

enter informeras om möjligheten att inkomma med en ansökan och om rätten att få ett skriftligt, överklagbart beslut på denna. Se även s. 139 (857/1/05).

Motivering av negativa visumbeslut

Minoritetsombudsmannen bad justitiekanslern ta ställning till frågan om skyldigheten att motivera negativa visumbeslut och skyldighetens omfattning samt till frågan om utlänningslagens 17 och 32 § är förenliga med grundlagen.

Justitiekanslern ansåg att minoritetsombudsmannens begäran om ställningstagande avser en efterhandsbedömning av frågan om gällande lagstiftning som riksdagen godkänt är förenlig med grundlagen.

Justitiekanslern konstaterade att det i enlighet med grundlagens 74 § är riksdagens grundlagsutskott som på förhand kontrollerar grundlagsenligheten av Finlands lagar. Typiskt för denna kontroll är att den är parlamentarisk och abstrakt. I fråga om grundlagens 106 § om grundlagens företräde konstaterade justitiekanslern att bestämmelsen inte innebär att domstolarna eller andra organ utanför riksdagen har rätt att generellt ifrågasätta om lagar som riksdagen stiftat är förenliga med med grundlagen och inte heller att förklara att lagar strider mot grundlagen. Bestämmelsen om grundlagens företräde gäller endast i situationer där det är fråga om att avgöra enskilda rättsfall och det förutsätts då att det råder en uppenbar konflikt mellan grundlagen och tillämpningen av en lagbestämmelse.

Justitiekanslern konstaterade dessutom att minoritetsombudsmannen avsåg en bestämmelse som trädde i kraft 1.5.2004 och att grundlagsutskottet hade behandlat ärendet. Av denna anledning och med beaktande av grundlagens 41 § samt utrikesministeriets pass- och visumenhets anvisningar enligt vilka lagarna skall tolkas positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, föranledde minoritetsombudsmannens skrivelse inga åtgärder (3/21/05).

Begränsning av en tjänstemans rätt att anföra klagomål

En tjänsteman fick en anmärkning av sin chef för att han använt arbetstid för att avfatta ett klagomål till justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att justitiekanslerns laglighetskontroll i enlighet med grundlagens 10 kap. är en garanti för förvaltningens lagenlighet. Klagomålsinstitutet är en grundlagsenlig del av vår rättsordning. Laglighetskontrollen stärker förtroendet för en korrekt och opartisk myndighetsverksamhet. Ett klagomål eller en annan anmälan till justitiekanslern är det viktigaste sättet att få justitiekanslerns bedömning av om myndigheterna eventuellt förfarit i strid med lagen. Klagomålsinstitutet kan också anses vara en garanti för den i grundlagens 21 § föreskrivna rätten till god förvaltning. Sålunda skall också varje tjänsteman, offentligt anställd och andra som sköter offentliga uppdrag ha möjlighet att utan negativa påföljder vända sig till justitiekanslern och lägga fram eventuell bevisning som stöd för sina misstankar, för att justitiekanslern skall kunna undersöka om myndigheter eller personer som sköter offentliga uppdrag har handlat i enlighet med lagen.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om huruvida klagomål som ansluter sig till arbetsuppgifterna får avfattas under arbetstid. Utgångspunkten för bedömningen kan anses vara den att eftersom klagomålsinstitutets okränkbarhet är ett viktigt värde när det gäller övervakningen av myndigheterna måste det finnas hållbara rättsliga grunder för att i något avseende ingripa i klagomålsinstitutet. Frågan måste i sista hand avgöras genom en avvägning av olika synpunkter mot varandra – under förutsättning att avgörandet sker enligt generella kriterier.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i fråga om den anmärkning som tjänstemannen fått av sin chef att chefens förfarande var baserat på ett från rättslig synpunkt ensidigt övervägande. Även om förfarandet inte stred mot någon uttrycklig bestämmelse kunde mot det anföras vägande argument som kan härledas från grundlagen. Se även s. 154 (710/1/04).

Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna

Ett negativt visumbeslut och en misstänkt persons minimirättigheter

Justitiekanslern uppmärksammade Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg på grundlagens 22 § och principen att lagar skall tolkas positivt i förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna, så att en misstänkt persons rättigheter om möjligt tryggas vid behandlingen av en visumansökan. Se även s. 54 (870/1/05).

Anteckning i befolkningsdatasystemet om under ettårigt barns religiösa ställning

I ett klagomål framfördes kritiska synpunkter på praxis vid tillämpningen av religionsfrihetslagens 3 § 2 mom. och på antecknandet av nyfödda barns religiösa ställning i befolkningsdatasystemet. När man anmäler ett nyfött barn till befolkningsdatasystemet skall man också uppge vilket religiöst samfund barnet tillhör genom att fylla i den för ändamålet avsedda punkten på anmälningsblanketten. Punkten skall inte fyllas i om barnet inte hör till något religiöst samfund. Detta kan antingen bero på att barnets vårdnadshavare, som enligt bestämmelsen gemensamt beslutar om barnets religiösa ställning, har beslutat att inte ansluta barnet till något religiöst samfund eller på att de inte har kommit överens om vilket religionssamfund barnet skall anslutas till. På blanketten kan emellertid inte anmälas att vårdnadshavarna gemensamt har beslutat att inte ansluta barnet till något religionssamfund och ett sådant beslut kan inte heller registreras. Om barnets mor är vårdnadshavare ger detta henne möjlighet att efteråt och i strid med religionsfrihetslagens 3 § 2 mom. besluta att barnet skall anslutas till ett religionssamfund, om hon påstår att det inte finns något gemensamt beslut om att inte ansluta barnet. För ett religionssamfund är det i det närmaste omöjligt att utreda hur det i verkligheten förhåller sig.

Efter att ha inhämtat nödvändig utredning konstaterade justitiekanslern att riksdagens grundlagsutskott i sitt betänkande GrUB 10/2002 rd med anledning av förslaget till religionsfrihetslag uppmärksammade de situationer som kan uppkomma då bestämmanderätten övergår till modern, i sådana fall då vårdnadshavarna inte kommer överens om barnets religiösa ställning. Huvudregeln är den att moderns ståndpunkt blir avgörande. Om fadern tillhör ett annat religionssamfund kan han i ett sådant fall känna sig diskriminerad på grund av kön. Enligt utskottet borde regeringen överväga att komplettera den nämnda lagen.

Justitiekanslern ansåg att grundlagens 22 §, enligt vilken det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, i detta fall kunde anses innebära att båda föräldrarna som barnets vårdnadshavare skall ha samma rätt att påverka avgörandet av ett nyfött barns religiösa ställning.

Grundrättighetsaspekten när det gäller moderns bestämmanderätt i det fall att föräldrarna som barnets vårdnadshavare inte kan komma överens om saken har beröringspunkter med den situation som nämns i klagomålet, eftersom vårdnadshavarnas gemensamma beslut – oberoende av om det gäller att ansluta barnet till ett religionssamfund eller inte – utesluter moderns subsidiära bestämmanderätt. Detta kan i praktiken emellertid framgå på så sätt att barnet genom moderns anmälan ansluts till något annat religionssamfund än det som föräldrarna de facto kommit överens om.

Orsaken till detta sakförhållande är att det inte finns något närmare reglerat förfarande som avser ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna och som innebär att beslutet på ett tillförlitligt sätt kan konstateras av dem som beslutar om att ansluta barnet till ett religionssamfund. Ovissheten om vad föräldrarna tidigare beslutat kan åtminstone i princip leda till att barnet, trots begränsningen, i strid med religionsfrihetslagens 3 § 2 mom. ansluts till något religionssamfund.

Justitiekanslern ansåg att tillämpningen av religionsfrihetslagens 3 § 2 mom., på grund av svårigheterna att bevisa vad föräldrarna i egenskap av vårdnadshavare gemensamt beslutat, kan leda till en oenhetlig praxis och andra oklarheter. Svårigheter kan uppkomma också till följd av att det förefaller bli beroende av slumpen om eventuella beslut kan ledas i bevis. På grund av den rättsliga betydelse som dessa beslut har kan detta inte anses vara godtagbart. Av denna anledning och eftersom klagomålsärendet har samband med den frågeställning som grundlagsutskottet behandlar i sitt betänkande kan de synpunkter som framkommit vid behandlingen av klagomålsärendet ha betydelse för bedömningen av grundlagsutskottets åtgärdsförslag.

Justitiekanslern konstaterade att det är vederbörande ministeriers sak att bedöma behovet av eventuella lagändringar och behovet att justera de blanketter som används vid verkställigheten av lagstiftningen. De författningar och blanketter som gäller ärendet hänför sig till flera ministeriers verksamhetsområden. Med beaktande av att det vid behandlingen av ärendet inte kunde konstateras att det förekommit verkliga fall av detta slag eller osäkerhet i rättsligt hänseende, ansåg justitiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han uppmärksammade undervisningsministeriet, justitieministeriet och inrikesministeriet på sakförhållandet genom att sända dem kopior av sitt svar. Se även s. 64, 83 och 92 (961/1/04).

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 § en anmärkning om lagstridighet i justitiekansler Paavo Nikulas ämbetsåtgärder (Ö 2/2004 rd). 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 Naturanätverket. I anmärkningsärendet ansåg riksdagens grundlagsutskott i sitt betänkande att justitiekanslern inte gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i tjänsteutövning på det sätt som avses i grundlagens 114 och 117 § och ansåg därför att anmärkningen var obefogad (GrUB 9/2005 rd). Riksdagens plenum beslöt 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 presidenten 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 och av 1 § i statsrådets förordning om statsrådets kansli (559/2003).

Utlåtanden av justitiekanslern till statsrådets kansli publiceras i berättelsens avsnitt 2.

Justitiekansler Paavo Nikula var under verksamhetsåret ordförande i en av statsrådets kansli tillsatt arbetsgrupp med uppgift att upprätta ett förslag till utveckling av det nationella utnämningsförfarandet när Finland nominerar domarkandidater till internationella domstolar och Europeiska unionens domstolar. Arbetsgruppen tillsattes 12.8.2005 och dess betänkande offentliggjordes i statsrådets kanslis publikationsserie (14/2006).

Utrikesministeriets ansvarsområde

Allmänt

Utrikesministeriets verksamhet är huvudsakligen inriktad på utrikes- och säkerhetspolitik, på utrikespolitiskt betydelsefulla internationella ärenden och överhuvudtaget på internationella relationer. Dessutom biträder ministeriet bl.a. vid samordningen av fördrag som gäller andra förvaltningsområden och andra internationella förpliktelser.

Justitiekanslerns övervakningsuppgift omfattar i enlighet med grundlagens 108 § lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbets-

åtgärder samt allmän laglighetskontroll och därmed också utrikesministeriet.

Utifrån den årliga statistiken kan den iakttagelsen göras att klagomål som gäller utrikesministeriets ansvarsområde är sällsynta. Uppenbarligen är ministeriets uppgifter av en sådan bl.a. 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 besluten. Dessa klagomålsskrivelser har inte lett till åtgärdsavgöranden i enlighet med utlänningslagen (301/2004) och bestämmelserna om Europeiska unionens gemensamma visumpolitik samt förpliktelsen att tolka bestämmelserna positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

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.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Negativa visumbeslut och åtalades minimirättigheter

Klaganden hade varit ombud för en rysk medborgare i ett ärende som gällde motsättande av straffanspråk. Ärendet behandlades i tingsrätten. Klagandens huvudman ville bli personligen hörd i ärendet eftersom han ansåg att straffanspråket var obefogat.

Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg avslog visumansökan eftersom polisen inte rekommenderade att visum beviljades, med hänvisning till det brott som straffanspråket avsåg. Generalkonsulatet fattade beslutet med stöd av utlänningslagen och Schengenavtalets bestämmelser om Europeiska unionens gemensamma visumpolitik.

Utrikesministeriet hänvisade dessutom till 8 § 3 mom. i lagen om strafforderförfarande, till bestämmelserna i lagen om rättegång i brottmål, till rättegångsbalken samt till 21 och 22 § i Finlands grundlag och artikel 6.3 i Europeiska människorättskonventionen. Ministeriet framhöll betydelsen av att lagen tolkas positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt att Schengenavtalet och utlänningslagen bör tolkas så att den åtalades minimirättigheter förverkligas.

Justitiekanslern ansåg att Schengenavtalet och utlänningslagen ger den behöriga myndigheten prövningsrätt. Vid bedömningen av generalkonsulatets förfarande i visumärendet är det skäl att beakta grundlagens 22 § enligt vilken lagstiftningen skall tolkas positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den skyldighet som bestämmelsen ålägger det allmänna inkluderar lagstiftningen, förvaltningen och rättskipningen. I en tolkningssituation skall myndigheten bortse från de tolkningsalternativ som i och för sig enligt lagens ordalydelse vore möjliga men som innebär att det uppstår en konflikt med grundlagens målsättningar.

Justitiekanslern ansåg i likhet med ministeriet att förutsättningarna för beviljande av visum i enlighet med Schengenavtalet och utlänningslagen kan tolkas så att den åtalades minimirättigheter förverkligas. Detta förutsätter att alla relevanta rättsnormer, framför allt grundlagen och Europeiska människorättskonventionen, beaktas vid tolkningen.

Justitiekanslern uppmärksammade Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg på grundlagens 22 § och på de skyldigheter att tolka lagen positivt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna som bestämmelsen innebär, dvs. så att åtalades rättigheter om möjligt beaktas vid behandlingen av visumansökningar. Se även s. 51 (870/1/05).

Beskickningar

Meddelande

Besvarande av brev som adresserats till en generalkonsul

Klaganden hade sänt två brev till en generalkonsul. De omständigheter och frågor som nämndes i det första brevet hade muntligen förklarats för klaganden på generalkonsulatet. Det andra brevet som klaganden hämtat till general-

konsulatet och som utöver frågor också innehöll en begäran om att generalkonsulatet skulle kontakta honom, hade däremot endast arkiverats. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det hade varit förenligt med god förvaltningssed att besvara det andra brevet t.ex. med ett besked om att det mottagits samt med en hänvisning till den utredning och de råd som givits redan tidigare och vid behov genom att i korthet lämna uppgifter om de nya omständigheter som eventuellt framfördes i brevet (395/1/04).

Justitieministeriets ansvarsområde

Allmänt

Justitiekanslern övervakar lagenligheten i domstolarnas verksamhet både utgående från klagomål och på eget initiativ. Antalet klagomål som gällde allmänna domstolar ökade en aning medan klagomålen mot förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna minskade. Liksom tidigare år anfördes under verksamhetsåret flera klagomål mot domstolar än mot någon annan myndighet. Antalet klagomål mot åklagare ökade en aning medan klagomålen mot utsökningsmyndigheterna var något färre än föregående år.

Utöver klagomålen från privatpersoner har till justitiekanslersämbetet kommit in också ärenden från vissa myndigheter. Biträdande riksåklagaren överförde t.ex. en anmälan från en ledande häradsåklagare till justitiekanslern. Det var fråga om ett ärende där justitiekanslern ombads undersöka om en tingsrätts nämndeman i ett ärende som behandlades i tingsrätten hade gjort sig skyldig till missbruk av tjänsteställning eller brott mot tjänsteplikt.

I enlighet med hovrättsförordningens 23 § 2 mom. gjordes en anmälan till justitiekanslern om att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott.

Biträdande justitiekanslern beslöt att åtal skulle väckas i båda dessa ärenden som inkommit från myndigheter. I det först nämnda fallet dömde Helsingfors hovrätt nämndemannen till bötesstraff för brott mot tjänsteplikt och förordnade att han skulle befrias från uppdraget.

Också målsägande kan göra brottsanmälningar mot domare. Polisen sänder anmälningarna till justitiekanslern för kännedom. I ett sådant fall tilldelades en tingsrätts lagman en anmärkning för felaktigt förfarande.

Också under verksamhetsåret gav Europeiska människorättsdomstolen flera fällande domar för oskäligt långa behandlingstider vid finländska domstolar. En arbetsgrupp som tillsatts vid justitieministeriet har behandlat frågan om rättsmedel vid oskäligt långa behandlingstider och en annan arbetsgrupp har haft i uppdrag att klarlägga orsakerna till dröjsmål och olika sätt att undvika dröjsmål. Arbetsgrupperna överlämnade sina betänkanden i januari och februari 2007.

I början av verksamhetsåret tog tingsrätterna och hovrätterna i bruk förfarandet med medling i tvistemål. Den 1 oktober trädde bestämmelserna om skriftligt rättegångsförfarande i brottmål i kraft.

I fråga om totalrevideringen av utsökningslagstiftningen kan det konstateras att riksdagen under verksamhetsåret godkände det tredje skedet av revideringen. De nya bestämmelserna (469/2006) trädde i kraft den 1 januari 2007. Riksdagen har i sin andra behandling 31.1.2007 godkänt de lagförslag som ingår i totalrevideringens fjärde och sista skede, bl.a. förslaget till ny utsökningsbalk.

Utlåtanden och framställningar

Beredskapslagskommissionens betänkande

Justitieministeriet bad i sitt brev 21.12.2005 justitiekanslern ge ett utlåtande om beredskapslagskommissionens betänkande (KM 2005:2). Betänkandet innehåller i form av en regeringsproposition ett förslag till beredskapslag med motivering.

Vissa synpunkter på beredskapslagens tillämpningsområde

Betänkandet avser en totalrevidering av beredskapslagen. Lagutkastet innehåller flera kompletteringar och preciseringar av de nuvarande bestämmelserna om undantagsförhållanden och om befogenheterna under undantagsförhållandena. Avsikten är dessutom att till lagen foga bestämmelser om ett antal nya befogenheter om livsområden som är viktiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och samhällets basfunktioner (t.ex. elektroniska data- och kommunikationssystem) och tryggande av dem under undantagsförhållanden. Justitiekanslerns utlåtande handlar framförallt om definitionen av begreppet undantagsförhållanden samt om förhållandet mellan befogenheterna under undantagsförhållanden och de grundläggande rättigheterna och om de frågor gällande beslutsförfarandet under

undantagsförhållanden som är väsentligast med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll. Behovet att reglera undantagsförhållanden inom samhällets olika sektorer samt regleringsbefogenheternas innehåll ägnas mindre uppmärksamhet i utlåtandet, eftersom det närmast är de behöriga ministerierna och specialmyndigheterna som har den sakkunskap som behövs för bedömning av den typen av ärenden och regleringsbehov.

Justitiekanslern anser att kommissionens förslag till ny beredskapslag på det hela taget är lyckat. Det korrigerar bristerna i den nuvarande lagstiftningen samt förtydligar befogenheterna och användningen av dem. Det är sålunda önskvärt att den nya lagen kan sättas i kraft på det sätt som kommissionen föreslår.

Enligt förslaget skall beredskapslagen fortfarande gälla endast sådana undantagsförhållanden som anges i lagen. Tillämpningen av beredskapslagen är strikt begränsad såväl innehållsmässigt (definitionen av begreppet undantagsförhållanden), procedurmässigt och tidsmässigt. Så skall det också vara. Syftet med all samhällelig verksamhet och beslutsfattandet är att upprätthålla, utveckla och trygga verksamhetsområden som har en central betydelse för befolkningens utkomst och landets näringsliv samt övriga samhällsområden och deras funktionssystem så att det inte blir nödvändigt att tillämpa beredskapslagens befogenheter. I ett samhälle som är långt utvecklat i tekniskt hänseende är å andra sidan många av de funktionssystem och databaser som har en central betydelse för befolkningens utkomst, tryggandet av näringslivet och det samhälleliga beslutsfattandet, baserade på långt utvecklade datatekniska system som är sårbara på ett helt annat sätt än de tidigare systemen och arbetsmetoderna som var mer eller mindre mekaniskt-tekniska och i stor utsträckning också baserade på mänskligt arbete.

Den omständigheten att för samhällets grundläggande funktioner viktiga system och likaså system som är viktiga för befolkningens vardagsliv och utkomst samt för näringslivets funktioner i allt större utsträckning är baserade på långt utvecklade datatekniska lösningar som kräver särskild sakkunskap när det gäller utvecklingsarbete och underhåll har förändrat också livet under normala förhållanden, som klart skiljer sig från undantagsförhållanden och de för normala förhållanden centrala funktionerna så att de är mera sårbara än förr. Av denna utvecklingstrend följer åtminstone två saker. För det första kan man anta att om det inom ett område som är viktigt för befolkningens utkomst, näringslivets funktion eller något annat för samhället centralt område upprepade gånger förekommer störningar som klart skadar eller äventyrar verksamheten, kommer de under undantagsförhållanden att förekomma i större utsträckning och i så fall med allvarliga funktionsstörningar som följd. I värsta fall kan störningarna t.o.m. lamslå den ekonomiska eller samhälleliga funktionen i fråga. För det andra kan det konstateras att om sådana ovan beskrivna funktionsstörningar som klart skadar eller äventyrar befolkningens utkomst, näringslivet och vissa samhällsfunktioner upprepade gånger förekommer inom något från samhällets synpunkt centralt område så att störningarna eller skadorna blir betydande, kan det bli nödvändigt att hantera sådana störningar i vitala funktioner med förfaranden och metoder som uttryckligen är avsedda för undantagsförhållanden. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att på allt sätt försöka undvika att rättsliga regleringar som gäller s.k. normalförhållanden utvecklas i riktning mot mera detaljerade regleringsbefogenheter. Också i dagens läge är det skäl att förebygga överraskande händelser som allvarligt hotar befolkningens utkomst samt näringslivets och samhällets funktioner, med normala ansvarsfulla och omsorgsfulla åtgärder som är typiska för verksamhetsområdet i fråga, utan att det krävs ingrepp i sådana parters (medborgares, kunders) rättigheter som är oskyldiga till hoten, verksamhetsstörningarna och de skadliga händelseförloppen. Det är då ofta bl.a. fråga om att man vid planeringen och underhållet av stora logistiska och datatekniska system som är viktiga för medborgarnas liv, näringslivet och samhällsfunktionerna säkerställer att systemen fungerar också när det under normala förhållanden förekommer hot och störningar.

Den omständigheten att bl.a. samhällets grundläggande funktioner samt befolkningens utkomst och näringslivets verksamhet i allt större utsträckning och ofta på ett avgörande sätt bygger på långt utvecklade datatekniska system, har sannolikt bidragit till en bredare gråzon mellan s.k. normala samhällsförhållanden och tillämpningsområdet för beredskapslagen. Det är kännetecknande för denna gråzon att inom den ofta förekommer sådana störningar och risker av ovan nämnt slag som påverkar samhällets, befolkningens och näringslivets verksamhetsförutsättningar och funktioner. För denna typ av störnings- och risksituationer finns emellertid inte alltid sådana på förhand avtalade eller beslutade, tillräckligt detaljerat planerade och i synnerhet kontinuerligt uppdaterade handlings-

modeller, beslutsmekanismer och reservsystem som gör det möjligt att förebygga denna typ av störningar och risker eller minimera uppkomsten av dem och de olägenheter och skador som de orsakar, samt att ersätta de skador som oskyldiga parter åsamkas.

Beredskapslagstiftningen för undantagsförhållanden är viktig från samhällets synpunkt. Ovan nämndes vissa argument för att det är lika viktigt eller i själva verket ännu viktigare att befolkningens, näringslivets och samhällets intressen, grundläggande behov och funktioner som också beredskapslagen skall tillgodose, tryggas också inom den s.k. gråzonen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden. Det är därför viktigt att utöver den i och för sig motiverade revideringen av beredskapslagen se till att speciallagstiftningen uppdateras och att det också finns reella förutsättningar (bl.a. ekonomiska resurser) för tillämpning av lagstiftningen. Detsamma gäller de specialmyndigheters interna befogenheter som under andra än undantagsförhållanden svarar för avvärjande av faror, olyckor, funktionsstörningar i samhällets bassystem och andra motsvarande händelser samt för räddningsåtgärder och återuppbyggnad av systemet samt för ersättning för skador och för lagstiftningen om fördelningen av myndigheternas befogenheter.

Lagens syfte, tillämpningsområde och allmänna principer

1 § *Lagens syfte*

I kommissionens betänkande ingår i form av en regeringsproposition ett förslag till ny beredskapslag med motivering. Propositionens allmänna motivering inleds med konstaterandet att syftet med beredskapslagstiftningen är att garantera befolkningens trygghet och existensmöjligheter samt ett fungerande samhälle under undantagsförhållanden. Definitionen av begreppet undantagsförhållanden har en central betydelse för tillämpningen av lagen. Innan lagens övriga bestämmelser kan tillämpas måste det för det första finnas en exakt definition av vad som i beredskapslagen avses med undantagsförhållanden. Därefter skall den som tillämpar lagen göra en i samhälleligt och rättsligt hänseende grundlig bedömning och prövning av om det i en viss situation är fråga om sådana i beredskapslagen avsedda undantagsförhållanden att det kan bli fråga om att använda de befogenheter som lagen innehåller.

Lagförslagets 1 § är i det närmaste identisk med motsvarande bestämmelse om lagens syfte i den gällande beredskapslagen (1080/1991). Ett tillägg i den föreslagna paragrafen är omnämnandet av syftet med lagen. dvs. att under undantagsförhållanden skydda befolkningen. Den gällande lagen är i detta avseende inte lika utförlig eftersom i dess 1 § endast konstateras att syftet är att trygga befolkningens utkomst. Det föreslagna tillägget hänvisar till den gällande beredskapslagens bestämmelser om befolkningsskyddet. Med hänsyn till detta och också i övrigt måste skyddandet av befolkningen anses vara ett intresse och värde av ett sådant slag som det är skäl att trygga genom beredskapslagen. Justitiekanslern anser att tillägget och preciseringen behövs.

2 § *Tillämpningsområde*

Den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområdet är ny. I beredskapslagen föreslås för det första bestämmelser om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden (lagens II avdelning). För det andra föreslås i lagen bestämmelser om myndigheternas förberedelser med tanke på undantagsförhållanden. Denna bestämmelse förpliktar myndigheterna också under normala förhållanden. Bestämmelserna om uttryckliga befogenheter under undantagsförhållanden skall vara klara till sin uppbyggnad och sitt innehåll. Av lagen skall tydligt framgå när beredskapslagens bestämmelser om myndigheternas befogenheter kan tillämpas samt gränserna för användning av befogenheterna. Å andra sidan måste det i strukturellt och innehållsmässigt avseende klart framgå av lagen när myndigheterna är skyldiga att göra förberedelser i enlighet med den. Den nya bestämmelsen om beredskapslagens tillämpningsområde är i detta avseende behövlig och rätt utformad.

Myndigheternas förberedelseskyldigheter är relativt flexibla när det gäller innehållet och de åtgärder som de avser. I beredskapslagens 2 § är det fråga om förberedelser för undantagsförhållanden. I början av detta utlåtande betonas myndigheternas omsorgsskyldighet och övervakningsskyldighet samt deras skyldighet att vidta åtgärder och göra förberedelser i synnerhet under s.k. normala förhållanden som föregår undantagsförhållanden. Denna skyldighet uppfylls också genom sådana förberedelser som avses i 2 § och det är sålunda skäl att understryka den

i samband med övningar efter att den nya lagen trätt i kraft.

3 § *Definition av undantagsförhållanden*

Definitionen av begreppet undantagsförhållanden i den föreslagna beredskapslagens 3 § sammanhänger i väsentliga avseenden med grundlagens 23 § där det föreskrivs om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Enligt den nämnda paragrafen i grundlagen kan tillfälliga och nödvändiga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna göras a) om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller b) om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp.

Uttrycket ”väpnat angrepp” används i den gällande beredskapslagens 2 § 1 punkten och föreslås bli nämnt också i den nya lagens 3 § 1 punkt. Detsamma gäller den nuvarande lagens uttryck ”efterkrigstillstånd” som i lagförslaget preciseras som ”omedelbart följdtillstånd efter angreppet”. Begreppet ”krig” föreslås utgå ur definitionen av begreppet undantagsförhållanden, vilket i detta sammanhang eventuellt i rättsligt hänseende kan tolkas så att definitionen avser ett längre ”ställningskrig” efter ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller något annat liknande tillstånd som inte längre innebär ett väpnat angrepp men inte heller ett omedelbart följdtillstånd efter ett väpnat angrepp. Strykningen av begreppet ”krig” i beredskapslagens definition av begreppet undantagsförhållanden kan emellertid anses vara motiverad eftersom krig allmänt taget kan anses ingå i begreppet ”väpnat angrepp” och det sist nämnda tillståndet har samband med ett ”sådant avsevärt väpnat hot” som nämns i paragrafens 2 punkt.

Beredskapslagens 3 § 2 punkt föreslås bli omdefinierad för det första så att det inte längre förutsätts allvarlig kränkning av Finlands territoriella integritet samt krigshot mot landet. Enligt den föreslagna bestämmelsen är det väsentligt att kränkningen eller hotet riktas mot Finland. Kränkningen eller hotet kan sålunda bestå t.ex. i att för landets funktioner livsviktiga datasystem skadas eller störs av en aktör som befinner sig utanför landets gränser eller i att skador eller störningar orsakas genom biologiska metoder. I bl.a. sådana fall är det inte fråga om kränkning av den territoriella integriteten. Vad beträffar den gällande lagens uttryckliga omnämnande om krigshot hänvisar jag till det som ovan anförs om begreppet krig.

Enligt detaljmotiveringen till lagförslaget i kommissionens betänkande motsvarar lagförslagets 3 a § 2 punkten också den gällande lagens 2 § 3 punkt. Kommissionen konstaterar emellertid själv att den nya bestämmelsen ”delvis” ersätter 2 § 3 punkten i den nuvarande beredskapslagen. Detta är också säkerligen fallet i de flesta situationer som kan bli aktuella, men justitiekanslern anser inte att den föreslagna regleringen är tillräckligt täckande. Det vore en alltför enkel lösning att i lagförslagets 3 § 2 punkten sammanställa den nuvarande lagens 2 § 2 och 3 punkter. Den nuvarande lagens 2 § 2 punkt gäller krig mellan främmande stater (dvs. andra än Finland) eller krigshot (i enlighet med den nya lagen väpnat angrepp eller hot) samt därav följande allvarliga internationella spänningar som förutsätter i lagrummet nämnda åtgärder (också) i Finland. Enligt justitiekanslerns bedömning kan denna typ av politiska konstellationer och situationer mellan länder förekomma också i framtiden och det är därför motiverat att i beredskapslagen hålla kvar en uttrycklig definitionsbestämmelse om saken. Utan en uttrycklig bestämmelse är det möjligt att man i någon enskild allvarlig situation blir tvungen att motivera tillämpningen av beredskapslagen med detaljmotiveringen till den nya lagens 3 § (lagens 3 § 2 punkt ”ersätter delvis” den gamla lagens 2 § 3 punkt). Så viktiga grunder för tillämpningen av beredskapslagen bör emellertid entydigt och tydligt framgå av lagen.

Såsom närmare framgår nedan är förhållandet mellan beredskapslagens 3 § 3 och 4 punkter och grundlagens 26 § inte detsamma som mellan beredskapslagens 3 § 1 och 2 punkter och den nämnda paragrafen i grundlagen.

Både i den nuvarande beredskapslagens 2 § 4 punkt och i lagförslagets 3 § 3 punkt är det fråga om att trygga befolkningens utkomst och grunderna för landets näringsliv. Den nuvarande lagens infallsvinkel är emellertid till denna del snävare så tillvida att hotbilden sammankopplas med att det blir svårt eller omöjligt att importera bränslen och annan energi samt råvaror eller med något annat därmed jämförbart allvarligt hot som orsakas av allvarliga störningar i den internationella handeln. Enligt den nya lagen kan det sålunda vara fråga också om andra typer av ekonomiska kriser än sådana som har samband med tillgången på råvaror. Denna breddning av perspektivet är motiverad.

I detaljmotiveringen till lagutkastets 3 § 3 punkt nämns som exempel situationer där funk-

tionen hos informationssystem eller logistiska system är rubbad. Det är möjligt att det inom de nämnda sektorerna av samhället och näringslivet i vissa extrema fall kan förekomma allvarliga händelser eller hot som leder till att samhällets ”funktioner” väsentligen äventyras. Med tanke på tillämpningen av beredskapslagen måste det emellertid understrykas att det bör vara fråga om synnerligen sällsynta, exceptionellt allvarliga händelser eller hot som rubbar samhällets grundläggande funktioner. Det är svårt att i detta sammanhang konkretisera händelser och hot av detta slag. Från allmän synpunkt kan det emellertid konstateras att det redan i samhälleligt och ekonomiskt allvarliga ”normala” förhållanden har förekommit sådana brister, förseningar och funktionella osäkerhetsfaktorer i användningen och driften av de IT-system som medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen är beroende av, att de konstaterade missförhållandena har förutsatt särskild lagstiftning om datatrafik- och kommunikationstjänster. Elabonnenterna inom vissa områden har också drabbats av svåra störningar och skador på grund av att relativt vanliga naturfenomen som infaller vid oförutsebara tidpunkter har orsakat avbrott i eldistributionen. Till dessa delar är det skäl att understryka att samhället och dess behöriga myndigheter utöver speciallagstiftningen om exceptionella händelser och hot måste se till att nivån och tillgången på sådana IT-tjänster och basenergi samt övriga tjänster och motsvarande tjänster och produkter som är viktiga för vardagslivet är vederbörligen tryggad. I de allvarligaste fallen kan det bli fråga om lagstiftningsåtgärder men därförinnan aktualiseras abonnenternas och de betalande kundernas avtalstrygghet samt den försumliga avtalspartens skadeståndsansvar. Dessutom kan det bli fråga om åtgärder från den behöriga tillsynsmyndighetens sida.

Det i lagutkastet använda begreppet (samhällets) ”funktioner” är enligt utlåtandet inte helt lyckat i detta sammanhang. Även om lagrummet förutsätter att det är fråga om en ”väsentlig risk” blir lagrummets tillämpningsområde enligt justitiekanslerns åsikt alltför vagt definierat. Dessutom är redan ordet ”funktioner” som begrepp i en lagtext eller åtminstone i en lagstiftning av denna typ, som gäller från samhällets synpunkt synnerligen allvarliga händelser eller hot, inexakt och mindre lämpligt. Också i detta lagrum är det skäl att understryka händelsernas och hotens exceptionella karaktär och allvarlighet. Därför kunde lagens 3 § 3 punkt skrivas t.ex. som följer: ”[Som undantagsförhållanden enligt denna lag anses] sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot grunderna för befolkningens utkomst eller landets näringsliv som leder till att samhällets vitala funktioner allvarligt äventyras. Begreppet ”samhällets funktioner” (”elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet” osv.) förekommer också i vissa andra paragrafer i lagutkastet. Också i de sammanhangen kan man överväga en precisering och förkortning av begreppet så att i lagen nämns t.ex. allvarligt äventyrande av vitala samhällsfunktioner (på motsvarande sätt tryggande av nödvändiga elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet).

Justitiekanslern anser att de utvidgningar av begreppet undantagsförhållanden som föreslås i beredskapslagens 3 § 4 punkt är sakliga. En pandemi kan i detta sammanhang jämställas med en storolycka i synnerhet som det i lagrummet förutsätts att det är fråga om en synnerligen allvarlig storolycka eller dess omedelbara följdtillstånd samt en farlig smittsam sjukdom som har fått synnerligen stor spridning.

Beslut om ibruktagande av befogenheter

6 § *Förordning om inledande av tillämpning av befogenheter*

Republikens president är inkopplad på ibruktagandet av de befogenheter som avses i beredskapslagen på så sätt att det i den gällande beredskapslagens 3 § som ändrades i samband med grundlagsreformen föreskrivs att statsrådet när undantagsförhållanden råder, genom förordning av republikens president kan berättigas att utöva befogenheterna. Avsikten är att också i den nya beredskapslagen föreskriva att republikens president har rätt att konstatera att undantagsförhållanden råder i landet. Det är skäl att i lagstiftningen bereda sig på att konstaterandet av undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen och beslut om sådana åtgärder som undantagsförhållandena kräver, kan förutsätta mycket snabba beslut och verkställighetsåtgärder. Också av den anledningen kan det vara skäl att slopa den nuvarande beredskapslagens bestämmelser om normgivning på två nivåer. Detta skulle innebära att statsrådet utfärdar normerna och i sista hand utövar beslutanderätten, medan republikens president på annat sätt skulle delta i beslutsfattandet i samband med att undantagsförhållanden konstateras.

Det nya beslutsförfarande som föreslås i beredskapslagens 6 § 1 mom. påminner som konstruktion om det behörighetsarrangemang i internationella ärenden som avses i grundlagens 93 § 1 mom., men skulle i fråga om beslutsbehörigheten fungera i motsatt riktning jämfört med 93 § 1 mom., eftersom det vore statsrådet som skulle utfärda förordningen. Eftersom det med fog kan antas att merparten av sådana allvarliga händelser eller hot som i enlighet med beredskapslagens 3 § skulle leda till undantagsförhållanden är av ett sådant slag att de som ärenden i övrigt skulle hänföras till det samverkansförfarande mellan presidenten och statsrådet som avses i grundlagens 93 § 1 mom., är det skäl att under den fortsatta beredningen ytterligare behandla frågan om hur förslaget förhåller sig till grundlagen också i detta avseende. Ett undantag i fråga om de ärenden som hänförs till det nuvarande samverkansförfarandet utgör närmast en storolycka av det slag som avses i lagutkastets 3 § 4 punkten, dvs. en storolycka som inträffar inom Finlands gränser och vars verkningar begränsar sig till finskt territorium.

I beredskapslagens 6 § 1 mom. är det fråga om konstaterande av undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen (*ibruktagningsförordning*). Beslut och åtgärder som är nödvändiga med anledning av en händelse eller förhållanden (t.ex. en pandemi) kan fattas och vidtas inom ramen för Europeiska unionen. Denna typ av beslut och åtgärder kan också bli nödvändiga redan innan situationen i Finland har blivit så allvarlig att det blir fråga om att tillämpa beredskapslagen. Det blir då fråga om att tillämpa specialagstiftningen för området i fråga. Det är fråga om denna typ av beslutsfattande i grundlagens 93 § 2 mom., enligt vilket statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem.

Förkortningen av ibruktagningsförordningens giltighetstid från ett år i den nuvarande beredskapslagen (3 § 2 mom.) till sex månader åt gången är en behövlig reform.

10 § *Upphörande av tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna*

Den reform som avser befogenheten att utöva lagstiftande makt (enbart statsrådsförordningar) förtydligar också beslutsfattandet om upphörande av tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna. Det tvåstegs beslutfattande som avses i den nuvarande beredskapslagens 7 § innebär att de behöriga myndigheterna ansvarar för uppdateringen av såväl republikens presidents förordning som motsvarande statsrådsförordningar. Vid normgivning enligt den nya beredskapslagens 10 § vore det alltid enbart fråga om uppföljning av förutsättningarna för att hålla statsrådets förordningar i kraft och om upphävande av förordningarna. Också i detta avseende är den nya lag som föreslås tydligare än den nuvarande lagen.

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen

Den gällande beredskapslagen (1080/1991) är stiftad i den ordning som föreskrevs i riksdagsordningens 67 § (RP 248/1989 rd). Detsamma gäller den ändring av beredskapslagen som gjordes 25.2.2000 (198/2000) och som trädde i kraft 1.3.2000, dvs. samtidigt som grundlagen (RP 186/1999 rd). Också de nya bestämmelserna om finansmarknaden under undantagsförhållanden samt om reglering och övervakning av försäkringsverksamheten (696/2003) fogades till beredskapslagen i grundlagsordning, dvs. i enlighet med grundlagens 73 § (RP 200/2002 rd). Eftersom beredskapslagen och de innehållsmässigt viktiga ändringarna och tilläggen i den har behandlats i grundlagsordning, är det i detta sammanhang närmast fråga om att bedöma om det lagutkast som justitieministeriet bett justitiekanslern ge utlåtande om innehåller sådana från rättslig synpunkt relevanta utvidgningar av definitionen av begreppet undantagsförhållanden och befogenheterna under undantagsförhållanden att lagen av den anledningen måste stiftas i grundlagsordning.

Beredskapslagskommissionens förslag till ny beredskapslag innehåller ett avsnitt (s. 118 - 124) som relativt mångsidigt och grundligt behandlar beredskapslagens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Vad beträffar kravet att sådana undantag från de grundläggande rättigheterna som avses i grundlagens 23 § skall vara tillfälliga är justitiekanslern, i likhet med kommissionen, av den åsikten att de begränsningar av de grundläggande rättigheterna som föreslås i kommissionens lagutkast kan anses vara på det sättet tillfälliga som förutsätts i grundlagens 23 §. Förkortningen av tiden som statsrådets tidsbestämda förordningar om införande av sådana befogenheter som avses i beredskapslagen från ett år till sex månader (åt gången) understryker den

tillfälliga karaktären av sådana undantag i fråga om de grundläggande rättigheterna som orsakas av åtgärder som avses i beredskapslagen.

I lagutkastets 35–38 § föreskrivs om nya och synnerligen långtgående befogenheter i fråga om eldistribution och -förbrukning. Dessa befogenheter kan gälla alla situationer som ingår i definitionen av begreppet undantagsförhållanden i beredskapslagens 3 §. Enligt lagförslaget kan det bli fråga om begränsning av elförbrukningen (35 §), elförbrukningskvoter (36 §), överskridningsavgift vid elförbrukning (37 §) och ellevaransavbrott (38 §). Det är fråga om situationer där det allmänna genom en statsrådsförordning som utfärdas med stöd av lag ingriper i elproducentens eller -distributörens (säljarens) och enskilda konsumenters och näringsidkares avtal om elleveranser och -priser. Avtalsfriheten åtnjuter emellertid grundlagsenligt egendomsskydd så som närmare framgår av grundlagsutskottets utlåtandepraxis. Regleringsbefogenheterna i fråga om elleveranser och elpriser gäller enligt förslaget alla typer av undantagsförhållanden enligt beredskapslagens 3 § (sålunda också andra typer än enligt grundlagens 23 §). De föreslagna regleringsbefogenheterna är åtminstone delvis nya och dessutom är de synnerligen långt gående. Därför borde deras förhållande till egendomsskyddet enligt grundlagens 15 § behandlas noggrannare i motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen.

Det som konstateras i föregående stycke gäller också de föreslagna åtgärderna för tryggande av elektroniska data- och kommunikationssystems funktionsduglighet, dvs. lagutkastets 9 kap. (59–62 §). Också sådana åtgärder som avses i de nämnda lagrummen kan komma i fråga i alla de typer av undantagsförhållanden som avses i lagens 3 §. Befogenheterna föreslås dessutom vara långt gående från de näringsidkares synpunkt som upprätthåller kommunikationsnät och tillhandahåller kommunikationstjänster, men också från kundernas synpunkt, och de gäller kärnfrågorna i avtalen om kommunikationsnät och -tjänster.

I lagutkastets avsnitt om lagstiftningsordningen granskas 55 § om ändring av lagstadgade försäkringar, med grundlagens 19 § om rätten till social trygghet som utgångspunkt. I motsvarande detaljmotiveringsavsnitt behandlas också lagförslagets 55 § schematiskt, med egendomsskyddet som utgångspunkt. När det gäller egendomsskyddet behandlas ärendet emellertid inte mera i detalj. Regleringen i lagförslagets 55 § skulle emellertid innebära en betydligt längre gående reglering än den som ingår i den nuvarande beredskapslagens 16 § 2 mom. När det gäller utnyttjande av befogenheterna i den föreslagna beredskapslagens 55 § vore det inte enbart fråga om en tillfällig och nödvändig försämring av förutsättningarna för sådana pensioner och andra förmåner som avses i lagrummet, utan också om att minska beloppet av löpande pensioner och förmåner som beviljats genom beslut som redan vunnit laga kraft. Bestämmelser som gör det möjligt att minska pensioner och förmåner som utbetalas i enlighet med beslut som vunnit laga kraft bör granskas mera i detalj, utifrån vad som i grundlagen föreskrivs om egendomsskydd. Detta påpekande gäller framförallt arbetstagares och tjänstemäns egna lagstagade, lönerelaterade pensioner vilkas finansiering är baserad på arbetsgivarnas och arbetstagarnas inbetalningar till pensionsanstalterna (se bl.a. RP 309/1993 rd s. 63).

I lagutkastets 55 § nämns, parallellt med åtgärder för tryggande av befolkningens försörjning och statens betalningsberedskap under undantagsförhållanden, åtgärder som innebär att i lagrummet avsedda lagstadgade pensioner och förmåner avbryts och uppskjuts. Båda åtgärdstyperna nämns i lagrummet jämsides, utan att förutsättningarna betonas i något avseende. Vad gäller prioriteringen mellan åtgärderna kan man måhända t.o.m. dra den slutsatsen att det i första hand kan bli aktuellt att avbryta utbetalningen av en lagstadgad pension eller förmån. Begreppsmässigt innebär uppskjutandet att pensionen eller förmånen visserligen betalas ut på föreskrivet sätt men vid en senare tidpunkt än den stadgade. Ett avbrytande torde däremot innebära att pensionen eller en annan förmån, om inte något annat föreskrivs, betalas ut högst till det minimibelopp som avses i specialbestämmelsen i 55 § 3 mom. Detta alternativ förutsätter att ärendet granskas och övervägs uttryckligen med det grundlagsenliga egendomsskyddet som utgångspunkt. I samband med att lagen stiftas är det dessutom skäl att klart ta ställning till frågan om staten och de försäkringsanstalter som sköter det lagstadgade pensionsskyddet är skyldiga att inom en skälig tid retroaktivt, efter att undantagsförhållandena upphört betala ut de på lagakraftvunna pensions- och förmånsbeslut baserade pensioner och andra förmåner som inte betalats under undantagsförhållandena.

Ovan behandlas vissa sådana nya tillämpningsområden för beredskapslagen samt sådana jämfört med den tidigare lagen nya befogenheter som enligt justitiekanslerns åsikt borde behandlas mera i detalj från grundrättighetssynpunkt och med avseende på lagstiftningsordningen. Jus-

titiekanslern anser i likhet med kommissionen att förslaget till ny beredskapslag skall remitteras till grundlagsutskottet bl.a. för bedömning av lagstiftningsordningen.

Utveckling av formerna för genomförandet av domaransvaret

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för domaransvaret. Med anledning av justitieministeriets begäran anförde justitiekanslern följande.

Enligt grundlagen skall justitiekanslern och justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justitiekanslern och justitieombudsmannen beslutar också om väckande av åtal mot domare för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar de nämnda högsta laglighetsövervakarna att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern konstaterade, liksom i sitt utlåtande 14.8.2000 (dnr 25/20/00) om betänkandet av arbetsgruppen för domardisciplin och i sitt utlåtande 6.4.2004 (dnr 6/20/04) om betänkandet av kommittén för utveckling av domstolsväsendet, att det nuvarande systemet för övervakning av domare är tillräckligt effektivt och fungerar bra. Han förenade sig sålunda om arbetsgruppens slutsats att det inte är ändamålsenligt att vid sidan av de nuvarande övervakningssystemen inrätta en separat domarövervakningsnämnd. Enligt justitiekanslerns åsikt kan den bedömningen inte göras att en övervakningsnämnd av det nämnda slaget kunde övervaka domarnas verksamhet effektivare än för närvarande, utan att ingripa i domarnas oavhängighet.

I sitt utlåtande om det nämnda betänkandet av arbetsgruppen för domardisciplin konstaterar justitiekanslern att han inte ser några hinder för förverkligandet av arbetsgruppens förslag att ändra statstjänstemannalagens 45 § så att också domare kan ges skriftlig varning. Vidare konstaterar han i utlåtandet att det kunde vara ändamålsenligt att ändra tjänstemannalagens 46 § 2 mom. så att en högre domstol, i stället för den domstol vid vilken en domare åtalas för brott i tjänsten, skall besluta om avsättande av en domare som förlorat sin arbetsförmåga. Justitiekanslern ansåg sålunda att de ändringar kunde göras i tjänstemannalagen som arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande.

Arbetsgruppen föreslog en sådan ändring i strafflagen att en domare kunde dömas till avsättning också om han döms till böter för uppsåtligt brott, om brottets art eller den omständigheten att det upprepats eller någon annan motsvarande omständighet visar att domaren är uppenbart olämplig som domare. Enligt justitiekanslerns åsikt finns det inget hinder för en sådan ändring, även om det vore lämpligare att i lagförslaget använda uttrycket ”fungera som domare” än ”vara domare”. Justitiekanslern delade också arbetsgruppens åsikt om att möjligheten att en domare förlorar sin tjänst med anledning av ett brott för vilket han döms till bötesstraff inte får bli beroende av om det misstänkta brottet råkar bli behandlat i strafforderförfarande eller i en domstol. Detta aktualiserar dels jämlikhetsproblem och dels kan domarnas möjlighet att motsätta sig straffanspråk eller bestrida brott vid förundersökningen i praktiken kringskäras, eftersom det i ett enskilt fall kan vara förnuftigare för en domare att nöja sig med ett bötesstraff som enligt hans åsikt på felaktiga grunder påförs i strafforderförfarande än att föra ärendet till domstolsbehandling.

Däremot ställde sig justitiekanslern en aning skeptisk till att sådana brottmål mot domare i praktiken, på det sätt som arbetsgruppen antar, i tillnärmelsevis alla fall skulle föras till domstolsbehandling i stället för att behandlas av åklagare i strafforderförfarande. Med beaktande av både antalet ärenden som behandlas i strafforderförfarande och antalet domare finns det en risk för att benägenheten att föra dessa ärenden till domstolsbehandling skulle påverkas bl.a. av sådana omständigheter som att domaren begår sitt brott på en ort där åklagarna känner till honom och likaså om domaren uppger sin tjänstebenämning som antecknas på straffanspråket eller t.ex. titeln vicehäradshövding, vilket vore fördelaktigare för honom själv (2/20/06).

Betänkande om ändring av tvångsmedelslagens bestämmelser om bestämning av DNA-profiler

Justitieministeriet bad om ett utlåtande om en arbetsgrupps förslag till ändring av tvångsmedelslagens 5 kap. 12 § och 6 kap. 5 § om bestämning av DNA-profiler.

Justitiekanslern hade ingenting att anmärka med anledning av arbetsgruppens förslag till ändring av tvångsmedelslagens 6 kap. 5 §, som gör det möjligt att bestämma DNA-profilen på den som genom en lagakraftvunnen dom konstateras ha

begått ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år.

Dessutom föreslog arbetsgruppen att tvångsmedelslagens 5 kap. 12 § om kroppsvisitation och kroppsbesiktning skulle ändras så att kroppsbesiktning som enbart innebär att salivprov för bestämning av DNA-profilen tas dock får förrättas också av en person av motsatt kön som inte är anställd inom hälsovården. Justitiekanslern ansåg förslaget vara motiverat av praktiska orsaker. Han konstaterade att det emellertid för konsekvensens skull kunde vara skäl att överväga ett motsvarande undantag i fråga om provtagarens kön också när det gäller utandningsprov med precisionsalkometer (12/20/06).

Vissa specialfrågor som gäller åländska landskapslagar

I sitt utlåtande granskade justitiekanslern utredningsmannen, förvaltningsrådet Niilo Jääskinens utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar (Justitieministeriets publikation 2006:2) (8/20/06).

Arbetsgruppsbetänkande om utveckling av behandlingen av ostridiga fordringsmål

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett betänkande av en arbetsgrupp som behandlat frågan om utveckling av behandlingen av ostridiga fordringsmål.

Arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande att behandlingen av ostridiga fordringsmål kvarstår hos domstolarna, att tingsrätterna får möjlighet att överföra ärenden sinsemellan, att elektronisk kommunikation tas i användning i större utsträckning och att förfarandet med bevislig delgivning slopas. Vidare föreslog arbetsgruppen bl.a. att justitieministeriet börjar bereda lagstiftning som gör det möjligt att med gäldenärens samtycke skaffa en utsökningsgrund för frivillig indrivning.

Arbetsgruppen konstaterade i sitt betänkande att trots att tonvikten i dess uppdrag lades vid ekonomiska tyngdpunkter, kan ett viktigt villkor för samtliga utvecklingsåtgärder anses vara att behandlingen av ostridiga fordringsmål kvarstår på en i rättsligt hänseende hög nivå. Vidare konstaterade arbetsgruppen att förslaget inte fick leda till att medborgarnas rättssäkerhet försvagas, att förslaget måste anpassas till grundlagen och internationell lagstiftning samt att man måste fästa avseende vid hur väl förslaget kan integreras med vår nationella lagstiftning i övrigt. Justitiekanslern ansåg att de nämnda målsättningarna var motiverade och viktiga.

Av de förslag som ingick i arbetsgruppens betänkande granskade justitiekanslern i sitt utlåtande framförallt förslaget till slopande av bevislig delgivning.

Arbetsgruppen föreslog att delgivningen av stämningar i ostridiga fordringsmål under de förutsättningar som föreskrivs i lagen kunde ske som vanlig postdelgivning. Detta innebär att delgivningen sker genom att handlingarna per post sänds till parten på den adress som antecknats i befolkningsregistret eller handelsregistret, om det inte finns anledning att befara att sådan delgivning inte lyckas. Delgivningen anses ha skett den sjunde dagen efter att handlingen har postats.

Arbetsgruppen räknade i sitt betänkande ut vilka kostnadsbesparingar det föreslagna postdelgivningsförfarandet skulle ge. Justitiekanslern ansåg det vara en bra sak att arbetsgruppen tämligen utförligt behandlat också de rättssäkerhetsproblem som det föreslagna förfarandet eventuellt medförde.

Justitiekanslern framhöll vikten av att genom lag trygga förverkligandet av grundlagens 21 § 2 mom., dvs. offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Också i bl.a. artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen föreskrivs att envar har rätt till en rättvis rättegång.

Justitiekanslern framhöll vidare den omständigheten att en parts rätt att bli hörd (den kontradiktoriska principen) är ett centralt element i en rättvis rättegång. Vid behandlingen av ostridiga fordringsmål är det av största vikt för svarandens rättssäkerhet att stämningen (kärandens talan) delges svaranden och att denne bereds möjlighet att bemöta käromålet. Om något bemötande inte ges tar domstolen nämligen inte upp den rättsliga grunden för kärandens yrkande till prövning (käromålet förkastas endast om det är klart ogrundat). Tredskodomen baseras då uteslutande på svarandens passivitet.

Också arbetsgruppen framhöll kraven på en rättvis rättegång och konstaterade att vår lagstiftning trots denna utgångspunkt inte omfattar principen att bevislig delgivning alltid är en förutsättning för en tredskodom. Vidare konstaterade arbetsgruppen att en misslyckad delgivning av en stämning å andra sidan inte leder till en bestående rättsförlust – svaranden kan på nytt få

ärendet upptaget till prövning genom att ansöka om återvinning.

Justitiekanslern konstaterade att det i och för sig också inom ramen för det gällande delgivningssystemet är fullt möjligt att ge en tredskodom trots att svaranden de facto inte har fått vetskap om käromålet. En stämning kan nämligen enligt rättegångsbalkens 11 kap. 7 § delges genom surrogatdelgivning och enligt 11 kap. 9 § genom kungörelsedelgivning. I sådana fall är det inte alls säkert att svaranden de facto får vetskap om käromålet innan tredskodomen ges, men detta anses inte strida mot de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitiekanslern ansåg att dessa delgivningsförfaranden emellertid inte kan jämföras med det postdelgivningsförfarande som föreslås. Surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning är enligt lagen exceptionella delgivningsförfaranden, må så vara att surrogatdelgivning enligt vad arbetsgruppen uppger torde förekomma rätt allmänt. Dessa delgivningsförfaranden är baserade på att det antingen har gjorts försök att delge stämningen på något annat sätt och att det på grund av vad som framkommit kan antas att svaranden håller sig undan delgivningen eller att man inte ens har kunnat försöka stämma in svaranden på något annat sätt. Det postdelgivningsförfarande som arbetsgruppen föreslår skulle däremot bli det primära delgivningsförfarandet. I ärenden som käranden påstår vara ostridiga skulle man inte ens försöka delge stämningen bevisligen och endast i undantagsfall skulle det föreslagna förfarandet inte tillämpas.

Enligt justitiekanslerns åsikt förhåller det sig givetvis också på det sättet att svaranden efter en tredskodom alltid kan få ärendet upptaget till behandling på nytt genom att ansöka om återvinning. Möjligheten att ansöka om återvinning skulle emellertid inte helt eliminera rättssäkerhetsproblemen. Vi tänker oss ett fall där en tredskodom givits i ett fordringsmål och stämningen har delgivits svaranden med det föreslagna postdelgivningsförfarandet, men där svaranden de facto inte har fått del av stämningen. I ett sådant fall skulle en tredskodom ha givits och denna skulle bl.a. vara omedelbart verkställbar och leda till en betalningsanmärkning i kreditupplysningsregistret, utan att svaranden över huvud taget fått veta något om saken, Justitiekanslern uppmärksammade i detta sammanhang den omständigheten att betalningsanmärkningen inte stryks enbart genom en ansökan om återvinning. En sådan ansökan skulle också leda till att parternas kostnader ökar jämfört med den situationen att svaranden bemött en direkt stämning. Dessutom kan det gå så att tröskeln för att ansöka om återvinning är högre för en vanlig medborgare än tröskeln för bemötande av stämningen.

Arbetsgruppen konstaterade sålunda i sitt betänkande att det vid vanlig postdelgivning uppkommer rättssäkerhetsproblem i en situation där svaranden inte i tid får en per post sänd stämning och domstolen inte märker att delgivningen misslyckats. Arbetsgruppen behandlade ur olika synvinklar sannolikheten för att så sker. Justitiekanslern har i sig ingenting att anmärka mot arbetsgruppens sannolikhetskalkyler, även om vissa av arbetsgruppens antaganden enligt hans åsikt förefaller tämligen generella och optimistiska från rättssäkerhetssynpunkt. Justitiekanslern påpekade också att beräkningarna hänför sig till nuvarande praxis och att det alltid är svårt att förutse hur praxis kommer att utvecklas. Justitiekanslern ansåg emellertid att det från principiell synpunkt är problematiskt att i detalj beräkna sannolikheten i detta avseende, vilket redan i sig konstituerar ett rättssäkerhetsproblem. Den omständigheten att rättssäkerhetsproblem som sammanhänger med den föreslagna reformen skulle vara sällsynta då man granskar ärendet utifrån praxis vid den tidpunkt då betänkandet avfattades, kan enligt justitiekanslerns åsikt inte i sig vara en godtagbar grund för godkännande av förslaget.

Justitiekanslern ansåg att han kunde förena sig om det som arbetsgruppens permanenta sakkunniga Tatu Leppänen anfört med anledning av betänkandet, dvs. att man med fog kan fråga sig om de statsekonomiska synpunkter som nämns i betänkandet berättigar till en så betydande avvikelse från principerna för en rättvis rättegång som arbetsgruppen föreslagit. Med beaktande av Leppänens synpunkter är justitiekanslern inte övertygad om att frågan kan besvaras jakande (30/20/06).

Avgöranden

Ministeriet

Övrigt ställningstagande

Anteckning i befolkningsdatasystemet om ett barns religiösa ställning

Justitiekanslerns beslut om antecknande av ett barns religiösa ställning i befolkningsdatasyste-

met refereras i avsnittet om övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på s. 52 (961/1/04).

Domstolar

Tjänsteåtal

Beslut med anledning av att nämndemän misstänktes för tjänstebrott

Fallet refereras utförligare i avsnitt 7, s. 172 (1/31/06).

Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

Biträdande justitiekanslern beslöt väcka åtal mot en tingsdomare. Åtalet gällde misstanke om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, brott mot tjänsteplikt och missbruk av tjänsteställning. Tingsdomaren hade dröjt bl.a. med att ge domar och med att ge muntligt avkunnade avgöranden i skriftlig form. Dessutom hade tingsdomaren avgjort ett ärende som gällde skuldsanering två gånger och för att skyla över detta avfattat det beslut som han ursprungligen avkunnat så att det till sitt slutresultat fick en väsentligen annan skriftlig form än den som avkunnats. Se även s. 47 och referatet av beslutet i dess helhet på s. 186 (26/31/05).

Anmärkningar

Felaktigt avgörande i tvistemål

En tingsrätts lagman hade i egenskap av ordförande för tingsrätten avgjort ett tvistemål med motiveringen att käranden inte inom utsatt tid hade avgett en av honom begärd skriftlig utsaga, trots att käranden de facto hade avgett utsagan inom utsatt tid. Efter besvär av käranden upphävde hovrätten tingsrättens beslut och återförvisade ärendet till tingsrätten för ny behandling.

På basis av tillgänglig utredning ansåg biträdande justitiekanslern att felet måste anses vara ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, men gav i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) lagmannen en anmärkning för det felaktiga förfarandet. Se s. 47 (23/31/03).

En tingssekreterares förfarande

En tingssekreterare hade försummat att till svaranden i ett fordringsmål, för att denne skulle kunna söka ändring, sända en kopia av tingsrättens dom jämte besvärsanvisning före utgången av den 30 dagar långa besvärstiden. Tingsrättens avgörande hade av den anledningen vunnit laga kraft och kärandeparten i fordringsmålet hade sänt avgörandet till utsökningsmyndigheterna för verkställighet. Svaranden i fordringsmålet skrev att han haft för avsikt att överklaga tingsrättens dom, som han ansåg vara felaktig, till hovrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att det är en allvarlig försummelse att inte sända en domskopia till en part som anmält missnöje. Ett sådant fel är också ägnat att äventyra förtroendet för rättsvården.

I sin bedömning av förfarandets klandervärdhet beaktade biträdande justitiekanslern framförallt lagmannens redogörelse för tingsrättens stora arbetsbörda vid tidpunkten i fråga. Biträdande justitiekanslern godtog förklaringen att detta var en bidragande orsak till tingssekreterarens ouppmärksamhet och som påverkat dennes förmåga att sköta sina uppgifter klanderfritt. Denna omständighet fråntog inte tingssekreteraren ansvaret för försummelsen men hade betydelse för den rättsliga bedömningen.

Biträdande justitiekanslern tilldelade med stöd av 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet tingssekreteraren en anmärkning för försummelsen av tjänsteåliggandena. Utifrån utredningen drog biträdande justitiekanslern också den slutsatsen att tingsrätten åtminstone vid tidpunkten för händelsen borde ha följt upp organiseringen av arbetet och tingssekreterarnas arbetsmängd. Eftersom detta i sista hand hörde till lagmannens ansvarsområde meddelade biträdande justitiekanslern tingsrättens lagman sina synpunkter för kännedom (994/1/04).

Delgivning av stämning utan dröjsmål

Biträdande riksåklagaren sände till biträdande justitiekanslern för kännedom ett klagomålsavgörande som gällde åklagarnas verksamhet. Av avgörandet framgick att tingsrätten avskrivit ett brottmål med fyra svarande efter att åklagaren återkallat sitt åtal på grund av att ärendet preskriberats. Dessutom hade tingsrätten i ett annat ärende förkastat ett straffyrkande mot en svarande på grund av att åtalsrätten preskriberats.

Åtalsrätten hade preskriberats medan ärendena behandlades i tingsrätten. Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka om tingsrätten i dessa fall utan dröjsmål vidtagit åtgärder för att stämma in svarandena.

Enligt 5 kap. 8 § i lagen om rättegång i brottmål skall domstolen utfärda stämning utan dröjsmål efter det att åklagaren lämnat in stämningsansökan till tingsrätten. Bestämmelsen innebär att det hör till domarens tjänsteåligganden att för sin del se till att svaranden i brottmål som domaren skall behandla delges stämning så att åtalsrätten inte hinner preskriberas.

I de aktuella fallen hade de gärningar som svarandena misstänktes ha begått, på grund av att åtalsrätten preskriberats inte kunnat behandlas i enlighet med rättsordningen. Från målsägandenas synpunkt var det sålunda fråga om att deras rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få sin sak behandlad av en domstol inte hade förverkligats. Den omständigheten att ett onödigt dröjsmål med delgivningen av stämningen leder till att ett brottmål inte kan behandlas i enlighet med lagen, är också ägnad att undergräva förtroendet för rättsvården.

I det först nämnda ärendet hade det förflutit tre och en halv månad från det att ärendet inleddes till dess att åtalsrätten preskriberades. Utredningen visade att tingsdomaren inte hade vidtagit åtgärder för att stämma in svarandena förrän brotten preskriberats. Den omständigheten att ett ärende ännu efter att det preskriberats överförts från tingsdomaren till en annan avdelning vid tingsrätten tydde dessutom på att tingsdomaren inte överhuvudtaget hade fäst avseende vid preskriptionstidpunkten. Biträdande justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för försummelsen att delge stämningarna, vilket hade lett till att brottmålet preskriberats.

I det andra ärendet hade fyra och en halv månad förflutit från det att ärendet inletts till dess att åtalsrätten preskriberats. Av utredningen framgick att den tingsdomare som behandlat ärendet hade låtit delge stämningarna knappa tre veckor innan brotten preskriberats. En av svarandena hade inte hunnit stämmas in i tid. Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsdomaren inte med beaktande av de typiska osäkerhetsfaktorerna i samband med stämningar hade reserverat tillräckligt med tid för delgivningen, trots att han haft möjlighet till detta. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tingsdomaren sin uppfattning att det är skäl att reservera tid för delgivningen av stämningar så att åtalsrätten i brottmål inte hinner preskriberas till följd av dröjsmål med behandlingen i tingsrätten. Se även s. 47 (1/50/06).

Preskription av åtalsrätt

En tingsrätt hade dömt svaranden till straff för tre gärningar. Åtalsrätten för två av gärningarna hade preskriberats innan stämningen delgavs svaranden.

Stämningarna hade delgivits innan den tingsdomare som var ordförande i ärendet hade inlett behandlingen.

Enligt vad som utretts hade preskriptionen inte noterats då ärendet avgjordes.

Högsta domstolen hade sedermera på tingsdomarens ansökan återbrutit domen och rättat felet i denna.

Vid bedömningen av ärendet var det nödvändigt att ta ställning till frågan om rekvisitet för tjänstebrott av oaktsamhet var uppfyllt. Biträdande justitiekanslern ansåg på de i beslutet angivna grunderna att gärningen måste anses vara ringa så som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Den tingsdomare som varit ordförande för rätten gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för felet i domen.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i beslutet att det inte framkommit omständigheter som talade för att de av någon anledning på ett ansvarsgrundande sätt uttryckligen borde ha uppmärksammat preskriptionsfrågan.

Tingsrätten hade dömt två svarande till straff för flera gärningar. Åtalsrätten för en av gärningarna hade preskriberats innan stämningen delgivits svarandena.

Enligt vad som utretts hade preskriptionen inte noterats vid tidpunkten för avgörandet.

På ansökan av biträdande justitiekanslern återbröt högsta domstolen sedermera domen och återremitterade ärendet till tingsrätten. Tingsrätten behandlade ärendet på nytt och dömde svarandena till samma straff som tidigare.

Vid bedömningen av ärendet var det nödvändigt att ta ställning till frågan om rekvisitet för tjänstebrott av oaktsamhet var uppfyllt. Biträdande justitiekanslern ansåg på de i beslutet angivna grunderna att gärningen måste anses vara ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Den tingsdomare som varit ordförande för rätten gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för felet i domen.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i beslutet att det inte framkommit omständigheter som talade för att de av någon anledning på ett ansvarsgrundande sätt uttryckligen borde ha uppmärksammat preskriptionsfrågan (5/30/04, 118/30/04 och 120/30/05).

Gemensamt fängelsestraff

Svaranden hade i strid med lagen påförts ett gemensamt fängelsestraff för en gärning som tillräknats honom 8.3.2005 och istället för fängelse dömts till samhällstjänst för gärningar som samma tingsrätt tidigare, dvs. 24.2.2005 tillräknat honom. Tingsrättens ordförande som ansvarade för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (160/30/05).

Villkorlig frihet

Svaranden förverkade sin villkorliga frihet trots att de gärningar som tillräknats honom i en dom hade begåtts före den villkorliga frihetens början. Hovrätten hade rättat domen och svaranden hade inte åsamkats olägenhet på grund av felet. Tingsrättens ordförande som var ansvarig för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (110/30/05).

Meddelanden

Preskription av åtalsrätt

Ordföranden för en tingsrätt meddelades för kännedom justitiekanslerns uppfattning om domarens skyldighet att se till att åtalsrätten inte hinner preskriberas på grund av dröjsmål med handläggningen i tingsrätten. Tingsrätten hade inte tillställts stämningsansökan i ett mål som målsäganden ensam drev gällande ärekränkning och brott mot tjänsteplikt mm. Åtalsrätten för den äldsta gärningen skulle preskriberas ca tre veckor efter att stämningsansökan lämnats in. Åtalsrätten för den äldsta gärningen preskriberades redan innan tingsrätten ens hade överlämnat ärendet till stämningsmannen.

Av utredningen framgick att den partiella preskriptionen av åtalsrätten dels berott på tingsdomarens arbetssituation och dels på att stämningsansökan varit bristfällig. Efter att målsäganden sedermera återkallat sin talan avskrevs målet också till övriga delar (1358/1/04).

Utlämnande av sekretessbelagda rättegångshandlingar

Ett fängelse hade av hovrätten beställt rättegångshandlingarna i ett mål då en fånge önskat att fängelset skulle få tillgång till handlingarna i målet som gällde sexualbrott som han begått. Målet hade behandlats i hovrätten. Handlingarna hade sekretessbelagts i enlighet med lagen om offentlighet vid rättegång. Fången deltog i ett åtgärdsprogram för personer som dömts för sexualbrott. Avsikten med programmet var att reducera återfallsbrottslighet. I beställningen uppgavs att en väsentlig del av programmet var en detaljerad behandling av de brott som deltagarna begått. De som ledde programmet måste därför ha tillgång till ett så omfattande material som möjligt för att kunna bilda sig en objektiv uppfattning om de omständigheter som legat till grund för deltagarnas domar. Vidare uppgavs det att handlingarna skulle komma att användas endast av fängelsets psykolog och av sex handledare.

Justitiekanslern konstaterade att det av förundersökningen i ärendet framgick att hovrättens president genom att godkänna de anvisningar som hans föregångare givit i fråga om beställningar av det nämnda slaget, hade gett hovrättens registrator tillstånd att på begäran lämna ut sekretessbelagda rättegångshandlingar till fängelset. På de grunder som framgår av högsta domstolens avgörande HD 2004:90 var det inte tillåtet att lämna ut sekretessbelagda handlingar utan målsägandens samtycke, eftersom det varken i lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff eller i annan lagstiftning finns bestämmelser om att uppgifter får lämnas ut för sådana syften som nämns i fängelsets begäran.

Rekvisitet för brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet i strafflagens 40 kap. 5 § 2 mom. förutsätter att gärningen, med hänsyn till sin menlighet eller skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, inte är ringa bedömd som en helhet. Högsta domstolen hade givit sitt ovan nämnda prejudikat först efter att hovrättspresidenten avgjort ärendet. Så som framgår ovan hade hovrätten tidigare ansett att domstolen hade rätt att lämna ut sekretessbelagda rättegångshandlingar till fångvårdsmyndigheterna för nämnda ändamål. Också enligt

Brottspåföljdsverkets tolkning hade sekretessbelagda handlingar fått lämnas ut för sådana åtgärdsprogram som det här var fråga om.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det vid bedömningen av menligheten och skadligheten av hovrättspresidentens förfarande dessutom måste beaktas att handlingarna lämnats ut till den lilla personkrets som nämndes i handlingsbeställningen, dvs. till en psykolog och sex handledare som alla var i tjänstemannaställning, att i följebrevet nämnts att handlingarna var sekretessbelagda och att det inte heller vid undersökningen framkommit någonting som tydde på att handlingarna i fängelset hanterats eller använts på ett osakligt sätt.

Trots att det var fråga om rättegångshandlingarna i ett ärende som gällde sexualbrott, dvs. om sådana handlingar som i allmänhet innehåller uppgifter som i högsta grad berör målsägandens personliga integritet, ansåg justitiekanslern med hänvisning till de ovan nämnda omständigheterna att hovrättspresidentens förfarande var ringa på det sätt som avses i strafflagens 5 § 2 mom. Eftersom hovrättspresidentens förfarande sålunda inte uppfyllde något brottsrekvisit förordnade justitiekanslern inte att åtal skulle väckas mot honom. Justitiekanslern meddelade emellertid hovrättspresidenten sin uppfattning att utlämnandet av rättegångshandlingarna stred mot offentlighetslagstiftningen (12/31/05).

Beslut om häktningsförhandlings offentlighet samt avkunnande av häktningsbeslut

I ett klagomål kritiserades en tingsrätt för att den redan innan en tvångsmedelsförhandling börjat hade beslutat att ett häktningsärende skulle behandlas inom stängda dörrar. Klagandena ansåg att beslutet borde ha fattats vid ett offentligt sammanträde för att allmänheten skulle ha möjlighet att höra parternas åsikter om saken samt domstolens motivering till beslutet om att sekretessbelägga förhandlingen. Dessutom kritiserades i klagomålet den omständigheten att allmänheten inte fick höra beslutet i häktningsärendet och inte heller på annat sätt informerades om beslutet.

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

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten inte hade handlat i strid med någon uttrycklig bestämmelse i lag när den i kansliet beslutat att ärendet skulle behandlas inom stängda dörrar. I lagen om offentlighet vid rättegång finns inga bestämmelser om i vilken ordning ett sådant beslut skall fattas.

I avsaknad av en uttrycklig och entydig bestämmelse om saken ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att det inte från rättslig synpunkt kunde motiveras att offentlighetsprincipen begränsades på detta sätt. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skall lagen om offentlighet vid rättegång tillämpas så att förhandlingen är offentlig, om inte något annat uttryckligen föreskrivs. Det hade sålunda från rättslig synpunkt snarare varit skäl att beslutet om förhandling inom stängda dörrar hade fattats vid ett sammanträde. Biträdande justitiekanslern hänvisade också till den omständigheten att det vid tolkningen av Europeiska människorättskonventionen har understrukits att bestämmelser som innebär avvikelse från offentlighetsprincipen skall tolkas snävt när det är fråga om rättegångsförfarande.

I enlighet med 8 § 1 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång har allmänheten rätt att närvara då domen eller utslaget avkunnas. Enligt paragrafens 2 mom. kan domstolen, om den muntliga förhandlingen helt eller delvis har skett inom stängda dörrar, även besluta att domen eller utslaget avkunnas utan att allmänheten är närvarande. Tillämpade lagrum och domslutet skall även i dessa fall offentliggöras. Ett undantag i detta avseende utgör endast sådana i 5 a § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång nämnda ärenden där beslutet också i fråga om de tillämpade lagrummen och domslutet avkunnas utan att allmänheten är närvarande.

I enlighet med nämnda 8 § borde allmänheten ha fått vara närvarande åtminstone när det meddelades om att den åtalade skulle häktas och vilka lagrum som tillämpats. Däremot kunde det ha beslutats att motiveringarna avkunnades utan att allmänheten var närvarande. Domstolen skall informera allmänheten i väntsalen om att den har möjlighet att åhöra beslutet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tingsdomaren de synpunkter som framgår av beslutet. Se även s. 47 (1004/1/04).

Debitering av handläggningsavgift

En tingsrätts avdelningssekreterare hade beviljat en klient betalningstid för handläggningsavgifter. Klienten hade betalat sista raten inom utsatt tid. Avdelningssekreteraren hade emellertid gjort en utsökningsansökan före utgången av betalningstiden, vilket innebar att klienten måste betala utsökningsavgift.

Biträdande justitiekanslern ansåg att avdelningssekreteraren borde ha hållit sig till den beviljade betalningstiden. En klient har rätt att utnyttja den betalningstid som beviljats honom. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade avdelningssekreteraren på sin uppfattning om saken. Se även s. 48 (41/1/05).

Felaktig besvärsanvisning

En tingsdomare hade fogat en besvärsanvisning till en tredskodom varmed kärandens talan hade förkastats på grund av att denne uteblivit från ett fortsatt förberedelsesammanträde.

Enligt rättegångsbalken har en part mot vilken en tredskodom har givits rätt att söka återvinning inom 30 dagar efter det att han på det sätt som lagen föreskriver har fått del av tredskodomen.

Tredskodomen hade givits mot käranden. I tredskodomen hade uttryckligen nämnts att käranden fick söka återvinning. I fråga om ansökningsförfarandet konstaterades emellertid felaktigt att återvinning skulle sökas inom 30 dagar från det att svaranden på det sätt som föreskrivs i lag hade fått vetskap om tredskodomen. I det aktuella fallet söktes återvinning av käranden, vilket innebar att tredskodomen till denna del var felaktig eftersom i den nämndes svaranden som mottagare av tredskodomen.

Tingsdomaren medgav felet och konstaterade att ordalydelsen i besvärsanvisningen tagits direkt ur tingsrättens system. Han konstaterade att han borde ha kontrollerat ordalydelsen eftersom tredskodomen gavs mot käranden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att en domstol ger korrekta besvärsanvisningar. Felet hade emellertid inte lett till rättsförluster eftersom käranden väckte återvinningstalan och det inte visats att felet hade påverkat behandlingen av talan. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av korrekta besvärsanvisningar (313/1/06 och 13/31/06).

Dröjsmål med behandlingen i en förvaltningsdomstol

Klaganden bad justitiekanslern undersöka orsaken till den långa behandlingstiden i en förvaltningsdomstol.

Enligt gällande 18 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden skulle besvärsärenden i förvaltningsdomstolen behandlas i brådskande ordning.

Förvaltningsdomstolen konstaterade i sin utredning att ca hälften av de ärenden som kommer in till förvaltningsdomstolen måste behandlas i brådskande ordning antingen med stöd av lag eller på grund av ärendets natur. På senaste tid hade särskilt framhållits vikten av att asylärenden och s.k. samhälleligt betydelsefulla ärenden (t.ex. planeärenden) behandlas i brådskande ordning. Trots att förvaltningsdomstolen hade förbättrat sin effektivitet (avgjorda ärenden/årsverken) hade antalet inkommande ärenden ökat så att anhopningar av ärenden uppkommit vid domstolen. Förvaltningsdomstolen konstaterade vidare att vad beträffar ärendets exceptionellt brådskande karaktär hade det inte kommit till förvaltningsdomstolens kännedom att arbetarskyddsmyndigheten förordnat om verkställighet av det i beslutet ingående hotet om förbud mot ensamarbete i bevakningsuppgifter. Förvaltningsdomstolen hänvisade till 80 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden samt konstaterade att det inte förordnats i arbetarskyddsdistriktets beslut att detta skulle iakttas trots att ändring sökts. Dessutom konstaterade förvaltningsdomstolen i fråga om arbetssituationen vid sektionen i fråga att denna avgjorde statsrättsliga ärenden och allmänna förvaltningsärenden, utlänningsärenden, social- och hälsovårdsärenden, ekonomiska ärenden inklusive trafik- och kommunikationsärenden samt skatteärenden. Hälften av också denna sektions ärenden var brådskande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att dröjsmål med behandlingen hos en myndighet kan äventyra parternas rättssäkerhet. Förvaltningsdomstolen hade avgjort ärendet cirka ett år två månader efter att det inletts. Med beaktande av de omständigheter som förvaltningsdomstolen nämnde kunde det emellertid inte anses att ärendet på det sätt som avses i lagen hade dröjt oskäligt länge i förvaltningsdomstolen. Biträdande justitiekanslern ansåg att handläggningen emellertid borde ordnas så att ärenden som enligt

lag skall behandlas i brådskande ordning blir avgjorda så snabbt som möjligt. Ärendet föranledde inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han uppmärksammade förvaltningsdomstolen på det som anförs ovan. Se även s. 48 (493/1/05).

En förvaltningsdomstols förfarande vid behandlingen av ett ärende

Klaganden hade med ett 1.8.2003 daterat brev till förvaltningsdomstolen inlett ett förvaltningsärende som gällde återlämnande av ett trasigt pass som ingick i ett rättegångsmaterial. Förvaltningsdomstolen gav med anledning av ansökan ett beslut 28.9.2004. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiden på ca 14 månader, med beaktande av ärendets karaktär, kunde kritiseras med hänvisning till grundlagens 21 § som förutsätter att ärenden behandlas utan dröjsmål. Se även s. 49 (836/1/04).

En ljudupptagning som bevis

En tingsdomare hade i ett ärende som gällde vårdnaden om barn och barnens boende vägrat att vid huvudförhandlingen som bevismaterial beakta bandade telefonsamtal som sökanden erbjöd som bevismaterial. Enligt den andra föräldern som var part i målet hade ljudupptagningen sammanställts uttryckligen för denna rättegång, där det var möjligt att personligen höra båda parterna.

Tingsrätten konstaterade i sitt beslut bl.a. att telefonsamtal är avsedda att komma endast till samtalspartens kännedom. Tingsrätten ansåg att samtal inte fick bandas för andra ändamål. Eftersom ljudupptagningarna delvis hade gjorts efter det muntliga förberedelsesammanträdet var det enligt tingsrättens åsikt klart att de till den delen hade sammanställts för rättegången. Enligt rättegångsbalkens 17 kap. 11 § är det förbjudet att såsom bevis vid domstol åberopa skriftlig berättelse av privat natur, som någon med anledning av en redan inledd rättegång har avgivit.

Enligt vad som utretts hade parterna som fört telefonsamtalen och ett vittne hörts under rättegången också om innehållet i telefonsamtalen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till rättegångsbalkens 17 kap. 7 § som lyder: ”Angår bevis som part önskar framställa, omständighet, som icke verkar på sak eller redan är utredd, eller kan bevisning med avsevärt ringare besvär eller kostnad erhållas på annat sätt, må rätten ej tillåta framställande av sådant bevis”.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det i sista hand är domstolen som beslutar om mottagande av bevis. Tingsrätten hade med hänvisning till rättegångsbalkens 17 kap. 11 § 1 punkten vägrat lyssna på bandinspelningarna men hört de parter som fört telefonsamtalen och ett vittne om telefonsamtalens innehåll. I det aktuella fallet var det emellertid inte fråga om en sådan berättelse av privat natur som avses i rättegångsbalkens 17 kap. 11 § 1 punkten utan närmast om att använda en bandinspelning (sammanställning) av telefonsamtal som bevis vid rättegången. Tingsrättens motivering kunde till denna del kritiseras. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på sin uppfattning om tillämpningen av rättegångsbalkens 17 kap. 11 § 1 punkten (1209/1/04).

En domares jäv och motivering av ett avgörande

Tingsrätten hade genom sitt avgörande i ett brottmål förordnat att en vicehäradshövding som anmält sig som svarandens biträde skulle frånträda uppdraget på grund av att han var jävig.

I motiveringen till tingsrättens avgörande konstaterades att biträdet tidigare bl.a. hade drivit ett åtal för missbruk av tjänsteställning mot den tingsdomare som var ordförande i målet. Åtalet hade förkastats. Vidare konstaterades det i motiveringen att åtalet för tjänstebrott och dess slutresultat utgjorde en sådan i rättegångsbalkens (RB) 13 kap. 7 § 3 mom. avsedd situation som gav grundad anledning att misstänka att en jävsgrund som avses i nämnda kapitel förelåg. I lagrummet föreskrivs om omständigheter som ger anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet. Tingsrätten hänvisade i sin motivering dessutom till RB 15 kap. 3 § 3 mom. där det föreskrivs om principen att då en jävsgrund (i enlighet med RB 13 kap. 3 § s.k. ”släktskapsjäv”) existerar i förhållandet mellan ett biträde och en medlem av domstolen, får den först nämnde inte biträda en part.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt lagen kan ett biträde inte konstateras vara jävigt genom tillämpning av de jävsbestämmelser som gäller för domare. De principer som tingsrätten hänvisar till i sin motivering kan

tillämpas endast i det fall att både domaren och biträdet båda är jäviga i enlighet med respektive jävsbestämmelser. Framförallt med beaktande av parternas starka rätt att välja sitt eget biträde ansåg biträdande justitiekanslern att bestämmelserna om biträdesjäv inte heller kan tolkas extensivt – för att inte tala om att på ett biträde utan uttryckligt stöd i lag skulle kunna tillämpas bestämmelserna om domarjäv. Biträdande justitiekanslern konstaterade sålunda att tingsrättens avgörande inte hade stöd i lag, åtminstone inte med beaktande av motiveringen.

I sin förklaring till biträdande justitiekanslern åberopade tingsdomaren bl.a. att det i ärendet hade varit möjligt att överväga tillämpning av första meningen i RB 15 kap. 10 a § om biträdes allmänna behörighet. Tingsrätten hade nämligen i motiveringen till jävsavgörandet konstaterat att biträdet hade uttryckt sig osakligt då han påstått att domaren var jävig.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut till denna del att i motiveringen till tingsrättens avgörande inte hade hänvisats till lagrummet om biträdets allmänna behörighet och att man av motiveringen fick den uppfattningen att tingsrätten i sin motivering hänvisade till jävsgrunden för domaren. Biträdande justitiekanslern ansåg att han i egenskap av laglighetsövervakare inte hade någon möjlighet att i efterhand bedöma om lagrummet var tillämpligt på fallet. Motiveringen till tingsrättens avgörande hade i varje fall på det sätt som nämns ovan skrivits i en vilseledande form. Det är också självklart att det inte finns någon rättslig möjlighet att först i efterhand utreda alternativa grunder för avgörande av ett ärende. Det rättsliga avgörandet skall avfattas och motiveras så att dess lagenlighet i efterhand kan bedömas genom att ta del av själva avgörandet och dess motivering.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut tingsdomaren på betydelsen av skyldigheten att motivera domstolsbeslut och på sin kritik av motiveringen till tingsrättens avgörande. Se även s. 48 (123/1/03).

Val av en domstolspraktikant

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden en tingsrätt på skyldigheten att förfara i enlighet med anvisningarna om val av domstolspraktikanter för att på så sätt säkerställa att sökandena blir sakligt och opartiskt bemötta, samt på tingsrättens skyldighet att säkerställa att informationen på dess webbplats är korrekt och hålls uppdaterad.

Det var fråga om ett fall där klagandens ansökan om domstolspraktik, som lämnats in inom den tid som tingsrätten angivit, inte hade beaktats vid valet av praktikant, eftersom tidpunkten då praktiken skulle börja i ett senare skede hade ändrats. Sökandena hade inte informerats om att inledningstidpunkten för praktiken hade ändats och informationen på domstolens webbplats hade inte uppdaterats i detta avseende (1055/1/04).

Meddelande om en tvist gällande äganderätten till en fastighet

Klaganden ansåg att tingsrätten handlat lagstridigt då en anteckning om begränsning av förfoganderätten till följd av ett anhängigt tvistemål som gällde äganderätten till en fastighet hade införts i lagfarts- och inteckningsregistret först över sex månader efter att ärendet blivit anhängigt.

Den tingsdomare som varit ordförande vid behandlingen av tvistemålet uppgav i sin utredning att han inte längre hade några detaljerade minnesbilder av händelserna kring anteckningen eller av tidpunkten då den gjordes, men förde fram flera antaganden om orsakerna till det inträffade. Han antog bl.a. att käromålet inte hade betraktats som ett tvistemål i enlighet med jordabalkens 6 kap. 13 § i det skedet då ärendet blivit anhängigt eller anteckningen i praktiken hade kunnat anses vara onödig, eftersom en anteckning om det slutresultat som käromålet i första hand avsåg redan hade gjorts i registret.

Det var fråga om en rättegång där det redan när den inleddes var klart att ägarförhållandena var tvistiga och att rättegången i sista hand avsåg frågan om vem som hade bättre rätt till fastigheten och byggnaderna på den. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det i ärendet fråga om en rättegång som inletts i enlighet med jordabalkens 6 kap. 13 § och där den tingsdomare som förberedande behandlat ärendet borde ha underättat registreringsmyndigheten så snart ärendet blev anhängigt i tingsrätten. Biträdande justitiekanslern meddelade tingsdomaren sin uppfattning om saken (844/1/04).

Tillämpning av lagen om samhällstjänst

Tingsrättens ordförande uppmärksammades

på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av 1 § 1 mom. i lagen om samhällstjänst, i ett fall där längden på den samhällstjänst som ådömts svaranden underskred det minimiantal timmar som nämns i lagrummet (59/30/06).

Jäv

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande som gällde en lagmans förfarande att lagmannen som tingsrättens ordförande av rättsliga skäl borde ha avhållit sig från att fungera som domare vid en rättegång som gällde en nämndemans lämplighet att fungera som nämndeman.

Lagmannen hade innan ärendet som gällde nämndemannens lämplighet kontaktat denne och frågan om han skulle avgå på eget initiativ hade då diskuterats. Därefter hade lagmannen skriftligen frågat nämndemannen om denne bett stadsfullmäktige återkalla förordnandet. Då nämndemannen inte hade avgått från uppdraget fungerade lagmannen själv som ordförande när tingsrätten behandlade frågan om nämndemannens lämplighet.

Rättegångsbalkens 13 kap. 7 § 2 mom. lyder: ”En domare är jävig att på nytt i samma domstol behandla samma ärende eller en del av det, om det finns grundad anledning att misstänka att domaren har en förhandsinställning i saken på grund av ett avgörande som domaren tidigare har träffat i saken eller av någon annan särskild orsak”. Samma paragrafs 3 mom. lyder: ”En domare är också jävig om någon annan omständighet som kan jämställas med de omständigheter som avses i detta kapitel ger grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i saken”.

I regeringens proposition 78/2000 rd konstateras att ett sådant särskilt skäl som avses i 2 mom. kan vara t.ex. att domaren har fått information om saken på annat sätt än vid rättegångsförfarandet och att domaren har tagit ställning till avgörandet innan målet blivit anhängigt. I fråga om 3 mom. konstateras i propositionen att en domare är jävig om en utomstående person inte kan bli övertygad om domarens förmåga att vara opartisk vid behandlingen av saken.

Även om lagmannen enligt vad som utretts inte entydigt kan konstateras ha handlat i strid med jävsbestämmelserna i rättegångsbalkens 13 kap. 7 §, var lagmannens förfarande innan rättegången inleddes, på de grunder som nämns i avgörandet ägnad att väcka misstanke om en förhandsinställning som innebar jäv (224/1/04).

Övriga ställningstaganden

Ändringssökande i ett ärende om färdtjänst med stöd av handikappservicelagen

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka Helsingfors förvaltningsdomstols och högsta förvaltningsdomstolens förfarande vid behandlingen av ett överklagande. Förvaltningsdomstolen hade först 3.9.2004 avgjort ett besvärsärende som inletts 31.8.2003. Högsta förvaltningsdomstolen hade inte ännu i mars 2005, dvs. vid tidpunkten för klagomålet, avgjort besvärsärendet som väckts 13.10.2004. Dessutom hade förvaltningsdomstolen enligt klagomålet när den bad klaganden inkomma med ett genmäle med anledning av socialverkets bemötande underlåtit att på eget initiativ tillställa klaganden det rättegångsmaterial som socialverket hade lämnat in till förvaltningsdomstolen. I klagomålet kritiserades också förvaltningsdomstolens motivering av avgörandet.

Av det yttrande som Helsingfors förvaltningsdomstol inkom med på begäran framgick att behandlingstiden på ca ett år för klagandens färdtjänstärende, motsvarade genomsnittet i denna ärendekategori och även i övrigt den prioritering av olika ärendekategorier som förvaltningsdomstolen iakttagit på grund av lag eller ärendets natur. Enligt högsta förvaltningsdomstolens yttrande hade behandlingen av klagandens ärende tagit ungefär 14 månader i anspråk från det att besvären blev anhängiga till dess att avgörandet gavs. Den genomsnittliga behandlingstiden var 13,4 månader för de 106 handikappserviceärenden som högsta förvaltningsdomstolen avgjorde år 2005.

Med anledning av utredningarna ansåg justitiekanslern att det inte fanns någon anledning att anse att behandlingen av klagandens besvär i handikappserviceärendet hade dröjt oskäligt länge i högsta förvaltningsdomstolen eller Helsingfors förvaltningsdomstol. Från sökandens synpunkt kan en behandlingstid på ungefär ett år i förvaltningsdomstolen och 14 månader i högsta förvaltningsdomstolen emellertid anses oskäligt lång. Socialärenden i enlighet med handikappservicelagen och andra sådana ärenden som till sin natur är brådskande bör kunna behandlas snabbare. Kravet att behandlingen av besvär enligt handikappservicelagen skall ske i brådskande ordning kan enligt justitiekanslerns uppfattning grundas på såväl 21 § som 19 § i grundlagen och härledas ur de grundläggande fri- och rättigheter som dessa bestämmelser säkerställer. Kärnfrågan

i detta fall är hur behandlingstiderna i praktiken förverkligas vid förvaltningsdomstolarna.

Justitiekanslern konstaterade att problematiken kring dröjsmål med behandlingen och behandlingstiderna inte uteslutande bör ses som ett resursproblem. Domstolarna måste också försöka utreda sina möjligheter att genom interna åtgärder effektivera sitt beslutsfattande. Enligt de uppgifter som justitiekanslern haft tillgång till är aspekter på behandlingstiderna viktiga kvalitativa delfaktorer när det gäller rättegångens snabbhet vid förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen. Också enligt de yttranden som inkommit i ärendet har behandlingstiderna blivit kortare och man strävar inom förvaltningsrättskipningen efter att i allt högre grad uppmärksamma målen för behandlingstiderna och uppföljningen av dem. Ärendet föranledde därför inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida till denna del än att han meddelade högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol sina synpunkter.

Dessutom ansåg justitiekanslern att det hade varit befogat att i Helsingfors förvaltningsdomstols följebrev nämna vilka handlingar som hade samband med social- och hälsovårdssektionens yttrande och att de fanns tillgängliga på begäran. Han meddelade Helsingfors förvaltningsdomstol också denna uppfattning. Vad gäller motiveringen av förvaltningsdomstolens avgörande och med beaktande även av HFD:s beslut hade det inte framkommit någonting som föranleder ett ingripande från justitiekanslerns sida. Avgörandet kan i sin helhet läsas på s. 161 (315/1/05).

Framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av beslut

Ett klagomål till justitiekanslern gällde frågan om Folkpensionsanstaltens förfarande i ett ärende i enlighet med lagen om tillämpningen av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och försäkringsdomstolens avgörande av ett överklagande.

Försäkringsdomstolen konstaterade i sitt beslut att Folkpensionsanstalten genom sitt beslut med anledning av överklagandet till alla delar godkänt de krav som klaganden framställt i sitt skriftliga klagomål till försäkringsdomstolen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. Det sist nämnda beslutet var sålunda ett i folkpensionslagens 73 a § avsett rättelsebeslut som enligt försäkringsdomstolens åsikt innebar att sökandens överklagande till försäkringsdomstolen hade förfallit. I sitt beslut ansåg försäkringsdomstolen vidare att eftersom överklagandet på det sätt som nämns ovan hade förfallit hade försäkringsdomstolen inte behandlat något yrkande som omfattades av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och den kunde sålunda inte förordna om ersättning för rättegångskostnader.

Justitiekanslern ansåg att försäkringsdomstolens beslut var baserat på det som anförs i regeringens proposition 117/1994 rd, däremot inte på en bestämmelse i lag. I och med att förvaltningsprocesslagens 74 och 75 § hade trätt i kraft fanns det inte längre några förutsättningar för att tillämpa det som i den nämnda propositionen anförs om när ett ärende förfaller. I så fall tillämpas förvaltningsprocesslagens 75 § 2 mom. i det fall att besvären avser den situationen att en beslutsfattande myndighet, i och för sig helt befogat, rättar sitt felaktiga beslut vilket leder till att domstolen inte längre behöver yttra sig om huvudsaken men måste pröva kostnadsyrkandet. Den myndighet som korrigerat beslutet har inte befattat sig med detta.

En av förvaltningsprocessens goda sidor är enligt justitiekanslern att parterna i regel själva klarar av processen. Denna regel är emellertid inte och kan inte heller vara undantagslös. I det aktuella fallet förutsatte ett korrekt slutresultat att juridisk sakkunskap anlitades till gängse pris. Detta trots att Folkpensionsanstalten ursprungligen hade kunnat fatta ett korrekt beslut i ärendet. Justitiekanslern drog den slutsatsen att försäkringsdomstolens beslut var baserat på uppenbart felaktig tillämpning av förvaltningsprocesslagens 74 och 75 §. Av denna anledning framställde justitiekanslern med stöd av 7 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet att försäkringsdomstolen med stöd av folkpensionslagens 74 § 1 mom. undanröjer sitt beslut och behandlar ärendet på nytt samt därvid överväger möjligheten att omedelbart avgöra klagandens kostnadsyrkande till hans fördel . Se även s. 163 (262/1/05).

Till högsta domstolen gjorda framställningar om återbrytande

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Svaranden hade genom tingsrättens lagakraftvunna dom i enlighet med ordningslagens 9 § 2 mom. och 17 § 2 mom. dömts till ett bötesstraff för brott mot bestämmelserna om farliga

föremål. Enligt domen hade svaranden gjort sig skyldig till brott genom att i landet föra in en teleskopbatong.

Ordningslagens 9 § 2 mom. begränsar rätten att saluföra och på allmän plats inneha teleskopbatonger. I lagens 17 § 1 mom. föreskrivs att den som uppsåtligen i strid med 9 § inför i landet, tillverkar eller saluför ett farligt föremål skall dömas till böter eller fängelse i högst två år för brott mot bestämmelserna om farliga föremål. Enligt paragrafens 2 mom. är också försök straffbart.

Enligt biträdande justitiekanslerns tolkning är den gärning som tingsrätten tillräknade svaranden, dvs. införsel av en teleskopbatong i landet, inte straffbar. I ordningslagens 9 § 1 mom. ingår en uttömmande uppräkning av sådana farliga föremål som det enligt lagen är förbjudet att föra in i landet.

Enligt grundlagens 8 § 1 mom. får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte var straffbar när den utfördes. Tingsrättens dom stred mot den straffrättsliga legalitetsprincipen som framgår av lagrummet i fråga.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt förefaller det utifrån de handlingar som rekvirerats från tingsrätten dessutom sannolikt att svaranden som inte var närvarande vid behandlingen hade dömts på grundval av en gärningsbeskrivning som i väsentliga avseenden var en annan än den som han stämts in för. Enligt stämningsansökan yrkade åklagaren att svaranden skulle dömas på den grunden att han på allmän plats hade innehaft en teleskopbatong. Enligt tingsrättens dom hade en annan åklagare vid sammanträdet yrkat att svaranden skulle dömas till straff på grundval av den gärningsbeskrivning som tingsrätten sedermera tillräknade honom.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt krävde allmänt intresse en framställning om återbrytande av domen. Det var i ärendet fråga om en central grundläggande rättighet. Med beaktande av allmänt intresse var det också skäl att förhindra uppkomsten av en felaktig tillämpningspraxis.

På de grunder som anförs ovan framställde biträdande justitiekanslern att högsta domstolen med stöd av rättegångsbalkens 31 kap. 8 § 4 punkten skulle återbryta tingsrättens dom. Högsta domstolen beslöt 10.10.2006 återbryta tingsrättens dom. Se även s. 44 (5/50/06).

Granskning av straffdomar

För granskningen av straffdomar skall justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande anvisningar tillställa justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till rättsregistercentralen. Till innehållet motsvarar ett beslutsmeddelande domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att ingripa i formella fel och i vissa systemfel som kan förekomma i enskilda domar. Inom ett system som är baserat på stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår. Sådana ofta återkommande och allmänna fel som är orsak till att straffdomar granskas sållas emellertid effektivt fram.

Ett uppdagat fel kan leda till en anmärkning, till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning eller till ett åtalsförordnande. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla rekvisitet för ett tjänstebrott, t.ex. brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Senast år 2005 ledde ett fel som upptäckts vid granskning av straffdomar till tjänsteåtal. En anmärkning kan ges om ett brott är av den arten att det inte finns någon anledning att väcka åtal. En anmärkning kan ges också för lagstridigt förfarande som inte utgör ett brott. Lindrigare felaktigheter leder till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning. Detta är i praktiken den vanligaste påföljden för fel som uppdagas vid granskningen av straffdomar.

Vid sidan av de ovan nämnda 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 2006 avgjordes sammanlagt 151 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen. Ett av fallen hade blivit anhängigt år 2004, åtta år 2005 och resten år 2006. Sju fall ledde till anmärkning medan 54 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 uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Domare	—	—	—	1	—	4	12	4	6	7	28	43	33	49	54

Anmärkningar

Preskription av åtalsrätt

Tingsrätten hade dömt svaranden till straff för tre gärningar. Åtalsrätten för två av gärningarna hade preskriberats innan stämningen hade delgivits svaranden. Stämningsåtgärder hade vidtagits innan den tingsdomare som verkat som ordförande i ärendet hade tilldelats ärendet. Tingsdomaren förklarade att han avgjort ärendet utan att ha märkt att det var preskriberat. Högsta domstolen återbröt sedermera domen på ansökan av tingsdomaren och rättade felet i domen.

Bedömningen av ärendet förutsatte ett ställningstagande till frågan om rekvisitet för tjänstebrott av oaktsamhet var uppfyllt. På de grunder som nämns i beslutet ansåg biträdande justitiekanslern att gärningen måste anses vara ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Den tingsdomare som varit ordförande för rätten gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för den felaktiga domen.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i beslutet att det av materialet inte framkommit omständigheter som på ett ansvarsgrundande sätt hade förutsatt att de uttryckligen uppmärksammade preskriptionsfrågan (5/30/04).

Tingsrätten hade dömt två svarande till straff för flera olika gärningar. Åtalsrätten för en av gärningarna hade preskriberats innan stämningen delgavs svarandena. Av förklaringen framgick att tingsdomaren hade avgjort ärendet utan att märka att det var preskriberat.

Högsta domstolen återbröt sedermera domen på ansökan av biträdande justitiekanslern och återförvisade ärendet till tingsrätten för ny behandling samt för utdömande av ett nytt straff. Tingsrätten ändrade inte straffet.

Vid bedömningen av ärendet var det nödvändigt att ta ställning till frågan om rekvisitet för tjänstebrott av oaktsamhet var uppfyllt. På de grunder som framgår av beslutet ansåg biträdande justitiekanslern att gärningen måste anses vara ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Den tingsdomare som varit ordförande för rätten gavs med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för den felaktiga domen.

I fråga om nämndemännens ansvar konstaterades i beslutet att av det material som stod till förfogande inte framgick omständigheter som tydde på att de av någon anledning på ett ansvarsgrundande sätt uttryckligen borde ha uppmärksammat preskriptionsfrågan (118/30/05 och 120/30/05).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Biträdande justitiekanslern gav rättens ordförande som ansvarade för en dom en anmärkning för ett fel i ett fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff hade bestämts så att den avsevärt underskred den ett års minimitid som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § 1 mom. (54/30/06).

Villkorlig frihet

Svaranden hade förordnats förverka sin villkorliga frihet trots att de gärningar som tillräknats honom hade begåtts innan den villkorliga friheten började. Hovrätten rättade domen och svaranden åsamkades sålunda ingen olägenhet av felet. Rättens ordförande som ansvarade för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (110/30/05).

Gemensamt fängelsestraff

För en gärning som 8.3.2005 tillräknats svaranden hade i strid med lag påförts ett gemensamt fängelsestraff och, i stället för fängelse, hade samhällstjänst påförts för gärningar som samma tingsrätt tillräknat honom tidigare, dvs. 24.2.2005. Rättens ordförande som ansvarade

för domen gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för det felaktiga förfarandet (160/30/05).

Tillämpning av strafflagens 21 kap. 6 §

Rättens ordförande gavs en anmärkning i ett fall där ett gemensamt 7 månaders fängelsestraff för bl.a. grov misshandel, betydligt underskred minimistraffet för misshandel i enlighet med strafflagens 21 kap. 6 § (97/30/06).

Meddelanden

Tillämpning av strafflagens 2 kap. 2 §

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 1 mom. i fem fall där svaranden ådömts fängelsestraff som underskred den i lagrummet angivna minimitiden för fängelsestraff (5/30/06, 33/30/06, 47/30/06, 118/30/06 och 121/30/06).

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § 2 mom. i sex fall där fängelsestraff som underskred tre månader i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla månader (13/30/06, 14/30/06, 56/30/06, 79/30/06, 81/30/06 och 120/30/06), i sju fall där fängelsestraff som underskred tre månader i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla månader och dagar (44/30/06, 50/30/06, 65/30/06, 67/30/06, 80/30/06, 82/30/06 och 91/30/06) och i fyra fall där en tre månaders dom i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla dagar (57/30/06, 92/30/06, 119/30/06 och 135/30/06). I ett fall uppmärksammades ordföranden dessutom på vikten av att upprätta domslut omsorgsfullt och noggrant, med anledning att ett tre månaders fängelsestraff i strid med lagrummet hade dömts ut i fulla dagar och prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av ett skrivfel hade angivits så att den gick ut ett år tidigare än avsett (20/30/06).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid bestämmande av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i ett fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i strid med strafflagens 2 b kap. 3 § hade bestämts vara tre år och en dag (9/30/06) och i ett fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i strid med samma lagrum hade bestämts vara kortare än ett år (32/30/06).

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

Rättens ordförande uppmärksammades på tillämpningen av strafflagens 7 kap. 6 § i tre fall där svarandens straff i strid med lagrummet hade lindrats genom beaktande av en dom som hade givits före tidpunkten för de tillräknade gärningarna (31/30/06, 48/30/06 och 125/30/06).

Samhällstjänst

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av 1 § i lagen om samhällstjänst i fyra fall där svarandens samhällstjänst underskred den minimitid på 20 timmar som föreskrivs i 1 § i lagen om samhällstjänst (30/30/06, 59/30/06, 95/30/06 och 101/30/06).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

Rättens ordförande uppmärksammades på tillämpningen av vägtrafiklagens 75 § i ett fall där bl.a. en svarande som dömts för grovt rattfylleri inte hade meddelats körförbud och domstolen inte över huvud taget hade behandlat frågan om körförbud (26/30/06).

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av vägtrafiklagens 78 § 1 mom. i två fall där en svarande som dömts för grovt rattfylleri i strid med lagrummet hade meddelats körförbud för en kortare tid än tre månader (98/30/06 och 99/30/06).

Upprättande av domsmotivering

Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättande av domsmotivering i tre fall där det inte nämnts i domsmotiveringen att körförbud inte meddelat personer som dömts för gärningar som avses i vägtrafiklagens 75 § (90/30/06, 96/30/06 och 126/30/06).

Upprättande av domslut

I ett domslut hade inte nämnts att ett tidigare villkorligt straff förordnades gå i verkställighet. Rättens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättande av domslut (37/30/06).

Skrivfel

Rättens ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättande av domslut till följd av att det i 15 fall förekommit skrivfel i domslut. Ett klart skrivfel leder i allmänhet 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 två fall hade prövotiden för villkorligt fängelsestraff antecknats upphöra redan innan domen givits (66/30/06 och 85/30/06).

I fem fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff antecknats upphöra samma dag som domen gavs (8/30/06, 22/30/06, 45/30/06, 83/30/06 och 136/30/06).

I fyra fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats vara kortare än den i strafflagens 2 b kap. 3 § stadgade ett års minimitiden (55/30/06, 122/30/06, 123/30/06 och 124/30/06).

I ett fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff till följd av skrivfel antecknats vara längre än den i strafflagens 2 b kap. 3 § stadgade tre års maximitiden (43/30/06).

I ett fall hade körförbud förordnats upphöra före tidpunkten för den gärning som var orsak till körförbudet (6/30/06) och i två fall hade körförbud förordnats upphöra innan domen givits (63/30/06 och 64/30/06).

I samband med granskningen av straffdomar gjorda framställningar om återbrytande

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff för tre olika gärningar. Åtalsrätten för en av gärningarna hade hunnit preskriberas innan stämningen delgavs svaranden. Eftersom svaranden dömts för en preskriberad gärning gjordes framställning om återbrytande av domen (112/30/06).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde år 2005 gjorda framställningar om återbrytande. Högsta domstolen återbröt domarna då svarandena hade dömts för preskriberade brott. I två fall rättade högsta domstolen domen omedelbart (9/30/05 och 53/30/05) och i två fall återförvisade högsta domstolen ärendet till tingsrätten för utdömande av ett nytt straff (118/30/05 och 120/30/05). Se även s. 75.

Åklagare

Meddelanden

Åklagarens skyldighet att driva målsägandes skadeståndsanspråk

Målsäganden yrkade vid förundersökningen i ett ärende som gällde hemfridsbrott på 60 euro jämte laglig ränta i ersättning för själsligt lidande som svaranden åsamkat och bad åklagaren framföra anspråket under rättegången. Åklagaren vägrade.

Enligt 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål är åklagaren skyldig att på målsägandens begäran i samband med åtalet även föra målsägandens talan beträffande dennes privaträttsliga anspråk mot svaranden på grund av brottet, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart ogrundat. Avsikten med att ålägga åklagaren denna skyldighet är att förbättra målsägandens ställning vid rättegången samt att förenkla rättegången.

Åklagaravdelningen konstaterade i sin utredning att målsäganden vid förundersökningen varken motiverat eller individualiserat vilket slag av själsligt lidande det var fråga om. Enligt utredningen baserades häradsåklagarens beslut att inte driva målsägandens talan på att om svaranden vid huvudförhandlingen i brottmålet skulle ha bestridit anspråket skulle det ha varit nödvändigt att till stöd för detta lägga fram också annan bevisning än den som framgick av för-

undersökningsmaterialet. Det var sålunda fråga om huruvida målsägandens ersättningsanspråk hade kunnat drivas utan sådan väsentlig olägenhet som avses i 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål.

I förarbetena till den nämnda bestämmelsen (RP 82/1995 rd s. 74) och i riksåklagarens anvisning (RÅ:1998:4) om drivande av målsägandes privaträttsliga anspråk konstateras att väsentlig olägenhet kan uppkomma närmast om avgörandet av åtalsärendet fördröjs till följd av att ett privaträttsligt anspråk utreds, om drivandet av ett anspråk skulle kräva oskäliga resurser jämfört med vad åtalet kräver eller om åklagarens och målsägandens intressen kan stå i konflikt med varandra.

I det aktuella fallet var målsägandens ersättningsanspråk inte stort, den misstänkte hade vid förundersökningen medgivit ett eventuellt skäligt ersättningsanspråk och det förfarande som åtalet avsåg kunde i första hand antas orsaka ett visst ersättningsbart lidande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förenade sig om biträdande riksåklagarens åsikt att ersättningsanspråket i det aktuella fallet kunde ha behandlats med stöd av den bevisning som åklagaren anförde till stöd för åtalet och att det sålunda inte skulle ha medfört någon väsentlig olägenhet att behandla målsägandens ersättningsanspråk.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade åklagaravdelningen vid häradsämbetet sin uppfattning om det korrekta förfarandet i ärendet. Ärendet föranledde inga andra åtgärder med beaktande av att begreppet ”väsentlig olägenhet” som används i 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål är så öppet att det ger tillämparen utrymme för prövning samt att målsäganden till följd av åklagarens förfarande inte hade orsakats rättsförluster, eftersom tingsrätten hade tagit upp målsägandens anspråk till prövning på grundval av dennes skriftliga yrkande (1353/1/04).

Överföring till en annan myndighet av en begäran om utlämnande av handlingar

Ett häradsämbetes åklagaravdelning hade på en målsägandes begäran om att få förundersökningsprotokollet i ett ärende vari åtal inte hade väckts svarat att begäran skulle riktas till polisinrättningen. Åklagaravdelningen motiverade i sin utredning förfarandet med att förundersökningsprotokollet hade upprättats av polisen.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall beslut om att en myndighetshandling lämnas ut i regel fattas av den myndighet som innehar handlingen. I lagens 15 § 1 mom. föreskrivs att om en myndighet begär att få ta del av en handling som har upprättats av någon annan myndighet, kan myndigheten för avgörande överföra begäran om att få del av handlingen till den myndighet som har upprättat handlingen.

Åklagaravdelningen hade anvisat sökanden som bad att få ta del av handlingen att rikta sin begäran till den polisinrättning som hade upprättat själva förundersökningsprotokollet. Förfarandet överensstämmer inte med 15 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det vid bedömningen av ärendet är skäl att uppmärksamma också förvaltningslagens 7 § om serviceprincipen och adekvat service. Enligt bestämmelsen skall möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Biträdande riksåklagaren konstaterade i sitt yttrande med anledning av ärendet att åklagarna rätt ofta i sina exemplar av förundersökningsprotokollet gör anteckningar som det vore besvärligt och tidsödande att avlägsna och täcka över innan handlingarna kopieras. Enligt biträdande riksåklagarens åsikt vore det i praktiken mest ändamålsenliga förfarandet att polisen skulle kopiera sitt eget arkivexemplar av förundersökningsprotokollet.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att beakta de nämnda synpunkterna. Han konstaterade att det från klientens synpunkt å andra sidan innebär extra besvär om denne måste framställa sin begäran till en annan myndighet i stället för att begäran om att få en handling överförs direkt till honom.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade åklagaravdelningen på att det från rättslig synpunkt snarare hade varit motiverat att själv överföra begäran till den myndighet som upprättat handlingen än att hänvisa sökanden att vända sig till myndigheten i fråga. Ett sådant förfarande skulle ha motsvarat det förfarande som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och det kan motiveras också med serviceprincipen. Det förfarande som biträdande justitiekanslern rekommenderar motsvarar också det som biträdande riksåklagaren föreslår i sitt yttrande (398/1/05).

Dröjsmål med förundersökning vid misstanke om polisbrott

Biträdande justitiekanslern kritiserade dröjsmål med förundersökningen av ett misstänkt polisbrott. Undersökningen hade letts av häradsåklagare. Avgörandet refereras på s. 90 (258/1/06).

Offentliga rättshjälpsbyråer

Meddelanden

Ett offentligt rättsbiträdes skyldighet att ge ett skriftligt beslut om rättshjälp

Klagandens skrivelse aktualiserade frågan om denne borde ha givits ett skriftligt beslut om rättshjälp. På så sätt skulle det bevisligen ha konstaterats vilka åtgärder de förhandlingar som förts om saken hade givit anledning till.

Enligt justitiekanslerns åsikt är ett skriftligt beslut om rättshjälp det alternativ som kommer i första hand, men enligt den lagstiftning som gällde vid den aktuella tidpunkten var ett sådant beslut inte uttryckligen ett ovillkorligt krav, till åtskillnad från vad som är fallet enligt den gällande lagen om rättshjälp. Klaganden hade fått råd av ett rättsbiträde och denne hade överlämnat handlingar till klagandens advokat. Eftersom klaganden också haft ett annat rättsligt biträde i sitt ärende och fått rättshjälp också av denne fanns det inga grunder för att kritisera den omständigheten att det inte hade fattats något skriftligt beslut om rättshjälpen (1392/1/04).

Ett ledande rättsbiträdes förfarande

I ett klagomål var det fråga om huruvida det ledande offentliga rättsbiträdet vid en statlig rättshjälpsbyrå hade förfarit klandervärt genom att på eget initiativ och utan klagandens samtycke överlämna ett till sin egen underlydande riktat brev till en tjänsteman i anställning hos en kommunal myndighet på den ort där rättshjälpsbyrån var belägen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern tog i sitt avgörande ställning också till frågan om det ledande rättsbiträdet hade handlat lagstridigt då han på begäran av ett kommunalt organ hade givit ett yttrande som hade samband med ett annat klagomålsärende som behandlades hos justitiekanslersämbetet och i yttrandet hänvisat till ett offentligt rättsbiträdes sjukledighet.

Eftersom det ledande offentliga rättsbiträdet i brevet som var riktat till medarbetaren hade tagit ställning till frågan om hur en tjänsteman kan förväntas uppträda under sin fritid i egenskap av förtroendevald och kommuninvånare, hade brevet samband med förmannens disciplinära befogenheter som det föreskrivs om i statstjänstemannalagen (750/1994). Det var sålunda inte ett dokument som hänförde sig till rättshjälpsbyråns interna arbete. Av denna anledning och eftersom dokumentet inte innehöll sådana sekretessbelagda uppgifter som avses i offentlighetslagens 24 §, var det en offentlig handling som hade samband med rättshjälpsbyråns förvaltning och kunde lämnas ut till utomstående.

Trots att det var fråga om en offentlig handling hade det ledande offentliga rättsbiträdet i egenskap av förman befogenhet att vidta eventuella disciplinära åtgärder mot sin medarbetare om han ansåg att denne handlat i strid med sin tjänsteplikt eller uppträtt på ett sätt som inte var förenligt med hans ställning och uppgifter. Såsom framgår av förmannens utredning var förfarandet att överlämna ett i disciplinärt syfte till en medarbetare riktat brev till utomstående för att få dem att ingripa i rättsbiträdets fritidsverksamhet, däremot inte ett sådant i statstjänstemannalagens 14 § avsett uppträdande som kunde förväntas av en tjänsteman i förmansställning.

Till den del som det ledande offentliga rättsbiträdet i det yttrande som han på begäran överlämnat till det kommunala organet hänvisade till sin medarbetares sjukledighet, var det fråga om sådan i dokumentet ingående i enlighet med offentlighetslagens 24 § 25 punkten sekretessbelagd information om medarbetarens hälsotillstånd som förmannen inte hade fått lämna ut till utomstående.

Eftersom den förman som gjort sig skyldig till det klandervärda förfarandet hade avgått med pension ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det endast var skäl att för framtiden uppmärksamma rättshjälpsbyrån på det som han konstaterat om handlingsoffentlighet och en förmans befogenheter (593/1/04).

Kriminalvårdsväsendet

Övrig åtgärd

Tillsättning av en tjänst

Två personer anförde klagomål mot Kriminalvårdsväsendet för dess regionbyrås förfarande

i samband med tillsättningen av två tjänster. I klagomålen påstods bl.a. att det förekommit missbruk av prövningsrätten i samband med tillsättningen och togs upp frågan om tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) på ansökningshandlingarna.

Enligt vad som utretts hade de personer som sökt tjänsterna inte fått ta del av de övriga sökandenas ansökningshandlingar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut (238/1/05) chefen för regionbyrån på vikten av att iaktta de förfaranden som föreskrivs i offentlighetslagen. De som bad att få se ansökningshandlingarna borde enligt procedurbestämmelsen i offentlighetslagens 14 § ha underrättats om möjligheten att få ett överklagbart avgörande på sin begäran om att få ta del av handlingarna.

Biträdande justitiekanslern ansåg i fråga om tillsättningen av tjänsterna att utnämningspromemorian i det ena fallet inte uppfyllde de krav som ställs i Brottspåföljdsverkets anvisning nr 4/011/2003 om tillsättning av tjänster och andra anställningsförhållanden samt de krav som ställs i finansministeriets rekommendation om de principer som skall iakttas vid ansökningsförfarandet och beredningen av tjänsteutnämningar (14/2000). Till denna del uppmärksammade biträdande justitiekanslern chefen för regionbyrån och fördraganden i utnämningsärendet på de krav som ställs på utnämningspromemorior (238/1/05). I fråga om den andra tillsättningen ansåg biträdande justitiekanslern att grunderna för utnämningsavgörandet borde ha redovisats noggrannare och mera detaljerat genom en meritjämförelse i utnämningspromemorian. Han uppmärksammade de ovan nämnda personerna på sina synpunkter i fråga om jämförelsen av sökandenas meriter (976/1/05 och 251/1/05). (238/1/05, 251/1/05 och 976/1/05).

Inspektions- och besöksresor inom ansvarsområdet

Kemi härads exekutionsavdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade Kemi härads exekutionsavdelning 26.1.2006. Under besöket diskuterades bl.a. avdelningens arbetssituation, kontrollen av de biträdande utmätningsmännens penningrörelse samt de senaste ändringarna i utsökningslagstiftningen.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (35/51/05).

Kemi härads åklagaravdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade Kemi härads åklagaravdelning 26.1.2006. Under besöket diskuterades bl.a. enhetligheten i åtalspraxis, användningen av åtalseftergift vid våldsbrott, deltagande i förundersökning, samarbetet med referensgrupper samt arbetsmiljörelaterade frågor.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (34/51/05).

Hyvinge tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 16.2.2006 Hyvinge tingsrätt. Under besöket diskuterades bl.a. arbetssituationen vid tingsrätten samt behandlingen av tvångsmedelsärenden.

Under diskussionerna uppmärksammades framförallt det stora antalet oavgjorda tvistemål.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (6/51/06).

Borgå härads åklagaravdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 7.3.2006 Borgå härads åklagaravdelning. Under besöket diskuterades bl.a. enhetligheten i åtalspraxis, användningen av åtalseftergift vid våldsbrott, deltagande i förundersökning och beslut om begränsning av förundersökningen samt samarbetet med referensgrupper.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (4/51/06).

Åbonejdens tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 20.9.2006 Åbonejdens tingsrätt. Under besöket diskuterades bl.a. planerna att sammanslå tingsrätten med Åbo tingsrätt, nämndemännens ansvar för domstolens beslut och utbildningen av nämndemän samt vissa i samband med inspektionen gjorda iakttagelser om uppdateringen av TUOMAS-systemet för hantering av tvistemål (19/51/06).

Rättspolitiska forskningsinstitutet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 26.9.2006 med Rättspolitiska forskningsinstitu-

tets verksamhet. Avsikten med besöket var framförallt att ta del av forskningsresultat gällande myndigheternas verksamhet.

Företrädare för Rättspolitiska forskningsinstitutet redogjorde för forskningsresultat som bl.a. gällde påföljder för barn och unga, praxis i fråga om beslut att inte väcka åtal samt för rådande uppfattningar om medborgarnas dataskydd (15/51/06).

Tavastehus härads åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 19.10.2006 Tavastehus härads åklagarämbete. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet med referensgrupper, deltagande i förundersökning, enhetligheten i åtalspraxis, beslut om att inte väcka åtal samt arbetsmiljörelaterade frågor. Under diskussionerna uppmärksammades framför allt användningen av åtalseftergift i samband med våldsbrott.

I samband med inspektionen framgick det att åtalsprövningen i ett antal ekobrottmål hade pågått i över ett år. Orsakerna till att åtalsprövningen dragit ut på tiden utreddes och diskuterades. Eftersom också Riksåklagarämbetet kände till saken föranledde den inga åtgärder (16/51/06).

Tammerfors tingsrätt

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 19.10.2006 Tammerfors tingrätt. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet med referensgrupper och behandlingstiderna samt frågor som gällde nämndemännens ställning och betydelse för straffprocessen samt utbildningen för nämndemän (17/51/06).

Inrikesministeriets ansvarsområde

Allmänt

Antalet klagomål som gällde polisens verksamhet var i stort sett oförändrat. Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslern 195 sådana klagomål (186 år 2005). Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet. Under verksamhetsåret avgjordes 209 ärenden som gällde klagomål mot polisen (178 år 2005). I de ärenden som föranledde åtgärder var det framförallt fråga om bristfällig motivering av förundersökningsbeslut. Dessa frågor behandlades också i samband med att biträdande justitiekanslern besökte polisenheter.

Tyngdpunkten i justitiekanslerns inspektionsverksamhet när det gäller polisförvaltningen har i och med utvecklingen av polisens interna laglighetskontroll förskjutits från de lokala polisenheterna till länsstyrelsernas polisavdelningar och besök hos polisens landsomfattande enheter. Biträdande justitiekanslern gjorde inspektionsbesök hos centralkriminalpolisen och en av dess lokala avdelningar, hos en av rörliga polisens lokala enheter, hos två länsstyrelsers polisavdelningar samt två härads polisinrättningar. Dessutom bekantade han sig med huvudstadsregionens enhet för förbehandling av ekobrott samt med Helsingfors polisinrättnings nya ledningscentral och verksamhet i samband med säkerhetsarrangemangen kring ASEM-mötet i Helsingfors.

Under inspektionerna av polisenheterna diskuterades bl.a. polisens interna laglighetskontroll. På basis av det skriftliga material som på förhand rekvirerats om inspektionsobjekten bedömdes framförallt förundersökningstiderna samt förundersöknings- och tvångsmedelsbesluten från innehållslig och formell synpunkt. Under inspektionerna av häradenas polisinrättningar diskuterades bl.a. den interna laglighetskontrollen, den allmänna ordningen och säkerheten, tillgången på polisservice i olika delar av häradet, brottsutredningens kvalitet och snabbhet, polisens samarbete med olika referensgrupper samt situationen inom tillståndsförvaltningen.

Under verksamhetsåret inkom tio klagomål som gällde magistrater. De avgjorda klagomålen mot magistraterna föranledde inga åtgärder. Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade två magistrater. I samband med inspektionerna diskuterades bl.a. frågor som gällde vigsel av utlänningar och registreringar i befolkningsdatasystemet samt intressebevakarnas verksamhet.

Till justitiekanslern inkom 11 klagomål som gällde utlänningsverkets verksamhet. De under verksamhetsåret avgjorda klagomålen mot utlänningsverket föranledde inga åtgärder. Justitiekanslern besvarade en av minoritetsombudsmannen i november 2005 till justitiekanslern överlämnad skrivelse i vilken minoritetsombudsmannen uttryckte sitt bekymmer över möjligheterna att i samband med behandlingen av ansökningar om medborgarskap iaktta principerna om de grundläggande fri- och rättigheterna samt god förvaltning (se justitiekanslerns berättelse för år 2005, s. 85). Justitiekanslern konstaterade att det inte

fanns några rättsliga skäl att med anledning av skrivelsen vidta ytterligare åtgärder, framförallt med beaktande av utlänningsverkets åtgärder för att effektivera och förbättra verksamheten samt de resultat som redan uppnåtts.

Under år 2006 riktades både intern och extern kritik mot nödcentralverkets verksamhet. Under verksamhetsåret inkom emellertid endast tre klagomål som gällde nödcentralsverksamheten. Vid inrikesministeriet inrättades med anledning av de konstaterade problemen en uppföljningsgrupp. Biträdande justitiekanslern deltog i november i uppföljningsgruppens möte.

Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka två fall som gällde en nödcentrals förfarande vid mottagningen av nödmeddelanden. Det ena fallet avgjordes under verksamhetsåret. Biträdande justitiekanslern meddelade inrikesministeriet sin uppfattning att inrikesministeriets målsättning att snabbt besvara inkommande samtal kan äventyras om nödcentralerna inte har tillgång till extra personal ens i sådana fall då flera arbetstagare samtidigt saknas i jourstyrkan.

Utlåtanden och framställningar

Förslag till ändring av polisförvaltningslagen

Inrikesministeriets polisavdelning frågade om justitiekanslern ansåg att det fanns hinder att ändra polisförvaltningslagen så att inrikesministeriets landsomfattande tillstånds-, övervakningsoch inspektionsuppgifter gällande skjutvapen och den privata säkerhetsbranschen överförs till Polisens teknikcentral. Enligt det lagförslag som bereddes vid polisavdelningen skulle 13 § 3 mom. i polisförvaltningslagen få följande lydelse:

”Polisens teknikcentral sköter också de uppgifter som ankommer på den enligt skjutvapenlagen (1/1998), enligt lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002) och lagen om ordningsvakter (533/1999).”

Paragrafens 1, 2 och 4 mom. motsvarar det lagförslag som redan ingår i regeringens proposition 4/2006 rd.

Enligt begäran om utlåtande anses det i vissa av de utlåtanden som inkommit om propositionsutkastet att det strider bl.a. mot principerna om god förvaltning att förlägga uppgifter som gäller anskaffning, underhåll och utveckling av material, redskap och utrustning (bl.a. skjutvapen) samt tillstånds-, övervaknings- och inspektionsuppgifter (bl.a. gällande skjutvapen) till ett och samma verk.

Polisavdelningen tillställde senare justitiekanslersämbetet ett utdrag av regeringens 19.5.2006 daterade propositionsutkast och ett 10.5.2006 daterat sammandrag av utlåtandena.

Justitiekanslern konstaterade på ett allmänt plan att beredningen av propositionen i det sista skedet hade skett enligt en relativt snäv tidtabell eftersom vårens riksmöte skulle avslutas vecka 25. Remisstiden var synnerligen kort och en omständighet som gjorde det svårt att avfatta ett utlåtande var att propositionsutkastets motiveringar var relativt generellt hållna. Det torde ändå ha varit fråga om en självständig regeringsproposition eftersom riksdagens förvaltningsutskott redan avlåtit sitt betänkande 5/2006 rd med anledning av den tidigare propositionen 4/2006 rd.

Till den del som propositionen gällde frågan om det ändamålsenliga i den planerade överföringen av uppgifter från inrikesministeriet till Polisens teknikcentral, hade justitiekanslern ingen anledning att ta ställning till saken. Han konstaterade att det i många av de kritiska utlåtandena om propositionen anfördes rättsligt relevanta synpunkter som han kunde förena sig om.

Med hänvisning till de synpunkter som anförs i utlåtandena konstaterade han att Polisens teknikcentral är en enhet som är underställd inrikesministeriet. Problemet består inte i att offentliga förvaltningsuppgifter (myndighetsuppgifter) överförs till en myndighet. Problemet består, så som närmare framgår av utlåtandena, i förhållandet mellan de förvaltningsuppgifter som föreslås bli överförda och Polisens teknikcentrals uppgiftsområde, som enligt ett förslag som redan behandlas i riksdagen skall utvidgas och bl.a. innefattar affärsverksamhet.

I utlåtandena hänvisas till grundlagens 124 §, vilket inte i sig utgör något hinder för överföringen av uppgifterna så länge polisens teknikcentral inte ombildas till ett affärsverk eller aktiebolag. I flera utlåtanden hänvisas visserligen till att Polisens teknikcentral sannolikt, eventuellt i en nära framtid, kommer att ombildas till ett statligt affärsverk eller aktiebolag. I anslutning härtill hänvisade justitiekanslern till de svårigheter och arrangemang som sammanhänger med att redan existerande affärsverk sköter olika offentliga förvaltningsuppgifter. En lösning har varit att för offentliga förvaltningsuppgifter inrättas ett eget verk eller en egen inrättning (Kommunikationsverket, Banförvaltningscentralen) eller att för myndighetsuppgifter inrättas en separat enhet i anslutning till ett affärsverk (Forststyrelsen). Grundlagsutskottet har uttryckt sitt missnöje

med den sist nämnda utvecklingen (se GrUU 38/2004 rd och 47/2005 rd).

Med anledning av det som anförs ovan kan det konstateras att i motiveringen till propositionsutkastet inte närmare behandlas frågan om varför de uppgifter som avses i skjutvapenlagen skulle överföras till Polisens teknikcentral (vilket inte heller utredningsmannen enligt lotteri- och vapenförvaltningsenhetens utlåtande direkt föreslagit). Med undantag för ett kort omnämnande på sidan 5 i utdraget av propositionsutkastet redogörs i motiveringen inte närmare för hur det är meningen att uppgifterna skall skötas vid Polisens teknikcentral. Man måste framförallt grundligt utreda vilka möjligheter det finns att hindra en i vissa utlåtanden nämnd konflikt mellan Polisens teknikcentrals olika uppgifter. Det är i detta avseende fråga om den rättsligt relevanta synpunkten att förvaltningens opartiskhet bör tryggas. I detta skede förbigås också frågan om att eventuellt inrätta ett affärsverk eller bolagisera verksamheten, vilket innebär att det inte heller varit nödvändigt att ta ställning till frågan om behandlingen av sådana ärenden som avses i skjutvapenlagen innebär ett sådant betydande utövande av offentlig makt att det enligt grundlagens 124 § är otänkbart att någon annan än en myndighet behandlar ärendena. Justitiekanslern ansåg att det var nödvändigt att komplettera propositionen så att de i utlåtandet framförda kritiska rättsliga synpunkterna beaktas i behövlig utsträckning och så att de avgöranden som ligger till grund för projektet motiveras. Det är nödvändigt att i propositionens motivering behandla frågan om lagstiftningsordningen samt att ta ställning till frågan om det är skäl att be grundlagsutskottet om ett utlåtande (14/20/06).

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen; genomförande av studerandedirektivet

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. I propositionen föreslogs att i utlänningslagen görs ändringar i syfte att sätta i kraft det s.k. studerandedirektivet (2004/114/EG).

Inrikesministeriet föreslog att till utlänningslagens 46 § görs ett tillägg enligt vilket en förutsättning för att en utlänning skall beviljas uppehållstillstånd är att utlänningen har en sjukförsäkring.

Enligt justitiekanslern var den föreslagna bestämmelsen inte tillräckligt exakt och noggrant utformad med beaktande av direktivets ordalydelse och den nivå som lagstiftningen förutsätter. Dessutom lämnade bestämmelsen rum för tolkningar. En förutsättning för att genomföra direktivet nationellt var enligt justitiekanslerns åsikt att bestämmelsen preciseras i materiellt hänseende, eftersom en tillräckligt exakt definition av vad som avses med en sjukförsäkring som förutsättning för inresa i landet har en väsentlig betydelse för tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (25/20/06).

Avgöranden

Ministeriet

Övrigt ställningstagande

Anteckning i befolkningsdatasystemet om ett barns religiösa ställning

Justitiekanslerns beslut om anteckning i befolkningsdatasystemet om under ettåriga barns religiösa ställning refereras i avsnittet om grundläggande och mänskliga rättigheter, s. 52 (961/1/04).

Polisväsendet

Meddelanden

Säkerhetsvisitation

En polispatrull hade hejdat klaganden som de misstänkte var efterlyst. Medan en polisman kontrollerade efterlysningen genom att ringa till en nödcentral hade en annan polisman gått igenom klagandens fickor för att söka efter farliga föremål eller ämnen.

Enligt polisen var det fråga om en säkerhetsvisitation i enlighet med polislagens 22 § i syfte att förbereda ett gripande av en person. Enligt den nämnda paragrafens 1 mom. har en polisman rätt att i samband med gripande kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska de saker han medför för att förvissa sig om att personen inte medför föremål eller ämnen med vilka han kan äventyra förvaringen eller utsätta sig själv eller andra för fara. Enligt förarbetena till bestämmelsen är syftet med säkerhetsvisitation bl.a. att

trygga arbetarskyddet för polisen när den hanterar omhändertagna personer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ordalydelsen i polislagens 22 § inte innebär att säkerhetsvisitation får göras som en förberedande åtgärd för den händelse att personen i fråga eventuellt senare grips. En förutsättning för säkerhetsvisitation är att det redan beslutats att personen skall gripas. Vid tolkningen av bestämmelsen måste det beaktas att en säkerhetsvisitation innebär ett ingrepp i de grundläggande rättigheter som tryggas i grundlagens 7 §. Tillämpningsområdet för en bestämmelse som inskränker de grundläggande rättigheterna får inte genom tolkning utvidgas utöver sin ordalydelse.

Polisen motiverade säkerhetsvisitationen med att klaganden gett sitt samtycke. Biträdande justitiekanslern konstaterade att initiativet att gå igenom klagandens fickor hade kommit från polisen och att klagandens vägran att underkasta sig visitationen skulle ha väckt misstanken att han hade någonting att dölja. Biträdande justitiekanslern ansåg att det under de rådande förhållandena var skäl att ifrågasätta frivilligheten i klagandens eventuella samtycke.

Polisen hänvisade i sin utredning till att polisen enligt polislagens 1 § förutsätts vidta åtgärder av det ifrågavarande slaget för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med anledning av detta påpekade biträdande justitiekanslern att polislagens 1 § endast anger ramarna för polisens befogenheter och sålunda inte är en behörighetsbestämmelse. I sådana fall då polisen ingriper i en persons rättigheter skall åtgärden baseras på en behörighetsbestämmelse: inte ens ett godtagbart syfte kan i sig berättiga polisen att ingripa i rättsgoda som skyddas såsom grundläggande rättigheter.

Som motivering för sitt förfarande anförde polisen vidare att det i ärendet hade funnits förutsättningar för kroppsvisitation i enlighet med tvångsmedelslagens 5 kap. 10 §. Polisen uppgav att klaganden var en gammal bekant och att den genom att effektivt kontrollera uttryckligen potentiella brottslingar bäst kunde sköta sin uppgift att trygga samhällsordningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är skäl att förhålla sig kritiskt till en generaliserande slutsats av denna typ som den enda grunden för användning av tvångsmedel. Tvångsmedel får användas endast under de förutsättningar som uttryckligen nämns i lagrummet och när det är fråga om en konkret brottsmisstanke. I det aktuella fallet hade det inte kunnat vara frågan om kroppsvisitation enligt tvångsmedelslagen eftersom visitationen enligt vad som utretts gjordes i ett annat syfte än vad som nämns i tvångsmedelslagens 5 kap. 10 §.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i skenet av den utredning som stod till buds och i enlighet med en grundrättighetspositiv tolkning av polislagens 22 § från rättslig synpunkt snarare skulle ha varit motiverat att inte göra någon säkerhetsvisitation. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade han emellertid den omständigheten att det med hänsyn till den knapphändiga information som polismännen hade tillgång till i och för sig var motiverat att uppmärksamma arbetarskyddsaspekter samt att polislagens 22 § kan anses vara i någon mån inexakt till sin ordalydelse. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på sina synpunkter när det gäller tolkningen av polislagens 22 §. Med hänvisning till de motiveringar för förfarandet som polisinrättningen anförde i sin utredning ansåg biträdande justitiekanslern det vara skäl att i polisinrättningens utbildning uppmärksamma förutsättningarna för tillämpning av bestämmelserna om tvångsåtgärder. Se även s. 44 (1283/1/04).

Anvisning om målsägandens subsidiära åtalsrätt

En undersökningsledare hade i december 2004 beslutat att inte inleda förundersökning. I beslutet ingick en anvisning om målsägandens subsidiära åtalsrätt. I anvisningen konstaterades att målsäganden har självständig åtalsrätt under förutsättning att beslutet i fråga genom målsägandens försorg överlämnas till åklagaren för prövning.

Enligt 1 kap. 14 § (647/2003) i lagen om rättegång i brottmål, som trädde i kraft 1.1.2004, får en målsägande själv väcka åtal för ett brott endast om allmänna åklagaren har beslutat att inte väcka åtal för brottet eller om förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att förundersökning inte skall göras eller att den avbryts eller avslutas. Beslutets omnämnande om målsägandens åtalsrätt var felaktigt såtillvida att målsäganden efter undersökningsledarens beslut kunde väcka åtal utan att överlämna ärendet till åklagaren för prövning. Undersökningsledaren meddelade i sin utredning att han inte tidigare hade lagt märke till lagändringen i fråga.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalinspektör vid centralkriminalpolisen som varit undersökningsledare i ärendet på

vikten av att omsorgsfullt ge akt på lagändringar som är viktiga för arbetet (1365/1/04).

Beslut om avslutande av förundersökning

I ett ärende anfördes klagomål över polisens beslut att avsluta en förundersökning. En cyklist hade fallit efter att ha kört på en hund som en fotgängare rastade på en led för lätt trafik. Cyklisten skadade sitt ben och fördes med ambulans till sjukhus. Polisen gjorde förundersökning och hörde bl.a. den person i egenskap av misstänkt som rastat hunden, cyklisten som målsägande och ett utomstående vittne.

Undersökningsledaren beslöt i enlighet med förundersökningslagens 43 § avsluta förundersökningen utan att överlämna ärendet till åklagaren för prövning. Enligt motiveringen var det fråga om en olyckshändelse som ingendera parten hade orsakat genom oförsiktighet eller vårdslöshet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ordalydelsen i förundersökningslagens 43 § ger polisen en viss prövningsrätt när det gäller att besluta i vilka fall förundersökningen skall avslutas utan att ärendet överlämnas till åklagaren för prövning. Ordalydelsen i förundersökningslagens 43 § 2 mom. 1 punkten, ”det av undersökningen framgått att något brott inte har begåtts”, ställer likväl snäva gränser för beslutfattandet. Bestämmelsen har tolkats så att polisen i fall som förutsätter bevisbedömning måste överlämna ärendet till åklagaren för prövning. I sådana fall får förundersökningen sålunda inte avslutas genom polisens beslut.

De vid förundersökningen förhörda polisernas berättelser skilde sig i vissa avseenden från varandra.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att eftersom ärendet var tolkbart i bevisningshänseende skulle det på de grunder som nämns i polisens beslut om förundersökningen snarare ha varit motiverat att överlämna ärendet till åklagaren än att avsluta förundersökningen genom polisens beslut. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att meddela undersökningsledaren sin uppfattning om saken (298/1/04).

Avbrytande av förundersökning

Klaganden kritiserade polisens förfarande i samband med förundersökningen av en misshandel. Det misstänkta brottet hade begåtts i oktober 1995 och polisen hade vid förundersökningen bl.a. hört den person som misstänktes för brottet, målsäganden och ett vittne. I februari 1996 beslöt polisen avbryta förundersökningen tills vidare. Enligt polisinrättningens utredning hade ärendet enligt den dåvarande undersökningsledaren uppenbarligen inte framskridit till ett sådant skede att ärendet hade kunnat överföras till åtalsprövning.

Efter att klaganden kontaktat polisinrättningen 2002 hade polisinrättningen åter upptagit undersökningen av fallet som misstanke om grov misshandel. Den misstänkta misshandeln hade då redan preskriberats men enligt polisinrättningens utredning gav målsägandens skador och sättet för utförande av misshandeln anledning att misstänka grov misshandel. Förundersökningen slutfördes år 2004. Åklagaren beslöt att inte väcka åtal med motiveringen att det inte lagts fram tillräcklig bevisning för att den misstänkte var den person som hade misshandlat målsäganden.

Det var fråga om huruvida polisen gjorde rätt när den avbröt förundersökningen år 1996 och att förundersökningen avbröts för en tid som inte närmare angavs, dessutom med beaktande av att undersökningen efter ca 6 ½ år (i detta fall den kvalificerade brottsformen) enligt vad som framgick av handlingarna återupptogs på basis av i det närmaste samma material.

Trots att kriterierna för avbrytande av en förundersökning inte närmare anges i lagstiftningen måste ett avbrytande baseras på godtagbara skäl. I sådana fall då det inte är fråga om ett s.k. ”mörkt mål” utan det faktiskt finns en misstänkt är det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skäl att vid prövningen av frågan huruvida förundersökningen skall avbrytas beakta bl.a. arten av det misstänkta brottet samt sannolikheten för att det eventuellt senare dyker upp nytt bevismaterial. Ju allvarligare brott det är fråga om, desto mera vägande skäl finns det för att fortsätta den aktiva undersökningen. Numera är det naturligtvis också skäl att beakta förundersökningslagens 9 § 2 mom. I ett fall som är osäkert i bevishänseende kan det beroende av situationen också vara ett bättre alternativ att överlämna målet till åklagaren för prövning än att avbryta undersökningen.

Det var fråga om ett synnerligen allvarligt brott. Åtminstone med beaktande av de resultat som den år 2002 återupptagna förundersökningen gav föreföll det som om inget avgörande nytt bevismaterial var att vänta, eftersom undersökningen avbrutits år 1996. I undersökningsmaterialet ingick ett läkarutlåtande om målsägandens

skador och flera förhörsprotokoll. Dessutom fanns det en misstänkt.

Biträdande justitiekanslern förenade sig om inrikesministeriets polisavdelnings åsikt att polisen inte borde ha avbrutit förundersökningen år 1996. Från rättslig synpunkt skulle det snarare ha varit skäl att slutföra förundersökningen och överföra ärendet till åklagaren för åtalsprövning. Biträdande justitiekanslern meddelade polisinrättningen sin uppfattning om saken (250/1/04).

En polisinrättnings hantering av en handling

Enligt vad som utretts i ett ärende hade polisen förlagt handlingar som gällde en undersökningsbegäran. Till följd av de oklara omständigheterna under vilka handlingarna förkommit kunde ingen enskild polisman klandras för felet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut polisinrättningen på vikten av att hantera handlingar omsorgsfullt (873/1/05).

Motivering av förundersökningsbeslut

En undersökningsledare hade beslutat att inte göra förundersökning med anledning av målsägandenas undersökningsbegäran med motiveringen att det inte fanns någon anledning att misstänka att de i undersökningsbegäran nämnda personerna gjort sig skyldiga till brott. I sin utredning till justitiekanslern med anledning av ett klagomål över beslutet hänvisade undersökningsledaren till beslutsmotiveringen och konstaterade till yttermera visso att åtalsrätten för några av de i undersökningsbegäran nämnda misstänkta brotten redan hade preskriberats vid tidpunkten för beslutet om förundersökningen. I beslutsmotiveringen nämndes inte att gärningarna hade preskriberats i straffrättsligt hänseende.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att om ett beslut att inte inleda förundersökning baseras på att åtalsrätten för det misstänkta brottet har preskriberats, skall detta tydligt framgå av beslutsmotiveringen. Det är viktigt att myndigheterna utförligt motiverar sina beslut bl.a. av den anledningen att det därigenom blir möjligt att kontrollera beslutsverksamheten.

Enligt en bestämmelse som trätt i kraft efter beslutet i fråga får målsäganden väcka åtal för ett brott om förundersökningsmyndigheten har beslutat att någon förundersökning inte görs. Vetskapen om huruvida åtalsrätten för ett misstänkt brott har preskriberats eller om orsaken till att någon förundersökning inte gjorts är avsaknaden av relevanta bevis kan sålunda numera ha betydelse för målsäganden också av den anledningen att han kan beakta detta när han överväger att utnyttja sin åtalsrätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut dessutom att om det beslutas att förundersökning inte skall göras på den grunden att den misstänkta gärningen redan är preskriberad i straffrättsligt hänseende, är det varken nödvändigt eller önskvärt att i förundersökningsbeslutet ta ställning till frågan om det finns bevis som förutsätter inledande av förundersökning eller inte.

Biträdande justitiekanslern meddelade den kriminalöverkommissarie som verkat som undersökningsledare sin uppfattning om vikten av att motivera förundersökningsbeslut. Se även s. 48 (113/1/05).

Undersökning av ett misstänkt polisbrott

Klaganden bad polisen undersöka misstanken att en polisman utsatt honom för ”godtycke och tortyr”. Klaganden påstod bl.a. att polisen utan lov hade trängt in i hans bostad, sövt honom med gas, stuckit honom med nålar och rotat i hans tillhörigheter.

Den kommissarie som tog emot undersökningsbegäran på polisstationen beslöt att förundersökning inte skulle inledas i ärendet eftersom det i enlighet med förundersökningslagens 2 § inte fanns skäl att misstänka att ett brott begåtts. Enligt beslutmotiveringen var brottsmisstanken i ärendet baserad enbart på antaganden som inte stöddes av konkreta bevis.

Polisinrättningen konstaterade i sitt yttrande att kommissarien inte hade fått avgöra frågan om förundersökning skulle inledas. Han borde ha överfört ärendet till behörig åklagarmyndighet för sådana åtgärder som förutsätts i anvisningarna om undersökning av polisbrott.

Biträdande justitiekanslern förenade sig om polisinrättningens åsikt. Polisen har inte behörighet att besluta om inledande av förundersökning med anledning av polisbrott, utan beslutanderätten i sådana ärenden tillkommer i enlighet med förundersökningslagens 14 § 2 mom. allmänna åklagaren.

Om polisen får en anmälan om polisbrott skall anmälan enligt lagen alltid överföras till åklagaren i dennes egenskap av undersökningsledare. Avsikten med arrangemanget är dels att förundersökningen inte skall påverkas av den misstänktes ställning och dels att bevara förtroendet

för förundersökningens opartiskhet i brottmål som berör polisen själv. Av denna anledning är lagens bestämmelser om undersökningsarrangemanget i fråga ovillkorliga.

Polisinrättningen uppmärksammade kommissarien på att polisen inte har behörighet att besluta om inledande eller avslutande av förundersökning om en polisman misstänks eller påstås ha gjort sig skyldig till brott. Ärendet föranledde sålunda inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (560/1/05).

En misstänkt persons rätt att ge slutyttrande vid förundersökning

Polisen hade inte berett en misstänkt tillfälle att innan förundersökningen avslutades yttra sig om förundersökningsmaterialet, trots att den misstänktes biträde uttryckligen bett om detta. Enligt polisinrättningens utredning var orsakerna brister i informationsgången. Biträdets begäran hade inte kommit till undersökningsledarens eller dennes ställföreträdares kännedom.

I förundersökningslagens 42 § föreskrivs att innan förundersökningen avslutas skall parterna beredas tillfälle att till förundersökningsmyndigheten ge sin utsaga om det material som upptagits vid förundersökningen, om detta är ägnat att påskynda eller underlätta ärendet vid domstol. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte utgående från den utredning som han hade tillgång till kunde bedöma om ett slutyttrande i ärendet på det sätt som avses i förundersökningslagens 42 § hade varit ägnat att påskynda eller underlätta handläggningen av ärendet vid domstol. Inte heller bestämmelsens ordalydelse innebär någon skyldighet att på begäran bereda en part tillfälle att ge ett slutyttrande, om detta inte har den nytta som nämns i paragrafen. I laglighetsövervakarens praxis har det emellertid konstaterats att en part som uttryckligen ber att få ge ett slutyttrande skall få ge ett sådant.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att när en part uttryckligen vill yttra sig om förundersökningsmaterialet är det möjligt att parten har något sådant att yttra om ärendet som kan vara till nytta för åklagarens bedömning eller som kan ge undersökningsledaren skäl att överväga att göra ytterligare någon undersökning. Att en part på begäran bereds tillfälle att ge ett slutyttrande kan ha betydelse också för hur hederligt och opartiskt parten uppfattar förfarandet. I första hand innebär det inte heller någon betydande olägenhet att ge parten en sådan möjlighet. Det är närmast fråga om att färdigställandet av förundersökningen eventuellt kan fördröjas. Eftersom vanligen endast några veckor reserveras för slutyttrandet kan det därav orsakade dröjsmålet i de flesta fall inte anses vara betydande.

Med beaktande av att förundersökningslagen inte uppställer någon ovillkorlig skyldighet att alltid på begäran bereda en part tillfälle att ge ett slutyttrande och att det enligt vad som utretts i detta fall snarare var fråga om avbrott i informationsgången, vilket polisinrättningen meddelat att den kommer att ge akt på, än en negativ inställning till begäran om att få ge ett slutyttrande, föranledde ärendet inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han för kännedom meddelade polisinrättningen sin uppfattning om förfarandet att bereda en part tillfälle att ge ett slutyttrande (130/1/05).

Omsorgsfullhet vid hanteringen av en brottsanmälan

En polisinrättningen hade först efter sexton veckor registrerat en brottsanmälan som gällde ett brott som en polisman misstänktes ha begått. Enligt polisens utredning var orsaken till dröjsmålet att målsägandens brottsanmälan hade sammanblandats med en annan handling. En polisman hade av en händelse hittat anmälan när han på sin förmans arbetsbord letade efter en annan handling.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på vikten av omsorgsfullhet vid hantering av brottsanmälningar. Trots att felet betraktat som ett enskilt fall i och för sig var förståeligt är det med tanke på förtroendet för förundersökningen särskilt viktigt att iaktta omsorgsfullhet vid undersökning av brott som en polisman misstänks ha begått (1143/1/05).

Registrering av en grund för gripande

Enligt en rapport om ett gripande hade polisen gripit en person som två gånger avlägsnat sig från polishuset men varje gång återvänt. Som grund för gripandet hade registrerats polislagens 20 § 3 mom. I motiveringen till rapporten om gripandet och tagandet i förvar hade inte nämnts några omständigheter som entydigt tydde på att gripandet hade kunnat baseras på det uppgivna lagrummet. Polisen hänvisade i sin utredning som motivering till gripandet också till polislagens 14 §.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att han inte på basis av den utredning som han haft tillgång till såg några rättsliga grunder för att bedöma om polisen överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid polisinrättningen på vikten av att vederbörligen registrera grunderna för gripanden. Se även s. 49 (556/1/06).

Polisens och en hälsocentralläkares förfarande

Polisens förfarande i ett ärende i enlighet med mentalvårdslagen refereras närmare på s. 143 (1343/1/04).

En tjänstemans uppträdande

Klagandena uppgav att en polischef hade vägrat samtala med dem och uppmanat dem att söka läkarvård. Polischefen medgav att han gett klagandena rådet att vända sig till en läkare. Polischefen motiverade sitt förfarande genom att hänvisa till att polisen enligt polislagen har rådgivningsskyldighet.

Klagandena hade enligt utredningen i flera års tid gjort brottsanmälningar på grund av de misstänkte ofog och vissa andra brott. Det aktuella fallet hade samband med en sådan brottsanmälan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av klagomålet att en tjänsteman i sin kundbetjäning i första hand skall avhålla sig från att uttala sig om kunders hälsotillstånd. Beroende på i vilket sammanhang ett sådant råd ges kan det – också om det eventuellt är välmenande – uppfattas som synnerligen kränkande.

I ärendet framgick ingenting som tydde på att polischefen genom sin uppmaning att uppsöka läkarvård ville kränka klagandena men biträdande justitiekanslern ansåg likafullt att förfarandet, med beaktande av situationen då uppmaningen gavs, kunde ifrågasättas med beaktande av den finkänslighetsprincip som polisen förutsätts iaktta i sin verksamhet. Se även s. 49 (651/1/05).

Registrering av en brottsanmälan och innehållet i förundersökningsbeslut

Polisen hade först år 2004 registrerat en brottsanmälan som den fått hösten 2002. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på skyldigheten att enligt 1 § i förordningen om förundersökningen och tvångsmedel registrera en brottsanmälan utan dröjsmål. Han konstaterade i sitt beslut att inhämtande av preliminär utredning inte är en rättsligt godtagbar grund för att uppskjuta registrering av en anmälan. Registreringen av en anmälan och bedömningen av förutsättningarna för att inleda förundersökning är två separata åtgärder.

Undersökningsledaren hade i det förundersökningsbeslut som han senare fattade i ärendet motiverat sin åsikt med att det inte var fråga om något brott. I beslutet hade emellertid inte nämnts att innebörden av beslutet var att någon förundersökning inte skulle inledas i ärendet, vilket också framgick av polisinrättningens yttrande. I beslutet nämndes inte heller vilken bestämmelse det baserades på, dvs. beslutets rättsliga grund. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare sin uppfattning att innehållet i ett avgörande klart skall framgå av förundersökningsbeslutet och att det lagrum som beslutet baseras på skall nämnas i avgörandet. Se även s. 49 (443/1/05).

Beslut om ett förundersökningsbiträdes behörighet och motivering av beslutet

Undersökningsledaren hade beslutat att en advokat inte fick vara biträde för två misstänkta i samma brottsserie. Som motivering nämnde undersökningsledaren förundersökningslagens 45 § 2 mom. 2 punkten. Enligt bestämmelsen får den inte vara biträde i ett enskilt fall som i ett ärende som gäller det brott som undersöks eller ett brott som har direkt samband med det är biträde för någon annan som misstänks för brott, om uppgiften som biträde för parten kan antas väsentligt försvåra utredningen av saken. Undersökningsledaren motiverade sitt beslut i så allmänna ordalag att man rent av kunde få den uppfattningen att biträdet enligt undersökningsledarens uppfattning aldrig kunde uppträda som biträde för två misstänkta i samma brottshelhet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en undersökningsledare skall motivera sitt beslut så att också en utomstående utgående från motiveringen kan kontrollera beslutets lagenlighet. I detta avseende räcker det inte att enbart citera abstrakta rättsfakta som har samband med bestämmelsen, utan i beslutet skall dessutom uppges de konkreta fakta som enligt undersökningsledarens uppfattning motsvarar

dem. Undersökningsledaren borde i fallet ha konkretiserat på vilken grund han bedömde att den omständigheten att advokaten biträdde två misstänkta personer väsentligt skulle ha försvårat utredningen av saken på det sätt som avses i förundersökningslagens 45 § 2 mom. 2 punkten.

Undersökningsledaren konstaterade i sin utredning att han inte hade kunnat godkänna den i beslutet nämnde advokaten som biträde av den anledningen att han ville kunna garantera att förundersökningen inte i onödan försvårades eller fördröjdes. I den bestämmelse i förundersökningslagen som undersökningsledaren tillämpade föreskrivs emellertid inte att undersökningsledarens bedömning av ett biträdes förväntade agerade skulle ha någon betydelse för bedömningen av biträdets behörighet.

En parts rätt att välja sitt biträde är ett viktigt element i en rättvis rättegång som tryggas i grundlagens 21 §. Enligt artikel 6.3 i Europeiska människorättskonventionen har den som anklagats för ett brott rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han själv har utsett. Härav följer bl.a. att de i förundersökningslagen angivna grunderna för vägran att låta en person uppträda som biträde inte får tolkas extensivt. En lagtillämpning som ställer sig positiv till de grundläggande rättigheterna talar snarare för en snäv tolkning av regleringen i fråga. När undersökningsledaren bedömer om den omständigheten att en för två brott misstänkt persons biträde väsentligt kan antas försvåra utredningen av saken på det sätt som avses i förundersökningslagen, skall han utöver intresset att utreda brottet beakta att vägran att godkänna biträdets behörighet innebär ett ingrepp i den misstänktes rätt att utse sitt biträde. Rätten att utse sitt biträde är en grundläggande och mänsklig rättighet.

På basis av utredningen ansåg biträdande justitiekanslern att det inte fanns några rättsliga grunder för bedömningen att den kommissarie som verkat som undersökningsledare i denna egenskap skulle ha överskridit sin prövningsrätt. Han meddelade emellertid för kännedom kommissarien sin uppfattning om tillämpningen av förundersökningslagens 34 § 2 mom. 2 punkten och om vikten att motivera beslut som gäller biträdens behörighet. Se även s. 48 (819/1/05).

Ett biträdes särskilda behörighet vid förundersökning

En kriminalkommissarie vid centralkriminalpolisen hade i egenskap av undersökningsledare beslutat att två jurister var jäviga att vid en förundersökning uppträda som biträden för en misstänkt person. I sina meddelanden om beslutet till advokaterna hade kriminalkommissarien konstaterat att det i ärendet framkommit att ”viktiga uppgifter om det brott som undersöktes” hade ”läckt ut från det ena biträdet till det andra biträdet som eventuellt skulle överta brottmålet” samt nämnt förundersökningslagen 45 § som jävsgrund, utan att närmare precisera vilken bestämmelse han tillämpat.

Kriminalkommissarien uppgav i sina utredningar att besluten baserats på den nämnda paragrafens 2 mom. 2 punkten, enligt vilken den inte får vara biträde i ett enskilt fall som i ett ärende som gäller det brott som undersöks eller ett brott som har ett direkt samband med det är biträde för någon annan som misstänkts för brott, om uppgiften som biträde för parten kan antas väsentligt försvåra utredning av saken. Eftersom det inte framgått av utredningen att någondera juristen varit biträde i ett ärende som gällde ett annat brott som undersöktes eller ett brott som hade ett direkt samband med ett sådant brott, kunde juristerna inte anses vara jäviga med stöd av det nämnda lagrummet. Jävsbeslutet hade inte kunnat baseras heller på någon annan punkt i förundersökningslagen 45 §, som kriminalkommissarien uppgav som grund för sitt beslut, eftersom kriminalkommissarien i sina meddelanden om beslutet nämnde att det ena biträdet skulle ha läckt uppgifter om det brott som undersöktes till den jurist som eventuellt skulle överta ärendet.

De i förundersökningslagen angivna grunderna för vägran att låta en person uppträda som biträde får inte tolkas extensivt. En lagtillämpning som ställer sig positiv till de grundläggande rättigheterna talar snarare för en snäv tolkning av regleringen. En parts rätt att välja biträde utgör ett viktigt element i en rättvis rättegång som tryggas i grundlagens 21 §. I artikel 6.3 i Europeiska människorättskonventionen föreskrivs dessutom att den som anklagats för ett brott har rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han själv har utsett.

Motiveringarna i de meddelanden som kriminalkommissarien sände till juristerna om sina beslut var dessutom avfattade i alltför generella ordalag särskilt med beaktande av att kriminalkommissarien som grund för sitt beslut endast hänvisat till förundersökningslagens 45 § som reglerar biträdens behörighet, utan att närmare ange vilken punkt i paragrafen som låg till grund för avgörandet. Biträdande justitiekanslern

nämnde också att en omsorgsfullare motivering av beslutet sannolikt skulle ha inneburit att beslutsfattaren insåg att beslutet var ohållbart från rättslig synpunkt och sålunda resulterat i ett annorlunda avgörande.

Med beaktande av att centralkriminalpolisen redan med anledning av ett klagomål från en av juristerna i fråga hade uppmärksammat kriminalkommissarien på den korrekta tillämpningen av bestämmelsen om biträdens särskilda behörighet och med beaktande av att en av juristerna i sitt klagomål till justitiekanslern framförde i grunden samma kritik mot kriminalkommissariens beslutsfattande, föranledde ärendet inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han sände kriminalkommissarien en kopia av sitt beslut. Se även s. 48 (362/1/05 och 418/1/06).

Rätten att vara närvarande vid husrannsakan och meddelande om husrannsakan

Klaganden hade inte getts tillfälle att vara närvarande då polisen gjorde husrannsakan i hans hem. Polisen underrättade klaganden om husrannsakan genom att lämna efter sig en lapp med klockslaget då husrannsakan gjorts och en uppmaning att kontakta polisen.

I tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. föreskrivs att den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen skall beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen. Har varken någon av dem som här nämns eller ett av dem tillkallat vittne varit närvarande vid förrättningen, skall den hos vilken husrannsakan företogs utan dröjsmål underrättas om förrättningen.

Enligt polisens utredning var det fråga om ett ärende som inte tålde uppskov, eftersom man letade efter narkotika.

I laglighetsövervakarens praxis har tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. tolkats så att den hos vilken husrannsakan företas skall beredas tillfälle att vara närvarande om detta inte fördröjer förrättningen. Också i den juridiska litteraturen anses det att bestämmelsen skall tolkas så att den hos vilken husrannsakan företas skall kallas till platsen om detta inte fördröjer förrättningen. Genom sådan öppenhet kan man förebygga påståenden om missbruk i samband med husrannsakan. Närvarorätten är sålunda ägnad att öka förtroendet för polisens verksamhet.

Tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. innebär ett undantag från huvudregeln, dvs. närvarorätten, och skall sålunda tolkas snävt eftersom det i sista hand är fråga om skyddet för privatlivet och hemfriden som hör till de grundläggande rättigheterna. Den hos vilken husrannsakan företas kan sålunda förvägras närvarorätt endast om hans närvaro i det konkreta fallet skulle fördröja förrättningen och äventyra dess syfte. Ett antagande om att förrättningen eventuellt kunde fördröjas berättigar inte polisen att förvägra den hos vilken husrannsakan företas rätt att närvara vid förrättningen.

Eftersom polisen inte ens försökt få tag på bostadens innehavare kunde polisen inte veta om dennes närvaro på ett avgörande sätt skulle ha fördröjt förrättningen. Polisens förklaring att klaganden inte kunde ges möjlighet att närvara vid husrannsakan på grund av att detta skulle ha fördröjt förrättningen kunde sålunda i detta fall kritiseras.

I tvångsmedelslagen regleras inte närmare hur meddelandet om husrannsakan skall ges och inte heller vad meddelandet skall innehålla. Det fanns sålunda i detta fall inga rättsliga grunder för att anse att polisinrättningens meddelande till klaganden stred mot tvångsmedelslagen. Biträdande justitiekanslern förenade sig emellertid om länsstyrelsens polisavdelnings yttrande enligt vilket det från informationssynpunkt skulle ha varit bäst att för ändamålet använda en blankett varav det klart hade framgått att husrannsakan gjorts av polisen, samt kontaktuppgifter till dem som utfört respektive beslutat om åtgärden.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom polisinrättningen sina synpunkter på tolkningen av bestämmelsen om närvarorätt vid husrannsakan och om sättet för meddelande om husrannsakan (413/1/05).

Dröjsmål med förundersökning

Förundersökningen med anledning av misstänkt polisbrott hade tagit ett år och åtta månader i anspråk. Enligt vad som utretts hade under förundersökningen inte vidtagits andra egentliga åtgärder än att två misstänkta polismän hade förhörts.

Med beaktande av de få undersökningsåtgärderna hade förundersökningen inte gjorts utan dröjsmål på det sätt som förundersökningslagens 6 § förutsätter. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att dröjsmål med förundersökningen dels är problematisk med tanke på

parternas rättssäkerhet och dels också ägnad att undergräva det allmänna förtroendet för undersökningen av misstänkta polisbrott.

Brottsutredarna hade haft andra arbetsuppgifter som de prioriterat framför undersökningen i fråga. Dessutom hade ärendet efter de egentliga undersökningsåtgärderna varit lagt åt sidan i drygt tio månader för inväntande av ett yttrande som undersökningsledaren begärt från länsstyrelsens polisavdelning. Begäran om yttrandet kunde inte anses vara sakenligt redan av den anledning att den avsåg en rättslig bedömning av de misstänkta polisernas handlande. En sådan bedömning hör snarare till undersökningsledarens och åklagarens än till polisavdelningens uppgifter. Länsstyrelsens polisavdelning meddelade i sitt svar att den inte kunde ge något yttrande på basis av de uppgifter som framgick av begäran och att det inte var polisavdelningens sak att göra en sådan bedömning.

Länsstyrelsens polisavdelning kunde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte på ett från rättslig synpunkt godtagbart sätt motivera varför den inte hade reagerat på begäran om yttrande förrän drygt tio månader efter att den framställts. På basis av det som framkommit vid utredningen borde polisavdelningen ha varit medveten om att undersökningen av det misstänkta polisbrottet stod stilla i väntan på svar. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara motstridigt att den största fördröjningen av undersökningen i detta fall åtminstone indirekt berodde på långsamhet i polisens länslednings egen verksamhet, trots att det är länsledningen som skall övervaka att den lokala polisen sköter sina förundersökningar utan dröjsmål samt trots att den enligt anvisningarna om undersökning av misstänka polisbrott också skall se till att undersökningen av sådana brott inleds utan dröjsmål. En bidragande orsak till dröjsmålet med förundersökningen var också att både undersökningsledaren och utredaren hade bytts medan förundersökningen pågick. Det framgick att utredaren inte hade informerats om att en ny undersökningsledare hade förordnats för ärendet och att undersökningsledaren inte heller hade informerats om att ärendet sköttes av en ny utredare, vilket stred mot anvisningarna som förutsätter ett aktivt samarbete mellan undersökningsledaren och utredaren när det gäller undersökningen av misstänkta polisbrott.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen och åklagarämbetet på skyldigheten att göra förundersökning utan onödigt dröjsmål. Dessutom uppmärksammade han länsstyrelsens polisavdelning på de synpunkter som han i sitt beslut anfört i fråga om dess verksamhet. Biträdande justitiekanslern sände sitt beslut för kännedom till riksåklagaren och inrikesministeriets polisavdelning (258/1/06).

Övrigt ställningstagande

Förhör med en berusad person

Polisen hade i sju timmar förhört klaganden som misstänkt för grovt rattfylleri, efter att det konstaterats att alkoholhalten i klagandens blod var 2.07 promille och en rättsläkare konstaterat att klagandens medvetande, uppträdande, tankeförmåga och sinnestillstånd var normala.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte i det fall som klagomålet avsåg, med beaktande av den nämnda kliniska undersökningen av klagandens berusningstillstånd, på rättsliga grunder kunde bedöma om polisen handlat i strid med bestämmelserna eller polisens interna anvisningar om förhör med berusade eller i något annat avseende klandervärt. Polisen var inte heller skyldig att i förhörsprotokollet anteckna den förhördes hälsotillstånd eller ge honom möjlighet att senare på nytt granska sin berättelse, eftersom polisens skyldighet i detta avseende i enlighet med 12 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel samt polisens interna anvisningar gäller endast situationer där någon förhörs trots att han inte kan antas förstå innebörden av ett förhör.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut emellertid att man i allmänhet bör förhålla sig restriktivt till förhör av berusade personer. Utgångspunkten bör vara att den förhörde dels på det sätt som avses i 12 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel skall förstå innebörden av förhöret och dels också att den förhörde förstår innebörden av det som han berättar. Frågan om förhör kan hållas med en berusad person måste i sista hand avgöras i det enskilda fallet, dels med beaktande av utredningsintresset och dels med beaktande av individens rättssäkerhetsintresse i den aktuella situationen.

Betydelsen av det som en person berättar vid en förundersökning accentueras av det faktum att förhörsprotokollet ligger till grund för åklagarens beslut och i undantagsfall kan ha betydelse som bevis också vid rättegången. När andra än misstänkta förhörs måste det också beaktas att de som blir personligen förhörda under en förundersökning yttrar sig under straffrättsligt ansvar.

Biträdande justitiekanslern föreslog att inrikesministeriets polisavdelning överväger att utfärda anvisningar om att förhöraren skall göra en anteckning om saken i förhörsprotokollet om han märker att den förhörde är påverkad av alkohol eller narkotika. Dessutom kan det finnas anledning att utfärda anvisningar om att det vid förhör med en berusad person är skäl att dokumentera orsaken till att det ansetts vara motiverat att hålla förhöret trots den förhördes berusning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan man utifrån sådana anteckningar i efterhand bedöma förhörsberättelsens tillförlitlighet. Om förhöraren är skyldig att göra sådana anteckningar förbättras också kontrollen av förhörsförfarandet, vilket i sin tur leder till att förhöraren överväger om det är motiverat att förhöra en berusad person.

Biträdande justitiekanslern föreslog också att ministeriet överväger att utfärda rekommendationer om bedömning av berusningsgraden hos personer som skall förhöras samt eventuella allmänna kriterier till stöd för bedömningen av om det är sakligt att förhöra en berusad person (72/1/04).

Räddningsväsendet

Meddelande

Upprättande av utnämningspromemoria och meddelande om utnämningsbeslut

I ett ärende var det fråga om tillsättning av fem tjänster vid Räddningsinstitutet. Till tre av utnämningsbesluten hade fogats korta motiveringar i vilka redogjordes för den utnämndes meriter och till utnämningshandlingarna för fyra tjänster hade fogats sammanställningar av sökandenas meriter. Inte i fråga om en enda utnämning hade sökandenas meriter och lämplighet jämförts sinsemellan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det med tanke på efterhandsbedömningen av förfarandets saklighet är väsentligt att utnämningsärendet är tillräckligt noggrant dokumenterat. I de fall som avsågs i klagomålet framgick utnämningsgrunderna inte av handlingarna. I det meddelande om tillsättningarna som sändes sökandena nämndes inte heller alla de uppgifter som statstjänstemannaförordningens 14 § förutsätter. Räddningsinstitutet uppmärksammades på vikten av att upprätta sakliga utnämningspromemorior och motivera beslut samt på de uppgifter som skall ingå i meddelanden som sänds till andra sökande än den utnämnde (862/1/04).

Befolkningsregistercentralen

Övrigt ställningstagande

Anteckning i befolkningsdatasystemet om barns religiösa ställning

Justitiekanslerns beslut om anteckning i befolkningsdatasystemet av ett under ettårigts barns religiösa ställning refereras i avsnittet om grundläggande och mänskliga rättigheter, s. 52 (961/1/04).

Nödcentralsverket

Meddelande

En nödcentrals förfarande

Biträdande justitiekanslern beslöt undersöka en nödcentrals förfarande i en situation där flera personer per telefon försökt kontakta centralen för att larma hjälp till en olycksplats. De hade inte lyckats få kontakt med nödcentralen. Det var svårt att i efterhand utreda orsaken till detta. Av utredningen framgick det emellertid att nödcentralen vid tidpunkten för händelsen var underbemannad på grund av sjukdomsfall. Dessutom var en jourhavande upptagen på grund av EU:s jordbruksministermöte som hölls samtidigt. Nödcentralen uppgav att den inte hade möjlighet att inkalla ersättare vid sjukdomsfall. Biträdande justitiekanslern meddelade inrikesministeriet att målsättningen att nödcentralerna snabbt skall svara på nödmeddelanden kan äventyras om nödcentralerna inte har möjlighet att få tilläggspersonal ens i situationer där flera jourhavande samtidigt har förhinder. Biträdande justitiekanslern framhöll att det i sista hand är fråga om medborgarnas säkerhet och att resursfrågan därför också måste ses ur rättsligt perspektiv (8/50/06).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Kemi härads polisinrättning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 25.1.2006 polisinrättningen i Kemi härad. Under

inspektionen diskuterades inrättningens interna laglighetskontroll, den allmänna ordningen och säkerheten samt tillgången på polisservice i häradets olika delar, brottsundersökningens kvalitet och snabbhet samt polisens samarbete med olika referensgrupper. Dessutom diskuterades behandlingen av anmälningar om brott som misstänktes ha rasistiska motiv.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (32/51/05).

Kemi magistrat

Biträdande justitiekanslern inspekterade 25.1.2006 Kemi magistrat. Han bekantade sig med magistratens uppgifter och verksamhet i allmänhet och i synnerhet med kontrollen av intressebevakningen, myndighetssamarbetet samt frågor gällande vigsel av personer med utländsk bakgrund och ändring av befolkningsdata (31/51/05).

Hyvinge magistrat

Biträdande justitiekanslern inspekterade 16.2.2006 Hyvinge magistrat. Under besöket diskuterades framför allt införande av utlänningars personuppgifter i befolkningsdatasystemet, undersökning av äktenskapshinder och vigsel av utlänningar samt kontroll av intressebevakarnas verksamhet.

Det konstaterades vara svårt att i en vigselsituation kontrollera utlänningars personuppgifter. Under samtalet framgick att Hyvinge magistrat följer en annan linje än andra magistrater såtillvida att den inte förutsätter någon som helst utredning av utlänningars identitet före vigseln. Endast magistratens chef viger asylsökande. Magistratens chef uppgav att det från hans synpunkt räcker som utredning att maken har en viss uppfattning om den andra makens identitet samt att denna motsvarar de dokument som uppvisats. Vid magistraten förekom också andra åsikter om nivån på kontrollen av utlänningars identitet. Under samtalet framgick det att Utlänningsverket hade varit i kontakt med magistratens personal och att det förekommit meningsskiljaktigheter mellan Utlänningsverket och magistraten i fråga om nivån på identitetskontrollen. Biträdande justitiekanslern anförde som sin åsikt att man ur äktenskapslagstiftningen kan härleda kravet att identiteten skall kontrolleras så tillförlitligt som möjligt innan parterna vigs (1/51/06).

Huvudstadsregionens enhet för förbehandling av ekobrott

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 28.3.2006 med huvudstadsregionens enhet för förbehandling av ekobrott, som lyder under polisens länsledning i Södra Finlands län. Enheten informerade om ekobrottsundersökningens organisation och tillstånd i huvudstadsregionen (9/51/06).

Lovisa härads polisinrättning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 7.3.2006 Lovisa härads polisinrättning. Under inspektionen diskuterades inrättningens interna laglighetskontroll, den allmänna ordningen och säkerheten, tillgången på polisservice i häradets olika delar, brottsundersökningens kvalitet och snabbhet samt polisens samarbete med olika referensgrupper. Inspektionen föranledde inga åtgärder (5/51/06).

Centralkriminalpolisen

Biträdande justitiekanslern inspekterade 4.4.2006 centralkriminalpolisen. Under inspektionen diskuterades den interna laglighetskontrollen, informationsverksamheten samt underrättelsesamarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet. Utifrån på förhand rekvirerade förundersökningsbeslut diskuterades frågor som gällde motivering av beslut (7/51/06).

Lapplands länsstyrelses polisavdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 29.8.2006 polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län. Under besöket inspekterades framför allt polisavdelningens laglighetskontroll av häradenas polisinrättningar och de iakttagelser som gjorts i samband därmed (11/51/06).

Centralkriminalpolisens norra avdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 29.8.2006 centralkriminalpolisens norra avdelning. Under inspektionen diskuterades framför allt laglighetskontrollen inom enheten. Utifrån förundersökningsbeslut som rekvirerats på för-

hand diskuterades frågor som gällde motivering av beslut (13/51/06).

Rörliga polisens enhet i Rovaniemi

Biträdande justitiekanslern granskade 29.8.2006 rörliga polisens enhet i Rovaniemi. I samband med inspektionen gavs information om enhetens verksamhet och om samarbetet med den lokala polisen (14/51/06).

Skyddspolisens norra regionala enhet

Biträdande justitiekanslern inspekterade 29.8.2006 skyddspolisens norra regionala enhet. Vid inspektionen behandlades utöver laglighetskontrollen enhetens praktiska verksamhet och förfaranden (12/51/06).

Helsingfors polisinrättnings ledningscentral

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 11.9.2006 med Helsingfors polisinrättnings ledningscentral som inlett sin verksamhet i september. Under besöket behandlades framför allt ledningscentralens verksamhet i samband med ASEM-mötets säkerhetsarrangemang. Under besöket bekantade sig biträdande justitiekanslern också med händelserna under den ett par dagar tidigare, i Helsingfors centrum ordnade och i ett tidigt skede avbrutna demonstrationen genom att samtala både med poliser som deltagit i polisoperationen och med demonstranter som anhållits (18/51/06).

Västra Finlands länsstyrelse

Biträdande justitiekanslern bekantade sig med länsstyrelsen i Västra Finlands län då han 30-31.10.2006 besökte och inspekterade den. Under besöket bekantade han sig med samtliga avdelningars verksamhet och fick redogörelser för avdelningarnas aktuella situation. Under inspektionen behandlades frågor som gällde länsstyrelsens styrning och övervakning av olika verksamhetsområden. Dessutom behandlades bl.a. förvaltningsavdelningens koordinerande roll för behandlingen av klagomål inom olika verksamhetsområden och andra rättssäkerhetsärenden.

Vidare behandlades frågor som gällde utveckling av effektiviteten och informationsgången i samarbetet mellan länsstyrelsen och justitiekanslersämbetet i frågor gällande laglighetskontrollen samt undvikande av överlappningar (26/51/06).

Västra Finlands länsstyrelses polisavdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 30.10.2006 polisavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län. Under inspektionen behandlades framför allt polisavdelningens laglighetskontroll av häradenas polisinrättningar samt i samband därmed gjorda iakttagelser (22/51/06).

Västra Finlands länsstyrelses räddningsavdelning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 31.10.2006 räddningsavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län. Under inspektionen behandlades bl.a. frågor som gällde det regionala räddningsväsendet och inledandet av nödcentralernas verksamhet. Räddningsavdelningen tog upp det praktiska problemet med den bristfälliga regleringen av systemet med avtalsbrandkårer, vilket räddningsavdelningen ansåg vara ett problem bl.a. med tanke på brandmännens rättssäkerhet. Biträdande justitiekanslern underrättade inrikesministeriets räddningsavdelning om saken (23/51/06).

Situationen vid Nödcentralsverket

Biträdande justitiekanslern deltog i ett möte 13.11.2006 som ordnades av den uppföljningsgrupp som ministeriet tillsatt på grund av problem i Nödcentralsverkets verksamhet. Vid mötet redogjorde biträdande justitiekanslern för sina egna iakttagelser i fråga om Nödcentralsverkets/nödcentralernas verksamhet och fick information om de åtgärder som vidtagits i syfte att lösa problemen (27/51/06).

Försvarsministeriets ansvarsområde

Utlåtanden och framställningar

Betänkandet av kommissionen med uppgift att bereda ett förslag till lagstiftning om det frivilliga försvaret

Försvarsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av kommissionen med

uppgift att bereda ett förslag till lagstiftning om det frivilliga försvaret (försvarsministeriet, kommittébetänkande 2006:1). I betänkandet förslås att det stiftas en lag om frivilligt försvar. Enligt betänkandet skall huvudvikten läggas vid regleringen av försvarsutbildningen och vid bestämmelser om förmåner och skyldigheter för dem som deltar i frivilligverksamheten. Föreningen Försvarsutbildning rf föreslås få offentligrättslig status som Försvarsutbildningsföreningen. Behovet av en ny lag motiveras med den ökande frivilligverksamheten samt med försvarsmaktens strukturförändring.

I samband med den nya lagen föreslås tekniska ändringar i lagen om försvarsmakten, lagen om gränsbevakningsväsendet, värnpliktslagen, lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor, lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen, polislagen, lagen om olycksfall i militärtjänst, arbetarskyddslagen, strafflagens 45 kap. samt i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådets och riksdagens justitieombudsman.

Justitiekanslern föreslog i sitt utlåtande att det övervägs om det är skäl att innan den nya lagen stiftas närmare utreda lagförslagets betydelse för Åland och för där bosatta finska medborgare som har, respektive inte har hembygdsrätt. Dessutom föreslog han att det närmare utreds om också lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman behöver ändras på det sätt som föreslås i betänkandet.

I övrigt observerade justitiekanslern inte i kommissionens förslag någonting som han hade anledning att särskilt uppmärksamma i egenskap av laglighetsövervakare. Enligt justitiekanslerns uppfattning utgör kommissionens betänkande en stabil grund för lagstiftningen om frivilligt försvar. Justitiekanslern ansåg också att motiveringen var sakenlig i fråga om lagstiftningsordningen (5/20/06).

Totalrevidering av värnpliktslagen

Enligt 1 § 1 mom. i lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1999) befrias justitiekanslern från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller bl.a. försvarsmakten. Det är i första hand riksdagens justitieombudsman som övervakar lagligheten i sådana ärenden. Av denna anledning behandlade justitiekanslern i sitt utlåtande om en totalrevidering av värnpliktslagen (KB 2006:2) närmast ärenden där det i enlighet med grundlagens 108 § är fråga om att ta ställning till frågor om de grundläggande rättigheterna. Dessutom bedömde justitiekanslern utkastet till värnpliktslag med beaktande av det i grundlagens 80 § ingående bemyndigandet att utfärda förordningar.

82 §. Reservisters tjänstgöring vid storolyckor och i andra allvarliga situationer

I lagförslagets 82 § föreslås en bestämmelse om inkallande av reservister till tjänstgöring vid storolyckor och i andra allvarliga situationer. I 8 kap. (Tjänstgöring som inte baserar sig på skyldigheten att försvara landet) i det utkast till värnpliktslag som ingår i kommittébetänkandet föreslås en bestämmelse enligt vilken republikens president på framställning av statsrådet kan besluta att huvudstaben förordnar att reservister skall tjänstgöra i uppgifter som motsvarar den utbildning som de fått inom försvarsmakten, om detta är nödvändigt i sådana situationer som avses i (den föreslagna) beredskapslagens 3 § 4 punkten.

I lagförslaget hänvisades till beredskapslagskommissionens betänkande (KB 2005:2) och till definitionen av begreppet undantagsförhållanden i lagförslagets 3 § 4 punkten.

Skyldigheten att försvara landet framgår av grundlagen. Enligt grundlagens 127 § 1 mom. är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Innebörden av skyldigheten att försvara landet anges inte närmare i grundlagen, men enligt betänkandet av kommissionen för revidering av värnpliktslagen (s. 6) omfattar skyldigheten utöver militärt försvar även andra sätt att försvara fosterlandet och biträda i samband därmed.

Såsom också kommissionen anser i sitt betänkande råder det inget tvivel om att inkallandet av reservister till tjänst vid storolyckor och i andra allvarliga situationer inte är baserat på grundlagens 127 § om skyldigheten att försvara landet. Ett grundläggande krav är därför att det i lagen tas in en uttrycklig bestämmelse om saken. Detta räcker emellertid inte i sig. Eftersom det är fråga om en bestämmelse som för den i lagen nämnda gruppen av medborgare innebär betydande och allvarliga funktionsbegränsningar och å andra sidan också handlingsförpliktelser, är det skäl att granska grunderna för bestämmelsen och dess syfte, lagstiftningsordningen och reservisternas

tjänstgöringsskyldighet i andra avseenden än vad som föreskrivs i grundlagens 127 § mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som i grundlagens 2 kap. tryggas för alla.

Som undantagsförhållanden anses enligt 3 § 4 punkten i det utkast till beredskapslag som ingår i beredskapslagskommissionens betänkande en synnerligen allvarlig storolycka, omedelbart följdtillstånd efter den samt en pandemi som kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. I detaljmotiveringen till lagutkastet konstaterades det som en definitionsfråga att enligt lagen om undersökning av storolyckor (373/1985) avses med en storolycka en olycka som bör anses vara särskilt allvarlig på grund av antalet döda eller skadade eller skador på miljön eller egendom. Den definition som föreslås i beredskapslagens 3 § 4 punkten är snävare än den som ingår i lagen om undersökning av storolyckor. Med en synnerligen allvarlig storolycka avses enligt detaljmotiveringen en storolycka som ger upphov till ovanligt stora skador och många offer. Andra typiska drag är olyckans osedvanliga omfattning och att det är fråga om en olycka av en typ som sällan inträffar. Som exempel på sådana särskilt allvarliga storolyckor nämns i motiveringen till utkastet till beredskapslag en omfattande kärnkrafts- eller strålningsolycka och en exceptionellt omfattande dammbyggnadsolycka.

Den bestämmelse om reservisters tjänstgöringsskyldighet som föreslås i värnpliktslagens 82 § är relativt komplicerad till sin konstruktion och med avseende på myndigheternas behörighet. Det är emellertid fråga om bl.a. att avvärja exceptionellt allvarliga storolyckor och skydda befolkningen, dvs. om en innehållsmässigt synnerligen viktig uppgift. Av denna anledning måste också bestämmelserna om förordnande av reservister till tjänstgöring och om förfarandet i samband därmed vara särskilt konsekvent och tydligt utformade.

Vid tillämpning av värnpliktslagens 82 § är det fråga om att förordna reservister till sådana specialuppgifter som nämns i beredskapslagen. I den nuvarande beredskapslagen och också i förslaget till ny beredskapslag ingår exakta bestämmelser för det första om konstaterandet av sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och för det andra om ibruktagande av sådana exceptionella befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen. Det måste anses vara av ett betydande samhälleligt intresse att det allmänna, oberoende av orsaken till en sådan synnerligen allvarlig storolycka som avses i 3 § 4 punkten i förslaget till beredskapslag, vidtar alla tänkbara åtgärder för att skydda befolkningen och avvärja de faror och risker som en allvarlig storolycka orsakar. Det är emellertid skäl att understryka att det uttryckligen är fråga om sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och om försvarsmaktens skyldighet att ge handräckning i enlighet med lagen till de civila myndigheter som nämns i beredskapslagen.

I fråga om procedurbestämmelserna uppmärksammade justitiekanslern också den omständigheten att efter konstaterandet av undantagsförhållanden (BeredskL -utkastets 6 §: SR i samverkan med RP) kan det enligt förslaget genom förordning av statsrådet föreskrivas att bestämmelserna i beredskapslagens II avdelning skall börja tillämpas (ibruktagningsförordning). Däremot skulle republikens president på framställning av statsrådet (uppenbarligen genom en förordning) besluta om sådana uppgifter som avses i värnpliktslagens 82 §. Det är klart att republikens president inte i egenskap av försvarsmaktens överbefälhavare kan fatta ett sådant beslut i enlighet med förfarandet för militära kommandomål. Det är likväl fråga om att förordna personal till sådana specialuppgifter som avses i beredskapslagen, dvs. om ärenden som annars avgörs av statsrådet och inte av republikens president.

Innehållsmässigt handlar den föreslagna värnpliktslagens 82 § om att förordna specialutbildade personer och, åtminstone vid vissa typer av skador, ett betydande antal personer till särskilda uppgifter efter en sådan synnerligen allvarlig storolycka som avses i den föreslagna beredskapslagens 3 § 4 punkten. Bestämmelser om detta ingår i den föreslagna beredskapslagens 14 kap. som i fråga om lagens 3 § 4 punkten gäller en person ”som är verksam inom hälsovården, har fått utbildning inom denna bransch eller annars är lämpad för uppgifter inom branschen”. I beredskapslagen föreslås också närmare bestämmelser om arbetspliktens innehåll och om arbetsförordnande (94–101 §). I enlighet med den föreslagna värnpliktslagens 82 § skall på personer som förordnas till sådana arbetsuppgifter däremot tillämpas specialbestämmelserna i värnpliktslagens 83–84 §.

Möjligheten att inkalla reservister med lämplig utbildning innebär en utvidgning av den personkrets som kan inkallas i sådana situationer som avses i den föreslagna beredskapslagens 3 § 4 mom. vilket, beroende på situationen efter en synnerligen allvarlig storolycka, i och för sig kan vara motiverat. Också andra reservister än personer som har fått medicinsk utbildning

kan uppenbarligen inkallas t.ex. för omfattande person- och varutransporter (evakuering), för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för isolering och bevakning av områden. På motsvarande sätt kan uppenbarligen värnpliktiga i en mera begränsad utsträckning anlitas (81 §) för uppgifter i samband med en sådan synnerligen allvarlig storolycka som avses i den föreslagna beredskapslagens 3 § 4 punkten. Från lagstiftningssynpunkt är det emellertid såtillvida enklare att förordna värnpliktiga till handräckningsuppgifter, att det är fråga om personer som redan är i tjänstgöring (fullgör sin värnplikt). Vid tillämpning av den föreslagna värnpliktslagens 82 § är det däremot fråga om att kalla in civilpersoner som arbetar i egna uppgifter, som företagare, fria yrkesutövare osv. och lever under synnerligen varierande förhållanden, uttryckligen till sådana i den föreslagna värnpliktslagens 82 § avsedda uppgifter som inte är baserade på skyldigheten att försvara landet. För en reservist som förordnas till uppgifter i samband med en sådan synnerligen allvarlig storolycka som avses i den föreslagna beredskapslagens 3 § 4 punkten kan det dock, beroende på vilket slags storolycka det är fråga om, innebära en stor personlig uppoffring och ett allvarligt risktagande i situationer där det inte är fråga om att fullgöra skyldigheten att försvara landet utan om allvarliga situationer av det slag som avses i den föreslagna beredskapslagen.

Med hänvisning till det som anförs ovan ansåg justitiekanslern det vara viktigt att försvarsministeriet, som svarar för propositionen med förslag till värnpliktslag samt å andra sidan justitieministeriet som svarar för beredskapslagen och inrikesministeriet som svarar för lagstiftningen om räddningsväsendet och befolkningsskyddet, på författningsnivå och i propositionsmotiveringarna reder ut förhållandet mellan tillämpningsområdet, ibruktagningsförutsättningarna och förfarandet vid förordnande till olika uppgifter när det gäller den föreslagna värnpliktslagens 82 §, personalens rättsliga ställning och överhuvudtaget hela bestämmelsens förhållande till motsvarande bestämmelser i den föreslagna beredskapslagen. Med hänvisning till det som anförs ovan och i synnerhet med beaktande av att det också till denna del innehållsmässigt är fråga om försvarsmaktens handräckning till motsvarande civila myndigheter som svarar för verkställigheten av den föreslagna beredskapslagen, är det vid övervägandet av förutsättningarna för förordnanden till olika uppgifter och förfarandet samt bestämmelserna om personalens rättsliga ställning, enligt justitiekanslerns åsikt skäl att så långt som möjligt tillämpa den primära lagstiftningen inom respektive område, dvs. beredskapslagstiftningen samt dess centrala principer och förfaranden.

105 §. Reservistlön

I den föreslagna värnpliktslagens 105 § föreskrivs endast generellt om reservistlön (reservens repetitionsövning, extra övning, tjänstgöring som avses i 82 §). ”Närmare” bestämmelser om beloppet av reservistlönen och om förfarandet vid betalning utfärdas genom förordning av försvarsministeriet. Bemyndigandet att utfärda förordning är enligt förslaget i väsentliga avseenden (i synnerhet vad gäller reservistlönens belopp) helt öppet.

Rätten till reservistlön avser den tjänstepliktiges ekonomiska förmåner. Enligt grundlagens 80 § skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter. Den omständigheten att genom lag skulle föreskrivas enbart om rätten till reservistlön kan inte anses tillräcklig med tanke på den i grundlagens 80 § avsedda skyldigheten att utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter. Sålunda uppfyller 105 § i utkastet till värnpliktslag inte de krav på exakthet och noggrann avgränsning som riksdagens grundlagsutskott i sin vedertagna tolkningspraxis uppställer när det är fråga om en bestämmelse om delegering av lagstiftande makt.

Det är därför nödvändigt att i lagen ta in en generell men tillräckligt konkret bestämmelse om grunderna för fastställande av reservistlönens storlek, t.ex. om grunderna för fastställande av lönen i förhållande till den förlust av arbets- eller företagarförtjänst eller ersättning som uppkommer under tjänstgöringen.

Justitiekanslerns andra anmärkning gällde frågan om vem som skall utfärda förordningen om reservistlön. Det är i detta avseende fråga om den rätt till lagstadgad ekonomisk förmån som tillkommer en värnpliktig som inkallas med stöd av en förpliktande bestämmelse i lag, men från de flesta reservisternas synpunkt också fråga om att under tjänstgöringstiden få ersättning för det bortfall av förvärvs- eller företagarinkomster eller andra ersättningar som uppkommer under tjänstgöringstiden. Från de inkallade värnpliktigas synpunkt är detta en viktig fråga som också har en principiell betydelse bl.a. med tanke på rätten till ersättning för bortfall av arbets- och företagarinkomster samt andra ersättningar un-

der tjänstgöringstiden. Det gäller inte sådana tekniska eller enbart verkställighetsrelaterade frågor som kan regleras genom en ministerieförordning.

Av denna anledning är det skäl att genom en statsrådsförordning utfärda närmare bestämmelser om reservistlön.

Motsvarande bestämmelser om beväringar (104 §) kan enligt justitiekanslerns åsikt utfärdas genom förordning av försvarsministeriet, eftersom dagpenningen med vissa i lagen angivna undantag är lika stor för alla. Dagpenningens storlek bestäms av riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten (9/20/06).

Revidering av lagen om försvarsmakten

Remissärendets brådskande karaktär

Försvarsministeriets förvaltningspolitiska avdelning bad 5.10.2006 om att senast 25.10.2006 få ett utlåtande om en totalrevidering av lagen om försvarsmakten (betänkande av kommissionen för revidering av lagen om försvarsmakten, 2006:3). Med beaktande av ärendets betydelse och vittgående verkningar var remisstiden synnerligen kort. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det både med tanke på en noggrann beredning av lagstiftningen och riksdagsbehandlingen av lagförslaget var skäl att i detta sammanhang uppmärksamma att beredningstiderna för propositionerna på senaste tid blivit allt kortare och att arbetet sålunda utförs i stor brådska. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet framför allt på grundlagsutskottets utlåtande 23/1993 rd där utskottet kritiserade beredningen av en proposition (Rundradiolagen) för att inga utlåtanden inhämtats om saken. Grundlagsutskottet anförde att en remissomgång ända till för ett par år sedan hört ihop med lagberedningen, vilket innebär att justitieministeriet dels har granskat lagförslaget och dels att till riksdagen överlämnas lagförslag som håller en viss lagteknisk nivå. En remissomgång som genomförs med en kort tidtabell kan t.o.m. anses vara ett sämre alternativ än att helt hoppa över förfarandet, eftersom det kan uppkomma en vilseledande bild av att beredningen i det sista skedet varit grundlig. Justitiekanslern ansåg det därför vara skäl att i en eventuell proposition öppet redovisa för den tid som använts för remissbehandlingen.

I synnerhet lagstiftningsprojekt som är betydelsefulla från samhällelig synpunkt bör planeras och genomföras så att de som berörs av lagstiftningen, vederbörande myndigheter och övriga remissinstanser har tillräckligt med tid för att sätta sig in i ärendet, ge ett motiverat utlåtande och så att vederbörande ministerium har tillräckligt med tid att beakta de i utlåtandena framförda motiverade ändringsförslaget och rättsliga synpunkterna.

Justitiekanslerns utlåtande

På grund av den knappa remisstiden inskränkes utlåtandet till behandling av 14 § i utkastet till lagförslag, dvs. till bestämmelserna om tillfällig rätt att använda fastigheter samt militära kommandomål.

Den rättsliga grunden för den föreslagna bestämmelsen om fastigheter är lagen om naturaprestationer för krigsväsendets räkning under fredstid (94/1920) vars 60 paragrafer gäller också annat än tillfällig rätt att använda fastigheter. Lagen stiftades ursprungligen i enlighet med 60 § i 1906 års lantdagsordning.

I lagförslagets 14 § utreds de i och för sig godtagbara grunderna för att försvarsmakten tillfälligt skall kunna använda också andra fastigheter än fastigheter som stadigvarande används av försvarsmakten för militär övningsverksamhet och annan verksamhet som nämns i lagen. I motiveringen till 14 § (s. 28) redogörs på ett begripligt och i och för sig godtagbart sätt för orsakerna till varför det inte alltid är möjligt att nå markägarna före militära övningar. Likväl framgår det klart och tydligt av motiveringen av behovet använda andra än försvarsmaktens fastigheter inte på något sätt är så tillfälligt eller annars litet att man kunde avfärda saken med en enklare reglering. I betänkandet som har formen av en regeringsproposition konstateras nämligen följande (s. 27):

”Försvarsmakten bereder sig att försvara hela riket. För detta försvarsuppdrag måste försvarsmakten planera och utföra truppövningar för rikets försvar inom de områden som man bereder sig att försvara. Försvarsberedelserna omfattar detaljerad planering som gäller terräng och fastigheter. Därför måste försvarsmakten ha tillträde till fastigheterna” och vidare: ”Övningar förutsätter bl.a. användning av ett stort antal olika strids- och terrängfordon för vilket krävs omfattande landområden”.

Också när det gäller tillfällig rätt att använda privatägda fastigheter är det fråga om egendomsskyddet, som grundlagens 15 § tryggar för alla

som en grundläggande rättighet. Sådan tillfällig användning av utomståendes fastigheter som är nödvändig med tanke på militära övningar eller försvarsberedskapen begränsar i allmänhet sannolikt inte fastighetsägarens rätt att använda sin egendom på ett normalt och rationellt sätt. Det är i detta sammanhang framförallt fråga om ersättande av skador som orsakats på fastigheter genom militära övningar.

I motiveringen till regeringens proposition om grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd) konstateras i fråga om regeringsformens dåvarande 12 § (s. 63) bl.a. att också vikten av intresset bakom begränsningen i nyttjanderätten till egendom har betydelse. Ju starkare och mera tvingande allmänt intresse det är fråga om, desto större är möjligheterna att genom en vanlig lag göra också ett större ingrepp. Också ersättandet av de förluster som följer av att användningen av egendomen begränsas och rättsskyddsarrangemangen för begränsningen har betydelse för valet av lagstiftningsordning.

Av 14 § 1 mom. i lagförslaget framgår huvudregeln enligt vilken försvarsmakten har rätt att under de förutsättningar som nämns i lagrummet tillfälligt använda andra fastigheter än sådana som är i försvarsmaktens besittning. Enligt lagförslagets 14 § 2 mom. har försvarsmakten dock inte rätt att använda ”oskördade sädes- och höfält”. Eventuellt av ouppmärksamhet nämns i lagrummet inte t.ex. oskördade grön- och rotsaksåkrar (bl.a. vidsträckta potatis- och rotfruktsodlingar) och andra områden där militära övningar inte heller får hållas.

I sitt utlåtande uppmärksammar justitiekanslern emellertid huvudsakligen förfarandet för konstaterande och ersättande av skador som orsakats av militära övningar. Förhållandena kan variera avsevärt bl.a. vad gäller arten av de militära övningarna och de lokala förhållandena. Därför kan i lagen inte tas in uttömmande bestämmelser om konstaterandet av skador som orsakas av tillfällig användning av fastigheter samt om ersättningsförfarandet. I lagförslagets 14 § 3 mom. har på ett synnerligen allmänt plan tagits in en bestämmelse om konstaterande och ersättande av skador som orsakas vid tillfällig användning av utomstående fastigheter. Enligt justitiekanslern kan man med fog fråga sig om det föreslagna förfarandet för ersättning av skador som orsakas av nyttjanderätten kan anses vara sakenligt och uppfylla fastighetsägarnas berättigade krav på rättssäkerhet. Också utan en uttrycklig bestämmelse om saken måste man kunna kräva att militära övningar som hålls på en utomstående ägares mark eller vattenområde inte får orsaka onödiga olägenheter eller skador på egendomen. Eftersom militära övningar ofrånkomligen orsakar skador måste utomstående mark- och vattenägare som inte har rättsliga möjligheter att påverka det sätt på vilket övningarna genomförs, ha i lagen stadgade garantier för att full ersättning utan dröjsmål betalas ut för de ekonomiska skador som orsakats av övningsverksamheten.

Den i strukturellt och innehållsmässigt hänseende allvarligaste rättssäkerhetsbristen i 14 § 3 mom. är att försvarsmakten själv skall besluta om konstaterande av de skador som orsakas på en fastighet av militära övningar samt besluta om storleken av de skador som ersätts. Det är klart att försvarsmakten innan den beslutar om ersättande av skador måste höra markägarna om ersättningsfrågorna och i olika typer av skadefall iaktta i andra sammanhang vedertagna ersättningsgrunder. Det oaktat kommer det förmodligen också efter att den nya lagstiftningen trätt i kraft att i praktiken förekomma sådana från fastighetsägarnas synpunkt ekonomiskt betydelsefulla ersättningsfrågor där den ersättningsansvariga försvarsmaktens och utomstående fastighetsägares motiverade uppfattningar om skadornas storlek avsevärt avviker från varandra. Ersättningsfrågorna kan gälla bl.a. områden som före militära övningar har varit föremål för betydande skogsvårdsåtgärder samt skogsvägar och likaså skador (t.ex. genom sammanpackning av plöjda åkerarealer eller trädor) som orsakas på vidsträckta åkerarealer som i och för sig inte används för odling. I de ovan nämnda exemplen och i andra motsvarande skadefall är det inte alltid fråga om att ersätta lätt uppskattade direkta kostnader för militära övningar utan om att ersätta mera omfattande inkomstbortfall som beror på att skadorna i vissa fall sträcker sig över ett flertal år och försvårar fastighetsägarens möjligheter att bedriva näring.

Med hänvisning till det som anförs ovan anser justitiekanslern att det inte är en lyckad lösning att försvarsmakten själv beslutar om konstaterande av och ersättningsbeloppen för sådana skador på utomstående ägares fastigheter som orsakas av militär övningsverksamhet eller höjning av försvarsberedskapen. Från allmän synpunkt och med tanke på fastighetsägarnas rättssäkerhetskrav vore det en bättre lösning att ett av försvarsmakten oberoende expertorgan skulle göra bedömningarna och besluta om ersättningsfrågorna i sådana fall. Om detta inte är möjligt måste det minimikravet ställas på behandlingen

av ersättningsärenden, att i lagen tas in en bestämmelse om försvarsmaktens skyldighet att före avgörandet av sådana ärenden inhämta utlåtanden om skadornas storlek från vederbörande myndigheter eller andra som enligt lag sköter offentliga uppdrag.

När det gäller ersättning för skador som orsakas av försvarsmaktens militära övningsverksamhet och annan verksamhet skulle det enligt lagförslaget fortfarande inte finnas något annat rättsmedel än att föra ärendet till en allmän domstol som ett skadeståndsärende. Ett förfarande som innebär att utomstående skadelidande som är missnöjda med ersättningsbeslut som fattats av skadevållaren själv, dvs. försvarsmakten, i oklara fall måste väcka en privaträttslig ersättningstalan mot staten är inte sakenligt i alla sådana fall som kan förekomma i praktiken. Ett ersättningsärende kan behandlas som ett privaträttsligt ärende då det är fråga om att försvarsmakten och en fastighetsägare har ingått ett avtal om tillfällig användning av fastigheten. Utanför avtalsförhållandet behandlas i privaträttslig ordning också t.ex. trafikskadefall och skadefall som orsakas av sammanstötning mellan fartyg. Det är visserligen möjligt och i vanliga skadeståndsfall också relativt allmänt att ärendet inleds av den skadelidande som kräver skadevållaren på ersättning för skadan.

I detta sammanhang är det emellertid fråga om försvarsmaktens lagstadgade ensidiga rätt att tillfälligt använda utomståendes fastigheter och om ersättning för skador som orsakas av sådan på lag baserad verksamhet. Om man i lagen tar in en bestämmelse enligt vilken försvarsmakten är skyldig att till alla markägare betala ersättning också för tillfällig rätt att använda utomståendes fastigheter i samband med militära övningar, skall beslut som gäller sådan nyttjanderätt fattas i administrativ ordning och besluten måste kunna överklagas på normalt sätt i enlighet med förvaltningslagstiftningen. Enligt den föreslagna lagen om försvarsmakten skall ersättning för lagstadgad tillfällig användning av en utomstående ägares fastighet betalas endast i det fall att användningen har orsakat skada. Innan propositionen avlåts är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att allvarligt överväga också alternativet att ersättningsärenden som är baserade på 14 § i lagen om försvarsmakten avgörs genom ett administrativt beslut av en statlig myndighet. I så fall kunde en part som är missnöjd med beslutet i stället för att inleda en privaträttslig skadeståndsrättegång söka ändring i enlighet med förvaltningslagstiftningen.

Den föreslagna utvidgningen av de parlamentariska ansvarselementen när det gäller militära kommandomål är på sin plats och motsvarar de tankegångar som framför allt grundlagsutskottet framförde i samband med grundlagsreformen (GrUB 10/1998 rd, s. 7 och 19). Beslutsförfarandet i militära kommandomål är speciellt då man betraktar det från grundlagens synpunkt, i synnerhet vid en jämförelse mellan republikens presidents och statsrådets ömsesidiga samarbetsförpliktelse i internationella ärenden i enlighet med grundlagens 93 § (se även RP 1/1998 rd s. 144 samt ovan nämnda GrUB s. 26). Till denna del kan betänkandets framställning anses vara bristfällig. Det är skäl att avhjälpa bristen med tanke på en eventuell proposition. Det är också skäl att i propositionen utförligt motivera behandlingsordningen för militära kommandomål samt när det gäller ärenden som skall avgöras i enlighet därmed. Vidare är det skäl att utreda förhållandet mellan militära kommandomål och den behörighet som statsrådet enligt huvudregeln har när det gäller budget- och lagberedningsärenden samt annat beslutsfattande. Detta förutsätter en gränsdragning när det gäller vilka typer av avgöranden som kan verkställas som militära kommandomål och vilka som förutsätter fortsatt beredning och beslutsfattande i annan ordning. En ny synpunkt som inte heller den har behandlats i betänkandet är att militära kommandomål kan ha samband med krishantering där republikens president har beslutanderätt medan statsrådet svarar för beredningen av besluten och övriga åtgärder.

Med hänvisning till det som anförs ovan ansåg justitiekanslern att följande konstaterande på s. 52 i vissa avseenden var problematiskt: ”Konstaterandet att huvudstaben fungerar som ledningsstab för försvarsmaktens kommendör skall förstås så att den på samma sätt är ett biträdande organ för den praktiska ledningen som presidentens kansli är för republikens president”. Utom att meningen är svårbegriplig torde den inte motsvarar det som i grundlagspropositionen konstateras om presidentens kansli och beslutsfattande (58 §). ”Paragrafen förutsätter att de ärenden som presidenten skall besluta i regel bereds i statsrådet. Presidenten kan följaktligen inte ha något konkurrerande beredningsmaskineri” (RP 1/1998 rd s. 106). Om man med den nämnda punkten i betänkandet av kommissionen för revidering av lagen om försvarsmakten vill ha sagt att försvarsmaktens kommendörs ledningsstab representerar en väsentlig del av beredningsresurserna för militära kommandomål, förefal-

ler detta märkligt enligt justitiekanslerns åsikt. Också denna fråga måste enligt utlåtandet redas ut i en eventuell proposition (28/20/06).

Finansministeriets ansvarsområde

Allmänt

Beskattningsärendena utgör ett viktigt sakområde inom finansministeriets ansvarsområde. Hit hör såväl den indirekta som den direkta beskattningen. För beskattningen har finansministeriet en skatteförvaltning som består av skattestyrelsen och skatteverken. Ministeriet är sakkunnigorgan för skattepolitiken och svarar för beredningen av skattelagstiftning. I ledningen för skatteförvaltningen skall Skattestyrelsen främja en korrekt och enhetlig beskattning samt utveckla skatteförvaltningens serviceförmåga.

Antalet klagomål över skattemyndigheternas förfarande minskade något jämfört med föregående år. Privatpersoners klagomål över sin beskattning gäller oftast skattemyndigheternas och besvärsinstansernas förfarande samt beslutens sakinnehåll och motiveringar. I klagomålen från bolag och bolagsdelägare kritiseras i stor utsträckning skatteinspektioner och på basis av dem verkställda efterbeskattningar. De klagomål som gäller beskattningen leder relativt sällan till åtgärder från laglighetsövervakarens sida. En bidragande orsak är beskattningens relativt heltäckande rättsskyddssystem som gör det möjligt att flexibelt rätta felaktigheter.

I offentligheten har behandlats frågan om beskattningen av s.k. kommenderingsmäns dagtraktamenten. Rättsläget har med tanke på framtiden förtydligats genom att till inkomstskattelagen fogats en ny 70 a § (1227/2005) vari det föreskrivs om tillfälligt arbete på ett särskilt arbetsställe. Med tanke på äldre fall har en arbetsgrupp vid finansministeriet samlat in information om efterbeskattning av kommenderingsmän, om rättelseyrkanden och besvär samt om skattelättnadsansökningar. Dessa ärenden har inte föranlett åtgärder vid justitiekanslersämbetet.

Också beskattningen av begränsat skattskyldiga, dvs. utomlands boende personer, har diskuterats i offentligheten och varit föremål för klagomål. Beskattningen ändrades genom lagen 856/2005 bl.a. så att utomlands bosatta pensionärers finländska pension beskattas på samma sätt som i Finland bosattas pension. Inte heller detta sakområde har föranlett åtgärder från justitiekanslersämbetets sida.

En principiell fråga när det gäller utvecklingen av elektroniska datatjänster och servicen inom statsförvaltningen är frågan om användning av e-post för anmälning av uppgifter inom skatteförvaltningen. Ärendet refereras i denna berättelse på s. 103 (170/1/05). Skattestyrelsen har med anledning av justitiekanslerns avgörande meddelat att den fortfarande inte anser att e-post är ett säkert sättatt frambefordra meddelanden, med beaktande av de sekretess- och skyddsförpliktelser som gäller vid anordnande av tjänster i anslutning till elektronisk kommunikation samt kravet på effektiv identifiering av användarna. Skatteförvaltningen svarar med e-post endast på allmänna förfrågningar. Skatteförvaltningens elektroniska kundbetjäning har centraliserats. Skatteverkens och skattebyråernas e-postadresser ges inte ut, utan elektroniska meddelanden tas emot på en enda gemensam adress. Om den allmänna utvecklingen inom statsförvaltningen och de nya lösningarna gör det möjligt att använda e-post på ett säkert sätt, kommer skatteförvaltningen att börja använda dessa förfaranden. Det är skäl att eliminera den tolkbarhet i lagstiftningen som i detta avseende framgår av justitiekanslerns avgörande.

En viktig händelse under verksamhetsåret var reformen av beskattningsförfarandet (1079/2005). Bestämmelserna tillämpades för första gången 2006. Reformens verkningar behandlas i justitiekanslerns berättelse för år 2005 i det allmänna avsnittet om laglighetskontrollen av statsförvaltningen (s. 102). Justitiekanslersämbetet hade inte ännu under verksamhetsåret fått några klagomål om saken. Detta tyder på att det inte har förekommit några större allmänna olägenheter från de skattskyldigas synpunkt. Vid det möte mellan skatteförvaltningen och justitiekanslern som ordnades vid Nylands skatteverk fick justitiekanslern en redogörelse för genomförandet av olika delar av reformen av beskattningsförfarandet utifrån skatteförvaltningens erfarenheter. Vid tillfället behandlas också frågan om hur reformen hade framskridit med tanke på de skattskyldigas rättssäkerhet samt för de skattskyldigas inställning till reformen och för deras respons på genomförandet av reformen. Responsen var positiv och de skattskyldiga påtalade inga systemrelaterade olägenheter. I samband med reformen fokuserades framför allt på hörandet av skattskyldiga. På det hela taget förefaller det som om genomförandet av reformen lyckats väl. Tidtabellen för det nya beskattningsförfarandet innebär visserligen en utmaning för skattemyndigheterna och det finns

vissa s.k. flaskhalsar i beskattningsarbetet. Det produktivitetsprogram som genomförs inom statsförvaltningen kommer under de närmaste åren att leda till avsevärda minskningar av personalresurserna också inom skatteförvaltningen, vilket i sin tur leder till att verksamheten måste effektiveras och koordineras. Det är skäl att under de närmaste åren följa genomförandet av reformen också genom laglighetskontrollen.

Klagomålen över tullens förfarande har blivit en betydande grupp av laglighetskontrollärendena inom finansministeriets ansvarsområde. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning och tullbeskattning samt tullkontrollförfarandet. Liksom tidigare år har ett antal bilbeskattningsärenden behandlats inom laglighetskontrollen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande HFD 2006:95 att tullen tillämpade en felaktig metod då den fastställde bilars beskattningsvärde utgående från en tabell som producerats av ett privat företag. Detta viktiga principbeslut har lett till tusentals rättelseyrkanden. Till Helsingfors förvaltningsdomstol väntas komma in ett stort antal besvär över bilskattebeslut. Situationen kommer att resultera i klagomål också till laglighetsövervakarna. När man från laglighetskontrollens synpunkt tar ställning till frågan om behandlingstiderna är skäliga måste man beakta också hur anhopningarna av ärenden har uppkommit. Inom ramen för laglighetskontrollen är det inte möjligt att ta ställning till det materiella innehållet i ärenden som behandlas och skall avgöras av förvaltningsdomstolar.

Efter EG-domstolens dom 19.9.2002 har flera ändringar gjorts i Finlands bilskattelagstiftning. Under verksamhetsåret var bilbeskattningen så problematisk att EU-kommissionen än en gång stämde in Finland till EG-domstolen. Enligt kommissionens åsikt var beskattningen av begagnade bilar som importerades till Finland från andra medlemsstater diskriminerande. Enligt kommissionens åsikt leder Finlands beräkningssätt, som innebär att värdet på en bil sjunker med 0,8 procent i månaden, till alltför höga skatter. Lagen om ändring av bilskattelagen (1450/2006) som trädde i kraft 1.1.2007 innebär att den procentsats som tillämpas på en bils värdeminskning stiger till 1,0. Det kommer sannolikt att förekomma oenighet om huruvida ändringen är tillräckligt stor. Den situation som råder i fråga om bilskatteärenden är på det hela taget synnerligen otillfredsställande både med tanke på de skattskyldigas rättssäkerhet som med tanke på användningen av förvaltningens och rättsväsendets resurser.

Avgöranden

Ministeriet

Övrigt ställningstagande

Förutsättningarna för statens tjänsteutmärkelsetecken

I en skrivelse till justitiekanslern framfördes åsikten att tolkningarna av bestämmelserna om beviljande av statens tjänsteutmärkelsetecken stod i konflikt med förordningen om statens tjänsteutmärkelsetecken och lagen om likabehandling. I skrivelsen ombads justitiekanslern medverka till att tillämpningspraxis ändras så att den bättre beaktar lagändringar som haft betydelse för utformningen av tjänstemännens anställningsförhållanden.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att kommissionen för statens tjänsteutmärkelsetecken när den granskat ansökningarna sänder dessa jämte sitt utlåtande till finansministeriet för att föredras för republikens president. Kommissionens utlåtande har betydelse eftersom de ansökningar som den förordar föredras för presidenten för beviljande av tjänsteutmärkelsetecken. Justitiekanslern har meddelat att kommissionens tillämpningspraxis när det gäller 4 § 1 mom. i förordningen är helt vedertagen efter den ändring av förordningen som gjordes 1988 och att det inte finns något skäl att anta att kommissionen skulle ändra sin praxis i detta avseende. Besluten om beviljande av tjänsteutmärkelsetecken har varje år fattats i enlighet med denna praxis och en ändring skulle sålunda förutsätta att förordningen ändras.

Samtidigt meddelade justitiekanslern att det närmast är finansministeriet som har behörighet att bedöma om ändringen av förordningen är ändamålsenlig. Till finansministeriets ansvarsområde hör enligt 17 § 7 punkten i reglementet för statsrådet bl.a. personalens rättsliga ställning, pensioner och övriga anställningsvillkor (729/1/05).

Skatteförvaltningen

Meddelanden

Korrekt användning av beskattningsuppgifter

Justitiekanslern ansåg, i likhet med skattestyrelsen i sitt yttrande, att skatteinspektörerna

A och B inte hade följt anvisningarna om att beskattningsuppgifter får användas endast för skötsel av arbetsuppgifter som har samband med beskattningen. Eftersom skatteverkens arbetsledning redan vidtagit åtgärder i fråga om A och B föranledde ärendet inga andra åtgärder än att justitiekanslern konstaterade att han förenade sig om skattestyrelsens ställningstagande som innebär att beskattningsuppgifter får användas endast för skötsel av beskattningsrelaterade arbetsuppgifter (520/1/04).

Skattemyndigheternas förfarande

Klaganden hade i sin skattedeklaration varje år bett skattemyndigheten ”på tjänstens vägnar dra av ett lämpligt belopp” som avskrivning på fast egendom. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att eftersom skattedeklarationen var bristfällig och saknade väsentliga uppgifter som grund för beskattningen, hade det varit rättsligt motiverat att skattemyndigheterna bad klaganden om närmare uppgifter eller inhämtade uppgifterna tjänstevägen. Han hänvisade till att myndigheterna skall se till att ärenden reds ut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade skattebyrån på 11 § i lagen om beskattningsförfarande samt på de krav som en god förvaltning ställer. Se även s. 49 (1284/1/04).

Muntlig begäran om bouppteckningsinstrument samt besvarande av brev

En skattebyrå hade överlämnat en kopia av ett bouppteckningsinstrument till en advokat som inte av tingsrätten förordnats till boutredningsman eller skiftesman. Dessutom hade advokaten framställt sin begäran muntligen, utan parternas fullmakt och samtycke. Skattebyrån hade sålunda avvikit från sin normala praxis enligt vilken den förutsatte en skriftlig begäran och sålunda kunde kontrollera grunderna för begäran samt fullmakterna. Justitiekanslern konstaterade att lagen inte förutsätter en skriftlig begäran om bouppteckningsinstrument. I regel förutsätts en advokat inte heller uppvisa fullmakt hos myndigheter. Han ansåg emellertid att skattebyråns normala praxis att kräva en skriftlig begäran var motiverad med tanke på parternas rättssäkerhet och för undvikande av oklarheter. Justitiekanslern meddelade skattebyrån, skatteverket och även skattestyrelsen sin uppfattning, för bedömning av behovet att utfärda eventuella anvisningar om saken.

I fråga om klagandens brev till skattebyrån anförde justitiekanslern att det snarare hade karaktären av en förfrågan än ett klagomål. Av denna anledning kunde skattesekreteraren inte anses ha handlat i strid med lag eller sina tjänsteplikter när han i sitt eget namn sände ett svar med en redogörelse för situationen då bouppteckningsinstrumentet överlämnades samt för skattebyråns praxis. Justitiekanslern meddelade emellertid för kännedom skattebyrån och skatteverket sin uppfattning att det med tanke på myndighetsverksamhetens tillförlitlighet och allmänna trovärdighet i första hand var skäl att låta en högre tjänsteman eller myndighet behandla ett kritiskt brev. På så sätt uppdagas också eventuella systematiska brister i myndighetens rutiner (488/1/04).

Övrigt ställningstagande

Information om skatteförvaltningens elektroniska adresser

Skattestyrelsen uppgav att skatteförvaltningen, med beaktande av sekretessen och problem med datasäkerheten, inte kunde erbjuda sina kunder möjligheter att sköta personliga beskattningsärenden med e-post via det öppna nätet. Beskattningsuppgifter är i regel sekretessbelagda och sekretessen gäller all identifierbar information om skattskyldiga. Skatteförvaltningens kunder har på dess internetsidor upplysts om att skatteförvaltningen inte ännu har någon e-postadress som uppfyller kraven på datasäkerhet och som sålunda skulle ge kunderna möjlighet att sköta sina skatteärenden elektroniskt.

I samband med prövningen av klagomålet framgick det att 7 § i lagen om elektronisk kommunikation, dvs. bestämmelsen om information om myndigheternas elektroniska adresser, är tolkbar. Bestämmelsen preciserar i första hand den i samma lags 5 § angivna skyldigheten att anordna elektronisk service, dvs. en skyldighet som enligt bestämmelsen är relativ. Om det enligt lagens 5 § inte föreligger någon skyldighet att anordna elektronisk kommunikation för kunderna, förutsätts det inte heller att myndigheten lämnar ut sin elektroniska adress. Bestämmelsen i 7 § kan å andra sidan förstås så att den ger skatteförvaltningens kunder rätt att sända in uppgifter elektroniskt, oberoende av om myndigheten för sin del använder e-post för sina svar. Det sist nämnda alternativet förutsätter att myndigheten

offentliggör sin elektroniska adress, dvs. sitt registratorskontors e-postadress.

Justitiekanslern ansåg att kundservicerelaterade synpunkter talar för att myndigheterna skall uppge sin e-postadress. Lagen är emellertid tolkbar i detta avseende. Enligt den gällande lagstiftningen har skattestyrelsen ingen entydig rättslig skyldighet att informera om sin e-postadress. I ett senare skede blir det emellertid aktuellt att också med stöd av den gällande lagstiftningen ompröva frågan, i och med utvecklingen av förfarandet med elektronisk signatur och identifikationsservice, dataskyddet och datasäkerheten samt de övriga tekniska förutsättningarna.

Justitiekanslern har sänt en kopia av sitt beslut till skattestyrelsen för att beaktas vid utvecklingen av den elektroniska kommunikationen samt till justitieministeriet för bedömning av behoven att eventuellt precisera lagstiftningen. Skattestyrelsen har ombetts senast 31.12.2006 meddela vilka åtgärder de i beslutet framförda ställningstagandena eventuellt har föranlett s. 101 (170/1/05).

Tullförvaltningen

Meddelanden

Motivering av bilskattebeslut

Myndigheten hade inte på eget initiativ fogat motivering (fakta) till ett bilskattebeslut som delgivits en skattskyldig. Den skattskyldige hade varit tvungen att skaffa motiveringen separat.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tulldistriktet och Tullstyrelsen på vikten av att foga motivering till bilskattebeslut.

Den skattskyldige hade till deklarationen fogat bevis som han ansåg påverka bilens beskattningsvärde. Beslutet borde ha motiverats till den del som det avvek från de uppgifter som ingick i beviset. Motiveringen kunde också ha fogats till beslutet som en bilaga, vilket skulle ha inneburit att den från lagens synpunkt utgjorde en fast del av beslutet. Vid delgivningen av beslutet skulle sålunda som en bilaga medfölja också beslutsmotiveringen. Se även s. 49 (424/1/04).

Tullmyndigheternas förfarande vid behandlingen av bilskatteärenden

I ett klagomål klandrades ett tulldistrikt för den långa behandlingstiden för en bilskattedeklaration.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att behandlingstiden för klagandens bilskattedeklaration betydligt översteg den genomsnittliga behandlingstiden vid den aktuella tidpunkten. Efter en bedömning av helhetssituationen i fråga om behandlingen av bilskatteärenden samt de faktorer som enligt den inhämtade utredningen påverkat behandlingstiden för klagandens bilskattedeklaration ansåg biträdande justitiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han för kännedom meddelade Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål, så som grundlagens 21 § 1 mom. förutsätter. Se även s. 50 (424/1/04).

Tullmyndigheternas förfarande vid behandlingen av överklaganden

I ett klagomål klandrades tullmyndigheternas förfarande vid behandlingen av ett överklagande som gällde ett bilskattebeslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om behandlingstiden för klagandens till tulldistriktet inlämnade besvärsärende inte avsevärt översteg den genomsnittliga behandlingstiden vid tidpunkten i fråga och det inte heller fanns någon anledning att misstänka att klagandens besvärsärende skulle ha behandlats på ett sätt som avvek från de allmänna principerna, var de långa behandlingstiderna i ärendet inte förenliga med grundlagens 21 § 1 mom. enligt vilket ärenden skall behandlas utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål. Se även s. 49 (109/1/04).

Inspektion inom ansvarsområdet

Nylands skatteverk

Justitiekanslern besökte 12.12.2006 Nylands skatteverk. Under besöket diskuterades de nya bestämmelserna om beskattningsförfarandet samt beskattningen för 2005. De viktigaste ändringarna i deklarationsförfarandet gällde fysiska personer och inhemska dödsbon (21/51/06).

Undervisningsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I fråga om laglighetskontrollen av undervisningsministeriets ansvarsområde skedde under verksamhetsåret inga betydande förändringar jämfört med föregående år. Merparten både av de ärenden som kom in och av de ärenden som avgjordes gällde läroanstalter, i första hand universitet.

Avgöranden

Ministeriet

Övrigt ställningstagande

Fastställande av studentexamensavgifter

I undervisningsministeriets förordning om studentexamensnämndens avgiftsbelagda prestationer (438/2001) föreskrivs om avgifter för deltagande i studentexamen. Studentexamensnämnden meddelade 1.11.2005 skolorna att för deltagande i studentexamen våren 2006 skulle uppbäras en grundavgift per examinand och en fast deltagaravgift för varje prov, i enlighet med förordningens 2 §. Beloppen framgick av förordningen 371/2003. Samtidigt meddelade nämnden att den till ministeriet gjort en framställning om justering av avgifterna. Undervisningsministeriet ändrade avgifterna genom sin förordning 16.12.2005 (1054/2005) efter att 10.11.2005 ha bett finansministeriet ge ett utlåtande om nämndens framställning 14.9.2005.

Examensavgifterna uppbars i enlighet med tidigare praxis i samband med att examinanderna anmälde sig till proven eller strax därefter. Anmälningarna skulle göras senast 23.11 eller 5.12.2005. Eftersom framställningen om att avgifterna skulle höjas då ännu var oavgjord, uppbars avgifterna till det belopp som framgick av nämndens brev 1.11.2005. Då förordningens 2 § sedermera ändrades och avgifterna höjdes hade avgifterna behandlats på nytt och justerats i enlighet med förordningen. Enligt klagomålet hade det onödiga arbetet inneburit olägenheter för gymnasiernas förvaltning, ökat arbetsmängden och väckt irritation.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i avsaknad av bestämmelser och med tanke på organiseringen av förvaltningsverksamheten skulle ha varit skäl att i ett så tidigt skede av anmälningstiden som möjligt informera examinanderna och arrangörerna om avgifterna. Behandlingen av höjningsframställningen och beslutet om avgifterna skulle ha förutsatt snabba åtgärder. Av handlingarna framgår att behandlingen av ärendet stått stilla under en förhållandevis lång tid. Justitiekanslern omfattade därför den i klagomålet uttryckta tanken att undervisningsministeriet bör ordna sin egen förvaltning och den underlydande förvaltningen på ett sådant sätt att det råder klarhet om examensavgifterna och i synnerhet om förändringar i dem i ett så tidigt skede att examinanderna när de överväger att anmäla sig studentexamen känner till avgiftsbeloppen och examensarrangören slutgiltigt kan fastställa avgifterna på en gång. Justitiekanslern meddelade för kännedom undervisningsministeriet sin åsikt genom att sända ministeriet en kopia av sitt avgörande (125/1/06).

Undervisningsförvaltningen

Meddelanden

Ett universitets utnämningsförfarande

Ett fakultetsråd som beredde ett förslag till tillsättning av en assistenttjänst bad en och samma sakkunnig ge flera utlåtanden. I det sista utlåtandet jämfördes de tre mest meriterade sökandenas meriter. Härvid fästes framförallt avseende vid frågan om en väntad doktorsavhandling. Också sökandenas publikationer jämfördes. Övriga meriter nämndes men någon systematisk jämförelse mellan de tre nämnda sökandena gjordes inte. Fakultetsrådet förenade sig i sin framställning om tillsättningen av tjänsten om utlåtandet och rektorn fattade sitt beslut i enlighet med framställningen.

Biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden fakultetsrådet och rektorn sin uppfattning att eftersom meritjämförelsen mellan sökandena var ofullständig kunde fakultetsrådets och rektorns handlande kritiseras (323/1/04).

Jävsbestämmelserna i reglementet för studentexamensnämnden

Klaganden ansåg att en medlem av studentexamensnämnden hade varit jävig att bedöma

hans dotters uppsats i modersmålet eftersom det var allmänt känt att det efter en konflikt i privatlivet under 1970-talet rådde fiendskap mellan medlemmen i fråga och modersmålsläraren i dotterns skola.

I reglementet för studentexamensnämnden hänvisades i fråga om jäv endast till 10 § i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. till bestämmelsen om nära släktskapsförhållande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att studentexamensnämnden skulle tillämpa också generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande, dvs. 28 § 1 mom. 7 punkten i den gällande förvaltningslagen. Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern som sin uppfattning meddelade att studentexamensnämnden i sitt reglemente borde ta in en hänvisning också till generalklausulen om jäv (765/1/04).

Ett universitets beslutsförfarande

I ett klagomål klandrades bl.a. ett universitets förfarande att först tills vidare avstänga en studerandes användarnamn från datatrafik och därefter besluta att studeranden under en viss tid inte fick använda IT-tjänster.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att studeranden inte hade hörts före beslutet att avstänga användarnamnet. Däremot hade studeranden efter beslutet, innan förbudet upphörde, kunnat framföra sin syn på saken till universitetet. Biträdande justitiekanslern meddelade universitetet sin uppfattning att avstängandet av användarnamnet dels var en förberedande åtgärd innan ärendet behandlades av universitetets säkerhetsgrupp men dels också en åtgärd som direkt berörde studerandens förmåner och rättigheter. I enlighet med den princip som framgår av grundlagens 21 § och enligt 15 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande, som gällde vid den aktuella tidpunkten, borde studeranden sålunda ha hörts innan användarnamnet avstängdes. Se även s. 50 (1305/1/04).

Förfarandet vid utnämning till visstidstjänst

Ett universitet hade lediganslagit en visstidstjänst för en koordinator. En intervjugrupp intervjuade fyra av 17 sökande. I intervjugruppens promemoria nämndes vilka som sökt tjänsten, vilka som intervjuats och gruppens enhälliga åsikt om vem som skulle utnämnas till tjänsten. Dekanen utnämnde samma dag denne till tjänsteförhållandet.

Biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden dekanen och föredraganden sin uppfattning att eftersom ingen meritjämförelse upprättats mellan sökandena – varken mellan samtliga sökande eller åtminstone de fyra som intervjuats – hade dekanen och föredraganden handlat på ett sätt som kunde kritiseras (634/1/04).

En högskolas styrelses och förvaltningsdirektörs förfarande

En högskolas styrelse hade på basis av beredning och föredragning av dess förvaltningsdirektör till behandling upptagit frågan om befriande av en professor från uppdraget som prefekt för en institution som en följd av att han misstänktes ha uppträtt på ett sätt som stred mot statstjänstemannalagen. Innan ärendet upptogs till behandling i styrelsen hade förvaltningsdirektören en fredag bett professorn ge ett bemötande i anledning av föredragningspromemorian senast följande måndag.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål gällande proceduren vid byte av prefekt konstaterade justitiekanslern att förvaltningslagens 33 § förutsätter att för avgivande av förklaring och framläggande av utredning skall det utsättas en frist som är tillräckligt lång med hänsyn till ärendets art. Fastän frågan om vad som är en tillräcklig frist måste avgöras från fall till fall och därför ger utrymme för tolkning ansåg justitiekanslern att ett sakligt beaktande av professorns rättsskydd skulle ha krävt att han hade fått en något längre frist än ett veckoslut för avgivande av sitt bemötande, med beaktande av ärendets betydelse för professorn, som länge hade fungerat som prefekt, och för hela den av honom ledda institutionen. Då fristen omfattar endast ett veckoslut försvåras även anlitandet av rättshjälp.

I samma ärende uppmärksammade justitiekanslern även högskolans styrelse och förvaltningsdirektör på att de hade underlåtit att vid fattandet av ett förvaltningsbeslut beakta förvaltningslagens bestämmelser enligt vilka till ett förvaltningsbeslut bör fogas anvisningar om rättelsemedel eller besvärsanvisning eller upplysning om besvärsförbud och oöverklagbarhet (217/1/05).

Kulturväsendet

Meddelande

Medlemskap i en förening som jävsgrund

Två tjänstemän vid Finlands sjöhistoriska museum (Museiverket) hade granskat räkningar som gällde sjöhistoriska museets anskaffningar från en förening och från två bolag som förvaltades av föreningens medlemmar. Vardera tjänstemannen var samtidigt medlem i föreningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara uppenbart att förtroendet för de båda tjänstemännens opartiskhet på grund av deras nämnda medlemskap äventyrades i en så hög grad att vardera måste anses jävig att hantera räkningarna i fråga. De skulle inte ha fått hantera räkningarna ens för att granska dem. Eftersom tjänstemännens förfarande var baserat på en felaktig praxis som tillämpats vid Museiverket och ingendera tjänstemannen längre var i Museiverkets anställning ansåg biträdande justitiekanslern det vara en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma Museiverket på sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (1156/1/03 och 346/1/04).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Helsingfors yrkeshögskola för företagsekonomi Helia

I samband med att justitiekanslern 14.3.2006 besökte Helsingfors yrkeshögskola för företagsekonomi Helia fick han information om yrkeshögskolans verksamhet och organisation samt om dess utbildning och planeringen och genomförandet av undervisningen, om yrkeshögskolans regionala verkningar, forskning och utveckling, om studerandeservicen samt om frågor som gällde sökandes och studerandes rättssäkerhet (2/51/06).

Västra Finlands länsstyrelses bildningsavdelning

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 30–31.10.2006 med länsstyrelsen i Västra Finlands län och inspekterade i samband med besöket länsstyrelsens bildningsavdelning. Under besöket diskuterades framförallt avdelningens roll som klagomålsmyndighet och utvärderare av den grundläggande servicen samt vilka möjligheter avdelningen har att vidta övervakningsåtgärder (25/51/06).

Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde

Allmänt

Till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde hör jordbruk och trädgårdsodling, utveckling av landsbygden, skogsbruk, veterinärvård, livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel samt fiskerihushållning. Dessutom sköter ministeriet ärenden som gäller vilt- och renhushållning, vattenförsörjning och lantmäteri.

Av de klagomål inom jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde (jord- och skogsbruksmyndigheter eller ministeriet) som avgjordes år 2006 utgjordes den största enskilda gruppen av klagomål som gällde lantmäteribyråernas förfarande. De avgjorda klagomålen inom ministeriets ansvarsområde gällde ingen sådan återkommande typ av ärende eller teman som hade gjort det möjligt att dra generella slutsatser om ansvarsområdet heller i andra avseenden. Det var huvudsakligen fråga om myndigheters och tjänstemäns förfarande i enskilda ärenden som var av intresse för klagandena.

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns åtgärdsavgöranden gällde ministeriets, en lantmäteribyrås och en TE-centrals landsbygdsavdelnings förfarande. I avgörandet dnr 725/1/05 uppmärksammade biträdande justitiekanslern bl.a. en förrättningsingenjör vid en lantmäteribyrå på att bemötandet av parterna vid en enskild vägförrättning dels skall vara opartiskt objektivt sett och dels också förefalla objektivt i en utomstående betraktares ögon. Åtgärdsavgörandena refereras nedan i avsnittet om avgöranden.

Justitiekanslern gav på begäran av jord- och skogsbruksministeriet under år 2006 två utlåtanden av vilka det ena som gällde utlämnande av uppgifter om lantbruksstöd refereras nedan i avsnittet Utlåtanden och framställningar (27/20/06). Det andra utlåtandet i vilket justitiekanslern tog ställning till frågan om den rätta författningsnivån i samband med statsrådets förordning om överföring av gårdsstödsrättigheter och användning av den nationella reserven inom systemet med samlat gårdsstöd refereras i berättelsens avsnitt 2 Justitiekanslern i statsrådet (skriftliga utlåtanden och framställningar) på s. 27 (32/20/06).

Justitiekanslern besökte under året Livsmedelssäkerhetsverket som hör till jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde. Verket inrättades år 2006 för övervakning och undersökning

av säkerheten hos och kvaliteten på livsmedel och jord- och skogsbrukets produktionsförnödenheter, djurens hälsa och välfärd samt växthälsa.

Utlåtande

Utlämnande av uppgifter om lantbruksstöd

Jord- och skogsbruksministeriet bad om justitiekanslerns ställningstagande till frågan om uppgifter om lantbruksstöd kan lämnas ut från kommunerna enligt de principer som framgår av offentlighetslagen i en sådan form att det över utbetalda understöd publiceras ett sammandrag varav framgår stödtagaren samt grunden för och det sammanlagda beloppet av utbetalda stöd.

Med beaktande av de omständigheter som framgår av ministeriets brev 5.10.2006 (4094/081/2006) och högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD 2006:64) meddelade justitiekanslern att han inte såg något hinder för det förfarande som avsågs i ministeriets brev (27/20/06).

Avgöranden

Ministeriet

Meddelanden

Fullgörande av fiskevårdsskyldighet

Enligt ett klagomål till justitiekanslern hade situationen beträffande sikyngel i Bottenhavets norra del, särskilt i havsområdena utanför Ijo älv, inte förbättrats efter justitiekanslerns beslut 23.1.2003.

Med anledning av nya utredningar och ytterligare klagomål konstaterade justitiekanslern att åtgärderna för att utreda resultatet av utplanteringsskyldigheterna hade fortsatts av experter och att arbetsgruppen för utveckling av fiskutplantering 23.4.2004 överlämnat sitt betänkande. Av handlingarna framgår också utredningar, kontrollresultat och uppgifter om fångster, vilka bidrar till bedömningen av utplanteringsskyldigheten i allmänhet och resultatet av vissa utplanteringar i synnerhet. Det förefaller som om sättfiskens storlek och kondition samt utplanteringsförhållandena betraktade som en helhet är centrala faktorer för utplanteringsresultaten. Enligt justitiekanslerns uppfattning hade jord- och skogsbruksministeriet gjort insatser för att följa upp utplanteringsskyldigheten och granska resultatet av utplanteringarna.

Justitiekanslern konstaterade vidare att de nuvarande fiskevårdsskyldigheterna bestämdes med laga kraft för över 25 år sedan. Den omständigheten att utplanteringsskyldigheten bestämts utan att storleken på sättfisken definierats har bidragit till den oklara situationen. De åtgärder som vidtagits för komplettering av utplanteringsskyldigheten har varit korrekta och pågått under en lång tid.

Av de skäl som anförs ovan ansåg justitiekanslern det vara motiverat att vidta åtgärder för att komplettera fiskevårdsskyldigheterna. Det är fråga om såväl de skadelidandes intressen som fiskerihushållningens intressen i allmänhet. De myndigheter som sköter fiske- och fiskerihushållningsärenden svarar också för den allmänna tillsynen över fiskerihushållningen och därtill anslutna åtgärder. Myndigheterna kan därför inte undandra sig sitt ansvar på den grunden att någon annan än en myndighetsinstans eventuellt kan ta initiativ i ärendet. I själva verket är det myndigheterna som har de bästa möjligheterna att inleda och driva dessa ärenden.

Enligt justitiekanslerns åsikt kan det motiveras att jord- och skogsbruksministeriet, i egenskap av högsta fiskerihushållningsmyndighet och även i egenskap av den instans som i allmänhet bevakar fiskeriintressen, inleder åtgärdsförhandlingar tillsammans med de parter som lider skada av situationen. De ovan refererade utredningarna är till nytta när man överväger vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av vattenlagen samt vilka andra utredningar som eventuellt ännu behövs. I sista hand kan det – i avsaknad av andra lösningar – bli aktuellt att med stöd av 2 kap. 22 § i vattenlagen föra ärendet till behandling hos den behöriga miljötillståndsmyndigheten. Enligt utredningarna kan miljötillståndsmyndigheterna i förekommande fall pröva om åläggandet behöver förändras exempelvis när det gäller sättfiskens typ och storlek samt utplanteringstidpunkten.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning genom att sända ministeriet en kopia av detta beslut. Avgörandet kan i sin helhet läsas på s. 167 (673/1/04).

Rättelse- och besvärsanvisning till ett tillstånds-beslut

Jord- och skogsbruksministeriet beviljade år 2003 Renbeteslagsföreningen tillstånd att bygga

ett renstängsel på ett skyddsområde invid en väg i närheten av riksgränsen. Klaganden uppgav att stängslet som korsade en fastighet som ägdes av honom och andra dödsbodelägare avsevärt begränsade fastighetsägarnas markanvändning. Till beslutet hade fogats varken rättelse- eller besvärsanvisning. Eftersom bristen sedermera hade avhjälpts föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på procedurbestämmelserna enligt vilka till beslut skall fogas rättelse- och besvärsanvisning.

Eftersom beslutet dessutom hade givits i efterhand och det förefaller ha rått oklarhet mellan myndigheterna i fråga om vilken myndighet som var behörig i ärendet sändes beslutet för kännedom till jord- och skogsbruksministeriet och dessutom till länsstyrelsen i Lapplands län, Vägförvaltningen och Renbeteslagsföreningen (589/1/04).

Jord- och skogsbruk

Övrigt ställningstagande

En TE-centrals förfarande i ett investeringsstödsärende

En TE-central hade behandlat sökandens ansökan om tilläggsstöd som ett ärende som gällde rättande av sakfel, utan att till sitt beslut foga besvärsanvisning enligt förvaltningslagens 43 § 3 mom. Landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd ansåg i sitt beslut med anledning av besvär över TE-centralens beslut att ansökan om tilläggsstöd var en sådan i förhållande till det tidigare stödbeslutet om samma projekt delvis separat stödansökan vars förutsättningar skulle bedömas självständigt, och att TE-centralen med beaktande av de förutsättningar som nämns i förvaltningsprocesslagens 5 § 1 mom. borde ha fogat besvärsanvisning till sitt beslut. Biträdande justitiekanslern ansåg att det, i synnerhet med beaktande av sökandens rättssäkerhet, inte fanns några rättsliga grunder för att vara av en annan åsikt än besvärsnämnden om behandlingen av ansökan om tilläggsstöd och besvärsanvisningen. Eftersom besvärsnämnden hade behandlat klagandens besvär till den del som det gällde beslutet om tilläggsstöd, hade den omständigheten att någon besvärsanvisning inte givits inte orsakat klaganden skada. Biträdande justitiekanslern hade därför ingen anledning att ytterligare ingripa i ärendet och skrivelsen föranledde inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslerns beslut sändes till TE-centralen för kännedom (583/1/05).

Lantmäteri

Meddelanden

En förrättningsingenjörs saklegitimation att ansöka om anslutningstillstånd i samband med en enskild vägförrättning

En förrättningsingenjör hade handlat felaktigt när han på deras vägnar som var parter i en enskild vägförrättning hade ansökt om anslutningstillstånd hos vägdistriktet utan parternas fullmakt eller motsvarande protokollfört avtal i enlighet med fastighetsbildningslagens 176 §. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förrättningsingenjören på vikten av att den som företräder parter har en vederbörlig fullmakt. Se även s. 112 (725/1/05).

En förrättningsingenjörs utredningsskyldighet samt skyldighet att bemöta parterna i en enskild vägförrättning opartiskt

En förrättningsingenjör hade försummat att före det inledande förrättningsmötet genom efterforskning i lantmäteribyråns arkiv ta reda på om det existerade ett sådant anslutningstillstånd för en icke anlagd enskild väg som var en förutsättning för förrättningen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förrättningsingenjören på myndigheternas utredningsskyldighet samt på vikten av att noggrant förbereda förrättningar.

Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern förrättningsingenjören på att partsställning är en förutsättning för talerätt samt på att bemötandet av parterna vid en enskild vägförrättning dels skall vara opartiskt objektivt sett och dels också se så ut i en utomstående betraktares ögon. Se även s. 112 (725/1/05).

Inspektion inom ansvarsområdet

Besök hos Livsmedelssäkerhetsverket Evira

Justitiekanslern besökte 31.10.2006 Livsmedelssökerhetsverket Evira. Under besöket fick han bl.a. information om ämbetsverkets organisation och uppgifter. Dessutom diskuterades djursjukdomar, livsmedelsövervakning och veterinärer-

nas uppgifter. Personalen framförde synpunkter på det nya ämbetsverkets verksamhet och på förändringar i organisationen (20/51/06).

Kommunikationsministeriets ansvarsområde

Utlåtande

Justitiekanslerns utlåtande om ett förslag till ändringar i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

Justitiekansler Paavo Nikulas utlåtande om grundlagsenligheten i ett förslag till lag om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation har i sin helhet tagits in i avsnitt 7. Ändringsförslaget gällde arbetsgivares och andra sammanslutningsabonnenters rätt att behandla identifieringsuppgifter för personer som utnyttjar deras kommunikationsnät och -tjänster. Se s. 175 (22/20/06).

Avgöranden

Ministeriet

Övriga ställningstaganden

Språket på flygbiljetter

En svenskspråkig klagande hade från en resebyrå fått en flygbiljett, egentligen en paketresebiljett, som var utskriven enbart på finska. Den finska texten på biljettens baksida innehöll bl.a. vissa säkerhetsföreskrifter. Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagligheten i att svenskspråkig text saknades.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att rådande lagstiftningsläge var sådant att han inte hade möjligheter att genom direkta övervakningsåtgärder ingripa i det påtalade språkärendet. Med beaktande av att luftfartsverket i en utredning konstaterat att den till passagerarna riktade information som finns tryckt på en flygbiljett bl.a. är sådan som har betydelse för flygsäkerheten men att Luftfartsverket saknar möjligheter att rikta sanktioner mot resebyråer samt med beaktande av att ärendet även har konsumenträttsliga aspekter, fann biträdande justitiekanslerns ställföreträdare det påkallat att sända en kopia av sitt avgörande till kommunikationsministeriet samt handels- och industriministeriet i avsikt att ministerierna, var för sig eller i samråd, skulle dryfta behovet av lagstiftningsåtgärder. Ministerierna uppmanades att senast 20.12.2006 meddela vilka åtgärder ärendet eventuellt har givit anledning till.

I sina svar hänvisade ministerierna till en arbetsgrupp som justitieministeriet, efter att ha hört handels- och industriministeriet, hade tillsatt 2.11.2005 för beredning av revideringen av lagstiftningen om paketresor. I arbetsgruppens förslag, som väntas bli färdigt på våren 2007, skall behandlas bl.a frågan om anvisningar och säkerhetsföreskrifter på flygbiljetter. Ministerierna ansåg att det i detta skede inte förelåg behov av åtgärder från deras sida. Handels- och industriministeriet meddelade att det hade bett justitieministeriet underrätta biträdande justitiekanslern om eventuella lagstiftningsmässiga åtgärder i anslutning till det aktuella ärendet (1046/1/04).

Det nationella genomförandet av direktivet om vägfordons dimensioner och vikter

Europeiska unionens råd har utfärdat direktiv 96/53/EG om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen. Direktivet har medgett en övergångstid till 31.12.2006 i fråga om bredden på fordon och fordonskombinationer som används för varutransport.

Till följd av justitiekanslerns behörighet enligt grundlagens 108 § 1 mom. har det i fråga om kommunikationsministeriet som svarat för det nationella genomförandet av direktivet varit fråga om det nationella genomförandet av direktivet som hör till ministeriets behörighet. Justitiekanslern har ansett att det i fråga om lagligheten av ministeriets förfarande och bedömningen av ministeriets prövningsrätt har varit väsentligt att direktivet möjliggjort en lång övergångstid och att det har informerats om de förestående ändringarna.

Justitiekanslern ansåg emellertid att ministeriets ställningstagande till transportföretagarnas organisation om en eventuell fortsättning av den nationella övergångstiden har skapat ogrundade förväntningar som har inneburit att genomförandet av direktivet med avseende på de internationella aktörerna inte i alla avseende varit förenligt med en god förvaltning (146/1/06).

Övergången till digitala televisionssändningar

I ett antal klagomål uppmärksammades den omständigheten att övergången till enbart digitala televisionssändningar förutsätter att det finns att få fungerande och lättanvända apparater till ett skäligt pris. Enligt klagomålen är detta inte fallet. Övergångstidpunkten borde flyttas fram till dess att ändamålsenliga apparater finns att få.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att statsrådet på föredragning från kommunikationsministeriet 3.4.2004 fattade ett principbeslut om övergång till helt digital televisionsverksamhet 31.8.2007 och om därtill anslutna åtgärder. Ministeriets förslag var baserat på en framställning från Rundradion Ab. Det egentliga beslutet att upphöra med analoga televisionssändningar och gå över till digitala sändningar fattades av Rundradion Ab. Enligt justitiekanslerns åsikt har principbeslutet ingen egentlig rättsligt bindande verkan. Bolagets förfarande hör inte till de ärenden som justitiekanslern skall övervaka, trots att det är fråga om ett s.k. statsbolag.

I beslutet konstateras vidare att genomförandet av digitaliseringsprojektet är beroende av hur många hushåll som har s.k. digiboxar när de analoga sändningarna upphör 31.8.2007. Enligt den undersökning som publicerades 16.10.2006 kunde 37 % av de till kabelnätet anslutna hushållen och 63 % av de övriga hushållen ta emot digitala tv-sändningar. Ca en miljon hushåll saknade sålunda digibox. Under övergångsperioden har det förekommit problem med de digiboxar som finns på marknaden. Det är uppenbart att hushållen och i synnerhet de hushåll som är anslutna till kabelnät har skjutit upp sina köpbeslut i väntan på nya och bättre modeller samt billigare priser.

I fråga om de sociala och ekonomiska effekterna av digitaliseringen hänvisas i beslutet till social- och hälsovårdsministeriets pressmeddelande 4.9.2006 om möjligheten att betala utkomststöd för anskaffning av digiboxar. Ministeriets ståndpunkt är den att nuvarande praxis, som innebär att socialmyndigheten bedömer stödbehovet från fall till fall är ändamålsenligt.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det är lätt att förena sig om det i klagomålet framförda ställningstagandet om förutsättningarna för övergången till digital televisionsverksamhet, som ingick redan i den parlamentariska arbetsgruppens rapport 8.12.2003.

De brister och svårigheter som framkommit i fråga om mottagningen av digitala sändningar är emellertid inte av det slaget att det under pågående övergångsperiod skulle finnas tillräckliga grunder och orsaker att ompröva projektet och sålunda inte heller att utreda alternativet att skjuta upp övergången till enbart digitala sändningar, i den mån som det annars vore möjligt. Enligt justitiekanslerns åsikt är det likväl klart att kommunikationsministeriet noggrant måste ge akt också på den tekniska utvecklingen och vidta de åtgärder som det inom ramen för sin behörighet kan för att förbättra de ovan nämnda förutsättningarna så att det resultat som avses i statsrådets principbeslut 4.3.2004 rimligen kan uppnås.

Enligt justitiekanslerns åsikt sammanhänger ärendet till denna del också med Rundradion Ab:s skyldighet att bedriva allmännyttig verksamhet. När det gäller datumet 31.8.2007 har det en särskild betydelse hur Rundradions uppgift att bedriva allmännyttig verksamhet förverkligas när de analoga sändningarna i enlighet med bolagets beslut upphör. Enligt 7 § 1 mom. (635/2005) i lagen om Rundradion Ab (1380/1993) är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud jämte special- och tilläggstjänster för alla och på lika villkor. I lagens 7 § 2 mom. (635/2005) föreskrivs om den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte. Enligt lagens 6 § 1 mom. 3 punkten (635/2005) ankommer det på bolagets förvaltningsråd, som riksdagen har valt, att se till och övervaka att uppgifter som hör till den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte blir fullgjorda.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat kommunikationsministeriet och Rundradion Ab:s förvaltningsråd sin uppfattning genom att sända dem en kopia av sitt beslut (392/1/06 och 460/1/06).

En dövblind persons rätt att resa med flyg

En förening som representerar dövblinda kritiserade Finnair Abp för diskriminering eftersom bolaget förutsatte att dövblinda personer hade en assistent under flygresor.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att justitiekanslern inte är behörig att ta ställning till flygbolagets kundbetjäning. I ärendet undersöktes Luftfartsverkets och Luftfartsinspektionens förfarande med avseende på flygsäkerheten och övervakningsskyldigheten. I ärendet framkom inga omständigheter som tydde på att Luftfartsverket eller Luftfartsinspektionen kunde anses ha försummat sina övervakningsskyldigheter eller annars handlat i strid med lagen.

Frågan om dövblinda personers resemöjligheter har samband med grundlagens principer om jämlikhet och rörelsefrihet samt även med rätten till personlig säkerhet. Av denna anledning sände ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sitt beslut för kännedom till Kommunikationsministeriet och Luftfartsförvaltningen för att i mån av möjligheter beaktas vid beredningen och tillämpningen av de bestämmelser och föreskrifter som gäller inom luftfarten. Se även s. 43 (928/1/04).

Vägförvaltningen

Meddelande

Prövning av en tillståndsansökan samt skyldigheten att utreda ärenden och delge beslut

Ett vägdistrikt hade prövat en ansökan om anslutningstillstånd som en förrättningsingenjör vid en privat vägförrättning lämnat in utan ställningsfullmakt och utan fullmakt av parterna, vilket hade som följd att vägdistriktet på grund av en missuppfattning om förrättningsingenjörens saklegitimation och/eller fullmakt inte hade hört parterna med anledning av ansökan om anslutningstillstånd och en utredning från en vägdelägare som motsatte sig projektet. På grund av samma missuppfattning hade anslutningsbeslutet delgivits endast sökanden med mottagningsbevis. Genom anslutningsbeslutet hade vägdistriktet upphävt anslutningstillståndet som de facto redan förfallit.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dem som svarade för vägdistriktets tillståndsbeslut på vikten av att omsorgsfullt kontrollera att sökanden har saklegitimation och vederbörlig fullmakt samt på skyldigheten att utreda ärendet och likaså på det korrekta förfarandet när det gäller att höra parter och delge beslut. Se även s. 109 (725/1/05).

Inspektion inom ansvarsområdet

Sjöfartsverket

Justitiekanslern besökte Sjöfartsverket 7.3.2006. Under besöket fick justitiekanslern en redogörelse för Sjöfartsverkets verksamhet och därtill ansluten lagstiftning. Under besöket diskuterades bl.a. sjökartläggning, dirigering av sjötrafiken, sjösäkerhetsfrågor, vintersjöfart och upprätthållande av farleder. Dessutom diskuterades Sjöfartsverkets organisationsreform och de förändringar som denna orsakade i verksamheten (3/51/06).

Handels- och industriministeriets ansvarsområde

Allmänt

Laglighetskontrollen av handels- och industriministeriets ansvarsområde förlöpte liksom tidigare år utan några anmärkningsvärda händelser. I fråga om antalet inkommande och avgjorda ärenden kunde inte konstateras några särskilda koncentrationer.

Avgöranden

Ministeriet

Övrigt ställningstagande

Språket på flygbiljetter

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gjorde en framställning till kommunikationsministeriet samt till handels- och industriministeriet om språket på flygbiljetter. Framställningen refereras på s. 110 (1046/1/04).

Säkerhetsteknikcentralen

Meddelande

Säkerhetsteknikcentralens bedömning av en säkerhetsrisk

Säkerhetsteknikcentralen beviljade 5.3.2004 ett aktiebolag tillstånd att temporärt lagra flytgas i ett lager som senare skulle uppföras enligt ett bygglov, på de villkor som nämndes i ansökan.

Förvaltningsdomstolen, som konstaterade felaktigheter i hörande- och kungörelseförfarandet, brister i ansökan, i beslutets placeringsvillkor samt i beslutsmotiveringen, upphävde Säkerhetsteknikcentralens beslut och återförvisade ärendet till den för ny behandling.

Aktiebolaget avstod sedermera från att bygga gaslagret.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att eftersom Säkerhetsteknikcentralen har givits omfattande prövningsrätt vid tillämpning av bestämmelserna borde chefsnivån grundligare ha deltagit i riskbedömningen och behandlingen av ärendet.

Justitiekanslern uppmärksammade Säkerhetsteknikcentralen på vikten av grundlig beredning och riskbedömning (727/1/04).

Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde

Allmänt

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret till social- och hälsovårdsministeriet utlåtanden som tagits in i berättelsen. Utlåtandena gällde ett utkast till proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden, fördelningen av ansvaret för ålderspensioner mellan ålderklasserna och strängare krav på oberoende för arbetspensionsbolagens ledning, behörigt ministerium för Internationella arbetsorganisationens konventioner om arbetarskydd samt revidering av lagstiftningen om elevvård.

I avsnittet om ministeriets ansvarsområde refereras dessutom ärenden som justitiekanslern prövat på eget initiativ till den del som de direkt haft samband med social- och hälsovårdsministeriets förfarande, myndigheter inom ministeriets förvaltningsområde eller ministeriets behörighet i övrigt. Dessutom refereras i avsnittet avgöranden som gäller socialförsäkring. Avgöranden som gäller social- och hälsovårdsservice refereras i avsnittet Kommunal självstyrelse, Social- och hälsovårdsförvaltning, på s. xx.

Biträdande justitiekanslern avgjorde under verksamhetsåret ett ärende gällande socialombudsmannasystemets oavhängighet, som han prövat på eget initiativ. Dessutom undersökte han på eget initiativ hur skolhälsovården förverkligats och bad social- och hälsovårdsministeriet inkomma med en utredning och ett yttrande i ärendet.

I ett avgörande i ett ärende som gällde ett beslut om avveckling av en understödskassa tog justitiekanslern ställning bl.a. till frågan om statens skadeståndsskyldighet. Avgörandet refereras i berättelsens avsnitt om grundläggande och mänskliga rättigheter.

I sitt klagomålsavgörande som gällde frågan huruvida läkarmedlemmarna och de medicinska sakkunniga i trafikskadenämnden, besvärsnämnden för olycksfallsärenden, försäkringsdomstolen och Rättsskyddscentralen för hälsovården var oavhängiga, meddelade justitiekanslern ministeriet för kännedom bl.a. sin bedömning av bestämmelserna om jäv för de medicinska sakkunniga vid Rättsskyddscentralen för hälsovården.

I avgörandena som gällde socialförsäkringen och Folkpensionsanstalten var det bl.a. fråga om beslutsförfarandet och behandlingen av ansökningar om arbetslöshetsförmåner. Avgörandena refereras också i avsnittet om grundläggande och mänskliga rättigheter.

I klagomålsavgöranden som gällde arbetarskyddsdistrikt var det fråga om utlämnande av handlingar och om ett korrekt tjänstespråk.

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade under verksamhetsåret inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes samt social- och hälsoavdelningen vid länsstyrelsen i Västra Finlands län.

Utlåtanden och framställningar

Utkast till en proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden.

Den föreslagna lagen gäller statsgaranti av återförsäkringsnatur, vars syfte är att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för befolkningens försörjning och landets näringsliv samt försörjningsberedskapen under undantagsförhållanden och allvarliga störningar. Tillämpningsområdet för försäkringsgarantin föreslås omfatta alla transportformer, dvs. sjö-, luft-, spår- och landtrafik. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om maximibelopp, garantiavgift och handläggningsavgift för försäkringsgaranti.

De gällande bestämmelserna om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden ingår i en lag (696/2003) om ändring av beredskapslagen som trädde i kraft i augusti 2003. Genom den proposition som det här är fråga om flyttas bestämmelserna från beredskapslagen till den nya lagen. Bestämmelserna har ansetts vara problematiska med avseende på försäkringsgarantins tillämp-

ningsområde och maximibelopp samt med tanke på införandeförfarandet.

Enligt propositionsutkastet innebär ändringarna huvudsakligen att tillämpningsområdet för lagen utvidgas och försäkringsgarantins maximibelopp höjs samt att försäkringsgaranti kan beviljas för högst sex månader åt gången. Dessutom föreslås en sådan ändring i förfarandet att garantibeslut inte föregås av en förordning som måste behandlas av riksdagen. Riksdagen kommer enligt förslaget inte heller att behandla enskilda försäkringsbeslut.

De föreslagna ändringarna förefaller motiverade, även om det inte finns några praktiska erfarenheter av hur försäkringslagstiftningen fungerar. Eftersom bestämmelserna i andra avseenden än de som nämns ovan huvudsakligen stämmer överens med bestämmelserna i lagen om ändring av beredskapslagen och har behandlats av riksdagen och dess utskott (RP 200/2002 rd, GrUU 57/2002 rd och FöUB 2/2002 rd) hänvisade justitiekanslern till det som anfördes i samband med behandlingen av ärendet.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att lagen (696/2003) om ändring av beredskapslagen har stiftats i enlighet med grundlagens 73 §. Den proposition som det nu är fråga om innehåller en liknande bestämmelse om statsrådets möjlighet att besluta om beviljandet och förvaltningen av försäkringsgarantierna för undantagsförhållanden helt eller delvis skall överföras till försäkringsgarantikommissionen, som den bestämmelse som ingår i beredskapslagens 12 b § 5 mom. I den nu aktuella propositionen föreslås statsrådet emellertid få ett mera omfattande bemyndigande som i enlighet med lagförslagets 2 § 1 mom. omfattar också sådana störningar under normala förhållanden som allvarligt äventyrar befolkningens försörjning eller näringslivet. Även om det i motiveringen konstateras att undantagsförhållandena definieras uttömmande i lagförslagets 2 §, var bestämmelsen enligt justitiekanslerns åsikt öppet formulerad eftersom den exakta innebörden av begreppet störning i normala förhållanden har lämnats beroende av respektive saksammanhang. Av denna anledning och trots den föreslagna bestämmelsens tidsmässiga begränsning var det enligt justitiekanslerns åsikt motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen, vilket också föreslås i propositionsutkastet. I motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen var det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att också nämna slutsatsen att regeringen anser att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning (3/20/06).

Fördelning av ålderspensionsansvaret mellan åldersklasserna och skärpning av oberoendekraven för arbetspensionsbolagens ledning

Social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning bad justitiekanslern ge ett brådskande utlåtande om två närmare angivna frågor i samband med revideringen av bestämmelserna om pensionsanstalters verksamhetskapital och ansvarsskuld (bilaga 1) samt ändringar i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag och vissa därtill anslutna lagar (bilaga 2).

Justitiekanslern konstaterade följande som sitt utlåtande.

Komplettering av ålderspensionsansvaret

I begäran om utlåtande ställdes frågan om den föreslagna ändringen av fonderingstekniken i det nya 171 § 3 mom. som föreslogs i lagen om pension för arbetstagare uppfyllde de krav som grundlagen ställer på lagstiftningen eller om grundlagen utgjorde ett hinder för godkännande av bestämmelsen.

Bestämmelsen i 171 § (RP 45/2005, RSv 27.4.2007 nr 20/2006 rd) i lagen om pension för arbetstagare gäller komplettering av ålderspensionsansvaren med en avsättningskoefficient. Enligt paragrafens 1 mom. kompletteras årligen de fonderade delarna av ålderspensionerna med ett belopp som beräknas med hjälp av den avsättningskoefficient för pensionsansvaret som ingår i beräkningsgrunderna enligt 166 §. Avsättningskoefficienten skall fastställas med hänsyn till de krav som tryggandet av pensionerna och pensionsanstalternas solvens medför.

Den nya bestämmelse som föreslås i 171 § 2 mom. i lagen om pension för arbetstagare gäller situationer där pensionsanstalternas sammanlagda till aktieavkastning bundna tilläggsförsäkringsansvar är mer än fem procent större än deras sammanlagda ansvarsskulder eller pensionsansvar i enlighet med 10 § 2 mom. i lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden. Den andel som överstiger fem procent skall i så fall användas för komplettering av de fonderade delar som avses i 171 § 1 mom.

Enligt den nya bestämmelse som föreslås i 171 § 3 mom. i lagen om pension för arbetstagare kan sålunda kompletteringar som avses i 171 § till olika belopp fördelas mellan olika åldersklassers framtida och redan löpande ålderspensioners fonderade delar, med beaktande av en så jämn utveckling som möjligt av försäkringspremierna.

Av ordalydelsen i arbetspensionslagens 171 § och av detaljmotiveringen till bestämmelsen (RP 45/2005 rd, RSv 27.4.2006 nr 20/2006 rd) framgår tydligt att förfarandet för beräkning av avsättningskoefficienten för pensionsansvaret enligt 171 § 1 mom. och förfarandet för fastställelse av avsättningskoefficienten utgör en del av förfarandet för beräkning och fastställelse av beräkningsgrunden för pensionsansvaret enligt 166 § i lagen om pension för arbetstagare. Det ursprungliga syftet med beräkningsgrunderna framgår uttryckligen av lagen om pension för arbetstagare. I lagens 168 § (tidigare APL 12 a § 1 mom.) förutsätts att grunderna för beräkning av försäkringsavgifterna, ansvarsskulden och pensionsansvaret i första hand skall trygga arbetstagarnas och pensionstagarnas enligt denna lag försäkrade förmåner, med beaktande av vad som i lagen föreskrivs om fördelningen av ansvaret och de övriga kostnaderna för pensionerna. Fastställandet av beräkningsgrunderna för pensionsansvaret är sålunda redan i fråga om syftet och grunderna reglerat genom ovillkorliga bestämmelser i lag och skall i första hand och särskilt betjäna arbetstagarnas och pensionstagarnas enligt lagen försäkrade förmåner (trygghetsprincipen).

Förfarandet för beräkning och fastställelse av beräkningsgrunderna för pensionsansvaret måste sålunda vara objektivt och i alla avseenden betjäna den av 168 § i lagen om pension för arbetstagare framgående trygghetsprincipen när det gäller lagstadgade pensionsförmåner. Fastsällelseprocessen för beräkningsgrunderna när det gäller pensionsansvaret utgår från arbetspensionsförsäkringsbolagets eller pensionskassans ansökan som riktas till social- och hälsovårdsministeriet. Det är inte fråga om en verksamhet som är baserad på arbetspensionsförsäkringsbolagets eller pensionskassornas egna ekonomiska intressen utan om att trygga de ovan nämnda lagstadgade pensionsförmånerna. Det tillägg som innebär en öppnare syn på beredningen är att eventuella behov att ändra beräkningsgrunderna bör utredas separat på trepartsbasis (APL 166 §, detaljmotiveringen s. 77).

Avsättningskoefficienten för pensionsansvaret ingår enligt 171 § i lagen om pension för arbetstagare i beräkningsgrunderna, och den skall fastställas med hänsyn till pensionsanstalternas solvens och de krav som tryggandet av pensionerna medför. Också för en ändring av värdet på avsättningskoefficienten krävs, såsom konstateras i detaljmotiveringen till APL 171 §, ”en vanlig ansökan om fastställelse av beräkningsgrunderna”. För ansökan samlar Pensionsskyddscentralen hos pensionsanstalterna in de uppgifter som behövs för att avsättningskoefficienten skall kunna fastställas, och räknar utgående från dessa uppgifter ut koefficientens värde. Social- och hälsovårdsministeriet skall fastställa beräkningsgrunderna efter att ha begärt ett utlåtande om dem av Pensionsskyddscentralens styrelse.

Ovan konstateras att de ansökningar om fastställelse av beräkningsgrunderna och därtill hörande kalkyler som lämnas in av de arbetspensionsförsäkringsbolag och pensionskassor som ansöker om fastställelse av beräkningsgrunderna för pensionsansvarets ansvarsskuld skall baseras på objektiva grunder, utgående från konsolideringen av de lagstadgade pensionsförmånerna. Det måste å andra sidan beaktas att då social- och hälsovårdsministeriet, som avgör ärendet antingen måste fastställa ansökan eller lämna den utan fastställelse måste det kunna förutsättas att arbetspensionsförsäkringsbolagen och pensionskassorna lämnar in sådana ansökningar att ministeriet kan fastställa ansökan. För det tredje kan man i detta sammanhang framhålla att 167 § i lagen om pension för arbetstagare förutsätter enhetlighet i fråga om villkor och beräkningsgrunder samt att lagens 172 § förutsätter att pensionsanstalterna samarbetar vid beredningen av beräkningsgrunder.

I och med lagen om Pensionsskyddscentralen (RP 45/2005) fastställs det entydigt på lagnivå att Pensionsskyddscentralen är ett organ som i enlighet med grundlagens 124 § utövar offentlig makt (GrUU 30/2005 rd). Det är sålunda klart att både Pensionsskyddscentralens styrelse och dess byrå, som är beredningsorgan för de ärenden som skall avgöras av styrelsen, skall uppfylla samma krav på objektivitet, ändamålsbundenhet och lagligt förfarande som de krav som gäller för myndigheter, t.ex. social- och hälsovårdsministeriet som fastställer beräkningsgrunderna för pensionsansvaret.

Efter en bedömning av bestämmelserna om det grundläggande syftet med beräkningsgrunden för pensionsansvaret enligt lagen om pension för arbetstagare samt beredningspraxis i fråga om fastställelseförfarandet ansåg justitiekanslern att han inte för sin del kunde förena sig om den i finansministeriets promemoria (hörandet 11.4.2006 i SHM) i korthet framförda slutsatsen att den föreslagna paragrafändringen (APL 171 §:s nya 3 mom.) ”i praktiken skulle innebära en öppen fullmakt att om man så önskar fördela placeringsavkastningarna också på annat sätt än endast för över 54-åringar enbart genom ansökan om ändring av beräkningsgrunderna”.

Av detaljmotiveringen till det nya 3 mom. som föreslogs i APL 171 § och av motiveringstexten också i övrigt framgår vilket syfte det nya 3 momentet skulle tjäna. Det är fråga om att trygga pensionsförmånerna för de äldre arbetstagar- och pensionstagargrupper som behandlas närmare i utkastet till lagförslag. Om kompletteringen av ålderspensionsansvaret överförs på personer som fyllt 54 år skulle detta enligt de utredningar som för närvarande finns uppenbarligen leda till den bästa betalningsutvecklingen, men med hänvisning till handlingarna är det möjligt att en annan inriktning i ett senare skede ger ett bättre slutresultat. Det kan sålunda inte anses vara ändamålsenligt att i lagtexten uttryckligen nämna åldergränsen 54 år. Eftersom en senare utveckling kan motivera en annan inriktning av förhöjningen, kan det vara svårt att komplettera ordalydelsen i APL 171 § 3 mom. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid behovet att precisera detaljmotiveringen till föreslagna 171 § 3 mom. Också utan det rättsliga problem som avses i begäran om utlåtande kan motiveringsutkastets uttryck ”som om så önskas skulle tillåta” anses vara generellt och inexakt. Det är skäl att i motiveringen understryka uttryckligen nödvändigheten att inrikta den från huvudregeln avvikande kompletteringen av ålderspensionsansvaret. Inriktningen av kompletteringen på ett sätt som avviker från huvudregeln måste genomföras om det finns ett objektivt behov som har samband med tryggandet av de lagstadgade pensionsförmånerna för arbetstagar- och pensionstagargrupper i olika åldrar och å andra sidan kan huvudregeln när det gäller inriktningen åsidosättas om det vid den aktuella tidpunkten inte finns något oundgängligt behov.

Det förslag till ändring av finansministeriets motiveringstext som framgår av kompletteringen 3.5.2006 av social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande innehöll en konkret och kortfattad beskrivning av det förestående problemet med finansieringen av pensionerna och av möjligheterna att tillämpa lagen i enlighet med den klara tolkningsanvisningen om tillämpning av APL 171 § 3 mom. så som bestämmelsens grundläggande syfte förutsätter.

Skärpningen av de särskilda behörighetskraven för ledningen

Den andra frågan som ställdes i begäran om utlåtande var huruvida den i avdelning I artikel 3.8 i Europaparlamentets och rådets livförsäkringsdirektiv (2002/83/EG) föreskrivna anpassningen av Finlands anslutningsavtal innebar begränsningar när det gällde ändring av 12 § i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag eller om anpassningen av direktivet utgjorde hinder för att föreskriva om de föreslagna behörighetsvillkoren.

Av tredje stycket i ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG om livförsäkring framgår att syftet med direktivet är att den inre marknaden för direkt livförsäkring fullbordas med hänsyn till såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster. Enligt direktivets avdelning I artikel 3.8 (Undantagna verksamheter och organ) gäller direktivet inte pensionsverksamhet inom sådana pensionsförsäkringsföretag som avses i den finska lagen om pensioner för arbetstagare (APL) eller andra finska författningar på området, under förutsättning att: a) pensionsförsäkringsbolag som enligt finsk lag redan är skyldiga att ha särskild bokföring och förvaltning för sin pensionsverksamhet, från dagen för anslutningen bildar särskilda bolag eller andra rättssubjekt för den verksamheten, b) de finska myndigheterna på ett icke-diskriminerande sätt tillåter alla medborgare och företag från medlemsstater att enligt finsk lag bedriva sådan verksamhet som anges i artikel 2, och som omfattas av detta undantag antingen genom

– ägande eller delägande i befintliga försäkringsbolag eller bolagsgrupper, eller genom

– bildande av eller deltagande i nya försäkringsbolag eller bolagsgrupper, däribland pensionsförsäkringsbolag.

I 4 kap. 12 § i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag föreskrivs om särskilda behörighetsvillkor för ledningen. Paragrafen föreslås bli ändrad så att kravet på de personers oberoende som räknas upp i den understryks. Det är inte fråga om några nya bestämmelser utan om att skärpa de nuvarande oavhängighetskraven och förebygga kringgående av jävsbestämmelserna. De föreslagna bestämmelserna som hindrar att ett arbetspensionsbolags förvaltningsråds och styrelses ordförande och medlemmar samt bolagets verkställande direktörer har en dubbelroll förstärker arbetspensionsbolagens oberoende ställning också när det gäller deras centrala organ och högsta ledning. Så som det med fog konstateras i motiveringen till regeringens propositionsutkast får arbetspensionsförsäkringsbolagen inte ha andra syften för sin verksamhet än att sköta det lagstadgade arbetspensionssystemet.

Också utan de direktivbestämmelser som gäller Finlands EU-medlemskap är det från den rent nationella lagstiftningens synpunkt viktigt att upprätthålla förtroendet för att de viktigaste förvaltningsorganen och den högsta ledningen för de arbetspensionsbolag som svarar för det lagstadgade arbetspensionsskyddet är oavhängiga. Särskilda krav ställs också på de besvärsorgans oavhängighet som behandlar överklaganden av arbetspensionsbolagens och andra för lagstadgade förmåner ansvariga försäkringsbolags avgöranden. Motsvarande krav på självständighet och oavhängighet kan ställas också på de beslutsfattande organen och företagsledningen som ombesörjer det lagstadgade arbetspensionsskyddets verksamhetsförutsättningar (i synnerhet finansieringen av pensionssystemet).

Justitiekanslern kan inte närmare ta ställning till detaljerna i förslaget till ändring av 4 kap. 12 § i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag. Med hänvisning till det som anförs ovan meddelade justitiekanslern som sin uppfattning att den föreslagna bestämmelsen och de grunder för den som anförs i regeringens propositionsutkast är förenliga med de grundläggande målsättningarna i Europaparlamentets och rådets livförsäkringsdirektiv (10/20/06).

Behörigt ministerium i fråga om Internationella arbetsorganisationens konventionsärenden

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

I social- och hälsovårdsministeriets 16.8.2004 daterade begäran om utlåtande hänvisades till arbetarskyddsavdelningens 21.6.2004 daterade promemoria ”Behörighetsfördelningen mellan ministerierna i ärenden som berör Internationella arbetsorganisationen (ILO)”. Av promemorian och social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande framgick att ärendet gäller behörighetsförhållandena mellan social- och hälsovårdsministeriet samt arbetsministeriet. I social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelnings promemoria konstaterades att ministeriet hade gjort en framställning om uppklarande av behörighetsfrågorna i ärenden om ILO-konventionen. Eftersom ministerierna inte hade enats om något avgörande bad social- och hälsovårdsministeriet justitiekanslern ge ett utlåtande om saken.

Arbetsministeriet gav 27.10.2004 ett yttrande på begäran av justitiekanslern.

UTLÅTANDE

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern följande:

Internationella arbetsorganisationens uppgifter

Internationella arbetsorganisationen ILO är en internationell FN-organisation med uppgift att främja samhällelig och social rättvisa i världen. Organisationens viktigaste verksamhetsformer är att upprätta internationella konventioner om arbetslivet och att övervaka genomförandet av konventionerna samt att utveckla samarbetet inom arbetsmarknadsstrukturerna.

Internationella arbetsorganisationen har godkänt sammanlagt ca 200 konventioner och rekommendationer. ILO:s konventioner och rekommendationer ingår i internationella regelverk inom alla områden av arbetslivet. ILO-konventionerna gäller bl.a. tvångsarbetskraft, föreningsfrihet, främjande av sysselsättningen, social trygghet, diskriminering, arbetstagares minimiålder, arbetsförhållanden, förebyggande av arbetsolycksfall, moderskapsskydd, invandrare och urfolk.

Ändringar i statsfördrag och behörighetsfördelningen i fråga om andra internationella förpliktelser

Före de lagstiftningsreformer som år 1994 genomfördes i samband med Finlands EU-medlemskap, var det i stor utsträckning utrikesministeriet som svarade för godkännandet och genomförandet av internationella konventioner och andra förpliktelser som var bindande för Finland. Åtgärder för att sätta i kraft internationella konventioner när det gällde denna typ av konstitutionella arrangemang sågs sedan länge mot den bakgrunden att internationella konventioner som var bindande för Finland, oberoende av tillämpningsområdet för respektive konvention, kan gälla eller beröra Finlands förhållanden till andra stater eller internationella organisationer. Den rättsliga grunden för behörighetsfördelningen var 3 § i den då gällande lagen om statsrådet, enligt vilken utrikesministeriet behandlade ärenden som gällde Finlands förhållanden till utländska makter. I det avseendet tillämpades 3 § i lagen om statsrådet så snävt att internationella ärenden som gick till presidentföredragningen nästan undantagslöst föredrogs från ministeriet

för utrikesärenden, också då beslutet i sakligt hänseende hade beretts i något annat ministerium.

Internationella arbetsorganisationens konventioner och rekommendationer berör alla områden av arbetslivet. Åtgärder som avser övervakning och rapportering om genomförandet av ILO:s konventioner och rekommendationer samt verkställigheten av andra ILO-relaterade uppgifter på nationell nivå regleras i enlighet med respektive medlemslands nationella statsförfattnings- och förvaltningsrättsliga lagstiftning. I detta avseende påminner den grundläggande lösningen av beredningen av de ärenden som behandlas av Internationella arbetsorganisationen och det nationella genomförandet av de där fattade konventions- och övriga besluten om den grundläggande lösningen av den nationella beredningen och det nationella genomförandet av de beslut som bereds och avgörs av Europeiska unionen. Eftersom denna internationella organisation som omfattar alla områden av arbetslivet, i likhet med Europeiska unionens innehållsmässigt omfattande och heltäckande beredning och beslutsfattande inom medlemsländernas nationella förvaltning sträcker sig till flera ministeriers förvaltnings- och ansvarsområden, är det med beaktande av en kompetent beredning och ett i rättsligt hänseende ansvarsfullt beslutsfattande naturligt och sakenligt att den grundläggande lösningen när det gäller ansvarsfrågorna i samband med en sådan internationell organisations ärenden, liksom också unionsärendena, i fråga om beredningen och beslutsfattandet på ministerienivån stämmer överens med den grundläggande lösningen när det gäller ministeriernas förvaltningsområden och ansvarsområden.

Lagstiftningen om behörighetsfördelningen för statsfördrag och andra internationella förpliktelser

På lagstiftningsnivån genomfördes den ovan nämnda grundläggande lösningen genom den proposition som regeringen 28.11.1994 avlät till riksdagen med anledning av de ändringar i riksdagsordningen och lagen om statsrådet som var nödvändiga med anledning av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 318/1996 rd). Samtidigt som EU-ärendena som tidigare skötts av utrikesministeriet fördelades mellan de ministerier som ärendena innehållsmässigt ankom på, fördelades också behandlingen av sådana statsfördrag mellan ministerierna som inte hade några utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter. I fråga om de ärenden som hade samband med internationella arbetsorganisationen hade ett arrangemang av denna typ varit praxis redan tidigare, eftersom de ärenden som hade samband med Internationella arbetsorganisationen, så som konstateras i avsnitt 2.1 i den allmänna motiveringen till regeringens proposition (s. 6), av tradition hade föredragits först från social- och hälsovårdsministeriet och därefter från arbetsministeriet. Hänvisningen till de nämnda två ministerierna avser de överföringar av ärenden som gjorts mellan ministerierna under olika tider. Det är skäl att observera att de ärenden som har samband med Internationella arbetsorganisationen har föredragits från respektive behöriga ministerium.

Lagen (1552/1994) om ändring av 3 a § i lagen om statsrådet trädde i kraft 1.1.1995. Enligt paragrafens 1 mom. behandlas statsfördrag eller andra folkrättsliga förpliktelser som inte är förknippade med betydelsefulla utrikes- eller säkerhetspolitiska synpunkter av det ministerium till vars verksamhetsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör enligt vad som stadgas genom förordning.

Enligt 24 a § (396/1989) i reglementet för statsrådet, sådant det lydde när den nämnda lagen trädde i kraft, hörde bl.a. frågor som gällde arbetarskydd (2 punkten) och frågor som gällde Internationella arbetsorganisationen (16 punkten) till arbetsministeriets ansvarsområde.

I samband med de ändringar (221/1997) i reglementet för statsrådet som trädde i kraft 1 april 1997 reviderades ministeriernas ansvarsområden så att arbetarskyddsärendena överfördes från arbetsministeriet till social- och hälsovårdsministeriet (SRR 24 § 12 punkten). Motsvarande uppgifter ströks för arbetsministeriers vidkommande i 25 § i reglementet för statsrådet. I förteckningen över de ärendegrupper som hörde till arbetsministeriets ansvarsområde gjordes till denna del inga ändringar i fråga om Internationella arbetsorganisationens konventioner (SRR 25 § 16 punkten blev 14 punkten).

I samband med att statsrådets EU-sekretariat överfördes från utrikesministeriets till statsrådets kanslis ansvarsområde preciserades också bestämmelsen om ministeriernas uppgifter i internationella ärenden i 3 a § (540/2000) i lagen om statsrådet, men inga ändringar gjordes i fråga om det ansvar för behandlingen av ärendena som de behöriga ministerierna hade enligt vad som konstateras ovan. I samband med totalrevideringen av lagen om statsrådet (RP 270/2002 rd) flyttades

den nämnda paragrafen om behörighetsfördelningen i fråga om internationella ärenden utan ändringar till 8 § i lagen om statsrådet (175/2003). I detaljmotiveringen till den nämnda paragrafen upprepades den av paragraftexten framgående ståndpunkten att fördrag och andra internationella förpliktelser behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör.

Enligt 2 § i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. I bestämmelsen upprepas den i och för sig klara grundläggande lösningen som fastställs i grundlagens 88 § 3 mom. Enligt den ståndpunkt som omfattades i samband med totalrevideringen av lagen om statsrådet är avsikten fortfarande att ministeriernas ansvarsområden dels skall regleras genom bestämmelser på lagnivå och dels centraliserat i reglementet för statsrådet (detaljmotiveringen till SRL 2 §). Riksdagens förvaltningsutskott ansåg i sitt utlåtande till grundlagsutskottet (FöUU 43/2002 rd) att arrangemanget var ändamålsenligt.

I den revidering av reglementet för statsrådet som gjordes i samband med totalrevideringen av lagen om statsrådet (SRR 262/2003, i kraft 7.4.2003) omfattades principen att bestämmelserna om samtliga ministeriers ansvarsområden togs in i reglementet för statsrådet, som fortfarande utfärdades som en statsrådsförordning. Bestämmelserna om ministeriernas uppgifter samt om ämbetsverken, inrättningarna och organen inom deras ansvarsområde togs däremot in i förordningar som utfärdades för respektive ministerier.

I fråga om behörigt ministerium konstateras i 10 § i reglementet för statsrådet i enlighet med det som anförs ovan för det första att ärendena fördelar sig på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i reglementets 3 kap. För det andra konstateras i 10 § att ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör (behörigt ministerium). I fråga om föredelningen av fördrag och andra internationella förpliktelser mellan ministerierna hänvisas i reglementet för statsrådet till 8 § i lagen om statsrådet. Nyckeltermen är ministeriets ”ansvarsområde”, som används både i lagen om statsrådet och i reglementet. Termen ansvarsområde förekommer både i statsrådsförordningarna om de enskilda ministerierna och i bestämmelserna där ämbetsverken och inrättningarna räknas upp.

Bedömning av ärendet

Av det föregående avsnittet om de olika skedena i lagstiftningen om statsrådet framgår tydligt att den ändring av 3 a § i lagen om statsrådet som genomfördes i början av år 1995 var en betydande behörighetsöverföring som innebar att internationella avtalsärenden överfördes från utrikesministeriet till respektive ansvariga ministerium (varvid naturligtvis en del av avtalsärendena kvarstod inom utrikesministeriets ansvarsområde). Samma grundlösning i fråga om uppgifterna och ansvarsfördelningen bibehölls i den lag om statsrådet som trädde i kraft 1.4.2003.

Ärenden som gäller statsfördrag och andra internationella förpliktelser behandlas sålunda av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen hör i fråga om sitt sakinnehåll. Vid bedömningen av vilket ministerium som är behörigt skall sålunda för det första fästas avseende vid ministeriernas ansvarsområden och för det andra vid innebörden av respektive internationella förpliktelser.

Arbetarskyddet hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde. Detta innebär att arbetarskyddsärendena i sin helhet hör till det nämnda ministeriets ansvarsområde. För det första är det fråga om handläggningsordningen för arbetarskyddsärenden. Ansvaret för ärenden som skall behandlas och avgöras på statsrådsnivå är på så sätt odelat, att den instans som beredningen av ärendet ankommer på också ansvarar för avgörandet av ärendet i sitt eget ministerium eller för föredragningen i statsrådet. Till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter hör sålunda behandlingen av de arbetarskyddsärenden som hör till dess ansvarsområde i sin helhet, inklusive ansvaret för beredningsskedena ända till föredragningen och beslutsfattandet.

För det andra kan det konstateras att den nuvarande bestämmelsen i statsrådslagens 8 § 1 mom. om behörighetsfördelningen mellan ministerierna i fråga om internationella ärenden gäller beredning, föredragning och avgörande av samtliga till ministeriernas ansvarsområde hörande ärenden på ett sakligt och professionellt sätt. Den omständigheten att en samhälleligt eller i något annat avseende viktig reform genomförs på grund av ett statsfördrag eller någon annan förpliktelse får inte påverka genomförandet av kravet i fråga. T.ex. när det gäller EU-ärenden förefaller ett sådant krav i första hand självklart. När det gäller ärenden som bereds i Europeiska unionens organ deltar i beredningen av ärendena såsom medlemslandets nationella representanter

åtminstone på myndighetsnivå samma aktörer som i enlighet med behörighetsfördelningen mellan myndigheterna sköter och svarar för ärendena också annars, dvs. i detta fall i sådana fall då ett ärende inte över huvud taget är internationellt utan i alla avseenden hänför sig till landets nationella förvaltning.

En bidragande orsak till den situation som behandlas i social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande och som justitiekanslern anser vara otillfredsställande har eventuellt varit att de ärenden som gäller Internationella arbetsorganisationen och likaså arbetarskyddsärendena under olika tider har hört till olika ministerier. I vissa skeden har båda ärendekategorierna hört till samma ministerium. På författningsnivå har arbetsministeriet i detta sammanhang kunnat hänvisa till 1 § 4 punkten i förordningen om arbetsministeriet (1036/2003) enligt vilken till arbetsministeriets uppgifter hör ärenden som hänför sig till Internationella arbetsorganisationens verksamhetsområde. Dessa förordningar om ministerierna och likaså reglementet för statsrådet har utfärdats på samma nivå, dvs. som statsrådsförordningar. Reglementet för statsrådet, som gäller samtliga ministerier och deras ansvarsområden, intar emellertid i fråga om tillämpningen av statsrådslagen en primär ställning jämfört med de förvaltningsförordningar om ministeriernas uppgifter som har utfärdats för respektive ministerium. Då det i 22 § 7 punkten i reglementet för statsrådet föreskrivs att arbetarskyddet hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde är denna bestämmelse om tillämpningen av statsrådslagens 8 § i sak viktigare också med tanke på terminologins enhetlighet (”ansvarsområde”) och i tolkningshänseende än 1 § 4 punkten i förordningen arbetsministeriet, där det är fråga om ministeriets uppgifter.

I sitt yttrande med anledning av social- och hälsovårdsministeriets till justitiekanslern riktade begäran om utlåtande understryker arbetsministeriet det också historiskt vedertagna sättet att behandla ärenden som gäller Internationella arbetsorganisationen, de procedurmässiga färdigheter som förutsätts för den nationella behandlingen av ILO-konventionsärenden och vikten av att ett enda ministerium sköter den nationella behandlingen av ILO-konventionsärenden med beaktande av de tidsfrister och andra procedurmässiga krav som måste iakttas i dessa ärenden.

Arbetsministeriet hade enligt justitiekanslerns åsikt i sitt utlåtande vederbörligen beaktat ILO-konventionernas och rekommendationernas karaktär och de speciella krav som behandlingen av ärendena ställer (konventionerna och rekommendationerna behandlas i riksdagen) samt iakttagandet av de tidsfrister som behandlingen av ILO-ärenden förutsätter, rapporteringsskyldigheten osv. Till denna del är det emellertid närmast fråga om koordineringen av den nationella behandlingen i praktiken. Koordineringsuppgifterna är viktiga dels med tanke på de egentliga konventionsärendena och dels med tanke på Finlands anseende som medlem av Internationella arbetsorganisationen. Också vid den nationella behandlingen av ILO-konventions- och –rekommendationsärenden, bl.a. beträffande den omständigheten att de skall föras till riksdagen för behandling också när ärendet inte direkt gäller lagstiftning, är det fråga om det ovan nämnda odelade ansvaret för de ärenden som bereds i statsrådet och överförs till riksdagen för avgörande. Från denna synpunkt är det klart att det materiella ansvaret för verksamhetsområdena som för närvarande är inskrivet i statsrådslagens 8 § är primärt i förhållande till andra, i och för sig godtagbara och värdefulla målsättningar.

Slutresultat

Med hänvisning till det ovanstående anförde justitiekanslern som sitt utlåtande att det enligt 8 § 1 mom. i lagen om statsrådet är social- och hälsovårdsministeriet, till vars ansvarsområde arbetarskyddet hör, som är behörigt i sådana arbetarskyddsärenden som bereds och avgörs av Internationella arbetsorganisationen (18/20/04).

Ändring av lagstiftningen om elevvård

Justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om förslagen i en promemoria (SHM utredningar 2006:33) av en arbetsgrupp för revidering av lagstiftningen om elevvård. Riksdagens kulturutskott uppmärksammade i sitt betänkande 18/2002 rd olika faktorer som försvårar ordnandet av elevvård, nödvändigheten att utveckla servicen och samarbeta samt vikten av att bereda ändringsförslag.

Arbetsgruppen föreslog i sin promemoria att det stiftas en ny barnskyddslag. Vidare föreslog den ändringar i folkhälsolagen, lagen och förordningen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården samt lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning.

Av de skäl som kulturutskottet anförde i sitt betänkande ansåg justitiekanslern att arbetsgruppens förslag betraktade som en helhet var behövliga och ändamålsenliga. Han förenade sig också om arbetsgruppens målsättning att stifta en enhetlig lag om elev- och studerandevård, efter att verkningarna av 2003 års lagändringar kunnat utvärderas i tillräcklig utsträckning.

I fråga om de enskilda författningsförslagen uttalade sig justitiekanslern endast om sekretessbestämmelserna och konstaterade att de föreföll vara halvfärdiga i innehållsmässigt avseende (18/20/06).

Avgöranden

Ministeriet

Ärenden som justitiekanslern prövat på eget initiativ

Utvecklande av systemet med socialombudsmän

Under verksamhetsåret gavs ett avgörande i ett ärende som gällde socialombudsmannasystemet. Biträdande justitiekanslern beslöt året före verksamhetsåret på eget initiativ pröva om det fanns sådana strukturella problem i socialombudsmannasystemet som inverkade negativt på dess oberoende och/eller allmänna trovärdighet. Den konkreta orsaken till beslutet var att det i offentligheten framkommit att socialväsendets ekonomichef i en stad fungerade som socialombudsman. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet inkomma med utredning för prövning av ärendet samt ge sitt eget yttrande i ärendet. Han bad också stadsstyrelsen inkomma med en utredning.

Av det yttrande som inkom från social- och hälsovårdsministeriets familje- och socialavdelning framgick att ministeriet i juni 2005 tillsatt en arbetsgrupp för tiden 1.8.2005–31.12.2006 med uppdrag att utveckla socialombudsmannaverksamheten. Arbetsgruppen kartlade i slutet av 2005 nuläget i fråga om socialombudsmannaverksamheten genom att ställa en förfrågan till kommunerna. De preliminära resultaten visade att socialombudsmannens oberoende i vissa avseenden ansågs vara problematiskt. Detta berodde på att verksamheten inte ännu hade fått fasta former samt på att uppgifterna sköttes på deltid. Det förekom också konflikter mellan befattningshavarnas yrkes- och förtroendeställning samt främjandet av klienternas ställning och rättigheter. Ett annat problem var de knappa resurser som kommunerna reserverat för ändamålet. Ministeriet uppgav att kommunernas bristfälliga information om socialombudsmannaverksamheten försvårat klienternas möjligheter att anlita tjänsterna. Dessutom framkom det att socialombudsmannens oberoende ställning kan ifrågasättas i situationer där kommunen ordnar verksamheten som en köptjänst.

Vid utredning av den ifrågavarande stadens socialombudsmannaverksamhet framgick det att misstankarna om att socialombudsmannen varit jävig hade lett till att länsstyrelsen kontaktats i ärendet och gett sitt avgörande. Biträdande justitiekanslern förenade sig för sin del om länsstyrelsens uppfattning om problemen med att kombinera uppgifterna som ekonomichef och socialombudsman.

På basis av utredningarna ansåg biträdande justitiekanslern att det var nödvändigt att förstärka socialombudsmannens oberoende ställning för att uppgifterna skulle kunna skötas på ett godtagbart sätt. För att detta mål skulle kunna uppnås var det skäl att överväga också behoven och möjligheterna att utveckla lagstiftningen, åtminstone i fråga om sådana strukturella avgöranden som stöder socialombudsmannens rollidentitet och har samband med placeringen av tjänsten. Biträdande justitiekanslern ansåg att det från denna synpunkt var viktigt att social- och hälsovårdsministeriet år 2005 hade tillsatt en arbetsgrupp för att dryfta möjligheterna att utveckla socialombudsmannaverksamheten.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sina allmänna iakttagelser om socialombudsmannasystemet samt de uppfattningar som framgår av beslutet. Han meddelade också socialnämnden sina uppfattningar och sände beslutet till stadsstyrelsen för kännedom. Se även s. 135 (13/50/06).

Genomförande av skolhälsovården

Biträdande justitiekanslern bad i sitt brev 2.8.2006 social- och hälsovårdsministeriet utreda och lägga fram sin syn på hur skolhälsovården för närvarande fungerar, hur kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården i praktiken iakttas och om det eventuellt finns brister när det gäller iakttagandet av kvalitetsrekommendationen samt ordnandet och övervakningen av skolhälsovården. Utredningen pågick ännu i slutet av verksamhetsåret (6/50/06).

Meddelanden

Dröjsmål med utlämnande av handlingar

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde 17.6.2005 ett beslut som klaganden i ett publikationsärende fått av den under social- och hälsovårdsministeriet lydande medicinska forskningsetiska sektionen och återförvisade ärendet till sektionen för ny behandling. Klaganden hade 10.3.2006 bett sektionen komplettera tidigare utlämnade handlingar med de negativa utlåtanden och meddelanden om biverkningar som sektionen gett efter 1.11.2003. Det nya beslutet gavs först 3.5.2006.

Justitiekanslern konstaterade att det i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte finns någon särskild bestämmelse om behandlingstiderna för återförvisade ärenden. Det oaktat skall målet också när det gäller förnyad behandling av en begäran om utlämnande av handlingar vara att behandlingen så som föreskrivs i offentlighetslagen sker utan dröjsmål. Den omständigheten att det är fråga om ett ärende som efter en besvärsprocess återförvisats får inte förlänga behandlingstiden. Också förvaltningslagens 23 § förutsätter att ärenden behandlas utan dröjsmål.

Justitiekanslern ansåg vidare att klagandens 10.3.2006 daterade begäran om utlämnande av handlingarna borde ha tolkats som en ny begäran och behandlats i enlighet med offentlighetslagens 14 §, eftersom begäran gällde handlingar som tidsmässigt skiljde sig från dem som den tidigare begäran avsåg.

Justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet samt den medicinska forskningsetiska sektionen på offentlighetslagens procedurbestämmelser samt på förvaltningslagens bestämmelse om att ärenden skall behandlas utan dröjsmål (322/1/06).

Statens skadeståndsskyldighet

Klaganden berättade att då han blev medlem i en understödskassa år 1961 hade medlemskapet varit obligatoriskt och medlemsavgiften drogs av från lönen. År 1981 blev medlemskapet frivilligt. År 1990 beslöt kassamötet försätta kassan i likvidation. Därefter fick medlemmarna inte längre avgångs- och begravningsbidrag. Social- och hälsovårdsministeriet hade övervakat kassan med stöd av lagen om understödskassor (471/1942). Högsta domstolen hade i ett skadeståndsmål som en medlem drev mot staten ansett att ministeriet försummat sin övervakningsskyldighet. Enligt klaganden borde ministeriet ansvara för sin försummelse och betala avgångsbidrag till honom eller återbetala de medlemsavgifter för 29 år som han betalat till kassan.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att frågan om ministeriets försummelse av sin övervakningsskyldighet hade avgjorts genom högsta domstolens dom (21.8.1996 nr 3031) som vunnit laga kraft. Enligt domen fanns det i slutet av 1980-talet inte längre några förutsättningar att fortsätta kassans verksamhet. Ministeriet borde sålunda i syfte att säkerställa en jämlik behandling av kassans medlemmar ha avslutat kassans verksamhet redan före beslutet om att försätta kassan i likvidation 29.3.1990. På så sätt skulle det ha tryggats att kassan inte hade tagit emot inbetalningar från medlemmar som veterligen inte skulle få de förmåner som tillkom dem enligt stadgarna. Ministeriets försummelse av sin enligt lagen om understödskassor centrala tillsynsskyldighet innebar att det inte uppfyllde de skäliga krav på fullgörande av sina ämbetsåtgärder som avses i skadeståndslagens 3 kap. 2 § 2 mom.

Enligt justitiekanslerns åsikt kunde högsta domstolens motivering läggas till grund för en granskning av kausaliteten mellan ministeriets försummelse och den skada som orsakades klaganden genom att han åren 1989 och 1990 betalade medlemsavgifter till dess att understödskassan försattes i likvidation.

Med avseende på myndighetsverksamhetens lagenlighet och tjänsteansvaret är det fråga om hur ministeriet uppfyllde sin tillsynsskyldighet enligt lagen om understödskassor (och förordningen om understödskassor 909/1942). Enligt 91 § i lagen om understödskassor är syftet med tillsynen att säkerställa att understödskassan iakttar lag och stadgarnas bestämmelser samt vederbörligen meddelade andra föreskrifter. Kassans stadgebestämmelser om upplösning av kassan hade en central betydelse i detta avseende.

Orsaken till att kassan upplöstes var att kassans tillstånd inte var sådant som lagen och stadgarna förutsatte samt att kassans medlemmar inte hade vilja att återställa kassan. Enligt vad som framgick av högsta domstolens dom var bidragens kapitalvärde 1,7 gånger större än medlemsavgifternas kapitalvärde och kassans förpliktelser var 18,7 miljoner mark större än de förväntade avgiftsinkomsterna. Enligt justitiekanslerns åsikt tydde detta på att kassans situation hade försämrats i flera års tid innan kassamötet år 1990 beslöt försätta kassan i likvidation.

Kassans medlemmar hade rätt att lita på att ministeriet skötte sin tillsynsuppgift klanderfritt. Tillsynsskyldigheten gällde de åtgärder varmed kassans verksamhet tryggades eller också skulle kassan upplösas i syfte att undvika skador. Det faktum att ministeriet inte ingrep, i sista hand genom åtgärder för att upplösa kassan före kassamötets beslut år 1990, innebar enligt högsta domstolens avgörande en försummelse. Av det som högsta domstolen yttrade i sin dom kan den slutsatsen dras att ministeriet i syfte att uppfylla sin tillsynsskyldighet borde ha ingripit i kassans angelägenheter senast år 1989. Av denna anledning och med beaktande av kassans tillstånd kan ministeriets försummelse anses stå i samband med den skada som klaganden orsakades på grund av de medlemsavgifter som han betalade år 1990 och även år 1989.

Justitiekanslern konstaterade slutligen att det ankommer på behörig domstol att pröva och konstatera skadeståndsskyldigheten samt att ge ett avgörande som förpliktar till betalning. Frågan huruvida ministeriets försummelse orsakat ersättningsbar skada måste sålunda i första hand avgöras av en domstol. Justitiekanslern ansåg det vara sannolikt att klaganden genom betalningarna av medlemsavgifter åren 1989 och 1990 hade åsamkats en skada som ministeriet ansvarade för på grund av att det försummat sin tillsynsskyldighet. Justitiekanslern ansåg det också vara sannolikt att staten skulle ha dömts att betala skadestånd motsvarande medlemsavgifterna, om saken på sin tid hade behandlats vid en rättegång. När man överväger att inleda en rättegång är det skäl att beakta om möjligheten att väcka skadeståndstalan eventuellt har förfallit på grund av preskription.

När beslutet om att upplösa understödskassan fattades hade den ca 12 000 medlemmar. Av handlingarna framgår inte hur stora förluster medlemmarna led. På grund av det stora antalet personer som ärendet berör kan det inte vara ändamålsenligt att kassamedlemmarna inleder flera rättegångar om sina fordringar. Enligt justitiekanslerns åsikt förutsätter ett jämlikt bemötande av medlemmarna att ärendet sköts centralt. Några sådana åtgärder har inte vidtagits.

Frågan om understödskassans medlemmar eventuellt kunde få ersättning för sina förluster utan rättegång är dels beroende av rättslig nödvändighet och dels av politisk prövning. Enligt grundlagens 88 § om enskildas fordringar hos staten har var och en oberoende av statsbudgeten rätt att av staten få vad som lagligen tillkommer honom eller henne. Bestämmelsen utgör enligt justitiekanslerns åsikt inget hinder för betalning av en fordran även om det inte finns någon verkställbar dom, om fordran är ostridig och det annars finns lagliga grunder för betalningen. Med hänvisning till de grunder som framgår av justitiekanslerns avgörande anser han att man kan dra den slutsatsen att de förluster som motsvarar medlemsavgifterna för åren 1989 och 1990 bör ersättas.

I fråga om de stödåtgärder som vidtogs i samband med den i klagomålet nämnda bankkrisen konstaterade justitiekanslern att statsmakten var tvungen att vidta åtgärder oberoende av om och i vilken utsträckning statsmakten i rättsligt hänseende var ansvarig för de orsaker som ledde till krisen. Statsmaktens åtgärder i samband med bankkrisen var sålunda baserade delvis på andra skäl än de som kan anföras till stöd för att återgärder skall vidtas för betalning av kassamedlemmarnas skadeståndsfordringar av statens medel.

Justitiekanslern meddelade för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om statens skadeståndsskyldighet genom att sända ministeriet en kopia av sitt beslut. Samtidigt framställde justitiekanslern att ministeriet vidtar åtgärder för att om möjligt utreda hur stora skador kassamedlemmarna orsakades på grund av medlemsavgifterna för åren 1989 och 1990 samt för att betala skadorna av statens medel. Han bad ministeriet före utgången av år 2007 meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet. Se även s. 43 (1308/1/04).

Övrigt ställningstagande

Läkarmedlemmars och medicinska sakkunnigas oavhängighet

Klaganden tog i sin skrivelse bl.a. upp frågan om huruvida läkarmedlemmarna och de medicinska sakkunniga i trafikskadenämnden, besvärsnämnden för olycksfallsärenden, försäkringsdomstolen och Rättsskyddscentralen för hälsovården var oavhängiga. Enligt klaganden kan läkare som är verksamma i de nämnda organen ha sådana förbindelser med försäkringsbolag att deras oavhängighet som medlemmar av organ som ger utlåtanden, rekommendationer och avgöranden gällande olycksfalls- och trafikskadeförsäkringar kan äventyras. Klaganden bad justitiekanslern bl.a. undersöka om personvalen till de nämnda organen skett enligt opartiska principer.

Social- och hälsovårdsministeriet inhämtade utredningar från de nämnda organen och gav sitt eget yttrande i ärendet. Justitiekanslern konstaterade att utredningarna gav vid handen att social- och hälsovårdsministeriet samt Rättsskyddscentralen för hälsovården var medvetna om de krav som ställs på medlemmarnas och de sakkunnigas oavhängighet och opartiskhet då läkare utnämns/förordnas till medlemmar eller sakkunniga. Av utredningen framgick dessutom att dessa krav beaktas i de situationer som nämns ovan.

Justitiekanslern konstaterade att skrivelsen tar upp en viktig fråga när det gäller besvärs- och remissorganens opartiskhet och ojävighet, dvs. det allmänna förtroendet för de nämnda organen och liknande organ. Enligt justitiekanslerns åsikt är det därför skäl att ständigt fästa avseende vid opartiskheten och ojävigheten både vid val av medlemmar och sakkunniga och när det gäller avgöranden i enskilda fall. I syfte att understryka ärendets betydelse sände justitiekanslern sitt avgörande och sina påpekanden för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet, för vidarebefordran till dem som gett utredningar i ärendet. Justitiekanslern meddelade vidare ministeriet sin uppfattning om regleringen av jävsfrågan med avseende på de medicinska sakkunniga vid Rättsskyddscentralen för hälsovården. Av skrivelsen framgick i övrigt ingenting som från rättslig synpunkt föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida (496/1/05).

Socialförsäkring

Meddelanden

Folkpensionsanstaltens förfarande i ett ärende som gällde E 121-blanketten

Klaganden hade i mars 2004 skriftligen bett Folkpensionsanstalten sända honom en E 121-blankett för fortsatt sjukförsäkringsskydd. Först i november samma år fick klaganden från Folkpensionsanstalten ett meddelande om att hans ansökan avslagits. Klaganden bad därefter om ett överklagbart beslut och fick ytterligare ett meddelande om avslaget. Klaganden bad justitiekanslern undersöka Folkpensionsanstaltens förfarande att förvägra honom sjukförsäkringsskydd samt frågan om E 121 -blanketten.

Enligt Folkpensionsanstaltens första utredning till biträdande justitiekanslern hade anstalten per brev meddelat klaganden att Finland inte var ansvarig stat i hans ärende och att man därför inte kunde sända blanketten till honom. Enligt Folkpensionsanstalten avsåg begäran om att få blanketten E 121 inte en förmånsansökan som i enlighet med förvaltningslagen förutsatte ett överklagbart beslut, utan det var fråga om en verkställighetsrelaterad åtgärd. I sin tilläggsutredning konstaterade Folkpensionsanstalten att den sedermera ändrat sin praxis. Anstalten meddelade att klaganden skulle tillsändas ett beslut med besvärsanvisning om att han inte beviljades E 121-blanketten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade som sitt ställningstagande följande. Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Folkpensionsanstalten ansåg också själv i sin utredning att behandlingen av ärendet hade tagit alltför lång tid i anspråk. En omständighet som ytterligare hade förlängt behandlingstiden var att Folkpensionsanstalten på det sätt som refereras ovan och efter att ha ändrat sin tidigare praxis, först i december 2005 hade givit klaganden ett skriftligt beslut i ärendet. Först därefter hade ärendet kunnat överklagas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sjukförsäkringslagens 15 kap. 16 § som trädde i kraft 1.1.2005 hade preciserat Folkpensionsanstaltens befogenheter och skyldigheter i fråga om E-blanketterna. Enligt Folkpensionsanstaltens utredning hade anstalten ändrat sin praxis bl.a. med anledning av ett beslut av riksdagens justitieombudsman. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde Folkpensionsanstalten emellertid kritiseras för att beslutet i ärendet trots uppgiften om att praxis ändrats hade fattats först efter justitiekanslersämbetets begäran om utredning. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Folkpensionsanstalten sin uppfattning om saken. Se även s. 50 (26/1/05).

Folkpensionsanstaltens förfarande i ett utkomstskyddsärende

Klaganden hade personligen uppsökt Folkpensionsanstaltens byrå för att ansöka om arbetslöshetsförmåner. Enligt de ansökningar som klaganden fyllde i var det tolkbart om han ansökte om förmåner också för karenstiden. Beslutet

var så utformat att förmånen började löpa först efter karenstiden. Dessutom sändes beslutet till klagandens gamla adress som framgick av befolkningsdatasystemet och inte till den nya adress som klaganden uppgivit i sin ansökan.

Klaganden hade medan klagomålet behandlades fått ett överklagbart beslut om arbetslöshetsförmåner under karenstiden.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att Folkpensionsanstaltens byrå inte så som god förvaltning förutsätter hade iakttagit serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten när den tog emot och behandlade klagandens ansökan om arbetslöshetsförmåner. Klaganden hade inte frågats från vilken tidpunkt han ansökte om arbetslöshetsförmåner, trots att ansökan lämnade rum för tolkning. Dessutom hade byrån inte tillräckligt omsorgsfullt kontrollerat adressen (594/1/06).

Länsstyrelserna

Meddelande

En länsstyrelses förfarande i ett klagomålsärende

Klagandena kritiserade i sina skrivelser till justitiekanslern en länsstyrelses avgörande av deras klagomål. I ärendet framgick att länsstyrelsen hade gett klagandena ett gemensamt beslut.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det var en tolkningsfråga om ett gemensamt klagomål kan anses betyda att en person i enlighet med 62 § 1 mom. 2 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har gett sitt samtycke till utlämnande av sekretessbelagda uppgifter om sig själv. Enligt motiveringen till den nämnda bestämmelsen (Regeringens proposition med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den, RP 30/1998 rd) gäller inga formkrav för sådant samtycke. Samtycket skall å andra sidan vara uttryckligt, vilket enligt motiveringen till propositionen i praktiken kan förutsätta att det ges skriftligen. Trots det samtycke som tidigare erhållits i ärendet och trots det gemensamma klagomålet till länsstyrelsen ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det skulle ha varit motiverat att klagandena fått separata avgöranden och att i dem hade behandlats endast respektive mottagares egna uppgifter. Han meddelade för kännedom länsstyrelsen och dem som givit utredningar sin uppfattning om saken (876/1/04 och 902/1/04).

Rättsskyddscentralen för hälsovården

Övrigt ställningstagande

En myndighets skyldighet att besvara brev

Klaganden uppgav att en myndighet inte hade besvarat hans skriftliga begäran om tilläggsutredning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att god förvaltningssed enligt laglighetsövervakarnas vedertagna praxis förutsätter att sakliga brev besvaras och att svaret i regel skall vara skriftligt. Klaganden hade i sin begäran om tilläggsutredning bett myndigheten på nytt undersöka ett ärende som den avgjort i ett tidigare skede. Dessutom hade klaganden i sin begäran ställt flera uttryckliga frågor som han ville få besvarade. När klaganden per telefon frågade hur hans ärende framskred hade han anvisats att kontakta en annan myndighet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt borde myndigheten på eget initiativ och i första hand skriftligt ha besvarat klagandens begäran i stället för att endast hänvisa till en annan myndighet. Eftersom förfarandet inte uppfyllde de krav som god förvaltning ställer uppmärksammade biträdande justitiekanslern myndigheten på skyldigheten att besvara brev (308/1/05).

Arbetarskydd

Meddelande

Utlämnande av en handling

Klaganden hade 22.12.2004 till ett arbetarskyddsdistrikt lämnat in en begäran om att få ett yttrande som distriktet överlämnat till åklagaren för åtalsprövning i ett ärende som gällde diskriminering i arbetslivet. Klaganden hade inte fått yttrandet. Enligt distriktets utredning kände distriktets inspektör när han fick begäran om handlingen inte till om förundersökningen eller åtalsprövningen i brottmålet fortfarande pågick och han visste sålunda inte om yttrandet var offentligt och om han hade rätt att lämna ut det. Enligt distriktets utredning hade inspektören genom att kontakta häradsämbetets åklagaravdelning försökt ta reda på hur det förhöll sig, men uppenbarligen på grund av den förestående julhelgen hade han inte lyckats få tag på någon som kände till saken. Åklagaren hade 22-25.11.2004 fattat beslut om att inte väcka åtal

i ärendet, men besluten hade inte tillställts arbetarskyddsdistriktet. Efter att klaganden upprepat sin begäran 31.1.2005 hade yttrandet sänts till honom samma dag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att frågan om yttrandets offentlighet eller partsoffentligheten var oklar i det skedet då klaganden första gången bad om att få yttrandet. Inspektören hade därför grundad anledning att kontakta åklagaravdelningen för att ta reda på behandlingsskedet och försäkra sig om sin rätt att lämna ut yttrandet innan han överlämnade det till klaganden. Enligt offentlighetslagens 14 § 4 mom. skall en begäran om att få en handling emellertid behandlas utan dröjsmål. Av arbetarskyddsdistriktets utredning framgick inte varför behandlingen av ärendet ännu efter julhelgen hade tagit en dryg månad i anspråk. Frågan om yttrandets offentlighet hade kunnat utredas betydligt snabbare än vad som skedde. Vid bedömningen av ärendet var det dessutom skäl att observera att yttrandet hade överlämnats till klaganden först efter att denne framställt en ny begäran och efter att justitiekanslersämbetet hade bett arbetarskyddsdistriktet om en utredning i ärendet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade arbetarskyddsdistriktet inte behandlat ärendet som gällde utlämnandet av handlingen inom den tid som anges i offentlighetslagens 14 § 4 mom. Han uppmärksammade därför för framtiden distriktet på de tidsmässiga krav som lagrummet ställer (38/1/05).

Övrigt ställningstagande

Sakligt språkbruk

Klaganden hade bett arbetarskyddsdistriktet behandla ett ärende som gällde indrivning av en lönefordran. Distriktet hade tillställt klaganden ett brev som slutade med konstaterandet ”I denna tvist har båda parterna tappat sinnet för proportioner, den ena talar om skogen och den andra om träden”. Justitiekanslern ansåg att uttrycket var synnerligen talspråksmässigt, delvis obegripligt och åtminstone inte sakligt i sitt sammanhang. Enligt förvaltningslagens 9 § 1 mom. skall myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Med beaktande av det nämnda lagrummet kunde uttrycket kritiseras och biträdande justitiekanslern framhöll därför för arbetarskyddsdistriktet vikten av att använda ett sakligt ämbetsspråk (428/1/05).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården

Biträdande justitiekanslern besökte 31.1.2006 Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes). Syftet med besöket var att dels bekanta sig med ämbetsverket och dels att få information om sådana uttryckligen från laglighetskontrollens synpunkt relevanta problem som eventuellt uppdagats i samband med Stakes forsknings- och utvecklingscentral, och på detta sätt få en allmän uppfattning om området bl.a. med tanke på biträdande justitiekanslerns inspektion av social- och hälsovården i övrigt. Under diskussionerna konstaterades att Stakes kan erbjuda justitiekanslersämbetet experthjälp t.ex. med att ta fram forskningsdata (36/51/05).

Västra Finlands länsstyrelses social- och hälsoavdelning

Biträdande justitiekanslern besökte länsstyrelsen i Västra Finlands län 30 - 31.10.2006. Under besöket bekantade han sig med och inspekterade länsstyrelsens social- och hälsoavdelning. Inspektionsteman var grunderna för och innebörden av social- och hälsoavdelningens tillsynsskyldighet samt länsstyrelsens faktiska tillsynsmöjligheter. Under inspektionen fick biträdande justitiekanslern information om social- och hälsoavdelningens verksamhet, verksamhetsmiljö och framtida utmaningar samt om aktuella frågor gällande styrning och övervakning. Under diskussionerna behandlades bl.a. länsstyrelsens arbete med att utveckla behandlingen av klagomål samt samarbetet mellan länsstyrelsen och Rättsskyddscentralen för hälsovården (24/51/06).

Arbetsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I det följande redogörs för justitiekanslerns avgöranden rörande arbetsministeriet och dess förvaltningsområde. Justitiekanslern informerade arbetsministeriet om sitt avgörande i ett ärende som gällde grunderna för fördelning av sysselsättningsanslagen. I ett annat återgärdsavgörande som gällde ministeriet var det fråga om dess direktörstjänster som specificeras i statsbudgeten och om ministeriets avlöningsbefogenheter.

Merparten av klagomålsärendena inom arbetsministeriets ansvarsområde gäller arbetskraftsförvaltningen. Det är vanligen fråga om att klaganden är missnöjd med att ha förvägrats någon arbetslöshetsförmån. Justitiekanslern kan emellertid inte i sin övervakning befatta sig med avgöranden som myndigheter och besvärsorgan har fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt. I ett åtgärdsavgörande var det fråga om en arbetskraftsbyrås förfarande bl.a. i ett ärende som gällde tiden för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande samt om beaktande av lagen om likabehandling när det gällde styrningen av arbetskraftsbyråerna och uppföljningen av deras praxis. Under verksamhetsåret bekantade sig biträdande justitiekanslern med Kemi-Torneå arbetskraftsbyrå.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Beredningen av ett utnämningsärende

Vid arbetsministeriet hade ledigförklarats en tjänst som kanslichefens och den operativa ledningens sekreterare. För tjänsten gällde inga särskilda behörighetsvillkor. I platsannonsen nämndes förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten. Tjänsten söktes av hundra personer. Vid beredningen av utnämningsärendet upprättades en promemoria på ungefär en sida, med en redogörelse för ansökningsförfarandet och annonseringen samt meritsammandrag för de två främsta sökandena. Meritjämförelsen och utnämningsförslaget upptog tre och en halv rad.

Justitiekanslern konstaterade att man vid beredningen av tjänstetillsättningen vid arbetsministeriet inte i alla avseenden hade beaktat finansministeriets rekommendation om ansökningsförfarandet och principerna för beredning av utnämningar (VM:14/2000). Det är fråga om en rekommendation men den är baserad på principerna om jämlikt bemötande och icke- diskriminering i utnämningsärenden. Att följa rekommendationerna innebär ett noggrant iakttagande av de i grundlagen angivna utnämningsgrunderna. Rekommendationen ger den som upprättar utnämningspromemorian omfattande prövningsrätt när det gäller promemorians detaljer, bl.a. hur omfattande och detaljerad promemorian i det aktuella utnämningsärendet behöver vara. Det är väsentligt att den som avgör utnämningsärendet och medsökandena genom promemorian får tillräcklig information om motiveringarna till utnämningen.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att det av utnämningspromemorian mångsidigare och noggrannare borde ha framgått vilka av de övriga sökandenas meriter som på ett beaktansvärt sätt uppfyllde de i platsannonsen angivna förutsättningarna, i synnerhet eftersom något egentligt meritsammandrag inte upprättades. I annat fall borde till promemorian ha fogats ett separat meritsammandrag samt en mera detaljerad jämförelse ha gjorts mellan de främsta sökandena.

Den som valdes till tjänsten skulle dagligen samarbeta med och biträda kanslichefen. Denna omständighet var också ägnad att understryka betydelsen av de i platsannonsen nämnda personliga egenskaperna. Det finns ingen anledning att anta att kanslichefen som fattade utnämningsbeslutet i sitt övervägande då han valde sin närmaste medarbetare inte skulle ha fäst större avseende vid sökandenas meriter och egenskaper än vad som framgick av utnämningspromemorian. Trots bristerna i promemorian fanns det ingen motiverad anledning att misstänka att utnämningen hade baserats på felaktig prövning.

Justitiekanslern anförde som sin uppfattning, som han för kännedom meddelade arbetsministeriet, att man vid upprättande av utnämningspromemorian inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat dess syfte. Detta ledde till att promemorian blev bristfällig till sitt innehåll samt till att motiveringen av utnämningsförslaget delvis var misslyckad (68/1/05).

Övriga ställningstaganden

Arbetsministeriets direktörstjänster och avlöningsbefogenheter

I samband med den organisationsreform som verkställdes 1999 drogs ministeriets tidigare avdelningar in och i 1999 års statsbudget ombildades avdelningschefstjänsterna som specificerats i statsbudgeten till direktörstjänster. I förklaringen till budgetkapitlet 34.01 konstateras i fråga om grunderna för förnyandet av ministeriets verksamhetsstruktur att styrningsuppgifterna för den förvaltning som lyder under ministeriet avskiljdes från ministeriets övriga uppgifter på så sätt att den nya verkställande avdelningen svarar för styrningen av den underlydande förvaltningen.

I sitt avgörande med anledning av ett klago-

mål från en direktör vid arbetsministeriet ansåg justitiekanslern att de direktörer som tidigare innehaft avdelningschefstjänster vid ministeriet i samband med organisationsreformen hade kvar sin status som innehavare av tjänster som specificeras i statsbudgeten bl.a. av den anledningen att tjänstemännen i fråga vid reformen hade behållit sin chefsställning och med bevarande av sina arbetsuppgifter hade blivit chefer för motsvarande nya enheter vid ministeriet. En bidragande orsak till de avvikande åsikterna om den direktörs rättsliga ställning som inkommit med klagomålet kan ha varit att budgetmotiveringarna i fråga om förnyandet av arbetsministeriets verksamhetsstruktur var kortfattade och knapphändiga med beaktande av avdelningschefernas och deras avdelningars ställning. Ministeriets direktörers status som innehavare av tjänster som specificeras i statsbudgeten hade emellertid ingen betydelse för deras avlöningsbefogenheter, eftersom ministeriets direktörstjänster inte är sådana tjänster som avses i statstjänstemannalagens 26 § 3 mom. och statstjänstemannaförordningens 28 §. Avlöningsbefogenheterna tillkommer sålunda arbetsministeriet (1070/1/04).

Skötsel av sysselsättningen i Lappland

Östra Lapplands samkommun och två riksdagsledamöter ansåg i sina skrivelser att ändringen i fördelningsgrunderna för sysselsättningsanslagen för år 2005 kränkte det förtroendeskydd som är baserat på de enligt rättsordningen befogade förväntningarna med avseende på de svåra arbetslöshetsområdena i Lappland, i synnerhet i östra Lappland, och sålunda stred mot förvaltningslagens 6 §. Inom flera arbetsmarknadsregioner översteg arbetslösheten väsentligt den genomsnittliga nivån i landet, vilket innebar att den regionala garantin i enlighet med 7 kap. 6 § 1 mom. i lagen om offentlig arbetskraftservice inte hade uppfyllts.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förväntningar som baseras på de rikstäckande mål för regionutvecklingen som avses i regionutvecklingslagen och än mindre förväntningar som baseras på sådana ställningstaganden till anslagsfrågor som framförs i olika arbetsgruppers rapporter kan betraktas som sådana med stöd av rättsordningen berättigade förväntningar som avses i förvaltningslagens 6 §. Förtroendeskyddet hade sålunda inte kränkts.

Justitiekanslern konstaterade å andra sidan att det i 7 kap. 6 § 1 mom. i lagen om offentlig arbetskraftsservice använda uttrycket ”väsentligt överstiger” inte definieras i lagen. Praxis har varit den att i budgetpropositionen har tagits in arbetsministeriets uppskattning av vad som avses med en väsentlig överskridning. De överskridningar om 80 (och 60) procent som årligen nämnts läggs endast fram i budgetpropositionens förklaringsdel, som inte ingår i den statsbudget som riksdagen godkänner och som publiceras i författningssamlingen. Med beaktande av detta är det skäl att observera att statsbudgeten inte är en lag och att en förklaring med det innehåll som nämns i klagomålet inte har tagits in heller i den av riksdagen godkända och publicerade statsbudgeten för 2005. Det procenttal som nämns i budgetpropositionens förklaringsdel har sålunda inte i rättsligt avseende kunnat ha en avgörande betydelse för främjande av sysselsättningen med sysselsättningsanslag. Justitiekanslern har emellertid uppmärksammat arbetsministeriet på att i regeringens proposition 225/2002 rd som ledde till att lagen om offentlig arbetskraftsservice stiftades samt i propositionens detaljmotivering i fråga om lagförslagets 7 kap. 6 § 1 mom. anförs att begreppet väsentlig regional skillnad fortfarande skall definieras i statsbudgeten.

Dessutom har justitiekanslern med hänvisning till det sedan länge svåra sysselsättningsläget i Lappland och i synnerhet i östra Lappland uppmärksammat den omständigheten att även om det i budgetpropositionens förklaringsdel nämnda numeriska värdet 80 procent inte kan ges en lika ansvarsgrundande betydelse som en lagbestämmelse vid tillämpningen av 7 kap. 6 § 1 mom. i lagen om offentlig arbetskraftsservice, ger den omständigheten att procenttalet nämns i lagstiftningshandlingarna (arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande 10/2002 rd med anledning av regeringens proposition 225/2002 rd med förslag till lag om offentlig arbetskraftsservice) samt årligen nämns också i budgetpropositionens förklaringsdel en antydan om vad som i samband med upprättandet av budgeten betraktas som en väsentlig överskridning. Denna omständighet och det faktum att det lönerelaterade sysselsättningsstödet som inom regionen haft en avsevärd betydelse blir mindre på bekostnad av andra sysselsättningsfrämjande åtgärder i och med att anslagen minskat, har av förståeliga skäl orsakat kritik i en situation där man med dessa övriga åtgärder inte har åstadkommit någon märkbar förbättring när det gällt att jämna ut de regionala skillnaderna i arbetslösheten. Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde man emellertid av kritiken inte dra några i rättsligt

hänseende förpliktande slutsatser om myndighetsverksamhetens klandervärdhet.

Justitiekanslern har för kännedom meddelat arbetsministeriet det som anförs ovan (12/21/04 och 204/1/05).

Arbetskraftsservice

Meddelanden

En arbetskraftsbyrås förfarande i samband med ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

Klaganden bad justitiekanslern undersöka en arbetskraftsbyrås förfarande i ett ärende som gällde ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. Av de utredningar som inkommit i ärendet framgick att klaganden hade anmält sig som arbetssökande hos arbetskraftsbyrån. Klaganden uppgav att han varit studerande innan han sökte arbete. Han hade för arbetskraftsbyrån uppvisat ett intyg över avslutade studier. Dessutom hade klaganden för en tjänsteman vid arbetskraftsbyrån uppgivit att han också varit kommunalt anställd stödperson för sin farbror och på egen begäran avslutat anställningsförhållandet samtidigt som han slutade studera.

Arbetskraftsbyrån bad klaganden om en utredning för behandling av ärendet i arbetskraftskommissionen. Klaganden lämnade in utredningen. Eftersom klaganden i sin utredning åberopat hälsoskäl bad arbetskraftsbyrån honom ytterligare lämna in ett B-läkarutlåtande senast 22.2.2005. Efter att klaganden lämnat in utredningarna kontaktade han följande gång arbetskraftsbyrån 4.4.2005. Arbetskraftskommissionen gav 6.4.2005 arbetskraftspolitiskt utlåtande om klagandens rätt till arbetslöshetsdagpenning.

Av arbetskraftsbyråns utredning framgick att klagandens ärende efter begäran om läkarutlåtande hade överförts till mappen för ärenden som väntade på tilläggsutredning. I sitt utlåtande till biträdande justitiekanslern hänvisade arbetsministeriet till 1 § i arbetsministeriets förordning om givande av arbetskraftspolitiskt utlåtande och om ärenden som antecknas i utlåtandet samt konstaterade att den som inte på begäran lämnar in en utredning i allmänhet får ett negativt arbetskraftspolitiskt utlåtande. Eftersom det i allmänhet är arbetskraftsbyrån som ber om utredning också i sådana fall där arbetskraftskommissionen ger arbetskraftspolitiskt utlåtande, är det i princip möjligt att fatta ett annat avgörande i det fall att arbetskraftskommissionen tolkar den redan erhållna utredningen på ett annat sätt än arbetskraftsbyrån. Arbetsministeriet ansåg att arbetskraftsbyrån borde ha överfört ärendet till arbetskraftskommissionen efter att tidsfristen för inlämnandet av tilläggsutredning hade löpt ut.

Biträdande justitiekanslern ansåg att arbetskraftsbyrån borde ha behandlat ärendet på det sätt som nämns i arbetsministeriets yttrande. I sitt yttrande uppger arbetsministeriet att det kommer att utreda frågan om iakttagande av tidsfristen för givande av arbetskraftspolitiskt utlåtande och även ta upp frågan om behandling av ärenden efter att tidsfristen för inlämnande av utredningar har löpt ut. Ärendet föranledde därför inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för sin del uppmärksammade arbetskraftsbyrån på tidsfristen för arbetskraftspolitiskt utlåtande och på förfarandet vid behandlingen av ärendet (552/1/05).

Arbetskraftsbyråernas platsannonser

På arbetsministeriets webbplats hade under rubriken lediga jobb publicerats annonser där det nämndes att sökanden förutsattes ha avtjänat värnplikt. Enligt ett klagomål stred förfarandet mot 6 § i lagen om likabehandling och det var inte heller fråga om något sådant verkligt och avgörande krav som avses i lagens 7 §.

Enligt justitiekanslerns åsikt måste kriterier som har samband med värnplikten och dessas betydelse dels med tanke på arbetet i fråga, dels med beaktande av lagen om likabehandling inom förvaltningen bedömas från fall till fall och sådana eventuellt diskriminerande kriterier i annonsering om lediga jobb måste bedömas utgående från 7 § 1 mom. 2 punkten i lagen om likabehandling. Det är arbetskraftsbyråerna som svarar för att annonsering om lediga jobb är korrekt.

I fråga om arbetsministeriet hänvisade justitiekanslern till 4 § i lagen om likabehandling, enligt vilken myndigheterna skall etablera sådan förvaltningssed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas. Detta innebär förpliktelser för ministeriet när det gäller styrningen av arbetskraftsbyråerna och uppföljningen av deras praxis.

Arbetsministeriet drog i september 2005 upp riktlinjerna för likabehandling inom hela arbetsförvaltningen och frågan beaktades också vid planeringen av personalutbildningen inom arbetsförvaltningen. Skrivelsen föranledde därför inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på vikten av upp-

följning och utvärdering av de uppnådda resultaten, i syfte att etablera sådan förvaltningssed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas (651/1/06).

Övrigt ställningstagande

Ett uppehållstillstånds status

Klaganden kritiserade arbetsmyndigheternas sätt att bestämma status för en utlännings vistelse i landet, när det var frågan om arbetsrelaterat uppehållstillstånd. Enligt arbetsministeriets yttrande i ärendet hade den arbetstillståndsenhet som gav utlåtanden om ansökningar om uppehållstillstånd haft en delvis felaktig uppfattning om tillämpningen av bilaga 1 till utlänningsförordningen (142/1994, Bokstavs- och sifferkombination som betecknar vistelsens natur (status) i uppehållstillstånd och visum). Eftersom bilagan inte längre var gällande rätt när beslutet gavs föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern genom förmedling av ministeriet meddelade arbetstillståndsenheten sin uppfattning om saken (314/1/05).

Inspektion inom ansvarsområdet

Kemi- Torneå arbetskraftsbyrå

I samband med inspektionen av Kemi-Torneå arbetskraftsbyrå bekantade sig biträdande justitiekanslern med arbetskraftsbyråns verksamhet i allmänhet och i synnerhet med samarbetet mellan olika myndigheter samt med tillståndspraxis i fråga om utländska arbetstagare och frågor i anslutning till arbetskraftsutbildningen (33/51/05).

Miljöministeriets ansvarsområde

Allmänt

De klagomål som hänförde sig enbart till miljöministeriet gällde långa behandlingstider och beredningen av förslaget till nätverket Natura 2000 samt brister i de utredningar som gällde naturområden.

De klagomål som hänförde sig till ministeriets ansvarsområde gällde i de flesta fallen Finlands miljöcentrals och de regionala miljöcentralernas förfarande. I klagomålen kritiserades ofta miljömyndigheternas administrativa förfarande vid skötseln av miljöärenden.

Biträdande justitiekanslern meddelade i ett ärende sin uppfattning om en vid Finlands miljöcentral anställd tjänstemans rätt att i ett klagomål till justitiekanslern kritisera sin chefs förfarande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en regional miljöcentral på skyldigheten att besvara förfrågningar.

I en del av klagomålen kritiserades huvudsakligen kommunernas skötsel av miljöärenden. Kritik kunde i de fallen riktas också mot ministeriet eller mot de regionala miljöcentralerna.

Avgöranden

Ministeriet

Meddelande

Behandlingen av en förvaltningsklagan vid miljöministeriet

Miljöministeriet hade åren 2001 - 2004 i drygt tre år behandlat ett ärende som gällde en förvaltningsklagan. Klaganden hade inte på begäran beretts tillfälle att bemöta de utredningar som inhämtats i ärendet.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut med anledning av ett klagomål över ministeriets förfarande för det första att behandlingen av förvaltningsklagan hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Efter de yttranden som inkommit till ministeriet i början av år 2001 kunde det vara av betydelse för ministeriets avgörande hur ett tillståndsärende i enlighet med vattenlagen och ett ärende som gällde detaljplaneringen av ett område avgjordes. Av denna anledning och med beaktande av det som anfördes i ministeriets utredning var orsakerna till den långa behandlingstiden åtminstone delvis godtagbara och besvarandet av klagan kan sålunda inte anses ha dröjt åtminstone oskäligt länge. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid för framtiden ministeriet på att behandlingen av ärenden borde ordnas på ett sådant sätt att också ärenden som gäller förvaltningsklagan kan avgöras utan ogrundat dröjsmål, så som grundlagens 21 § 1 mom. och förvaltningslagens 23 § förutsätter.

Justitiekanslern konstaterade vidare att den vid den aktuella tidpunkten gällande lagen om förvaltningsförfarande inte (liksom inte heller den gällande förvaltningslagen) innehåller någon bestämmelse om inhämtande av bemötan-

den. Det är sålunda beroende av myndighetens praxis om den begär ett bemötande eller inte. Justitiekanslern vägde olika synpunkter på frågan om inhämtande av bemötande mot varandra och konstaterade att det hade varit bättre att på begäran i ett omtvistat ärende av det slag som det här var fråga om tillställa klaganden yttrandena – om det inte fanns någon särskild anledning att förfara annorlunda.

Med anledning av ytterligare en förvaltningsklagan bedömde justitiekanslern miljöministeriets beslut i fråga om Vanda stads myndigheters förfarande.

Justitiekanslern hade ingenting att anmärka med anledning av ministeriets uppfattning att det inte var lagstridigt att upprätta detaljplan först efter att en järnväg byggts och en bäckfåra flyttats. Ett nytt spår hade byggts på en fastighet som i generalplanen var avsatt som banområde, bredvid existerande spår. För flyttningen av bäcken hade erhållits miljötillståndsverkets tillstånd. Justitiekanslern förenade sig om ministeriets uppfattning, dvs. att det i redan byggda tätortsområden är skäl att detaljplanera banområden redan innan de byggs, bl.a. för utredning av de buller- och landskapsfrågor som spårtrafiken aktualiserar.

I fråga om förfarandet att inte besvara klagandens förfrågan konstaterade justitiekanslern att det gällde ett ärende där tillsynsmyndigheten inom sitt ansvars- och verksamhetsområde skall övervaka att lagen iakttas. Vanda stads miljöcentral hade sålunda haft särskild anledning att studera ärendet och utreda om åtgärderna för att genomföra banprojektet förutsatte ett eller flera tillstånd. Ett problem förefaller ha varit att miljöcentralen inte hade någon klar uppfattning om tillståndsbehovet. Också den omständigheten tyder på att man inte kände till ärendet att Nylands miljöcentral först närmare ett år senare med anledning av ett klagomål insåg att flyttningen av bäckfåran förutsatte att man ansökte om tillstånd. Justitiekanslern ansåg att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han uppmärksammade Vanda stads miljöcentral på att den behöriga myndigheten när den sköter sina tillsynsuppgifter vid behov och om möjligt på eget initiativ, men också med anledning av anmälningar från allmänheten, skall ge akt på åtgärder som vidtas i miljön samt åtgärdernas miljökonsekvenser och vid behov utreda om de förutsätter tillstånd och om tillstånd i så fall har sökts. Om tillståndspliktiga åtgärder har vidtagits utan tillstånd skall myndigheten överväga vilka i lagen angivna tillsynsåtgärder som krävs för återställande av tidigare rådande lagliga förhållanden. Om en anmälan har kommit in från allmänheten skall anmälaren om möjligt ges ett svar med beaktande av att sakliga förfrågningar om ärenden inom myndighetens behörighetsområde skall besvaras inom en skälig tid, om detta kan ske utan betydande extra arbete för myndigheten.

I fråga om miljöcentralens skyldighet att på begäran lämna ut handlingar hänvisade justitiekanslern till de vid den aktuella tidpunkten gällande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och konstaterade att handlingar i myndigheternas besittning i första hand är offentliga och att var och en sålunda har rätt att ta del av dem. I klagandens begäran om att få ta del av handlingar preciserades emellertid inte vilka handlingar det var frågan om utan begäran var allmänt formulerad och förutsatte närmare utredning av ärendet. Justitiekanslern ansåg att miljöcentralen borde ha lämnat ut handlingarna eller – om detta inte utan svårighet var möjligt – borde ha bett klaganden precisera vilka handlingar han avsåg. Om avsikten var att sammankoppla begäran om handlingarna med behandlingen av klagan, borde klaganden ha underrättats om att behandlingen av ärendet som gällde förvaltningsklagan hade överförts till Nylands miljöcentral. Justitiekanslern ansåg att Vanda stads miljöcentrals förfarande till denna del inte var förenligt med offentlighetslagstiftningen.

Justitiekanslern meddelade för kännedom miljöministeriet och Vanda stads myndigheter sin uppfattning om saken genom att sända dem kopior av sitt beslut (13/1/04).

Finlands miljöcentral

Meddelande

Biträdande justitiekanslerns beslut om en vid Finlands miljöcentral anställd tjänstemans rätt att till justitiekanslern anföra klagomål över sin chefs förfarande refereras i avsnitt 7, s. 154 (710/1/04).

Regionala miljöcentraler

Meddelande

En myndighets skyldighet att besvara en förfrågan

En miljöcentrals tjänsteinnehavare hade inte besvarat klagandens per e-post sända förfrågan

som gällde en observation av flygekorrar på hans tomt och dess betydelse för ett gällande bygglov. Tjänsteinnehavarna uppgav i sin utredning att de inte kunde erinra sig orsakerna till att förfrågan inte besvarats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att den rådgivningsskyldighet som hör till en god förvaltning förutsätter att myndigheten besvarar sakliga och tillräckligt preciserade förfrågningar inom sitt behörighetsområde samt att myndigheten i regel skulle ge ett skriftligt svar om frågan har ställts i skriftlig form och i synnerhet om frågeställaren har bett om ett skriftligt svar. Myndigheten skall utan dröjsmål underrätta avsändaren om mottagandet av en elektronisk handling. I det aktuella fallet skulle det ha varit förenligt med lag och god förvaltningssed att tjänsteinnehavarna besvarat klagandens e-postmeddelanden åtminstone med ett besked om att de mottagits och eventuellt med en hänvisning till ett snart förestående svar. Miljöcentralen uppmärksammades på myndighetens skyldighet att besvara e-postmeddelanden som är riktade till dem (1168/1/04).

Övrigt ställningstagande

Utredning av naturvärden i områden som föreslås bli införlivade i nätverket Natura 2000

Enligt ett skriftligt klagomål hade utredningen av naturvärdena i områden som föreslagits bli införlivade i nätverket Natura 2000 utretts bristfälligt. Myndigheterna visste inte var de habitat fanns som var orsak till att områden införlivats eller skulle införlivas i nätverket Natura 2000. Härav följde att miljömyndigheterna hade förutsatt att den som skulle genomföra ett projekt eller upprättade en plan själv utredde var de habitat var belägna som representerade naturvärden.

Justitiekanslern konstaterade i sitt svar att det var fråga om tillämpning av naturvårdslagens 65 §, som gäller det bedömningsförfarande som avses i första meningen i habitatdirektivets artikel 6.3. En sådan (miljökonsekvens)bedömning som avses i lagrummet skall göras av den som genomför projektet eller gör upp planen. Däremot är det miljömyndigheternas sak att utreda och bedöma om ett område representerar sådana naturvärden att det har kunnat införlivas i Naturaförslaget. Miljömyndigheterna skall sålunda känna till de naturtyper och arter som nämns i förslagets motivering. Av denna anledning och eftersom den regionala miljöcentralen skall ge ett utlåtande om bedömningen i enlighet med lagens 65 § 2 mom., är en förutsättning för utlåtandet att miljöministeriet dels känner till objektets naturvärden och dels också de inom området förekommande naturtyperna och arterna.

Justitiekanslern har meddelat miljöministeriet sin uppfattning om saken och konstaterat att skrivelsen tyder på att man vid tillämpningen av naturvårdslagens 65 § 1 mom. eventuellt har handlat på ett sätt som inte exakt motsvarar lagens innehåll och syfte (44/1/04).

5 Laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och övriga självstyrelsesamfund

Allmänt

De klagomål i anslutning till laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och övriga självstyrelsesamfund som under året ledde till åtgärder gällde bl.a. framläggande av ett rättelseyrkande och ett därtill anslutet beslut som gällde försummelse att fatta ett beslut om direktupphandling, en kommundirektörs jäv, en kommunstyrelses beslut att avslå en ansökan om befrielse från fastighetsskatt, en fastighetsservicecentrals kopieringsavgifter och sammanställning av en arbetssökandes personuppgifter. Dessutom refereras i avsnittet ett antal avgöranden som berör flera förvaltningar eller som gäller allmänna förvaltningsfrågor.

I anslutning till den kommunala undervisningsförvaltningen avgjordes under verksamhetsåret bl.a. ett ärende som gällde avgifter för personlig skyddsutrustning som användes av studerande. Under verksamhetsåret inkom klagomål som gällde bl.a. undervisningen vid en barnskyddsanstalt. Vid utgången av verksamhetsåret pågick undersökningen av klagomålen fortfarande. Biträdande justitiekanslern bedömde förfarandet att avlägsna en utställning från ett bibliotek efter utomstående kritik.

De klagomål som gällde socialvården hade samband med service och förmåner samt därtill anslutna förfaranden. Under verksamhetsåret gavs en kommuns socialväsende en anmärkning på grund av de alltför långa behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd. I klagomålsavgöranden som gällde utkomststöd uppmärksammades också bl.a. myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldighet att ge beslut i förmånsärenden. Under verksamhetsåret gavs ett stort antal klagomålsavgöranden som gällde Helsingfors stads färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen. Biträdande justitiekanslerns brev i ärendet har tagits in i berättelsens avsnitt 7. I anslutning till hälso- och sjukvården bedömdes under verksamhetsåret bl.a. en ledande överläkares beslut om vården av en patient och en ledande hälsocentralläkares förfarande i samband med ett hembesök och ett möte med en patients anhöriga.

Biträdande justitiekanslern beslöt år 2005 på eget initiativ undersöka säkerheten inom dagvården och i samband därmed ett fall där ett barn rymt från ett daghem samt eventuella systemrelaterade säkerhetsproblem inom dagvården (9/50/06). Justitiekanslern inspekterade under verksamhetsåret Kotka stads social- och hälsovårdsväsende. Biträdande justitiekanslern inspekterade Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende.

Klagomålen som hade samband med kommunernas miljöförvaltning gällde framförallt förfaranden i enlighet med markanvändnings- och bygglagstiftningen. Klagomålen hänförde sig bl.a. till kommunernas planläggning, byggnadstillsynsmyndigheternas förfarande, kommunala miljömyndigheters förfarande, avfallshantering och gatuunderhåll. Åtgärder föranleddes bl.a. i ett ärende som gällde en stads förfarande vid behandlingen av en ansökan om planändring, beslut om att förlänga giltighetstiden för ett bygglov, en byggnadsinspektörs förfarande i samband med ett projekt som gällde utvidgning av ett svinhus, informationsskyldighet och hantering av egendom som tillhört en person som bott i stadens hyresbostad. En del av klagomålen gällde kommunala miljönämnders och regionala miljöcentralers förfarande.

Under verksamhetsåret behandlades också klagomål som hade samband med kyrkoförvaltningen, bl.a. en fråga som gällde kyrkoordningens lagenlighet och jordfästningspraxis samt ärenden som hade samband med Ålands självstyrelse.

Liksom tidigare år gällde ytterst få av verksamhetsårets klagomål ärenden som hänförde sig till kyrkoförvaltningen. Bland klagomålsärendena var ingen grupp särskilt framträdande.

Kommunalförvaltningen

Den allmänna förvaltningen

Anmärkning

En stads matservice övertogs av ett restaurangbolag

En stad hade omorganiserat bl.a. matservicen för äldre så att den ingått ett avtal med ett aktiebolag som producerade matservice. Staden ägde 66,5 % av aktiebolaget. Staden betraktade med hänvisning till ägarförhållandena i aktiebolaget detta som stadens egen enhet och konkurrensutsatte därför inte upphandlingen. Matservicen upphandlades direkt av det nämnda aktiebolaget.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt 5 § 2 mom. i lagen om offentlig upphandling får upphandling göras utan anbudstävlan endast av särskilda skäl. Med hänvisning till rättspraxis har det ansetts att s.k. in-house -upphandlingar och upphandlingar som representerar obetydliga värden inte nödvändigtvis behöver konkurrensutsättas.

Det skulle ha varit förenligt med god förvaltning och upphandlingslagens centrala principer att staden skriftligen hade motiverat sitt upphandlingsbeslut och redogjort för orsakerna till att staden beslutat direktupphandla servicen utan anbudstävlan. Staden uppgav att den inte hade fattat något sådant beslut.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav stadsstyrelsen och stadens social- och hälsovårdsverk en anmärkning för att inget beslut hade fattats om direktupphandlingen (932/1705).

Meddelanden

En stadsstyrelses avslag på en ansökan om befrielse från fastighetsskatt

I enlighet med fastighetsskattelagens 37 § 2 mom. kan kommunen helt eller delvis bevilja befrielse från fastighetsskatt som fastställs enligt lagens 12 a §. Kommunen har prövningsrätt i detta avseende. Kommunstyrelsen hade utnyttjat sin lagliga prövningsrätt och förkastat klagandens ansökan om befrielse från fastighetsskatt. Enligt 88 § 6 mom. i lagen om beskattningsförfarande får ett sådant beslut inte överklagas. Kommunstyrelsen hade emellertid fogat besvärsanvisning till sitt beslut.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att känna till vilka beslut som är överklagbara (1056/1/05).

Offentliggörande av rättelseyrkande och beslut

En kund ansåg att SAD:s styrelse i strid med lagen offentliggjort hans personuppgifter, bl.a. hans namn på internet. Ett med anledning av rättelseyrkande givet beslut som gällde grunderna för beviljande av rabattbiljetter till vissa kundgrupper hade lagts ut på SAD:s webbplats och rättelseyrkandet med bilagor hade under besvärstiden varit framlagda på SAD:s registratorskontor.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att SAD:s styrelses föredragningslistor och protokoll är offentliga om de inte uttryckligen har sekretessbelagts. Kundens namn hade framgått av beslutet med anledning av rättelseyrkandet. Rättelseyrkandet gällde emellertid de allmänna grunderna för SAD:s styrelses beslut och av det framgick inga sekretessbelagda personliga omständigheter. Bilagorna till rättelseyrkandet kunde däremot innehålla sådana uppgifter bl.a. om klagandens ekonomiska ställning som det eventuellt hade varit skäl att sekretessbelägga. Justitiekanslern uppmärksammade SAD:s styrelse på vikten av att omsorgsfullt överväga vilka uppgifter som skall sekretessbeläggas. Beslutet kan i sin helhet läsas på s. 158 (1198/1/04).

Jäv för en kommundirektör

En kommundirektör hade förordnat att från kommunens konto skulle betalas ett i skatteverkets debiteringsbeslut angivet belopp till aktiebolaget A:s konto. Kommundirektören var vid den aktuella tidpunkten ordförande för aktiebolagets styrelse. Merparten av aktierna i aktiebolaget ägdes av kommunen via ett annat bolag.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att kommundirektören i enlighet med då gällande 52 § 2 mom. i kommunallagen samt 10 § 1 mom. 5 punkten och 11 § 1 mom. i lagen om förvaltningsförfarande hade varit jävig att förordna att beloppet skulle betalas in på aktiebolaget A:s konto.

Eftersom kommunstyrelsen redan 31.3.2003 hade bestämt att kommunstyrelsens ordförande som företrädare för arbetsgivaren i vägledande

syfte skulle ge kommundirektören en muntlig anmärkning, vilket redan hade skett, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommundirektören på jävsbestämmelserna (595/1/05).

En stads förfarande när den lämnade uppgifter till justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern hade på eget initiativ beslutat pröva ett ärende som gällde frågan om trovärdigheten i en socialombudsmans verksamhet.

Enligt 111 § i Finlands grundlag har justitiekanslern rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som han behöver för sin laglighetskontroll.

En stads socialnämnd hade i sin utredning som den via stadsstyrelsen gav med anledning av biträdande justitiekanslerns begäran inte nämnt den omständigheten att socialnämnden endast ett par månader tidigare hade givit en utredning till länsstyrelsen i samma ärende. Biträdande justitiekanslern ansåg att socialnämnden på eget initiativ borde ha nämnt denna omständighet. Det var i ärendet för det första fråga om den högsta laglighetsövervakarens grundlagsenliga rätt att få upplysningar samt om myndighetens skyldighet att lämna upplysningar. I ärendet var det emellertid inte enbart fråga om att lämna och få uppgifterna i sig utan även om laglighetsövervakarens verksamhetsbetingelser överhuvudtaget och likaså kontrollsystemets trovärdighet. Den omständigheten att det eventuellt förelåg en konflikt mellan socialombudsmannens tjänsteställning och uppgifter hade redan lett till att en annan övervakningsmyndighet kontaktats och behandlat ärendet, vilket var relevant också för justitiekanslersämbetets behandling av ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialnämnden på det som han konstaterat om lämnande av uppgifter till justitiekanslern för laglighetskontrollen samt sände sitt beslut för kännedom också till stadsstyrelsen (13/50/06).

Meddelande om överföring av ett ärende och registrering av personbeteckning

Klaganden kritiserade sin arbetsgivares, dvs. en stads förfarande. Av klagomålet framgick bl.a. att klaganden inte hade fått svar på ett brev som han sänt till stadsdirektören.

Enligt stadens social- och hälsovårdsnämnds utredning hade stadsdirektören överfört ärendet till personalcentralen. Enligt utredningen hade klaganden inte underrättats om överföringen eftersom ”behandlingen av ärendet internt inom staden hade överförts till en annan enhet och klaganden borde ha förstått att ärendet sköts vid personalcentralen”.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle ha varit sakligt att klaganden underrättats om att hans brev till stadsdirektören överförts till stadens personalcentral för behandling. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade stadsstyrelsen sin uppfattning för kännedom.

Av det bemötande jämte bilaga som klaganden tillställde justitiekanslersämbetet framgick att klaganden på begäran hade fått ett beslutsprotokoll om överföringen av hans vakans. I protokollet nämndes tio vid stadens social- och hälsovårdscentral anställdas namn och födelsetider jämte socialskyddssignum. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att enligt personuppgiftslagens 13 § 4 mom. skall den registeransvarige se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som skrivs ut eller upprättas på basis av personregistret (82/1/05).

En prövningsnämnds rådgivningsskyldighet

En person hade bett prövningsnämnden vid en samkommun för hälsovården om en utredning och bett nämnden påskynda behandlingen. Eftersom prövningsnämnden enligt sin utredning inte var behörig att behandla yrkanden som framställts av en person ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att nämnden inte heller på det sätt som avses i förvaltningslagens 8 § 1 mom. var skyldig att besvara personens utredningsbegäran eller begäran om påskyndande av behandlingen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att personen i fråga hade bett att få utredningen i egenskap av kommuninvånare. Det var inte fråga om ett förvaltningsärende som gällde personen själv och som innebar att han skulle ha haft behov av rättsskydd. Prövningsnämnden var sålunda inte skyldig att i enlighet med förvaltningslagens 21 § på eget initiativ överföra ärendet till samkommunens styrelse som var behörig i ärendet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att nämnden i enlighet med förvaltningslagens 8 § borde ha gett personen i

fråga rådet att vända sig till den behöriga myndigheten (905/1/05).

Övriga ställningstaganden

Sammanställning av en arbetssökandes personuppgifter

Klaganden bad justitiekanslern undersöka en stads förfarande i samband med att arbetssökande intervjuades. Fyra personer som sökte arbete som primärskötare ombads berätta bl.a. om sin bakgrund, sin familj och sina fritidssysselsättningar (fråga nr 1). Dessutom ombads de berätta om sitt hälsotillstånd (fråga nr 2) och vad de förväntade sig av livet (fråga nr 3).

Biträdande justitiekanslern bad dataombudsmannen ge ett utlåtande i ärendet, med beaktande av lagen om integritetsskydd i arbetslivet och personuppgiftslagen. Dataombudsmannen nämnde i sitt utlåtande bl.a. det relevanskrav för behandling av personuppgifter som framgår av 10 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet och konstaterade att arbetsgivaren alltid på förhand skall bedöma om relevanskravet är uppfyllt när det gäller de frågor som ställs under en arbetsintervju. Dataombudsmannen ansåg att det för utredning av sökandenas lämplighet för en primärskötaranställning inte är nödvändigt att ställa detaljerade frågor om sökandenas bakgrund, familjeförhållanden, fritidssysselsättningar och förväntningar på livet, om frågorna inte har någon direkt relevans för skötseln av arbetet i fråga och om de inte direkt har samband med anställningsförhållandet. Dataombudsmannen konstaterade att uppgifterna om sökandenas hälsotillstånd uppenbarligen var relevanta men att arbetsgivaren enligt utredningen inte hade motiverat varför frågorna var relevanta med avseende på arbetet. Enligt utlåtandet hade arbetsgivaren med ledning av vad som framgick av handlingarna inte motiverat varför frågorna 1-3 i arbetsintervjun var relevanta med avseende på anställningen i fråga. Dataombudsmannen ansåg att om en arbetsgivare vill få uppgifter om arbetssökandena och deras egenskaper skall frågorna formuleras så att sökanden förstår på vilket sätt frågorna är relevanta för anställningen och arbetsuppgifterna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte hade någon anledning att bedöma frågornas lagenlighet annorlunda än dataombudsmannen i sitt utlåtande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på de synpunkter gällande behandling av arbetssökandes personuppgifter som framgår av beslutet och dataombudsmannens utlåtande (1404/1/04).

Hantering av egendom som tillhört en avliden som bott i stadens hyresbostad

Vårvintern 2006 diskuterades i medierna frågan om hantering av egendom som tillhört en avliden som bott i Helsingfors stads hyresbostad. Enligt flera tidningsartiklar hade det förekommit fall där avlidna hyresgästers tillhörigheter hade avlägsnats ur bostaden innan de anhöriga haft möjlighet att ta hand om dem. Enligt vad tidningarna uppgav hade förundersökning inletts i åtminstone ett sådant fall. Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka om det var fråga om ett enskilt fall eller eventuellt ett större problem.

Det framgick att stadens socialverk sedan år 2003 hade haft stående anvisningar om hur socialvårdsenheterna och utomstående inrättningar skulle förfara i sådana fall. Dessutom hade socialverkets lokalserviceenhet för avsikt att utfärda anvisningar för att säkerställa att socialarbetarna informerades om tömning av klienters bostäder, så att de skulle kunna kontakta anhöriga. I februari 2006 gav stadsplanerings- och fastighetsväsendet anvisningar om förfarandet när hyresgäster i stadens hyresbostäder avlider.

Eftersom förundersökningen i det enskilda fall som behandlats i offentligheten fortfarande pågick tog biträdande justitiekanslern inte ställning till det. Han endast uppmärksammade den omständigheten att man av utredningen att döma på grund av vikariearrangemang inte hade följt anvisningarna om bostadstömning och städning. Utöver detta fall hade enligt vad som utretts inte förekommit andra motsvarande, individualiserade misstankar om att Helsingfors stads ämbetsverk, tjänsteinnehavare eller andra som sköter offentliga uppdrag skulle ha förfarit felaktigt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte från rättslig synpunkt hade någon anledning att ifrågasätta stadens besked om att det förefaller ha varit fråga om ett enskilt fall. Av den utredning som biträdande justitiekanslern haft tillgång till framkom i fråga om anvisningarna och ordnandet av rådgivningen ingenting som skulle ha föranlett ett ingripande från hans sida. Han underättade emellertid stadsstyrelsen, socialverket, fastighetsverket och stadskansliet om sitt avgörande och de i detta framförda syn-

punkterna på bl.a. säkerställandet av att anvisningarna iakttas (2/50/06).

Utbildningsförvaltningen

Övriga ställningstaganden

Uppbärande av avgifter för studerandes personliga skyddsutrustning

Byggnadsförbundets distriktsorganisation bad justitiekanslern pröva om vissa husbyggnadsavdelningar vid yrkesläroanstalterna handlat i enlighet med lagen om yrkesutbildning och undervisningsministeriets förordning om grunderna för vissa avgifter som tas ut av elever och studerande, när de för sådan personlig skyddsutrustning som de i enlighet med arbetarskyddsbestämmelserna skaffade till eleverna uppbar avgifter av olika storlek. Av den utredning som erhållits i ärendet framgick att läroanstalterna följde varierande praxis när det gällde att bekosta skyddsutrustning för studerande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte är förenligt med 37 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildning och 6 § i undervisningsministeriets ovan nämnda förordning att automatiskt ta ut avgifter hos studerande för skyddsutrustning som hör till avgiftsfria studier, utan att studerandena ges möjlighet att använda utrustning som bekostats av läroanstalten. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg emellertid inte att de nämnda bestämmelserna utgjorde hinder för läroanstalterna all låta studerande skaffa egen utrustning. Till denna del konstaterades emellertid i avgörandet att studerandena i sådana situationer tydligt skall informeras om att det är frivilligt att skaffa utrustningen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom länsstyrelsen och de läroanstalter som givit utredningar i ärendet sin uppfattning om saken (620/1/05).

Avlägsnande av en utställning från ett bibliotek efter utomstående kritik

En organisation som försvarar djurens rättigheter hade beviljats tillstånd att i ett bibliotek sätta upp en utställning som kritiserade pälsdjursuppfödning. En vecka före avtalat datum beslöt bibliotekschefen avbryta utställningen som pågått i ca en vecka, med motiveringen att det kommit kritisk respons från bibliotekets kunder och pälsdjursuppfödarnas intresseorganisation mot att utställningen hölls i bibliotekets lokaliteter. I sin utredning till biträdande justitiekanslern meddelade bibliotekschefen att hon beslutat avbryta utställningen för att ”återställa och bevara bibliotekets arbetsro”. I stadens utredning konstaterades att det måste anses ha funnits en ”motiverad anledning” att avbryta utställningen för att bevara bibliotekets arbetsro och normala verksamhetsförutsättningar.

Biträdande justitiekanslern utgick i sin bedömning från att bibliotekschefen i och för sig hade befogenhet att besluta avlägsna fotoutställningen och att hon inte kunde konstateras ha handlat i strid med någon uttrycklig bestämmelse i lag. Det var fråga om att bedöma den omständigheten om avlägsnandet av utställningen i förtid hade skett i enlighet med rättsligt godtagbara principer, uttryckligen med beaktande av den objektivitet som förutsätts vid skötsel av ett offentligt uppdrag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade bl.a. följande i sitt beslut.

I skenet av vad som utretts fanns det ingen hållbar, reell grund för motiveringen att avbryta utställningen. Frågan om på vilket sätt utställningen äventyrat ”bibliotekets arbetsro” och ”normala verksamhet” förblev nämligen obesvarad. Det kan noteras att bibliotekschefen hade fått utställningsbilderna till påseende redan i det skedet då avtalet och utställningen ingicks samt att hon då ansåg att utställningen var lämplig för bibliotekets lokaliteter. Den omständigheten att utställningen äventyrade bibliotekets verksamhet hade sålunda gått upp för bibliotekschefen först efter att hon fått ”mycket kraftig kundrespons”. Det visade sig sedermera att hon kontaktats två gånger, varav åtminstone den ena gången av en intressegrupp som hade motsatt uppfattning om utställningens budskap.

Av utredningen framgår att bibliotekschefens avgörande var baserat på kritik mot utställningens budskap och att man inte kunde värja sig för slutsatsen att de i stadens utredning nämnda centrala principerna för biblioteksverksamheten – jämlikhet och värdepluralism – fick vika för utomstående påtryckningar. Det förefaller som om man i ärendet inte i tillräcklig utsträckning beaktat den omständigheten att skötsel av ett offentligt uppdrag förutsätter objektivitet, som inte får påverkas av ovidkommande hänsynstaganden.

Varken bibliotekschefen i sin motivering eller staden i sitt yttrande nämner i sin argumentering den i grundlagen tryggade yttrandefrihetens princip. Yttrandefriheten har sålunda uppenbar-

ligen inte över huvud taget setts som ett relevant argument i förhållande till kraven på att avlägsna utställningen. I sitt yttrande granskade staden i efterhand det inträffade från tämligen ensidiga utgångspunkter. Den behandlade i viss mån grundlagens jämlikhetskrav men förbigick helt och hållet yttrandefrihetsproblematiken. En annan omständighet som tilldrog sig uppmärksamhet i yttrandet var att staden konstaterade att utställningen betjänar de målsättningar som nämns i biblioteksslagen och att den har betydelse från bildningssynpunkt och kulturell synpunkt, men det oaktat analyserar staden fallet endast utifrån den problematik som sammanhänger med brott mot ett privaträttsligt avtal. Vidare hänvisar staden till lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område och anser att det är fråga om ett tvistemål som hör till tingsrättens behörighet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att även om ingen har subjektiv rätt att genom en utställning uttrycka sin åsikt i bibliotekets lokaliteter, innebar avbrytandet av en redan godkänd utställning på de nämnda grunderna de facto ett ingrepp i yttrandefriheten. Han konstaterade som sin uppfattning att de synpunkter och den argumentation som framförts från stadens sida är ohållbara från rättslig synpunkt när man betraktar händelsen i dess helhet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att bibliotekschefen närmast hade överreagerat i en situation som i och för sig var besvärlig och uppenbarligen tämligen överraskande. De i beslutet framförda synpunkterna meddelades staden och bibliotekschefen för kännedom. Se även s. 46 (256/1/06)

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Anmärkning

Dröjsmål med behandling av en ansökan om utkomststöd

I ett klagomål kritiserades behandlingstiden för en ansökan om utkomststöd. Behandlingen hade tagit sju veckor i anspråk från det att ansökan lämnades in. Inte heller i den utredning som inkom i ärendet framfördes några rättsligt hållbara skäl för en så lång behandlingstid. Behandlingstiden uppfyllde inte det i 14 § 4 mom. i lagen om utkomststöd nämnda kravet att utkomststödsärenden skall behandlas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern gav för framtiden stadens socialväsen en anmärkning för den alltför långa behandlingstiden av ansökan om utkomststöd. Se även s. 46 (805/1/05).

Meddelanden

Dröjsmål med utlämnande av uppgifter

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en grundtrygghetsnämnd på att ett ärende som gäller utlämnande av en handling i enlighet med offentlighetslagens 14 § 4 mom. skall behandlas utan dröjsmål. Uppgifter ur en offentlig handling skall dock lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. I så fall skall det finnas en i lagrummet nämnd orsak till dröjsmålet.

I det fall som klaganden avsåg hade uppgiften givits ca åtta månader efter att begäran lämnats in. Biträdande justitiekanslern konstaterade att begäran om uppgifterna inte hade behandlats utan dröjsmål så som förutsätts i offentlighetslagen. I ärendet borde i varje fall ha fattats ett beslut om utlämnande av uppgifterna eller om vägran att lämna ut dem inom de tidsfrister som anges i offentlighetslagen. Socialväsendets tjänstemän ansågs ha försummat sin skyldighet att behandla ärendet inom en skälig tid.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att en tjänsteman som lämnar ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling, med särskild omsorgsfullhet skall undersöka om den som bett om uppgifterna på grund av sin partsställning har rätt att få dem. Se även s. 50 (79/1/05).

Bemötande av en utkomststödsklient

En person hade två gånger per telefon försökt reservera tid hos en socialbyrå, utan att lyckas. En socialarbetare hade per telefon meddelat att kommunen inte var skyldig att bevilja utkomststöd för hyresgaranti, utan att personen i fråga skulle ansöka om stöd från en annan kommun.

Biträdande justitiekanslern ansåg att socialarbetarens förfarande stred mot klientlagen och principerna om god förvaltning. Rådgivningsskyldigheten i förhållande till klienten hade inte förverkligats på det sätt som avses i klientlagen och klienten hade inte fått ett skriftligt överklagbart beslut. Dessutom hade klienten i enlighet med lagen om utkomststöd rätt att få sitt ärende behandlat utan dröjsmål. Biträdande justitiekans-

lern ansåg att socialmyndigheterna i situationer där två kommuner inte kan komma överens om vilken kommun som skall bevilja utkomststöd för hyresgaranti, skall se till att klientens rätt till utkomststöd inte äventyras.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan man genom samarbete i enlighet med förvaltningslagens 10 § sträva efter att avgöra tvister om vilken kommun som skall bevilja utkomststöd för hyresgaranti. Eftersom alla enligt grundlagen har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg ansåg biträdande justitiekanslern att rätten till utkomststöd inte får begränsas eller behandlingen av utkomststödsärenden fördröjas på grund av att kommuners socialmyndigheter har divergerande uppfattningar om saken. Se även s. 50 (71/1/05).

Rätt till skriftligt beslut

I en utredning till justitiekanslern uppgav en socialarbetare att denne hade meddelat en klient inom socialvården att det inte lönade sig att ansöka om färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp (handikappservicelagen), eftersom socialarbetarens beslut i det aktuella fallet skulle komma att vara negativt. Socialarbetaren hade gjort en anteckning i klientens utkomststödshandlingar om att denne inte var berättigad till färdtjänst.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till 5 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och konstaterade att det inte var förenligt med den utredning till klienten som avsågs i paragrafen att meddela denne att det inte var någon mening med att ansöka om färdtjänst på den grunden att klienten enligt socialarbetarens uppskattning inte var gravt handikappad på det sätt som avses i handikappservicelagen och att socialarbetaren därför skulle avslå ansökan. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en socialvårdsklients grundlagsenliga rättssäkerhet förutsätter att klienten informeras om möjligheten att lämna in en ansökan i ett ärende som rör klientens fördel och rättighet samt om klientens rätt att få ett i förvaltningslagens 43 § 1 mom. avsett skriftligt beslut, varvid klienten skulle kunna utnyttja lagliga rättsmedel.

Biträdande justitiekanslern ansåg vidare att det stred mot god förvaltning att socialarbetaren endast genom en anteckning i klientens utkomststödshandlingar tog ställning till klientens rätt till färdtjänst enligt handikappservicelagen. Se även s. 50 (857/1/05).

En socialcentrals förfarande med anledning av en begäran om att få ta del av handlingar

I en skrivelse till justitiekanslern uppgav klaganden att han vänt sig till stadens social- och hälsovårdscentral med en begäran om att få ta del av vissa handlingar. Klaganden hade inte fått handlingarna och inget beslut hade heller fattats med anledning av begäran. Klaganden bad justitiekanslern undersöka social- och hälsovårdscentralens förfarande.

Enligt social- och hälsovårdscentralens förklaring hade klaganden redan tidigare vid flera tillfällen bett att få de ifrågavarande handlingarna och begäran hade bifallits. Därefter hade inga nya anteckningar om klaganden gjorts hos social- och hälsovårdscentralen. I förklaringen konstaterades vidare att klagandens tidigare begäran hade besvarats med ett brev från ledande socialarbetaren och att de socialarbetare som skött klagandens ärenden hade varit i kontakt med klaganden och för denne förklarat att handlingarna redan hade lämnats ut. I förklaringen hänvisades vidare till ett avgörande i ärendet från länsstyrelsen i Södra Finland län.

Justitiekanslern konstaterade att den serviceprincip som utmärker en god förvaltning förutsätter att sakliga kontakter och brev till myndigheter besvaras inom en skälig tid. Han framhöll att social- och hälsovårdscentralens förklaring inte gav något klart besked om hur klagandens begäran att få ta del av handlingarna hade hanterats. Det föreföll emellertid som om man med anledning av begäran till socialverket inte hade förfarit enligt 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller gett klaganden något annat klart svar. Justitiekanslern hänvisade för sin del till samma omständigheter som länsstyrelsen i Södra Finlands läns hade gjort i sitt tidigare beslut. Han uppmärksammade dessutom social- och hälsovårdscentralen på förfarandet enligt 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i fråga om utlämnande av handlingar samt också i allmänhet om förfarandet vid besvarande av sakliga brev till myndigheter (669/1/05).

Behandling av en begäran om att få ta del av handlingar

En person hade i ett 17.2.2005 daterat brev bett att få ta del av alla handlingar som stadens socialverk hade om personen själv och dennes barn. Klaganden hade endast fått de handling-

ar som fanns hos ett skyddshem även om det var helt klart att socialverket också hade andra handlingar. I detta skede lämnades begäran om handlingar obehandlad till den del som den gällde de sistnämnda handlingarna. Socialnämnden medgav i sin utredning att det hade förekommit brister i besvarandet av begäran om att få ta del av handlingar. Klaganden fick alla de begärda handlingarna i juli 2005.

Chefen för socialarbetet gav ingen detaljerad förklaring till vad bristerna i behandlingen av ärendet berodde på. Av fallet kan emellertid den slutsatsen dras att tjänsteinnehavarna antingen inte var medvetna om sina uppgifter enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och det lagenliga förfarandet eller att de åtminstone inte hade besvarat begäran på det sätt som offentlighetslagen förutsatte.

Biträdande justitiekanslern underströk att socialmyndigheterna är skyldiga att följa bestämmelserna i offentlighetslagens 18 § om god informationshantering, vilket bland annat förutsätter att myndighetens anställda skall känna till ansvarsfördelningen och förfarandet när en begäran om uppgifter besvaras och när beslut fattas enligt offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern påtalade också dröjsmålet med behandlingen. Biträdande justitiekanslern meddelade social- och hälsovårdsnämnden sin uppfattning (277/1/05).

Behandling av ansökningar om utkomststöd

I en klagoskrivelse hänvisades till uppgifter enligt vilka man i en viss stad var tvungen att vänta på utkomststödsbeslut i ungefär tre veckor.

Socialnämnden konstaterade i sin förklaring att övergången till ett nytt individ- och familjebaserat omsorgssystem i början av 2006 hade lett till dröjsmål med behandlingen av utkomststödsansökningar och att de strukturförändringar som följde den nya utkomststödslagen som trädde i kraft 1.1.2006 hade fördröjt beslutsprocessen i början av 2006 av skäl som inte berodde på grundtrygghetsbyrån. De nämnda ändringarna och den omständigheten att ett flertal anställda inom en kort tid haft långa sjukledigheter hade fördröjt beslutsfattandet, trots att man hade anställt vikarier och arbetat mycket övertid. Under de första dagarna i mars 2006 hade behandlingstiden för utkomststödsansökningar varierat från en dryg vecka till ca tre veckor. Den genomsnittliga behandlingstiden var två veckor.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till 21 § i Finlands grundlag, enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av den myndighet som är behörig enligt lag, samt till 14 § 4 mom. i lagen om utkomststöd, enligt vilket utkomststödsärenden skall behandlas i kommunen utan dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern ansåg att de skäl för de långsamma behandlingstiderna som socialnämnden hade lagt fram i sin förklaring inte höll för en kritisk rättslig granskning till den del som man hade hänvisat till ändringar i utkomststödslagen som försenade beslutsprocessen samt hävdat att detta var ett skäl som inte berodde på grundtrygghetsbyrån. En myndighet skall inrikta sina resurser och ordna sin verksamhet så att lagfästa uppgifter kan skötas också i sådana situationer som åsyftas i förklaringen.

Eftersom det framkommit att behandlingstiden för utkomststödsansökningar i mitten av juni 2006 inte längre var mer än i genomsnitt fem dagar och eftersom inget enskilt dröjsmålsfall nu var föremål för prövning, vidtog biträdande justitiekanslern inga andra åtgärder än att han framhöll att kommunen ska se till att utkomststödsärenden behandlas utan dröjsmål (382/1/06).

Beslutsförfarandet och motivering av beslut

I ett ärende som gällde brådskande omhändertagande hade en part fått två olika versioner av ett beslut. Det första beslutet saknade motiveringar medan det senare beslutet, som parten fått efter att omhändertagandet förfallit, var motiverat. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte finns något stöd i förvaltningslagen för att ge beslut i två olika versioner. Förfarandet var förvirrande och stred mot god förvaltningssed.

Man hade ansett att parten hade rätt att få ett motiverat beslut så snabbt det bara var möjligt. Ett brådskande omhändertagande ingrep i det skydd för privatlivet som regleras i grundlagens 10 § och grunderna för beslutet måste vara klara när omhändertagandet sker. Enligt biträdande justitiekanslern är det viktigt, dels med tanke på partens rättssäkerhet och dels för att säkerställa en god förvaltning, att parten snabbt och på det sätt som förvaltningslagens 54 § förutsätter utan dröjsmål för vetskap om grunderna för ett omhändertagande.

Eftersom parten emellertid hade haft möjlighet att framställa ett rättelseyrkande med anled-

ning av beslutet och eftersom social- och hälsovårdsnämnden enligt uppgift hade korrigerat sitt beslutsförfarande gav det bristfälliga förfarandet inte anledning till åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. Se även s. 45 (1439/1/04).

Helsingfors stads färdtjänst enligt handikappservicelagen

I ett klagomål till justitiekanslersämbetet hösten 2004 påtalades missförhållanden med färdtjänsten för handikappade i Helsingfors. När ärendet utreddes visade det sig att också länsstyrelsen i Södra Finlands län hade tagit upp frågan till prövning. Länsstyrelsen hade i sitt övervakningsbeslut 28.1.2005 konstaterat att det förekom allvarliga brister i planeringen och omorganiseringen av färdtjänsten för gravt handikappade i Helsingfors stad. Länsstyrelsen uppmanade socialverket att rätta till missförhållandena. Länsstyrelsen konstaterade senare i sitt beslut 16.12.2005 att Helsingfors socialverk hade rättat till missförhållandena.

Tillhandahållaren av färdtjänst för gravt handikappade i Helsingfors stad hade sedermera bytts ut. I början av 2006 tog massmedier emellertid igen upp de missförhållanden som konstaterats i färdtjänsten för gravt handikappade i Helsingfors stad och påtalade bland annat problem med mottagningen av beställningar. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att det fortsättningsvis var nödvändigt att följa upp situationen.

Av 3 § 2 mom. i socialvårdslagen framgår att planeringen, ledningen och övervakningen av socialvården inom ett län ankommer på länsstyrelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är motiverat att länsstyrelsen i Södra Finlands län i överensstämmelse med sin övervakningsoch ledningsförpliktelse med till buds stående medel försöker säkerställa att färdtjänstsystemet i enlighet med handikappservicelagen fungerar i Helsingfors på det sätt som lagen förutsätter även i praktiken. Biträdande justitiekanslern bad i ett brev till länsstyrelsen 31.1.2006 länsstyrelsen före utgången av augusti 2006 meddela justitiekanslern sina iakttagelser och eventuella åtgärder i saken.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län gav 15.9.2006 ett yttrande i ärendet. Länsstyrelsen hade behandlat färdtjänstservicen i Helsingfors som ett övervakningsärende och gett ett beslut i ärendet 14.9.2006. Länsstyrelsen konstaterade att det hade förekommit ett flertal allvarliga problem med ordnandet av färdtjänst i Helsingfors samt med bytet av färdtjänstcentral och operatör. Sammantaget hade problemen försvårat färdtjänsten och staden hade med sitt eget agerande försökt ingripa, dock utan framgång. Länsstyrelsen ansåg att Helsingfors socialverk med det snaraste bör utvärdera hela transport- och serviceprocessen och ringa in de allvarligaste problemen i systemet samt omgående avhjälpa bristerna. Länsstyrelsen bad Helsingfors socialverk senast 28.2.2007 inkomma med en rapport om hur man hade åtgärdat och eliminerat de konstaterade missförhållandena vid ordnandet av färdtjänsten.

Biträdande justitiekanslern bad länsstyrelsen i sinom tid underrätta honom om hur ärendet avgjorts (1074/1/04).

Justitiekanslern har därefter fått ta emot många klagomål med kritik av Helsingfors stads färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen. Med anledning av klagomålen har länsstyrelsen i Södra Finlands län ombetts ge yttranden. Länsstyrelsen har bett Helsingfors stad inkomma med utredning i ärendet.

Med anledning av yttrandena och utredningarna konstaterade biträdande justitiekanslern att kommunen i och för sig har rätt att ordna servicen på det sätt som den själv väljer, i överensstämmelse med lagen om planering av och statsandel för social och hälsovården. Det sätt på vilket man valt att ordna färdtjänst enligt handikappservicelagen får emellertid inte hindra eller begränsa en persons subjektiva rätt till färdtjänst.

Av utredningen och de synpunkter som nämns i yttrandena från länsstyrelsen i Södra Finlands län framgår att färdtjänsten inte i alla avseenden förverkligats på det sätt som lagstiftningen och avtalen mellan Helsingfors stad och de som tillhandahöll färdtjänsten förutsatte. Utredningen visade att det hade förekommit förseningar i färdtjänsten och att klienterna inte informerats om dessa. I vissa fall hade den beställda färdtjänsten uteblivit helt och hållet. Bristen på invalidanpassade bilar hade dessutom orsakat problem med transporterna.

Södra Finlands länsstyrelse utredde Helsingfors stads färdtjänsts funktioner också i sitt 15.9.2006 daterade yttrande till biträdande justitiekanslern. Länsstyrelsen gav samma dag ett övervakningsbeslut i ärendet där det bl.a. konstateras att det förekommit många allvarliga problem vid ordnandet av färdtjänsten samt att bytet av operatör hade försvårat färdtjänsten i praktiken och att staden med sitt eget agerande hade försökt ingripa i utan att lyckas i alla avseenden. Enligt länsstyrelsens ståndpunkt i övervakningsbeslutet bör Helsing-

fors socialverk, med beaktande av den komplicerade färdtjänsten och problemen i samband med den, skyndsamt se över hela färdtjänstprocessen och definiera de största problempunkterna samt så snart som möjligt avhjälpa bristerna. I sitt beslut uppmärksammade länsstyrelsen mer i detalj vissa andra frågor och uppmanade Helsingfors socialverk att senast 22.2.2007 inkomma med en rapport om hur missförhållandena i färdtjänsten hade åtgärdats och eliminerats.

Biträdande justitiekanslern meddelade Helsingfors stad sina iakttagelser om hur färdtjänsten ordnats. Eftersom hela det problemkomplex som gäller Helsingfors färdtjänst var anhängigt som ett övervakningsärende vid länsstyrelsen, gav skrivelserna i det skedet inte anledning till andra åtgärder (214/1/06, 377/1/06, 416/1/06 och 441/1/06). Ärendet följs fortsättningsvis upp vid justitiekanslersämbetet på eget initiativ.

Ett sjukvårdsdistrikts chefsöverläkares beslut om vård av en patient

Chefsöverläkaren i ett sjukvårdsdistrikt hade beslutat om följande åtgärder i klagandens fall: 1) Inga undersökningar och ingen vård som kräver förhandsplanering genomförs. 2) I samband med undersökningar och vård av jourkaraktär skall en säkerhetsvakt ständigt befinna sig i närheten. 3) Personalen (vid ett universitetscentralsjukhus) skall inte ha kontakt med klaganden per telefon. Dessutom beslöt chefsöverläkaren föreslå för sjukvårdsdistriktets direktör att sjukvårdsdistriktet anlitar en utomstående advokat för att utreda vilka rättsliga åtgärder sjukvårdsdistriktet kan vidta mot klaganden.

Av chefsöverläkarens förklaring framgår att klaganden hade genomgått alla för vården av hans sjukdom behövliga undersökningar men vid ett flertal tillfällen motsatt sig planerade operationer. Chefsöverläkaren hävdade att sjukhusets knappa resurser inte kunde reserveras för vård av patienter som upprepade gånger och i sista stund vägrar undergå vård och därmed blir ett hinder för vård av andra patienter. Beträffande 2 punkten konstaterade chefsöverläkaren att klaganden upprepade gånger uppträtt hotfullt i sjukhusets olika enheter och att det för att garantera personalens säkerhet var befogat att ha en säkerhetsvakt i närheten, ifall man blev tvungen att ta in klaganden på sjukhusets jourpoliklinik eller på avdelning för nödvändig vård eller undersökningar av jourkaraktär. I fråga om 3 punkten i beslutet framgick det att klaganden upprepade gånger stört sjukhusets personal under brådskande arbetsdagar och på deras fritid.

Länsstyrelsen i Västra Finlands län konstaterade i sitt yttrande till biträdande justitiekanslern att chefsöverläkaren enligt sjukvårdsdistriktets förvaltningsstadga leder samkommunens sjukvårdsverksamhet i egenskap av förman för läkarna, varvid chefsöverläkaren har en viss förvaltningsbehörighet. Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården beslutar läkaren om vården av en patient. Med begreppet läkare har i allmänhet ansetts den behandlande läkaren, exempelvis avdelningsläkaren eller dennes chef, vilka har tillräcklig kännedom om patientens hälsotillstånd för att fatta vårdbeslut. Enligt länsstyrelsens uppfattning gäller chefsöverläkarens beslut uttryckligen vården av en enskild patient, men har samtidigt syftet att i vidare bemärkelse säkerställa sjukhusets verksamhet.

I sitt avgörande hänvisade biträdande justitiekanslern till grundlagens 19 § samt till bestämmelserna i lagen om patientens ställning och rättigheter, lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och lagen om specialiserad sjukvård. Han ansåg att utredningen inte tydde på att chefsöverläkarens beslut skulle ha hindrat att klaganden fick den vård som hans hälsotillstånd krävde. Särskilt punkterna 1 och 3 i beslutet var emellertid så formulerade att de kunde tolkas som om de inskränkte patientens rättigheter. Också motiven för beslutet kunde ifrågasättas.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var det inte helt klart om 32 § och 33 § 1 mom. i lagen om specialiserad sjukvård bemyndigade en läkare att fatta ett beslut av denna typ som gällde en patients sjukvård, framtida vård och förbud mot telefonkontakt med patienten. Beslutet kunde också kritiseras för att det bokstavligt tolkat stred mot bestämmelserna i 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården samt mot de förpliktelser som framgår av lagens 15 §.

Den situation som hade lett till chefsöverläkarens beslut kunde emellertid enligt biträdande justitiekanslern på goda grunder anses problematisk.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom sjukvårdsdistriktets chefsöverläkare sitt beslut och grunderna för det (263/1/04).

En hälsovårdscentrals ledande läkares och länsstyrelsens förfarande

En hälsovårdscentrals ledande läkare hade

på begäran av sin chef, kommunens social- och hälsovårdsdirektör, deltagit i ett möte där också social- och hälsovårdsdirektören, den socialarbetare som skött klagandens familjs angelägenheter samt klagandens mor och syster med make var närvarande. De anhöriga och socialverkets representanter hade varit oroade både över klagandens förmåga att sköta sina barn och över klagandens hälsotillstånd. Under diskussionen framkom ändå inga behov av omedelbara åtgärder. Den ledande läkaren hade dessutom i samråd med socialarbetaren gjort ett oanmält hembesök hos klaganden. Besöket ägde rum en sen söndagseftermiddag. Under besöket konstaterades inget behov av barnskyddsåtgärder.

I sitt klagomål till länsstyrelsen bad klaganden länsstyrelsen utreda om hälsovårdscentralens ledande läkare i de situationer som nämndes i klagomålet hade förfarit enligt lag, god sed och läkaretiken.

Länsstyrelsen fann i sitt avgörande inget klandervärt i det sätt på vilket den ledande läkaren hade deltagit i utredningen av klagandens angelägenheter i egenskap av medicinsk expert och med ansvar både för barnets och moderns välbefinnande. Saken föranledde inga andra åtgärder från länsstyrelsens sida än att den meddelade den ledande läkaren sin uppfattning att det inte var förenligt med god vårdsed att dua och tilltala en klient med förnamn ens under hembesök.

I sitt klagomål till justitiekanslern hävdade klaganden att hennes klagomål inte hade avgjorts utifrån de fakta som hon lagt fram. Hon hänvisade till de händelseförlopp som beskrivits i klagomålet och bad justitiekanslern utreda hur en läkare får uppträda.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till grundlagens 10 § om den rätt till privatliv och hemfrid som tillförsäkras var och en, till grundlagens 21 § om god förvaltning samt bland annat till 29 § i mentalvårdslagen. Han konstaterade att bland annat proportionalitetsprincipen, som är en allmän förvaltningsrättslig princip, skall beaktas i all förvaltningsverksamhet. Enligt justitiekanslern hade man inte i utredningen på ett juridiskt tillfredsställande sätt motiverat varför klagandens hälsotillstånd inte hade kunnat konstateras på ett sätt som hade ingripit mindre i dennes privatliv än ett oanmält hembesök. Efteråt betraktat framstod det som om man i första hand hade bort överväga lindrigare metoder, exempelvis kontaktat klaganden per telefon och kallat henne till hälsovårdscentralen.

Beträffande ”vårdmötet” konstaterade biträdande justitiekanslern att utomstående personers uppgifter om en persons hälsotillstånd gott och väl kan beaktas vid övervägandet av sådana åtgärder som nämns i mentalvårdslagens 29 §. Denna bestämmelse eller bestämmelserna i 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter utgör emellertid ingen rättslig grund för att ordna möten med utomstående där en persons hälsotillstånd dryftas. Enligt justitiekanslerns uppfattning kan yppandet av vilken typ av medicin en person använder röja sekretessbelagda uppgifter om dennes hälsotillstånd.

Biträdande justitiekanslern ansåg att länsstyrelsens avgörande var bristfälligt både när det gällde bedömningen och grunderna för hembesöket och mötet med de anhöriga. Eftersom länsstyrelsen i sitt avgörande också hade hänvisat till den förpliktelse att vidta åtgärder som barnskyddslagen ålägger socialmyndigheterna, hade det även kunnat vara befogat att pröva socialverkets förfarande i fallet. Biträdande justitiekanslern meddelade hälsovårdscentralens ledande läkare och länsstyrelsen sin uppfattning. Se även s. 50 (880/1/04).

Polisens och en hälsovårdscentralläkares förfarande

I en till justitiekanslern riktad skrivelse kritiserade klaganden en hälsovårdscentralläkares och polisens förfarande i samband med att en person förpassades till vård.

Av utredningen framgick att en polispatrull hade fått i uppdrag att ingripa i en situation där manspersonen A enligt anmälan hade hotat en konditionssals personal med kniv. Mannen hade avlägsnat sig från platsen innan patrullen kom dit. När patrullen anlände hade det framgått att A inte hade någon kniv utan hotet hade varit muntligt. A hade begett sig till sin bostad, där polispatrullen påträffade honom. Det visade sig då att A varit i ett så förvirrat tillstånd att man inte kunde lämna honom ensam i bostaden. Han greps och man beslöt föra honom till hälsovårdscentralen för undersökning. Vid hälsovårdscentralen konstaterades att A var kraftigt berusad och att endast en preliminär bedömning av vårdbehovet kunde göras. A förpassades från hälsovårdscentralen till polisinrättningens tillnyktringslokal.

Av uppgifter från polisen framgick det att hälsovårdscentralläkaren samma kväll skriftligen bett om handräckning för att föra A tillbaka till hälsovårdscentralen för eventuell fortsatt vård. Befälsjouren fattade beslut om

handräckning. A transporterades till hälsovårdscentralen med ambulans. Efter undersökning skrev läkaren ut en remiss för A till H sjukhus. Polisen säkerställde transporten genom att vara närvarande i ambulansen under hela transporten.

Länsstyrelsens polisavdelning konstaterade i sitt yttrande att det enligt polisavdelningens uppfattning framgick av utredningen att A varit i ett sådant tillstånd som avses i mentalvårdslagens 30 § och som innebär att polisen är skyldig att ingripa. I yttrandet konstaterades att gripandet och tagandet av A i förvar enligt utredningen hade skett med stöd av polislagens 20 § 3 mom. för att avvärja brott och störning. I yttrandet nämndes vidare att hälsovårdscentralläkaren hade prövat behovet av handräckning och framställt en handräckningsbegäran. Beslutet om handräckning fattades av en jourhavande som tillhörde befälet. Transporten av A som handräckning säkerställdes i överensstämmelse med polislagens 40 § och mentalvårdslagens 31 §.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte framgått någon sådan lagstridighet eller försummelse i polisens förfarande som skulle kräva åtgärder av justitiekanslern. Inte heller hälsovårdscentralläkarens förfarande kunde anses lagstridigt med hänsyn till den skyldighet att ingripa som följer av mentalvårdslagens 29 § samt grunderna för begäran om handräckning enligt mentalvårdslagens 31 §.

När det gällde den observationsremiss som hälsovårdscentralläkaren hade skrivit ut förenade sig biträdande justitiekanslern om länsstyrelsens ståndpunkt att grunderna för remissen borde ha angivits utförligare och noggrannare. De observationsgrunder som nämndes i remissen, dvs. att personens hälsa och säkerhet var äventyrade, borde ha motiverats närmare. I fråga om registreringen av justitiekanslersämbetets begäran om utredning hänvisade biträdande justitiekanslern till länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelnings yttrande, enligt vilket begäran om utredningar eller utredningar inte är sådan information om vården av en patient som skall förvaras i anslutning till patientjournalerna (1343/1/04).

En jourpolikliniks förfarande

Klaganden hävdade i sin skrivelse att han hade nekats tillträde till läkare vid en hälsovårdscentrals jourmottagning (hälsovårdscentralens och sjukvårdsdistriktets samjour).

Enligt utredningen i ärendet fanns det ingen dokumentation om klagandens besök på mottagningen och ingen av de vårdare som hade varit i tjänst vid den aktuella tidpunkten kunde erinra sig händelsen. Överläkaren för jouren åberopade den praxis för bedömning av behovet av brådskande vård som följdes vid jouren och ansåg det möjligt att klaganden hade upplysts om att hans besvär utifrån en preliminär bedömning inte var av ett sådant slag att det krävde jourvård. Av utredningen framgår också att ingen som vill stanna och vänta på att få träffa en jourläkare beordras lämna mottagningen. I utredningen påpekas vidare att den egna hälsovårdscentralen är den plats där behovet av vård i första hand bedöms.

Av den inhämtade utredningen och yttrandena framgick det inte något sådant lagstridigt förfarande eller någon sådan försummelse som hade föranlett ett ingripande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i allmänna ordalag jourpolikliniken/hälsovårdscentralens jour på de gällande bestämmelserna i folkhälsolagen och patientlagen om bedömning av vårdbehovet och om tidsfrister för tillträde till vård, vilka refererades närmare i avgörandet. I detta syfte sände han sitt svar också till sjukvårdsdistriktets enhetschef och den ansvarige överläkaren för hälsovårdscentralens jour för kännedom (463/1/06).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Kotkas social- och hälsovårdsväsende

Justitiekanslern besökte 9.5.2006 social- och hälsovårdsväsendet i Kotka. Under besöket diskuterades projektet Ensineuvo 24, utläggningen av Karhula hälsovårdscentral, pandemier, samarbetet mellan staden och sjukvårdsdistriktet, vårdgarantin och utkomststödsfrågor (8/51/06).

Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende

Biträdande justitiekanslern inspekterade Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende. Under besöket diskuterades bland annat äldreboende på anstalter, mentalvård för barn och unga, skolhälsovården och nödcentralernas funktion. I samband med besöket bekantade sig biträdande justitiekanslern också med Huvudstadens skyddshem (10/51/06).

Miljöförvaltningen

Anmärkning

En stads förfarande i samband med en ansökan om planändring

En stad hade inte besvarat en persons 1991 inlämnade ansökan om en detaljplaneändring, trots att denne såväl skriftligt som muntligt hade påmint staden om ansökans existens.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en privatperson enligt markanvändnings- och bygglagen kan ansöka om ändring av en detaljplan och att ärendet skall behandlas i kommunens organ på samma sätt som ändringar som på kommunens initiativ. Av kommunallagen samt markanvändnings- och bygglagen framgår också de rättsliga principerna för behandling av eventuella planändringar i kommunen. Enligt 23 § 1 mom. i förvaltningslagen skall ärendet behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Med stöd av 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet gav biträdande justitiekanslern stadens tekniska verk en anmärkning på grund av bristerna i behandlingen av ansökan (520/1/05).

Meddelanden

Beslut med anledning av en ansökan om förlängning av ett bygglovs giltighetstid

Ett bygglov som hade beviljats klaganden sommaren 1998 hade 2001 förlängts till sommaren 2003. Före giltighetstidens utgång hade klaganden på nytt ansökt om förlängning av bygglovets giltighetstid. Stadens byggnadsinspektör besvarade klagandens ansökan med ett e-postmeddelande, i vilket han uppgav att byggandet förutsätter ett nytt lovförfarande och att bygglovets giltighetstid inte längre kunde förlängas. I meddelandet gavs anvisningar för hur klaganden kunde lämna in en ansökan om undantagslov till miljöcentralen. Något egentligt beslut med anledning av ansökan fattades inte.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet är skyldig att avgöra ansökningsärenden som hör till dess behörighetsområde på det sätt som bestämmelserna om förvaltningsförfarande förutsätter. Det korrekta förfarandet hade varit att ge ett skriftligt, motiverat beslut med besvärsanvisning på klagandens ansökan om förlängning av bygglovets giltighetstid. Stadens byggnadstillsynsmyndighet uppmärksammades på att bestämmelserna om förvaltningsbeslut skall följas (1168/1/04).

En byggnadsinspektörs förfarande vid utvidgningen av ett svinhus

Ägaren till ett svinhus hade beslutat bygga om svinhuset för hantering av flytgödsel. Ägaren ansökte om åtgärdstillstånd för att bygga en ny gödselcistern. Ett av miljöcentralen beviljat, överklagat tillstånd att utvidga svinhuset var samtidigt anhängigt hos förvaltningsdomstolen.

I det åtgärdstillståndsbeslut som biträdande byggnadsinspektören beviljade konstaterades att det inte var nödvändigt med en inledande syn och underrättelse till grannarna enligt 133 § i markanvändnings- och bygglagen, eftersom projektet var obetydligt till sina verkningar och sin omfattning och dessutom förbättrade hanteringen av gödsel och slam på lägenheten. Åtgärdsbeslutet lades därefter fram på det sätt som lagen förutsätter.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en ombyggnad av ett svinhus för ett flytgödselsystem inte är en åtgärd för vilken åtgärdstillstånd kan beviljas enligt 126 § i markanvändnings- och bygglagen eller i 50 § i markanvändnings- och byggförordningen. Ändringen hade förutsatt ett bygglov.

Med anledning av biträdande byggnadsinspektörens beslut uppmärksammade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern den biträdande byggnadsinspektören på vikten av att övervaka att markbyggnads- och byggnadslagen samt -förordningen följs (633/1/04).

En miljönämnds uppmaning om väghållningsskyldighet

Miljönämnden hade i egenskap av tillsynsmyndighet enligt hälsoskyddslagen genom sitt beslut i enlighet med hälsoskyddslagens 27 § uppmanat dem som ansvarade för underhållet av en väg att sköta vägen så att den dammade så lite som möjligt.

Det framgick inte, med beaktande av nämndens förfarande, att nämnden de facto behandlat ärendet som ett i den nämnda lagens 27 § 1 mom. avsett avhjälpande eller begränsande av sanitär olägenhet i bostad och annat vistelseutrymme. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dem som var ansvariga för miljönämndens beslut på den rätta tillämpningen av 27 § 1 mom. i hälsoskyddslagen samt på det förfarande som regleras i 17 § i hälsoskyddsförordningen (518/1/04).

Annan specialförvaltning

Meddelande

En skuldsanerings inverkan på valet av hyresgäster

Klaganden kritiserade ett kommunalt hyresbostadsaktiebolag för att det hade nekat honom och hans familj en bostad på grund av obetalda hyror som härrörde från 1986. Enligt klaganden ingick dessa obetalda hyror i klagandens skuldsanering. I samband med skuldsaneringen hade den månatliga betalningen fastställts till 0 euro.

Det hade framförts divergerande åsikter om verkningarna av de i skuldsaneringen ingående obetalda hyrornas betydelse för valet av hyresgäster. Det var inte möjligt att enbart utifrån de grunder som klaganden anförde, på ett juridiskt hållbart sätt dra den slutsatsen att de obetalda hyrorna skulle ha påverkat valet av boende för klagandens och hans familjs vidkommande.

Biträdande justitiekanslern dryftade den problematik som förs fram i klagomålet också från allmän synpunkt. Han fäste avseende vid syftet med skuldsanering för privatpersoner, där ett betalningsprogram ersätter gäldenärens ursprungliga betalningsskyldighet samtidigt som gäldenären befrias från de betalningsskyldigheter som omfattas av skuldsaneringen efter att gäldenären på överenskommet sätt har följt betalningsprogrammet. Biträdande justitiekanslern ansåg att obetalda hyror som omfattas av ett skuldsaneringsprogram inte kan jämställas med obetalda eller oskötta hyresskulder. I en sådan situation kan obetalda hyror som omfattas av skuldsaneringen inte vara ett ovillkorligt hinder för att gäldenären ska få en bostad.

Ärendet föranledde inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. Han sände sitt beslut till stadsstyrelsen och det kommunala hyresbostadsaktiebolaget för kännedom (167/1/05).

Den kyrkliga förvaltningen

Övriga ställningstaganden

Kyrkoordningen och lagligheten i jordfästningspraxis

Frågan om lagligheten i kyrkornas jordfästningspraxis behandlas i justitiekanslerns beslut med anledning av ett klagomål, s. 45 (1374/1/04).

En tjänstemans förfarande

Klaganden hade sökt en kyrkoherdetjänst, men domkapitlet hade inte ansett honom behörig som kandidat i valet och inte ställt honom i förslagsrum för tjänsten. På mediernas frågor med anledning av detta ville en tjänsteman vid domkapitlet ge ut motiven till domkapitlets beslut, eftersom tjänstemannen påstod att grunderna för beslutet hade samband med klagandens person. I två tidningar hade det skrivits om saken. Enligt tidningsartiklarna hade klaganden inte ansetts behörig för tjänsten ”av personliga skäl”. Klaganden ansåg att domkapitlets yttrande hade utsatt honom för social skam.

Biträdande justitiekanslern ansåg att domkapitlet inte hade handlat i strid med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller med de i kyrkoordningens 6 kap. 3 § angivna kraven för hur tjänsteåligganden skall fullgöras. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att uttrycket ”personliga skäl”, som domkapitlets tjänsteman hade använt i sitt yttrande till medierna, var så tolkbart att nyheten gott och väl kunde ha skapat den bild som klaganden hävdade. Uttrycket kunde föra tankarna till omständigheter som inte nödvändigtvis hade avsetts. Biträdande justitiekanslern konstaterade därför allmänt att en tjänsteman i känsliga ärenden skall fästa särskilt avseende vid ordvalet när tjänstemannen yttrar sig eller ger intervjuer till medier, för att oavsiktliga missförstånd i mån av möjlighet skall kunna undvikas (70/1/05).

Ålands självstyrelse

Meddelanden

Ålands landskapsregerings förfarande

Med anledning av ett klagomål som gällde erhållande av handlingarna från landskapsregeringen, meddelade biträdande justitiekanslern med tanke på framtiden landskapsregeringen sin uppfattning om 1) skyldigheten att foga en besvärsanvisning till beslut även om det inte finns en uttrycklig bestämmelse om detta, och 2) skyldigheten att på lämpligt sätt beakta de iaktta-

gelser och rekommendationer som landskapets revisionsfunktion framställer. Se även s. 43 och s. 46 (1370/1/04).

Byggnadsmyndigheternas förfarande

En fastighet för vilken klaganden till byggnadsnämnden hade inlämnat en ansökan om bygglov visade sig i Ålands landskapsregerings inventarieförteckning vara ett område där det finns fornlämningar. Därför kunde nämnden inte bevilja bygglov innan landskapsregeringen givit sitt tillstånd eller det i bygglovet intagits ett förbehåll om att landskapsregeringens tillstånd måste sökas innan byggandet kunde påbörjas. Byggnadsnämndens förfarande grundade sig på fornminneslagens bestämmelser om fornminnen. Klaganden besvärade sig inte över beslutet.

I klagomålet hade anförts kritik mot att byggnadsnämnden då den behandlade tillståndsansökan hade införskaffat ett utlåtande från en privat konsultbyrå.

Justitiekanslern har i sitt avgörande ansett att utlåtandet gagnat nämndens tillståndsprövning. Mest korrekt hade det dock varit att erbjuda klaganden möjlighet att yttra sig med anledning av det utlåtande som nämnden inhämtat. Skyldigheten att höra en part kan baseras direkt på 21 § i grundlagen även om det inte existerar någon allmän lagstiftning som reglerar förvaltningsförfarandet ifråga om landskapsmyndigheterna.

I klagomålet ombads justitiekanslern vidta åtgärder för att åstadkomma en sådan lagstiftning. Enligt justitiekanslerns uppfattning är det fråga om ett ärende som faller inom landskapets lagstiftande organs behörighet. Justitiekanslerns behörighet är begränsad när det gäller lagstiftningsmakt. Grundrättighetssystemet förpliktar dock alla myndigheter i Finland. Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern anförde sin uppfattning angående omnämnandet av ifrågavarande lagrum i beslutet om bygglov. Han meddelade byggnadsnämnden och byggnadsinspektören sin uppfattning angående förfarandet vid hörande av part (835/1/04).

Övrigt ställningstagande

Justitiekanslerns avsaknad av behörighet vid stiftande av landskapslagar

Klaganden anförde kritik över ett lagförslag till ändrad landskapslagstiftning, vilket var föremål för behandling vid Ålands lagting.

Enligt justitiekanslerns uppfattning följde av 108 § i grundlagen inte någon möjlighet för honom att i en pågående lagberedningsprocess vid landskapsregeringen fästa landskapsregeringens uppmärksamhet vid laglighetsfrågor eller att ge denna utlåtanden i juridiska frågor. Utanför justitiekanslerns behörighet föll även övervakningen av lagstiftningsarbetet vid Ålands lagting eller dess utskott, vilken lagstiftningskontroll i första hand ankommer på lagtingets egna organ och ytterst, i fråga om antagna landskapslagar, på republikens president enligt 19 § i självstyrelselagen för Åland (299/1/06).

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 effektivera 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 sidoinflytelser samt endast med iakttagande av lag och god advokatsed kan tillvarata sin huvudmans rätt och intressen. Av denna princip följer att övervakningen av advokaternas yrkesutövning i första hand ankommer på Finlands Advokatförbunds egna organ, dvs. på föreningens styrelse och tillsynsnämnd.

Övervakningen av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena har samband med både justitiekanslerns allmänna 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 förutsätts vidare att juristen avlägger en särskild advokatexamen som ordnas av en examensnämnd som utses av Advokatförbundets styrelse.

En advokats förpliktelser samt god advokatsed

Enligt 5 § i lagen om advokater skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet 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 definieras närmare 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 pågår en översyn av de vägledande reglerna och enligt en preliminär uppskattning kommer ett slutligt förslag att läggas fram för förbundsdelegationen vid vårmötet 2008. Avsikten är att även de nya vägledande reglerna skall bygga på de grundläggande värderingar som omfattas av alla advokater.

Tillsynsärenden

Tillsynssystemet

Nya bestämmelser om tillsynen över advokaternas yrkesutövning trädde i kraft 11.1.2004 (L om ändring av lagen om advokater, 697/2004). Behandlingen av klagomål över advokaters verksamhet samt tvister om advokatarvoden har kon-

centrerats till Advokatförbundets tillsynsnämnd. Det nya tillsynssystemet innebär inga ändringar 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 och består av 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 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.

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 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 ut Advokatförbundet, påförande av 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 ha gjort sig skyldig till någon egentlig förseelse har handlat inkorrekt.

Av de tidigare disciplinära påföljderna ströks 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 samt advokatens ekonomiska förhållanden, så att påföljden står i ett rättvist förhållande till förfarandet.

Om en advokat i sitt uppdrag handlar ohederligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt, skall advokaten 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 advokatarvode kan be tillsynsnämnden ge en rekommendation om det skäliga arvodesbeloppet. Arvodestvister behandlas i en sektion vars ordförande alltid skall vara en medlem som inte hör till advokatkåren. 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 konsumentklagonämnden för behandling. Justitiekanslerns besvärsrätt omfattar inte avgöranden i arvodestvister.

Uppgifter från de allmänna åklagarna

I enlighet med riksåklagarens anvisning (RÅ:2000:6) underrättar de allmänna åklagarna justitiekanslersämbetet om sådana fall där en advokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på behörigheten som advokat eller att sänka aktningen för advokatkåren. Underrättelsen skall ske genom att kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2006 sände åklagarna till justitiekanslern fyra meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2005 var motsvarande siffra fyra.

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 rekvirerar vid behov, för sin övervakning och för eventuellt överklagande, de handlingar som har uppkommit hos tillsynsnämnden vid behandlingen av ärendet.

Ändringen av lagen om advokater innebär att advokaternas rätt att överklaga har utsträckts till alla beslut om disciplinära påföljder. Denna möjlighet utnyttjade advokaterna 2006 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 besvärsinstansen. Efter lagändringen kvarstod också styrelsens skyldighet att yttra sig i besvärsärenden. Helsingfors hovrätt skall när den behandlar ett besvärsärende ge justitiekanslern, Advokatförbundet och klaganden tillfälle att bli hörda och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Klagomål över advokaters förfarande

I praktiken kommer Advokatförbundets primära tillsynsansvar till uttryck på så sätt att sådana klagomål mot advokater för vilka det har anförts sannolika skäl och som justitiekanslern inte avgör direkt, i enlighet med 6 § i lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. Justitiekanslern kan sålunda ta initiativ till inledande av tillsynsförfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av tillsynsnämnden. 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).

Som en allmän iakttagelse kan det nämnas att antalet klagomål till justitiekanslern har minskat efter ändringen av lagen om advokater. En orsak kan vara att tillsynsnämnden numera motiverar alla sina beslut, vilket inte var fallet tidigare. Förr var Advokatförbundets styrelses avgöranden i disciplinärenden synnerligen kortfattat motiverade.

Utifrån de 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 bottnar 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.

Inledande av tillsynsförfarande

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern tillsynsförfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 16 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Andra åtgärder

Behovet att se över de vägledande reglerna om god advokatsed

Finlands Advokatförbund uppger i ett brev den 1 december 2005 att förbundets styrelse under hösten 2005 vid flera möten diskuterat behovet att se över de vägledande reglerna om god advokatsed. Resultatet av diskussionerna och av det arbete som gjorts av en projektgrupp tillsatt av styrelsen var att styrelsen beslöt att sända ut en förfrågan till förbundets avdelningar, till vissa stora advokatbyråer samt till justitiekanslern för att få klarlägga deras syn på behovet att göra ändringar i de vägledande reglerna om god advokatsed. Utifrån svaren skall styrelsen besluta om och i vilken omfattning reglerna skall revideras.

Till Advokatförbundets skrivelse har fogats en utförligare utredning om projektet och de frågor som förbundsstyrelsen särskilt vill ha svar på. Utredningen har tagits fram av den arbetsgrupp som berett ärendet.

Ställningstagande

Finlands Advokatförbunds anvisningar om god advokatsed godkändes 1972 vid Finlands Advokatförbunds förbundsmöte och granskades av förbundsstyrelsens etiska utskott i slutet av 1980-talet. Granskningen ledde emellertid inte till någon ändring av reglerna. Eftersom det redan gått en rätt lång tid sedan advokatreglerna lades fast ansåg justitiekanslern att förbundets initiativ att inleda en översyn av reglerna är befogat, trots att de gällande reglerna fungerat bra från laglighetskontrollens synpunkt. Eftersom ärendet hittills beretts endast preliminärt anförde justitiekanslern endast några allmänna synpunkter som aktualiserats i samband med laglighetskontrollen.

Enligt 5 § i lagen om advokater skall en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet iaktta god advokatsed. Eftersom advokatverksamheten när det handlar om att biträda medborgare normalt är vittomfattande både innehållsmässigt och tidsmässigt, alltifrån rådgivning och mottagande av uppdrag till eventuella rättegångar eller företagsköp inklusive avslutande åtgärder, innebär det en utmaning att formulera vägledande regler. Man kan inte ställa alltför detaljerade exaktheterskrav på reglerna eller förvänta att de skall reglera advokaternas agerande så uttömmande att inga tolkbara situationer kan uppkomma.

Klientrelationen är ofta utgångspunkten för bedömningen av en advokats agerande. Men utöver det klientintresse som finns hos de medborgare som anlitar advokattjänster är det även skäl att beakta domstolens och motpartens intressen. Justitiekanslern anser det viktigt att fästa avseende vid balansen mellan dessa intressen när man gör en helhetsbedömning av reglerna för god advokatsed. Det vore intressant att få advokatkårens syn på frågan om det skett några förändringar i benägenheten att beakta de olika parternas intressen sedan reglerna senast sågs över, samt på utvecklingstrenderna i detta avseende. Frågan har också samband med att den juridiska miljön har blivit allt mer komplicerad och ställer nya krav på advokaternas yrkesskicklighet. Detta kan eventuellt ha betydelse för advokatreglerna.

Efter remissomgången klarnar behovet att justera advokatreglerna och, i så fall, i vilken omfattning och med vilken tidtabell. Det förefaller i varje fall vara ändamålsenligt att redan nu tillsätta en arbetsgrupp för beredning av frågan. Den föreslagna tidtabellen förefaller realistisk.

Medierna är allt mer benägna att följa och rapportera om ärenden som väcker allmänt intresse. Utomstående kan ibland fästa sig vid att advokaterna agerar på väldigt olika sätt. Eftersom meningarna om detta helt klart är delade inom advokatkåren är det uppenbarligen skäl att precisera 40 § i de vägledande reglerna och dess förhållande till medierna. Jävsfrågan aktualiseras ofta i samband med laglighetskontrollen och kommer sannolikt också att föranleda diskussion under beredningen.

När det gäller förslaget till mandat för arbetsgruppen är det viktigt att bedöma i vilken utsträckning avgöranden i disciplinära och övervakningsärenden innefattar sådana för god advokatsed relevanta tolkningsregler att de borde ingå i advokatreglerna. Nämnderna har sannolikt i sin praxis gått in för sådana vedertagna tolkningar att det vore ändamålsenligt att lyfta fram dem och därmed förtydliga advokatreglerna. Internationaliseringen innebär att det i princip är nödvändigt att få fram internationellt jämförelsematerial

Begäran om ställningstagande har sänts till justitiekanslern och dessutom till förbundets avdelningar och några av de största advokatbyråerna. Utifrån de iakttagelser som gjorts vid justitiekanslersämbetet kan det konstateras att klagomålen mot advokater och de eventuella övervakningsåtgärderna ofta riktar sig mot små advokatbyråer eller enskilda advokater. Justitiekanslern framhåller därför i sitt utlåtande också vikten av att i samband med den fortsatta beredningen så väl som möjligt ta reda på dessa gruppers åsikter och synpunkter (16/41/05).

Tillämplig lagstiftning vid bedömning av en jävsfråga

Eftersom beslutsfattandet i Advokatförbundets styrelse i övervakningsärenden skall betraktas som rättskipning skall bestämmelserna om domarjäv tillämpas ifråga om förbundets generalsekreterares närvaro, när tillsynsärenden behandlas och protokollet undertecknas vid styrelsemöten.

Denna syn får stöd i tidigare gällande 6 § 2 mom. i lagen om advokater (496/1958). Enligt bestämmelsen handlade styrelsemedlemmarna under domaransvar vid beslut om disciplinära åtgärder mot advokater. Bestämmelsen togs in i lagen efter ett påpekande från högsta domstolen och bibehölls oförändrad, trots att rätten att påföra disciplinära påföljder överfördes till en särskild tillsynsnämnd i samband med revideringen av lagen 1992. När lagen om advokater stiftades 1958 anförde högsta domstolen att styrelsen vid beslut om disciplinära påföljder mot advokater *på sätt och vis verkade som en domstol* och att styrelsemedlemmarna därför måste anses handla *under domaransvar* i dessa ärenden. I den juridiska litteratur som publicerats efter reformen 1992 konstateras det att lagrummet uppenbarligen har tolkats så att medlemmarna i Finlands Advokatförbunds styrelse i de ovan nämna ärendena handlade under domaransvar också i straffrättsligt avseende (Ylöstalo-Tarkka, Asianajajan käsikirja, Helsinki 2001, s. 107). Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 152/1991 rd) skulle enligt 6 a § för disciplinnämnden i övrigt i tillämpliga delar iakttas bestämmelserna om förbundets styrelse. Detta på grund av att det var fråga om *förfaranden av samma typ*. Följaktligen handlar disciplinnämndens medlemmar under domaransvar eftersom det av 6 § 2 mom. i lagen om advokater framgår att styrelsemedlemmarna har detta ansvar när de fattar beslut om disciplinära åtgärder mot advokater (772/1/03).

Statistik

Tillsynsärenden som Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd behandlade år 2006

Klagomål och initiativ			Påföljder								
Behandlade	avvisade utan prövning	åtgärder	uteslutning ur förbundet	påföljdsavgift	varning	anmärkning	hade varit förtjänt av			arvode	
							uteslutning ur förbundet	varning	anmärkning	nedsättning rekommenderas	nedsättning rekommenderas ej
418	32	385	3	4	26	60	3	1	0	15	42

Ärenden som justitiekanslern behandlade år 2006

Klagomål	Föremål för klagomålen		Åtgärder som klagomålen föranlett							
behandlade	advokater	Offentliga rättsbitr.	Överförts till Finlands Advokatförbund		Avvisats utan prövning		Uppfattning eller direktiv		Ej anledning till åtgärder	
			advokater	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.	advokater	offentliga rättsbitr.
108	90	18	13	3	16	1	1	1	48	15

7 Vissa avgöranden av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Begränsning av en tjänstemans rätt att anföra klagomål

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 15.3.2006, dnr 710/1/04

En tjänsteman hade sänt sakkunnigyttranden till ett ministerium trots att hans chef hade förbjudit honom. Chefen gav honom en skriftlig anmärkning och förbjöd honom att i eget namn tillställa ministeriet ett enda papper eller ställningstagande i något ärende. Tjänstemannen klagade hos justitiekanslern över anmärkningen och förbudet. Därefter återtog förmannen det förbud som ingick i anmärkningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en tjänsteman har rätt att anföra sin motiverade åsikt i en sak, även om den avviker från myndighetens officiella syn. Det sätt på vilket sådana avvikande synpunkter framförs måste bedömas från fall till fall. Enligt utredningen i ärendet hade klaganden handlat i strid med sin chefs order och förmannen handlade därför under rådande omständigheter inte lagstridigt när han gav anmärkningen. Eftersom chefen återtog det permanenta förbudet som berörde yttrandefriheten och därmed rättade till saken föranledde förfarandet inga åtgärder.

Tjänstemannen fick därefter på uppmaning av sin förre chef en ny anmärkning av en annan chef för att tjänstemannen hade skrivit klagomålet till justitiekanslern under tjänstetid.

Klaganden anförde att de handlingar som tillställdes justitiekanslern var av sådan karaktär att han kunde använda sin arbetstid för detta eftersom det bakgrundmaterial som hänförde sig till klagomålet fanns tillgängligt på arbetsplatsen. Ämbetsverket motiverade anmärkningen med att det inte är godtagbart att den grundlagsbaserade rätten att anföra klagomål även innebär att en tjänsteman fritt får använda arbetstid för att sätta upp klagomål.

I fråga om detta konstatera biträdande justitiekanslern följande i sitt avgörande.

Den högsta laglighetskontroll som justitiekanslern utför med stöd av 10 kap. i grundlagen är en av garantierna för en laglig förvaltning. Klagomålsinstitutet är en del av vår rättsordning och regleras på grundlagsnivå. Laglighetskontrollen befäster tilltron till att myndighetsverksamheten är korrekt och opartisk. Ett klagomål eller någon annan typ av anmälan till justitiekanslern är det viktigaste sättet att föra en misstanke om olaglighet i myndigheternas verksamhet till justitiekanslern för prövning. Klagomålsinstitutet kan även anses som en sådan garanti för god förvaltning som enligt grundlagens 21 § är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför skall varje tjänsteman, offentligt anställd eller annan person som sköter ett offentligt uppdrag ha möjligheter att utan negativa påföljder vända sig till justitiekanslern och till stöd för sina misstankar lägga fram de bevis han eller hon har för att justitiekanslern ska kunna pröva om myndighetsverksamheten eller skötseln av ett offentligt uppdrag har skett enligt lag. Justitiekanslern har också med stöd av grundlagens 111 § 1 mom. rätt att för sin laglighetskontroll få upplysningar ur alla de handlingar som myndigheterna har i sin besittning.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om huruvida ett klagomål kan sättas upp under arbetstid. Bedömningen av saken bör utgå från att klagomålsinstitutets okränkbarhet i myndighetsövervakningen representerar ett så viktigt värde att alla ingrepp i det måste vila på en rättsligt hållbar grund. I sista hand måste frågan avgöras genom att olika synpunkter vägs mot varandra, under förutsättning att bedömningskriterierna är allmänna.

Vid bedömningen är det motiverat att fästa avseende vid sambandet mellan det ärende som klagomålet gäller och tjänstemannens uppgifter och ställning. Det är också skäl att beakta i vilken utsträckning klagomålsskrivandet faktiskt inverkar negativt på tjänstemannens möjligheter att sköta sina uppgifter. Huvudregeln kan anses vara att en tjänsteman inte, med beaktande av bestämmelserna i grundlagen, kan förbjudas att

underrätta den högsta laglighetsövervakaren om ett misstänkt felaktigt förfarande från chefernas sida. Klagomålet får emellertid inte uppta så mycket tid att tjänstemannen på grund av det underlåter att sköta de facto brådskande eller tidsbundna arbetsuppgifter. Vid bedömningen av frågan är det också av betydelse hur mycket arbetstid det skulle åtgå till att sätta upp klagomålet med beaktande av ärendets natur och andra omständigheter i fallet. Det viktigaste i detta sammanhang är att se till att klagomålsrätten i verkligheten inte urvattnas.

I utredningen har det inte förts fram några rättsligt hållbara motiv till varför klaganden inte i det aktuella fallet skulle ha kunnat uppmärksamma justitiekanslern på ett fall av myndighetsövervakning genom ett klagomål som sattes upp under arbetstid. Ett annat avgörande hade kunnat motiveras av mera vägande skäl.

När det gällde chefens anmärkning konstaterade biträdande justitiekanslern att dennes förfarande grundade sig på en prövning som i rättsligt hänseende var övervägande ensidig. Även om förfarandet inte stred mot någon uttrycklig bestämmelse kan tunga, grundlagsrelaterade argument anföras mot förfarandet. Cheferna uppmärksammades på de synpunkter som anfördes i avgörandet.

Justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas tal på justitiekanslersämbetets och hovrätternas konferensdag i Rovaniemi den 23 mars 2006

Justitiekanslerns kontrollbefogenheter

Normbasen för de högsta laglighetsövervakarnas övervakning av domstolarna finns i grundlagen.

I 108 § i Finlands grundlag föreskrivs att 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. En motsvarande bestämmelse om riksdagens justitieombudsman finns i grundlagens 109 §.

I dessa bestämmelser jämställs domstolarna i övervakningshänseende med myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag. Av principen om domstolarnas oberoende, som tryggas i grundlagen, följer å andra sidan att övervakningen av domstolarna har vissa särdrag, vilket också påpekas i propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd s. 165).

Jag framför här några synpunkter på justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna.

I en internationell jämförelse framstår det som exceptionellt att man genom utomstående övervakning kan ingripa i domstolars verksamhet. Även hos oss är utgångspunkten den att de högsta laglighetsövervakarna inte ingriper i avgöranden som domstolarna har fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt.

Huvudregeln kan sägas vara den att laglighetsövervakarna i sin verksamhet tar ställning till procedurfrågor. Om det förekommer exempelvis dröjsmål med behandlingen har man ansett det möjligt att ingripa även om behandlingen är på hälft. I själva verket är det naturligt att den omständigheten att ett ärende är anhängigt inte i sig utgör hinder för behandling av ett dröjsmålsklagomål. Det förekommer också att laglighetsövervakaren anmärker på en domarens uppträdande. Offentlighetsaspekten har föranlett ett flertal avgöranden från laglighetsövervakarnas sida.

En bedömning av domsmotiveringarna tangerar i själva verkat själva avgörandet. Men eftersom lagen direkt ställer vissa – visserligen rätt vagt formulerade – krav på motiveringen bör det vara möjligt att pröva om dessa krav i praktiken uppfylls. Av detta följer att åtminstone bristfälliga motiveringar kan kritiseras. Det kan uppstå problem med att slå fast när det handlar om att ingripa i motiveringar på ett sådant sätt att laglighetsövervakaren går in på förbjudet område, dvs. domstolarnas oberoende.

I allmänhet skall laglighetskontrollen inte ta ställning till tolkningen av lagrum som lett till domstolens ställningstagande, även om man kunde tänka sig att en annan tolkning vore juridiskt mer motiverad. I lagtolkningsfrågor skall klarhet fås genom överklagande snarare än genom klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna. Men det är långt ifrån entydigt var gränsen går mellan ren lagtolkning och felaktig lagtillämpning.

Som exempel på denna problematik nämner jag ett fall som jag avgjorde 2005 (justitiekanslerns berättelse 2005 s. 155-156). Tingsrätten hade dömt finsk-ryska gifta par till registerantecknings brott på den grunden att parterna hade ingått skenäktenskap. Det var fråga om att tolka bestämmelsen om registerantecknings brott. Jag ansåg att tingsrätten hade givit bestämmelsen i

strafflagen en innebörd som gick utöver de godtagbara tolkningsmöjligheterna. Jag framställde om återbrytande på grundval av oriktig lagtillämpning, varefter högsta domstolen återbröt tingsrättens dom.

Händelsen fick ett efterspel. En förening anförde klagomål över tingsrättsdomarens förfarande och krävde att åtal skulle väckas för brott mot tjänsteplikt. I det fallet konstaterade jag att även om domstolens lagtolkning inte håller för en kritisk rättslig bedömning, är följden inte automatiskt att domstolens medlemmar har förfarit lagstridigt. En juridiskt ohållbar lagtolkning är ingalunda liktydig med ett brottsligt förfarande som föranleder klander från laglighetsövervakarens sida (avgörandet refereras i justitiekanslerns berättelse 2005, s. 77).

Det är dock tänkbart att en lagtolkning som klart strider mot allmänt vedertagna tolkningsprinciper kunde leda till en åtgärd av något slag från den högsta laglighetsövervakarens sida. En tolkning som klart överskrider strafflagens gränser kan rentav leda till åtal om övriga förutsättningar är uppfyllda, såsom att legalitetsprincipen blivit kränkt.

Sådana situationer där lagtillämparen på grund av en bestämmelses tolkbarhet eller med lagstiftarens goda minne har mera omfattande prövningsrätt utgör en särskild kategori. Kan laglighetsövervakaren meddela domstolen sin uppfattning om hur prövningsrätten i enskilda avgöranden skall utövas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna? Ett jakande svar kan motiveras med att lagar enligt riksdagens grundlagsutskotts ofta upprepade ståndpunkt skall tolkas på ett sätt som tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och att det hör till laglighetsövervakarens uppgifter att övervaka att dessa rättigheter tillgodoses. Domstolarnas opartiskhet talar igen för ett nekande svar.

Denna komplicerade fråga kan knappast avgöras med en enda och allmängiltig regel. Personligen vill jag i första hand understyrka domstolarnas oavhängighet och företräder därför en återhållsam linje. Jag tror att det ytterst sällan ens teoretiskt kan bli fråga om att laglighetsövervakaren kritiserar en domstol för dess utövning av sin prövningsrätt, med motiveringen att ett annat avgörande bättre hade varit förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan är det svårt att komma på ett enda absolut hinder för att den högsta laglighetsövervakaren i en generell fråga uttalar sin motiverade ståndpunkt till vilken tolkning eller hurudant utövande av prövningsrätten som bäst tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. En uttalad ståndpunkt kunde snarare karaktäriseras som deltagande i den juridiska debatten än som försök att påverka ett enskilt domstolsavgörande. Det är skäl att understryka att betydelsen av laglighetsövervakarens ställningstagande i sista hand bestäms av hur det motiveras. Om ställningstagandet motiveras på ett juridiskt övertygande sätt är det ägnat att utveckla den verksamhet eller funktion som det hänför sig till. Detta kan knappast kränka domstolarnas oberoende.

Laglighetsövervakaren får ibland ta emot klagomål som handlar om att en domstol begått fel vid bevisvärderingen. Det är klart att laglighetsövervakaren inte i efterhand har möjlighet att ta ställning till bevisning som har lagts fram i rätten – allra minst när det är fråga om personbevis. Även om det inte går att påverka den bedömning av bevisningens tillförlitlighet som domstolen har gjort, kan laglighetsövervakaren ta ställning till klart konstaterbara överträdelser av reglerna och principerna för värdering av vittnesmål och annan bevisning. Enligt min uppfattning är det också möjligt att ingripa i uppenbart felaktig tillämpning av entydiga erfarenhetsmässiga normer eller logiska regler.

Undersökning av tjänstebrott som domare misstänks för

Enligt grundlagens 110 § beslutar justitiekanslern eller justitieombudsmannen om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Allmänna åklagaren har sålunda inte åtalsrätt när det gäller sådana brott mot tjänsteplikt som en domare misstänks ha begått. Däremot kan en målsägande väcka åtal, men inte mot medlemmarna i högsta domstolen eftersom forum för deras del är riksrätten.

Det kan bli aktuellt att väcka tjänsteåtal mot en domare t.ex. på grund av ett klagomål eller också kan laglighetsövervakaren ta upp frågan på eget initiativ. En underrättelse till justitiekanslern med stöd av 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen kan likaså leda till förundersökning och åtalsprövning.

Det finns ytterligare två situationer där misstanke om att en domare begått tjänstebrott kan tas upp till prövning vid justitiekanslersämbetet. Det är därför fullt motiverat att säga att justitiekanslern på sätt och vis är den primära specialåklagaren vid s.k. domarbrott.

Enligt 3 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern skall justitiekanslern granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet. Årligen granskas ca 7 000 straffdomar, av vilka ett par hundra synas närmare vid misstanke om någon brist eller felaktighet. I allmänhet uppdagas endast smärre formfel, men ibland leder granskningen av straffdomar till att frågan om att inleda förundersökning blir aktuell.

Som ett exempel på en straffprocess som inletts efter en granskning av straffdomar kan nämnas ett fall där en lagman vid en tingsrätt dömdes till varning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, på grund av att han hade avkunnat en fällande dom för ett brott för vilket åtalsrätten hade preskriberats (fallet refereras i justitiekanslerns berättelse för 2005, s. 174-176).

I samband med granskningen av straffdomar har det förvånansvärt ofta blivit aktuellt att dryfta det straffrättsliga ansvarets gränser i situationer där tingsrätterna har avkunnat domar för brott trots att åtalsrätten redan preskriberats. Generellt har jag ansett det som ett allvarligt fel att domar ges för preskriberade brott, men särdragen i ett enskilt fall kan vara sådana att gärningen kan bedömas som mindre allvarlig. Vid prövningen bedöms bl.a. om det är det fråga om en omfattande, komplicerad och svårbemästrad helhet eller ett enkelt brottmål har åtalet gällt en redan preskriberad gärning eller har domstolen bedömt gärningen som mindre allvarlig än i åtalet utan att observera att den lindrigare gärningsformen redan hade preskriberats, eller har tingsrättens misstag orsakat konkret skada t.ex. så att den dömde har hunnit avtjäna ett ogrundat straff (abstrakt skada uppkommer alltid i dessa situationer, särskilt när det gäller förtroende för rättsväsendet).

Justitiekanslersämbetet underrättas via polisen och åklagarna om inkomna polisanmälningar rörande tjänstebrott som domare misstänks ha gjort sig skyldiga till. Förfarandet har sin grund i föreskrifter som utfärdats av inrikesministeriets polisavdelning och riksåklagaren. Enligt dessa skall justitiekanslern omedelbart underrättas om brottsanmälningar av detta slag. Praxis bygger på ett ställningstagande av dåvarande biträdande justitiekanslern Jukka Pasanen från 1999 (justitiekanslerns berättelse 1999 s. 58-59). Tanken bakom underrättelseförfarandet är att specialåklagaren för ”domarbrott” på detta sätt omgående får vetskap om misstankarna och vid behov genast i sin egenskap av specialåklagare kan samverka med undersökningsledaren och utredaren.

Inom polisen har man inte varit helt på det klara med meddelandenas betydelse och justitiekanslersämbetets roll i sammanhanget. Ibland har det förefallit som om polisen rentav väntat på tillstånd från justitiekanslersämbetet att få inleda förundersökningen. Det har också verkat som om polisen jämställt justitiekanslersämbetets roll med åklagarens roll vid s.k. polisbrott. Man har alltså ibland förväntat sig en insats som undersökningsledare från justitiekanslersämbetets sida. Det är naturligt att i synnerhet lokalpolisen kan känna sig osäker på hur en brottsanmälan mot en domare skall hanteras, särskilt om det handlar om ett komplicerat fall.

Det är ändå viktigt att justitiekanslersämbetets och polisens roller inte sammanblandas när det gäller tidpunkten för inledande av förundersökning. Polisens uppgift är att självständigt på grundval av polislagen bedöma om det finns förutsättningar för att inleda förundersökning. Justitiekanslersämbetet kan inte fungera som ett filter för förundersökningar eller t.ex. förbjuda att förundersökningar inleds. Enligt min uppfattning har justitiekanslern här samma roll som åklagaren i allmänhet har vid förundersökning, dvs. att vid behov ge rättsliga instruktioner. Denna roll vid förundersökningen av ”domarbrott” utvecklas successivt och diskussioner har förts med riksåklagarämbetets representanter för att få rollen att så långt som möjligt motsvara den roll som åklagaren har i en ”normal” straffprocess, samtidigt som de särdrag beaktas som gäller vid utredning av misstankar om att domare begått tjänstebrott.

Praxis när det gäller sådana misstankar, liksom vid andra misstankar om tjänstebrott, har utformats så att riksåklagarämbetet informeras om att förundersökning inletts. Självklart är att endast den högsta laglighetsövervakaren kan utföra åtalsprövning i dessa fall. Under förundersökningen anlitas riksåklagarens sakkunskap närmast som ”teknisk expert”.

Jag anser det på sätt och vis vara överraskande att det också inom domarkåren förekommer ovisshet om justitiekanslerns roll vid förundersökningen av tjänstebrott som domare misstänks för. I åtminstone ett fall har en tingsdomare som polisanmälts förutsatt att polisen ansöker om justitiekanslersämbetets tillstånd att förhöra honom som misstänkt.

Det är också viktigt att se till att åklagarens och laglighetsövervakarens roller hålls tillräckligt väl isär när det gäller misstanke om s.k. domarbrott, liksom i alla andra tjänstebrottsärenden som laglighetsövervakaren behandlar.

Så länge förundersökningen pågår är det skäl att undvika att koppla in laglighetskontrollen. I annat fall blir den misstänkte tvungen att svara i två olika roller – i förundersökningen som misstänkt och med anledning av laglighetsövervakarens begäran om förklaring i enlighet med grundlagens 111 §. Om däremot polisen har beslutat att inte inleda förundersökning eller om undersökningen har avslutats utan att åtal väckts, kan fallet ännu prövas av laglighetsövervakaren och vid behov ytterligare utredning inhämtas inom ramen för detta förfarande. Även om en gärning inte anses uppfylla ett brottsrekvisit kan den ändå vara klandervärd ur laglighetskontrollens synvinkel.

Övervakningen stöder domstolarna

Tillsynen över domstolarna innebär sammanjämkning av två krav som grundlagen ställer. Å ena sidan måste domstolarnas oberoende respekteras och å andra sidan måste tillsynen vara effektiv och trovärdig också för en utomstående betraktare.

För egen del anser jag att en trovärdig laglighetsövervakning stöder domstolarnas verksamhet och stärker förtroendet för den. Ibland kan laglighetsövervakarens ställningstagande rentav direkt och konkret syfta till att stärka domstolarnas oavhängighet och förbättra deras verksamhetsbetingelser. Som ett exempel kan nämnas ett avgörande jag gav 2005, som innehöll en framställning om ordinarie tjänster för domare som är ordförande för arbetsdomstolen (justitiekanslerns berättelse 2005, s. 157-158).

Jag har i detta sammanhang kunnat beröra endast en del av laglighetskontrollen av domstolarna. Frågan om den interna kontrollen av domsmakten i relation till den externa kontrollen samt förhållandet mellan domstolarnas oberoende och den externa övervakningen av dem skulle förutsätta en djupare analys än vad jag här har haft möjlighet att göra. Det är under alla omständigheter viktigt att komma ihåg att den externa kontrollen endast är en kompletterande tillsynsform.

Efter denna framställning har jag i min artikel om justitiekanslern som övervakare av domstolarna, Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana, gjort en grundligare och mera omfattande analys av ämnet, bl.a. i fråga om nämndemännens ansvar. Artikeln publicerades våren 2007 (Festskrift till professor Juha Lappalainen, Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia, Edita 2007).

Framläggning av rättelseyrkande och beslut

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut i ett ärende som gällde klagomål över SAD:s styrelses beslut om grunderna för beviljande av rabattbiljetter samt framläggning av ett beslut på ett rättelseyrkande, 28.3.2006, dnr 1198/1/04

ÅTGÄRDER

På de grunder som framgår nedan ansåg justitiekanslern att föredragningslistorna för och protokollen från Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD:s styrelsemöten är offentliga om de inte uttryckligen sekretessbelagts. En kunds namn framgick av ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande. Rättelseyrkandet gällde de allmänna grunder som angavs i SAD:s beslut och av yrkandet framgick inte sådana personliga omständigheter med anknytning till integritetsskyddet, som skulle ha krävt sekretess. I bilagorna till rättelseyrkandet kunde däremot ingå bl.a. uppgifter om vederbörandes ekonomi som eventuellt enligt prövning hade bort hemlighållas. Justitiekanslern uppmärksammade SAD:s styrelse på vikten av att omsorgsfullare avväga vilka ärenden som bör sekretessbeläggas.

INLEDNING AV ÄRENDET

A bad med fullmakt av B i ett brev 21.10.2004 justitiekanslern granska SAD:s styrelses beslut 12.3.2004 samt SAD:s kommunikationschefs allmänna beslut 13.10.2004. I huvudstadsregionen fast bosatta utländska åldringar i en ekonomiskt svag situation har inte beviljats rätt till gratis eller rabatterad resebiljett i huvudstadsregionens taxa- och biljettsystem. A ansåg att de beslut som SAD:s styrelse och kommunikationschefen hade fattat diskriminerade B och därmed var lagstridiga.

A ansåg dessutom att SAD lagstridigt hade publicerat uppgifter om honom på webben.

Han bad justitiekanslern granska styrelsens och kommunikationschefens förfarande och beslut.

UTREDNING OCH KLAGANDENS BEMÖTANDE

SAD gav 31.1.2005 en utredning undertecknad av samarbetschefen och kommunikationschefen.

I utredningen hänvisades bl.a. till ställningstaganden från riksdagens justitieombudsman 29.10.2000 och biträdande justitieombudsmannen 15.11.2004.

A inkom med ett bemötande med anledning av utredningen.

Justitiekanslersämbetet rekvirerade dessutom kopior av styrelsebeslutet från 12.3.2004 och av A:s rättelseyrkande med bilagor samt av styrelsens beslut med anledning av rättelseyrkandet. Rättelseyrkandet med bilagor hade funnits till påseende i SAD:s registratorskontor under besvärstiden.

AVGÖRANDE

Lagrum

Grundlagens 6 § 1 mom. innehåller en allmän bestämmelse om jämlikhet, enligt vilken alla är lika inför lagen. Bestämmelsen tolkas som ett förbud mot godtycke och som ett krav på likabehandling i jämförbara situationer.

Enligt grundlagens 6 § 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I 2 § i lagen om huvudstadsregionens samarbetsdelegation föreskrivs bl.a. att delegationen skall organisera kollektivtrafiken i regionen och upphandla regionala trafiktjänster samt även i övrigt ha hand om kollektivtrafiksamarbetet mellan medlemskommunerna. Delegationen skall också godkänna taxorna och biljettsystemet för kollektivtrafiken i huvudstadsregionen och taxorna i den regionala trafiken.

Enligt 1 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i denna lag eller i någon annan lag.

Av 24 § 1 mom. 32 punkten i samma lag framgår att myndighetshandlingar som innehåller uppgifter om en persons familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden skall hållas hemliga.

Bedömning av rabattvillkoren mot bakgrunden av de grundläggande fri- och rättigheterna

De grunder för särbehandling som nämns i grundlagen är till sin natur medfödda personliga egenskaper. Lagstiftningen ger uttryck för tanken att som diskriminering betraktas framförallt särbehandling på grund av egenskaper som en person inte kan påverka med sina egna val eller sin egen verksamhet.

Grundlagens 6 § 2 mom. innebär även ett förbud mot så kallad indirekt diskriminering. Härmed avses förbud mot att favorisera eller ge en individ eller en grupp en privilegierad ställning, om det innebär faktisk diskriminering av andra personer. (RP 309/1993 rd s. 44).

Bestämmelsen förbjuder å andra sidan inte all särbehandling av människor, även om särbehandlingen bygger på en av de grunder som nämns i diskrimineringsstadgandet. Väsentligt i detta avseende är om det är möjligt att motivera särbehandlingen på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på en motivering är dock höga, särskilt vad gäller de i bestämmelsen uppräknade förbjudna grunderna för åtskillnad (RP 309/1993 rd s. 44). I den juridiska litteraturen har man ansett att de grunder för särbehandling som nämns i diskrimineringsförbudet kan ”ifrågasättas” så till vida att rätten till särbehandling av en person med stöd av dem skapar en diskrimineringspresumtion (Hallberg et al.:Perusoikeudet 1999, s. 244). För att omkullkasta denna presumtion måste det anföras osedvanligt starka motiv för att särbehandlingen skall anses godtagbar.

Särbehandlingens acceptans eller icke-acceptans beror bland annat på grunderna för den (syftet) och graden (verkningarna) av den. De omständigheter enligt vilka särbehandling kan betraktas som diskriminerande eller icke-diskriminerande kan med andra ord sammanfattas i två faktorer: syftet med och verkningarna av särbehandlingen.

Rabatter som beviljas av huvudstadsregionens samarbetsdelegation

B hade genom kommunikationschefens beslut fått avslag på sin ansökan om rätt till gratis eller rabatterad resebiljett i huvudstadsregionens taxa- och biljettsystem. Grunden för avslaget var att sökanden inte uppfyllde villkoren för rätt till rabattbiljett. Sökanden hade inte beviljats full eller nedsatt folkpension eller fullt eller nedsatt specialstöd för invandrare, vilket enligt SAD:s beslut från 12.3.2004 var villkoren för beviljande av rabattbiljett när sökanden är pensionär och över 65 år.

Av beslutsmotiven framgick att beviljande av rabattbiljett var en förmån som kommunerna

erbjöd frivilligt och som de själva kunde definiera. SAD var inte med stöd av lag tvungen att bevilja några som helst rabatter. Enligt motiven var det med beaktande av medlemskommunernas ekonomiska situation inte möjligt att bevilja alla pensionärer rabatt, utan rabatten begränsades till pensionärer som får folkpension eller specialstöd för invandrare, såvida det inte var fråga om rabattbiljett för invalider och synskadade eller fribiljett för krigsinvalider eller frontveteraner.

Av beslutsmotiven framgick vidare att strävan var att genom rabattbiljetterna stödja de pensionärer som av ekonomiska skäl hade störst behov av sådant stöd. Den ekonomiska situationen konstaterades via olika former av stöd som beviljats av Folkpensionsanstalten och för vilka det fanns i lag klart bestämda villkor.

Utifrån utredningen konstaterade justitiekanslern att SAD i sina villkor för rabatter inom kollektivtrafiken på i princip enahanda grunder erbjöd vissa specialgrupper en förmån. De beslut som SAD:s styrelse och kommunikationschef fattat kunde inte anses strida mot det allmänna diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Till denna del föranledde A:s skrivelse inga åtgärder.

Handlingsoffentlighet

A ansåg i sin skrivelse dessutom att SAD:s styrelse i strid med lag hade lagt ut personliga uppgifter, bl.a. A:s namn, på webben.

Den ledande principen i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är att myndighetshandlingar är offentliga om inte annat bestäms i lag. I lagens 2 § föreskrivs om rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar samt om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om handlingssekretess samt andra för skyddande av allmänna och enskilda intressen nödvändiga begränsningar av rätten att ta del av en handling. Offentligheten syftar till öppenhet i myndigheternas verksamhet och till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och bevaka sina rättigheter och intressen.

Av offentlighetslagen följer att föredragningslistorna för och protokollen från SAD:s styrelsemöten är offentliga, om de inte uttryckligen har sekretessbelagts. I vissa fall kan sekretessen ta sig uttryck i att en persons namn och identifieringsuppgifter hålls hemliga. SAD:s styrelse beslöt 13.5.2004 avslå A:s rättelseyrkande. Beslutet lades ut på SAD:s nätbilaga. En tilläggsutredning visade att bilagorna till rättelseyrkandet hade funnits till påseende i SAD:s registratorskontor under besvärstiden.

Sekretessgrunden enligt 24 § 1 mom. 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är integritetsskyddet. Med integritetsskydd avses här det skydd för privatlivet som gäller uppgifter om enskilda individer. Bestämmelsens beskrivning av familjeliv och personliga omständigheter är mycket tolkbar. När webbkommunikationens berättigande bedöms måste en intresseavvägning göras mellan å ena sidan skyddet för privatlivet och å andra sidan offentligheten, som är en grundläggande rättighet.

Kommunförbundet framhöll i sitt yttrande till riksdagens justitieombudsman bl.a. att internet är ett öppet, elektroniskt nätverk som i princip står till allas förfogande. Det går inte att på förhand klarlägga användningsändamålet för de uppgifter som finns på webben och inte heller att övervaka hur de används eller försäkra sig om att de skyddas. En myndighet får inte lägga upp ett personregister (med exempelvis fotografier, namn, hemadresser eller andra identifieringsuppgifter) på webben, om inte de registrerade samtycker. Om föredragningslistor och beslut överförs till webben måste sekretessbelagda uppgifter utelämnas. Beslut och föredragningslistor som innehåller personuppgifter får inte lämnas på webben för obestämd tid utan de skall tas bort när det inte längre finns något informationsbehov eller när de inte längre är aktuella. På detta sätt kan man försäkra sig om att en öppen handläggning inte äventyrar någons integritetsskydd.

A:s namn förekom i SAD:s styrelses beslut med anledning av A:s rättelseyrkande. Rättelseyrkandet gällde de allmänna rabattgrunderna och av beslutet framgick inte sådana personliga omständigheter som omfattades av integritetsskyddet och som enligt justitiekanslerns uppfattning hade krävt sekretess. Justitiekanslern ansåg att ingen lagstridighet förelåg i detta avseende.

Av utredningen framgick vidare att rättelseyrkandet med bilagor hade funnits till påseende i SAD:s registratorskontor under besvärstiden. Till denna del ansåg justitiekanslern att bilagorna eventuellt innehöll bl.a. ekonomiska uppgifter som kunde ha motiverat att de sekretessbelades. Ärendet föranledde emellertid inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade SAD:s styrelse på vikten av en omsorgsfullare bedömning av vilka uppgifter som skall sekretessbeläggas.

Överklagande i ett ärende om färdtjänst med stöd av handikappservicelagen

Justitiekansler Paavo Nikulas brev 30.3 2006, dnr 315/1/05

KLAGOMÅL

I en skrivelse till justitiekanslern 29.3.2005 kritiserar klaganden förvaltningsdomstolarnas förfarande vid behandlingen av ett överklagande som gällde en social förmån. Klaganden ber justitiekanslern pröva om Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen förfor korrekt vid behandlingen av klagandens besvärsärende. I klagomålet konstateras att Helsingfors förvaltningsdomstol fattat beslut i ett besvärsärende först 3.9.2004 i ett ärende som väcktes 31.8.2003 och att högsta förvaltningsdomstolen till dags dato inte hade avgjort ett besvärsärende som väckts 13.10.2004. I klagomålet hävdas ytterligare att förvaltningsdomstolen, när den 23.10.2003 bad klaganden inkomma med ett genmäle med anledning av socialverkets bemötande, underlåtit att tillställa klaganden det rättegångsmaterial som socialverket hade lämnat till förvaltningsdomstolen och dessutom underlåtit att i enlighet med god förvaltningssed motivera sitt avgörande.

UTREDNING

Eftersom klagomålet gällde ett ärende som fortfarande var anhängigt vid högsta förvaltningsdomstolen inhämtades i det första skedet inte någon utredning. När högsta förvaltningsdomstolens registratorskontor på förfrågan uppgav att ärendet fortfarande 7.12.2005 var anhängigt, bad justitiekanslern i ett brev 8.12.2005 högsta förvaltningsdomstolen ge ett yttrande med anledning av klagomålet.

Justitiekanslern bad i ett brev 8.12.2005 även Helsingfors förvaltningsdomstol att ge ett yttrande med anledning av klagomålet.

Högsta förvaltningsdomstolen gav 12.1.2006 ett av kanslichef Sakari Vanhala undertecknat yttrande, till vilket fogades högsta förvaltningsdomstolens beslut i ärendet av 22.12.2005.

Helsingfors förvaltningsdomstol gav 12.1.2006 ett yttrande undertecknat av förvaltningsdomstolens överdomare Lisa Sahi och ställföreträdaren för förvaltningschefen, administrativa sekreteraren Virva Vilén. Till yttrandet fogades en utredning av ordföranden för förvaltningsdomstolens avdelning 6 Seppo Rinne.

Yttrandena och utredningen har sänts till klagandens ombud för kännedom och denne har beretts tillfälle att ge ett bemötande.

AVGÖRANDE

Händelseförlopp

Klaganden hade genom beslut 3.6.2002 och 4.2.2003, som fattats av en tjänsteinnehavare underställd Helsingfors socialnämnd och hälsovårdsnämnd, beviljats färdtjänst för gravt handikappade för en viss tid.

Tjänsteinnehavaren beslöt 30.4.2003 förkasta klagandens ansökan om fortsatt färdtjänst.

Helsingfors socialnämnd och hälsovårdsnämnd förkastade 14.8.2003 klagandens besvär med motiveringen att denne inte hade ett sådant av skada eller sjukdom orsakat gravt funktionshinder som berättigade till färdtjänst med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp.

Helsingfors förvaltningsdomstol förkastade genom sitt beslut 3.9.2004 besvären över socialnämndens och hälsovårdsnämndens sektions beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen beslöt 22.12.2005 förkasta besvären. Enligt beslutsmotiven hade klaganden svårt att röra sig och utnyttja allmänna färdmedel. Med beaktande av den utredning om klagandens rörelseförmåga som framgick av läkarutlåtanden och ett utlåtande av en fysioterapeut kunde klaganden ändå inte anses som en i 5 § 1 mom. i förordningen om service och stöd på grund av handikapp avsedd gravt handikappad som har särskilda svårigheter att röra sig och som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom inte kan anlita kollektivtrafikmedel utan oskäligt stora svårigheter. Med beaktande av övrig utredning som högsta förvaltningsdomstolen hade till sitt förfogande fanns det ingen anledning att ändra förvaltningsdomstolens beslut.

Riksdagens justitieombudsmans beslut

Riksdagens justitieombudsman ansåg i sitt avgörande 26.8.2004 att klagandens rättelseyrkan-

de med anledning av färdtjänstbeslutet inte hade behandlats i brådskande ordning på det sätt som avses i 16 § 2 mom. i socialvårdsförordningen, eftersom behandlingen i västra socialcentralen tagit nästan fyra månader i anspråk. Justitieombudsmannen uppmärksammade för framtiden socialcentralen på vikten av att den behandlar sina ärenden utan dröjsmål.

Bedömning

I yttrandet från Helsingfors förvaltningsdomstol konstateras att klagandens färdtjänstärende behandlades ca ett år, vilket motsvarar genomsnittet i denna ärendekategori och även i övrigt den prioritering av olika ärendekategorier som förvaltningsdomstolen på grund av lag eller ärendets natur har iakttagit.

Av högsta förvaltningsdomstolens yttrande framgår att behandlingen av klagandens ärende hade tagit ungefär 14 månader i anspråk från det att besvären blev anhängiga till det att avgörandet gavs. Av yttrandet framgår att högsta förvaltningsdomstolen 2005 avgjorde sammanlagt 106 handikappserviceärenden, vilkas genomsnittliga behandlingstid var 13,4 månader.

Med anledning av utredningarna finner justitiekanslern inga skäl att anse att klagandens besvär i handikappserviceärendet skulle ha dröjt oskäligt i högsta förvaltningsdomstolen eller i Helsingfors förvaltningsdomstol.

Kravet på att behandlingen av besvär enligt handikappservicelagen skall ske i brådskande ordning kan enligt justitiekanslerns uppfattning grundas såväl på 21 § som på 19 § i grundlagen och härledas ur de grundläggande fri- och rättigheter som dessa bestämmelser säkerställer. I det föreliggande fallet gäller frågan om behandlingstiden enligt justitiekanslers uppfattning inte direkt kravet på behandling i brådskande ordning eller normbasen för detta krav, utan frågan om hur behandlingstiderna i praktiken förverkligats vid förvaltningsdomstolarna. Socialärenden i enlighet med handikappservicelagen och andra sådana ärenden som till sin natur är brådskande bör kunna behandlas snabbare. För den som anför besvär kan en behandlingstid om ungefär ett år i förvaltningsdomstolen och en behandlingstid om 14 månader i högsta förvaltningsdomstolen anses oskäligt lång.

Enligt Helsingfors förvaltningsdomstols yttrande stod av de ärenden som avgjordes 2004 kategorin skatteärenden för den längsta genomsnittliga behandlingstiden, dvs. 13,9 månader. Den genomsnittliga behandlingstiden för social- och hälsovårdsärenden var 6 månader under motsvarande tidsperiod. Inom denna kategori av ärenden kom man ner till en genomsnittlig behandlingstid om 4,8 månader i ärenden som gällde omhändertagande av barn och som enligt bestämmelserna skall behandlas i brådskande ordning samt till 8,8 månader i mentalvårdsärenden som gällde vårdförordnanden. I ärendekategorier där det inte finns någon lagnorm som kräver att besvär ska behandlas i brådskande ordning behandlades ärendena följaktligen långsammare. Som exempel kan nämnas utkomststödsärenden med en genomsnittlig behandlingstid om 10,3 månader och handikappserviceärenden med en behandlingstid om 10,7 månader. Enligt förvaltningsdomstolens yttrande har sistnämnda ärendekategori ändå ansetts vara mer brådskande till sin natur än exempelvis skatteärenden.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens yttrande kategoriseras handikappsärenden som brådskande, och man försöker behandla dem så snabbt som det med beaktande av arbetssituationen är möjligt.

I ett diarieschema som de allmänna förvaltningsdomstolarna tog i bruk 1.1.2005 anges bl.a. handikappserviceärenden som ärenden som ska behandlas i brådskande ordning.

I kommitténs för utveckling av domstolsväsendet betänkande (KB 2003:3, s. 199/2000) konstateras att ett viktigt sätt att genom lagstiftning påverka behandlingstiderna har varit att föreskriva att vissa kategorier av ärenden ska behandlas i brådskande ordning. Kommittén påpekar emellertid att denna metod bör användas med urskiljning och endast när det är oundgängligen motiverat. Ju fler ärendegrupper som genom lagstiftning kategoriseras som brådskande, desto mindre kan man på detta sätt påverka behandlingstiderna.

Enligt det arbetsgruppsbetänkande som 11.11.2005 överlämnades till högsta förvaltningsdomstolen av en arbetsgrupp som utrett förvaltningsdomstolarnas tidtabellsfrågor förklaras dröjsmål med behandlingen i domstolarna i allmänhet i första hand med anhopningen av ärenden, dvs. med obalansen mellan å ena sidan domar- och föredraganderesurser och å andra sidan antalet ärenden som ska avgöras. En betydande andel av behandlingstiden kan bestå av att ett ärende väntar på föredragning eller avgörande. Brådskande behandling av ett ärende innebär från denna synpunkt att ärendet lyfts framåt i

kön. På motsvarande sätt flyttas då andra ärenden längre bakåt i kön. Det är också fråga om vilka resurser domstolarna ges inom ramen för det samhälleliga beslutsfattandet. Enligt justitiekanslers uppfattning bör problematiken kring dröjsmål med behandlingen och behandlingstiderna inte uteslutande ses som ett resursproblem. Domstolarna måste också försöka utreda sina möjligheter att genom interna åtgärder effektivera sitt beslutsfattande.

Av det kommittébetänkande och den arbetsgruppsrapport som nämns ovan framgår att förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen nämner olika aspekter på behandlingstiderna som viktiga kvalitativa delfaktorer när det gäller rättegångens snabbhet. Enligt vissa yttranden har behandlingstiderna blivit kortare och man strävar inom förvaltningslagskipningen i fortsättningen efter att i allt högre grad uppmärksamma målen för behandlingstiderna och uppföljningen av dem. Ärendet föranledde därför inga andra åtgärder från justitiekanslerns sida än att han meddelade högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol sina synpunkter.

Övriga frågor i klagomålet

Vad gäller Helsingfors förvaltningsdomstols förfarande i fråga om rättegångsmaterialet har det inte framkommit någonting som föranleder ett ingripande från justitiekanslerns sida. Han konstaterar emellertid att det i Helsingfors förvaltningsdomstols följebrev 23.10.2003 hade varit befogat att nämna vilka handlingar som hade samband med social- och hälsovårdssektionens yttrande och att de fanns tillgängliga på begäran. Justitiekanslern meddelade Helsingfors förvaltningsdomstol denna uppfattning.

Vad gäller motiveringen av förvaltningsdomstolens avgörande, och med beaktande även av högsta förvaltningsdomstolens beslut, har inte framkommit någonting som föranleder ett ingripande från justitiekanslerns sida.

Åtgärder

Justitiekanslern har sänt en kopia av detta beslut till högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol.

Framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av beslut

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 5.4.2006 om framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av ett beslut, dnr 262/1/05

UNDANRÖJANDE AV ETT LAGAKRAFTVUNNET BESLUT

På de grunder som refereras nedan kom justitiekanslern fram till att försäkringsdomstolen 11.11.2004 (dnr 7948/2003/3532) inte hade tillämpat förvaltningsprocesslagens bestämmelser om ersättande av rättegångskostnader på rätt sätt. Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det enligt folkpensionslagens 74 § 1 mom. grunder för att undanröja beslutet.

INLEDNING AV ÄRENDET

I ett klagomål till justitiekanslern 10.3.2005 kritiserade A Folkpensionsanstaltens förfarande i ett ärende som gällde tillämpningen av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. A kritiserade i klagomålet även försäkringsdomstolens tolkning i ett ärende som gällde ersättning för rättegångskostnader och konstaterade att han hade blivit tvungen att betala sina advokatkostnader själv.

UTREDNING

Med anledning av klagomålet rekvirerades de relevanta akterna från Folkpensionsanstalten och försäkringsdomstolen. Justitiekanslern bad genom sitt brev 16.5.2005 Folkpensionsanstalten ge en utredning med anledning av klagomålet samt ett yttrande.

Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning gav 29.6.2005 sitt yttrande, till vilket hade fogats yttranden från Folkpensionsanstaltens avdelning för hälsovård och utkomstskydd samt från Folkpensionsanstaltens kretscentraler för södra och sydvästra Finland och dessutom utredningar från Folkpensionsanstaltens enhet för internationella ärenden och Tammerforsbyrån. Yttrandena och utredningarna sändes till A för kännedom och han bereddes tillfälle att bemöta dem.

FRAMSTÄLLNING

Händelseförlopp

Folkpensionsanstaltens Tammerforsbyrå gav 25.10.2000 ett beslut, enligt vilket klaganden och dennes barn som tillsammans med klaganden vistats i Förenta staterna omfattades av den finländska bosättningsbaserade sociala tryggheten under perioden 9.1.1999 – 8.1.2000 och från 29.6.2000, då de stadigvarande bosatte sig i Finland. Klaganden och dennes barn ansågs inte omfattas av den finländska lagstiftningen om social trygghet under perioden 9.1.2000 – 28.6.2000. Prövningsnämnden beslöt 20.9.2001 att inte ändra Folkpensionsanstaltens ovan nämnda beslut och konstaterade dessutom att A och dennes barn inte heller under det första året utomlands (9.1.1999 – 8.1.2000) hade omfattats av den finländska lagstiftningen om folk- och familjepension. A överklagade prövningsnämndens beslut hos förvaltningsdomstolen genom en 12.12.2001 daterad besvärsskrift som uppsattes av en vicehäradshövding i egenskap av A:s rättegångsbiträde. I besvärsskriften åberopade A bland annat 7 § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet.

En tjänsteman vid Folkpensionsanstaltens Tammerforsbyrå riktade 28.1.2002 ett brev till A i vilket konstaterades att man med anledning av besvären ytterligare hade utrett A:s möjligheter att retroaktivt ansöka om rätt till social trygghet i Finland under utlandsvistelsen. A uppmanades att till Tammerforsbyrån returnera en ansökan som medföljde brevet som bilaga. Ansökan skulle därefter vidarebefordras till FPA:s enhet för internationella ärenden.

Folkpensionsanstalten gav 22.9.2003 ett beslut i A:s ärende om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. I beslutet konstateras att Folkpensionsanstaltens beslut 25.10.2000 och prövningsnämndens beslut 20.9.2001 har rättats på basis av överklagande och tilläggsutredningar. Beslutet innebar att finländsk bosättningsbaserad social trygghet tillämpades på A för perioden 9.1.1999 – 28.6.2000.

Folkpensionsanstaltens utredning

I Folkpensionsanstaltens yttranden utreds hur lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (nedan tillämpningslagen) har tillämpats i A:s fall. Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning konstaterade i sitt yttrande 29.6.2005 att det varit svårt att tillämpa tillämpningslagens 7 § när det gällt forskare och att det dröjt en tid innan praxis etablerats. Tammerforsbyrån hade betraktat A som en anställd och avgjort ärendet i enlighet med denna tolkning. Även prövningsnämnden hade intagit samma ståndpunkt.

Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning framhöll i sitt yttrande att tolkningen numera har ändrats, särskilt när det gäller personer som arbetar som forskare i Förenta staterna. Enligt den nya tolkningen betraktas numera som forskare personer som i vistelselandet får en lön som är relativt hög i jämförelse med ett stipendium. Den justerade tolkningen är ett resultat av att det blivit uppenbart att de som ställts utanför den sociala tryggheten kommit i en oskäligt svår situation.

Enligt administrativa avdelningens yttrande fattas besluten om tillämpning av 7 § i tillämpningslagen centralt av FPA:s enhet för internationella ärenden. Även om tillämpningsanvisningarna är desamma i hela landet känner den beslutsfattande enheten bäst till olika specialsituationer och senaste beslutspraxis. Tammerforsbyrån borde därför under behandlingen av ärendet ha kontaktat enheten för internationella ärenden och tagit reda på om A kunde betraktas som forskare på heltid. Byrån förfor på detta sätt först när A:s advokat genom sin besvärsskrift till försäkringsdomstolen i december 2001 åberopade 7 § i tillämpningslagen.

Enligt Folkpensionsanstaltens administrativa avdelning fattade enheten för internationella ärenden ett beslut i linje med Folkpensionsanstaltens praxis men behandlingen av ärendet dröjde alltför länge, dvs. över ett och ett halvt år. Fallet hade redan behandlats under en lång tid och enheten borde därför ha tagit upp ärendet i brådskande ordning.

Ersättning för rättegångskostnader

I sitt 12.12.2001 daterade överklagande till försäkringsdomstolen med anledning av prövningsnämndens beslut yrkade A att Folkpensionsanstalten åläggs att ersätta A:s rättegångskostnader med 5.002 mark / 841,27 euro inklusive moms och med ränta enligt 4 kap 3 § i räntelagen, räknat från den dag då en månad förflutit från dagen för domstolens avgörande i ärendet.

I sitt yttrande till försäkringsdomstolen med anledning av A:s besvär uppgav Folkpensionsanstalten att den hade givit ett rättat beslut i ären-

det 25.9.2003. Enligt Folkpensionsanstaltens yttrande förföll överklagandet eftersom frågan om huruvida sökanden omfattades av socialskyddet hade avgjorts på det sätt som sökanden yrkat. Beträffande kravet på ersättning för rättegångskostnader konstaterade Folkpensionsanstalten att det inte fanns någon anledning att betala ersättning eftersom inga fel hade begåtts i samband med behandlingen och det inte kunde anses oskäligt att sökanden själv stod för kostnaderna. I sitt yttrande uppgav Folkpensionsanstalten att den lämnade frågan om rättegångskostnaderna till försäkringsdomstolen för avgörande.

I sitt bemötande med anledning av Folkpensionsanstaltens yttrande yrkade A att Folkpensionsanstalten skulle åläggas att utöver de ovan nämnda kostnaderna ersätta A med 204,96 euro inklusive moms jämte laglig ränta för kostnaderna för bemötandet. I genmälet framhöll A att det var oskäligt att Folkpensionsanstalten först gör en dålig prövning av ärendet och därefter fattar ett beslut som en medborgare måste överklaga för att få sitt ärende skött. Först i det skedet när besvärsprocessen redan krävt en ansenlig mängd arbete och ekonomiska uppoffringar prövade Folkpensionsanstalten ärendet grundligt och ändrade sitt tidigare beslut, men utan att vara beredd att ersätta sökanden.

I sitt tilläggsyttrande till försäkringsdomstolen 18.2.2004 hänvisade Folkpensionsanstalten till sitt tidigare yttrande i fråga om rättegångskostnaderna. Folkpensionsanstalten konstaterade att man i olika skeden av behandlingen hade handlat utifrån de uppgifter och kunskaper man hade vid respektive tidpunkt och inom ramen för den prövningsrätt som lagen ger myndigheten. Till socialförsäkringens natur har enligt yttrandet ansetts höra att sökanden skall klara av att söka ändring i FPA:s förmånsbeslut utan att behöva anlita ett biträde. Folkpensionsanstalten ansåg att sökandens yrkande på ersättning för biträdeskostnader skall förkastas och lämnade ärendet till försäkringsdomstolen för avgörande.

Försäkringsdomstolen förkastade genom sitt beslut 11.11.2004 (dnr 7948/2003/3532) yrkandet på ersättning för rättegångskostnader. Försäkringsdomstolen konstaterade i sitt beslut att Folkpensionsanstalten genom sitt beslut 22.9.2003 till alla delar hade godkänt de yrkanden som A framfört i sin besvärsskrift till försäkringsdomstolen angående sina krav på finländsk bosättningsbaserad social trygghet. Detta beslut av Folkpensionsanstalten skulle därför betraktas som ett rättelsebeslut enligt folkpensionslagens 73 a §. Rättelsebeslutet innebar samtidigt att A:s besvärsärende hos försäkringsdomstolen hade förfallit. Försäkringsdomstolen hänvisade till motiveringen i regeringens proposition 117/1994. I sitt beslut ansåg försäkringsdomstolen vidare att eftersom A:s besvär förfallit på ovan nämnda sätt hade försäkringsdomstolen inte behandlat yrkandena om att A skulle omfattas av den finländska bosättningsbaserade sociala tryggheten. Därför kunde försäkringsdomstolen inte bestämma att ersättning skulle betalas till A för rättegångskostnader.

I sina utredningar och yttranden med anledning av A:s klagomål har Folkpensionsanstalten inte särskilt tagit ställning till frågan om ersättning för rättegångskostnader.

Rättslig bedömning av försäkringsdomstolens avgörande

Justitiekanslern konstaterade att det förefaller som om försäkringsdomstolens ståndpunkt skulle få stöd dels i motiveringen till regeringens proposition, dels i högsta förvaltningsdomstolens avgörande 1.12.1998 (dnr 3851/2/97), som gällde besvär med anledning av rättegångskostnader i ett tullskatteärende. I det sistnämnda ärendet hade länsrätten förkastat yrkandet på ersättning för rättegångskostnader eftersom distriktstullkammaren med stöd av 38 § i tullagen hade eftergivit den tull som var föremål för besvären i länsrätten. Med stöd av detta lagrum hade besvären förfallit. Högsta förvaltningsdomstolen prövade ärendet efter att den hade beviljat besvärstillstånd och konstaterade att det inte fanns anledning att ändra länsrättens beslut.

Enligt justitiekanslerns uppfattning är det skäl att för det första bedöma i vilken utsträckning det aktuella ärendet motsvarar det ärende som prövats i högsta förvaltningsdomstolen. I vartdera fallet är det fråga om ersättning av sökandens rättegångskostnader efter att en myndighet själv har rättat det beslut som överklagandet gäller. Men det fanns också betydande olikheter i de båda fallen.

Det länsrättsavgörande som högsta förvaltningsdomstolen godtog baserade sig på att följande passus ingår i tullagens 38 §: ”Om tullmyndigheten enligt framställt yrkande återbetalar eller efterger tull eller på annat sätt rättar eller korrigerar sitt beslut, förfaller besvären.” Försäkringsdomstolen hade i det aktuella fallet som motivering för sitt avgörande hänvisat till regeringens proposition (RP 117/1994 rd, s. 6). Justitiekanslern fäste i sin prövning även avseende vid

att parterna i tullskatteärenden i allmänhet är juridiska personer, vilket även var fallet i det ärende som högsta förvaltningsdomstolen prövade och avgjorde. Förmåner enligt Folkpensionsanstalten kan emellertid beviljas endast fysiska personer.

Det kan vidare konstateras att det är ställt utom tvivel att motiveringen till regeringens proposition 117/1994 rd är av just den ordalydelse som nämns i försäkringsdomstolens beslut. Frågan är emellertid hur tungt motiveringsformuleringarna längre vägde 11.11.2004, då försäkringsdomstolens beslut gavs. För att få ett svar på denna fråga är det skäl att granska lagstiftningsreformer efter 1994, eftersom de har en direkt betydelse för vilken vikt motiveringstexten skall tillmätas.

Förvaltningsprocesslagen stiftades 1996 och är alltså av ett senare datum än den ovan nämnda regeringspropositionen. I förvaltningsprocesslagens 75 § 1 mom. föreskrivs om parternas särskilda ersättningsskyldighet och i 2 mom. föreskrivs ”Om rättegångskostnaderna gäller i övrigt i tillämpliga delar 21 kap 7 – 16 § rättegångsbalken.”

I rättegångsbalkens 21 kap 7 § 2 mom. föreskrivs:”Om behandlingen av målet avskrivs på den grund att den ena parten har återkallat sin talan eller inte inställt sig vid domstolen, skall han ersätta motparternas kostnader, om det inte finns särskilda skäl att bestämma ersättningsskyldigheten på något annat sätt.”

Iakttagande av denna föreskrift ”i tillämpliga delar” i förvaltningsprocessen kan enligt justitiekanslerns uppfattning inte leda till något annat än att om en förvaltningsmyndighet under besvärsprocessen rättar det överklagade avgörandet och underrättar besvärsinstansen om detta, jämställs myndighetens förfarande med att en part i rättegången i ett tvistemål återkallar sin talan eller underlåter att inställa sig vid domstolen.

Justitiekanslern konstaterade att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättegångskostnader i väsentlig utsträckning bygger på en skälighetsbedömning, vilket även framgår av lagens 74 § och av den juridiska litteraturen (se t.ex. Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, Porvoo 2005 s. 550 ss). I det ovan nämnda HFD-fallet hade föredragandena såväl i länsrätten som i HFD åberopat skälighetsprincipen, men den uttryckliga bestämmelsen i tullskattelagens 38 § om förfarandet när ärenden förfaller utgjorde ett hinder för att tillämpa principen och därmed åsidosattes förvaltningsprocesslagens bestämmelser.

Försäkringsdomstolens beslut i det aktuella fallet baserades på motiveringen till regeringens proposition 117/1994, däremot inte på en bestämmelse på lagnivå. När 74 och 75 § i förvaltningsprocesslagen trädde i kraft fanns det inte heller längre förutsättningar att tillämpa det som i propositionsmotiveringen sades om konsekvenserna av att ett ärende förfaller. I sista hand skall 75 § 2 mom. i sistnämnda lag tillämpas när det överklagade beslutet har fattats av en myndighet som, på goda grunder, rättar sitt felaktiga beslut varefter domstolen inte längre har någon anledning att yttra sig i huvudsaken men ändå måste pröva frågan om rättegångskostnaderna. Den myndighet som rättade beslutet tog inte ställning till kostnadsfrågan.

En av fördelarna med förvaltningsprocesslagen är att en part i regel klarar av förvaltningsprocesser utan biträde. Detta är emellertid inte alltid och undantagslöst fallet. I det aktuella ärendet krävde ett korrekt slutresultat att sökanden anlitade juridisk experthjälp till gängse pris. Detta trots att Folkpensionsanstalten redan från början hade kunnat fatta ett korrekt beslut.

Detta framgår entydigt av Folkpensionsanstaltens administrativa avdelnings yttrande 29.6.2005. Av yttrandet framgår för det första att anstalten hade en särskild blankett Y 38 med vilken forskare som vistas längre än ett år utomlands ansöker om att få hänföras till den bosättningsbaserade sociala tryggheten. Principen att parterna bör kunna klara sig själva framgår även av att man i yttrandet anser att FPA:s Tammerforsbyrå borde ha kontaktat enheten för internationella ärenden i A:s fall. Enligt administrativa avdelningens yttrande fattade enheten för internationella ärenden ett beslut som låg i linje med Folkpensionsanstaltens praxis. I yttrandet sägs vidare att FPA kände till samtliga grunder för rättelsebeslutet redan när de tidigare besluten fattades.

Dessutom konstateras det med önskvärd tydlighet även i Folkpensionsanstaltens Södra Finlands kretscentrals yttrande 17.6.2005 att beslut enligt lag skall motiveras tillräcklig tydligt. I A:s fall borde sålunda redan från början ha fattats det korrekta beslut som han fick först efter en lång och dyr besvärsprocess. Kretscentralen konstaterar vidare att det för A positiva rättelsebeslut som internationella enheten gav 22.9.2003 har motiverats med den tilläggsutredning som A lämnat in samt med A:s 5.12.2001 daterade besvär till försäkringsdomstolen. Det förblir oklart för kretscentralen vad den tilläggsutredning består i som enheten för internationella ärenden säger sig ha motiverat sitt beslut med.

Justitiekanslern konstaterade som sin slutsats att försäkringsdomstolens beslut 11.11.2004 var

grundat på en uppenbart oriktig tillämpning av förvaltningsprocesslagens 74 och 75 §. Justitiekanslern beslöt därför med stöd av 6 § 3 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet göra en framställning om att försäkringsdomstolen med stöd av folkpensionslagens 74 § 1 mom. undanröjer sitt beslut och förordnar att ärendet behandlas på nytt. Justitiekanslern konstaterar att försäkringsdomstolen beträffande det sista yttrandet torde överväga att direkt avgöra A:s kostnadsyrkande till dennes fördel.

Fullgörande av fiskevårdsskyldighet

Referat av justitiekansler Paavo Nikulas beslut 11.5.2006, dnr 673/1/04

ÄRENDETS INLEDNING

Riksdagsledamot Erkki Pulliainen framhåller i en till justitiekanslern 31.5.2004 riktad skrivelse, med hänvisning till sitt klagomål 20.12.2001, dnr 1273/1/01 att situationen beträffande sikyngel som skall utplanteras i havsområdena utanför Ijo älv och Kemi älv ännu inte hade förbättrats efter ett beslut som justitiekanslern gav 23.1.2003.

Undersökningsresultat i de norra delarna av Bottenviken hade upprepade gånger visat att de ålagda utplanteringarna inte gett det resultat som bestämmelserna i beslutet om bibehållande av fiskbeståndet hade krävt. Undersökningar visade att man försökt plantera ut vandringssik med yngel av mindre storlek än på andra håll i Finland. Sättfisken var ca 3-4 centimeter kortare än naturliga yngel i samma ålder. De skadelidande har krävt att sättfisken skall motsvara de naturliga, jämngamla ynglens genomsnittliga storlek. Denna storlek kunde inte ännu definieras i utplanteringsbeslutet från decennieskiftet 1970-1980. Det har rått meningsskiljaktigheter om huruvida den som har ålagts fiskevårdsskyldighet kan förpliktas att plantera ut yngel som motsvarar de naturliga ynglens storlek samt om penningvärdet av utplanteringarna är på den nivå som vattendomstolen exempelvis för Ijo älvs vidkommande fastställde genom sitt avgörande 31.12.1979.

En arbetsgrupp för uppföljning av sättfiskens kvalitet (1999) ansåg att det var nödvändigt att fastställa särskilda koefficienter för siksättfisk av olika storlek, bland annat med tanke på ålagda utplanteringar. Enligt skrivelsen skulle detta innebära att det räcker med att plantera ut små, icke livsdugliga yngel. En arbetsgrupp för utveckling av utplantering av fiskyngel (2004) konstaterade för sin del att det utifrån nuvarande information är möjligt att som omvandlingskoefficienter ange endast jämförande värden som baserar sig uteslutande på uppfödningspriser.

Beträffande uppfattningen att det i fallen Ijo älv och Kemi älv inte är möjligt att plantera ut större sättfisk så som har krävts för att de högre uppfödningskostnaderna för större yngel skulle leda till en förhöjning av fiskevårdsskyldighetens ekonomiska värde, konstateras i skrivelsen att den omständigheten att levnadskostnadsindex har stigit ca 2,7 -falt från år 1979 innebär att priset för en sättfisk på ca 9 cm skulle ha stigit från 31 penni till ca 90 penni (jämfört med den beräkningsgrund som anges i vattendomstolens beslut). För närvarande erbjuder producenterna sättfisk av nämnda storlek för ca 10 cent, dvs. 60 penni per styck. Den besparing som följer av den sänkta prisnivån på siksättfisk gagnar således den som orsakar skadan. Den penninginbesparing som kommit dem till godo som ålagts fiskevårdsskyldighet har orsakat stora förluster för de skadelidande. Trots utplanteringsåtgärder har fångsten av vandringssik i de nordliga delarna av Bottenviken fortsättningsvis legat på samma låga nivå som på 1970-talet.

I klagomålet påpekas ytterligare att de tillståndsvillkor som är förenade med byggandet av kraftverk i Ijo älv och Kemi älv och som gäller strävan att bibehålla fiskbeståndet, sådana villkoren när det gäller influensområdet till havs framstår efter högsta förvaltningsdomstolens avgörande, kan ändras i fråga om de fiskarter eller dessas storlek och mängd enligt fiskevårdsskyldigheten, dock med beaktande av att skyldighetens penningvärde inte därmed minskar. Den övervakning av utplanteringarna som ankommer på ministeriet har varit otillfredsställande vad gäller Bottenviken. Trots flera påstötar har ministeriet inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid de ovan beskrivna problemen, dvs. hur utplanteringarnas realvärde har utvecklats och det faktum att sättfisken är värdelös eftersom den inte är livsduglig. Pulliainen bad justitiekanslern undersöka dessa påståenden samt ge ministeriet anvisningar i saken.

TIDIGARE KLAGOMÅL OCH JUSTITIEKANSLERNS BESLUT 23.1.2003

Justitiekanslern konstaterade att han i sitt avgörande 23.1.2003 med anledning av riksdagsle-

damot Pulliainens tidigare klagomål 20.12.2001 dnr 1273/1/01 om skyldigheten att plantera ut sik i Bottenviken, fäste särskilt avseende vid skyldigheten att plantera ut sikyngel enligt tillståndsvillkoren i syfte att bevara fiskbeståndet i Ijo älv, i enlighet med högsta förvaltningsdomstolens avgörande 23.10.1980. Justitiekanslern uppmärksammade även betydelsen av att åläggandet följs och övervakas.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att av skäl som tillsvidare förblivit outredda har de mål som ställts för utplanteringarna inte uppnåtts och uppenbarligen inte heller det rättsläge som fiskevårdsskyldigheten avsåg. Justitiekanslern anförde därför att jord- och skogsbruksministeriet med anledning av de iakttagelser som gjorts beträffande utplanteringsresultatet i samband med behandlingen av utplanteringsplanerna hade skäl att bedöma om tillståndshavaren i rimlig omfattning hade fullgjort de skyldigheter som framgick av besluten och på basis därav överväga om ministeriet hade möjlighet att kräva sommargammal sättfisk av bättre kvalitet utan att detta skulle innebära en ändring av fiskevårdsskyldigheten. I det sammanhanget föreföll även frågan om definition av de utplanterade sikynglens konditionskoefficient aktualiseras, liksom frågan om vilken koefficient som skulle användas. Samtidigt konstaterade justitiekanslern att fiskevårdsskyldigheten redan var över 20 år gammal och att omständigheterna efter att skyldigheten ålagts eventuellt hade undergått förändringar. Justitiekanslern ansåg därför att utplanteringsskyldigheten eventuellt borde justeras på det sätt som avses i 2 kap. 22 § i vattenlagen.

Justitiekanslern konstaterade samtidigt att det fortfarande fanns en hel del osäkra faktorer som jord- och skogsbruksministeriet med experthjälp och på längre sikt hade försökt utreda samtidigt som man försökt få fram uppgifter som skulle göra det möjligt att förbättra resultatet av utplanteringarna både i allmänhet och i synnerhet i fråga om Ijo älv. Justitiekanslern ansåg det vara viktigt att ministeriet noggrant följer hur fiskevårdsskyldigheten förverkligas och vilka resultat utplanteringarna ger, samt vid behov vidtar behövliga åtgärder. Det föreföll som om följande tillfälle att se över saken skulle infalla vid utplanteringsperiodens slut och i samband med beredningen av följande utplanteringsperiod 2004. Justitiekanslern uppmanade ministeriet att senast 31.12.2003 rapportera vilka åtgärder som vidtagits i saken eller som avsågs bli vidtagna.

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS RAPPORT

Ministeriet tillställde justitiekanslern de begärda rapporterna med 22.12.2003 och 18.6.2004 daterade brev jämte bilagor från fiske- och viltavdelningen. Justitiekanslern behandlade rapporterna i samband med Pulliainens nya klagomål.

I brevet 22.12.2003 uppgav ministeriet att beredningen av planerna för fiskevårdsskyldigheten 2004-2006 på Bottenvikens område nyss hade inletts och att programmet sannolikt skulle godkännas mot slutet av våren eller början av sommaren 2004.

I brevet 18.6.2004 meddelade ministeriet att det hade godkänt planerna för förverkligandet av fiskevårdsskyldigheten i fråga om kraftverken i Ijo respektive Kemi älv för 2004-2006 och att godkännandet i fråga om sik endast gällde 2004. Ministeriet förutsatte att skyldigheten att plantera ut sik åren 2005 och 2006 granskas separat och bereds under 2004 i samråd med parterna.

Av bilagorna till breven framgick att sedan aktiebolagen PVO-Vesivoima Oy och Kemijoki Oy gjort upp planer för förverkligandet av fiskevårdsskyldigheten för kraftverken i Ijo älv och Kymmene älv (sammanlagt 9 planer) för åren 2004-2006 godkände jord- och skogsbruksministeriet utplanteringsplanerna med stöd av 2 kap. 22 § i vattenlagen.

I fråga om Ijo älv godkändes planen genom ett beslut 11.5.2004 dnr 2285/717/2004 för 2004 på villkor att den eftersträvade storleken på sommargamla sikyngel är i genomsnitt 10 cm. Av utplanteringen av vandringssik skulle ungefär hälften ske med s.k. sommarsik under förutsättning att det finns tillräcklig tillgång på nykläckt yngel. Utplanteringarna skulle dessutom i mån av möjlighet vara gjorda senast före slutet av september. Enligt motiveringen till beslutet har den framlagda planen godkänts med stöd av tillståndsbeslutet och utplanteringsplanen har i någon mån justerats närmast med avseende på sättsikens storlek, stam och utplanteringstidpunkt. Ändringarna har sin grund i att utplanteringsresultaten på senaste tid blivit bättre. Till denna del hänvisas i beslutet till den punkt i tillståndsvillkoren enligt vilken det är möjligt att justera fiskevårdsskyldigheten om observationsresultaten eller andra erfarenheter av utplanteringsåtgärderna ger anledning därtill.

Ministeriets beslut 24.5.2005 dnr 2472/717/2004 beträffande Kemi älvs huvudfåra och Kitinen kraftverk har ett likartat innehåll.

Av bilagorna framgår vidare att en av jord- och skogsbruksministeriet 5.12.2001 tillsatt arbetsgrupp för utveckling av fiskutplantering överlämnade sitt betänkande 23.2.2004 (Arbetsgruppsbetänkande MMM 2004:6). Arbetsgruppen gav rekommendationer bl.a. om kvalitetskriterier för siksättfisk. Rekommendationerna gällde sättfiskens storlek, yttre kvalitet och fysiologiska beskaffenhet samt utplanteringsställen och -tidpunkter, sättfiskens kondition och genetiska typ. Förutom rekommendationerna lade arbetsgruppen fram förslag till åtgärder. Den föreslog även åtgärder för att ytterligare förbättra utplanteringsverksamheten. Arbetsgruppen ansåg att det inte går att fastställa en heltäckande omvandlingskoefficient för sikyngel av varierande storlek.

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS UTREDNING

Med anledning av riksdagsledamot Erkki Pulliainens nya skrivelse bad justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet, med hänvisning till ministeriets meddelande 18.6.2004, informera justitiekanslern om läget efter det att ministeriet godkänt planerna för utplantering av sik (11.5.2004 och 24.5.2004) samt med beaktande av programmet för genomförande av utplanteringsskyldigheten åren 2005 och 2006.

Ministeriet inkom med den begärda utredningen 15.7.2005 i form av ett brev med bilagor från ministeriets fiske- och viltavdelning. I utredningen anförs och av bilagorna framgår bland annat följande.

Besvär över jord- och skogsbruksministeriets beslut 11.5.2004 och 24.5.2004 samt högsta förvaltningsdomstolens avgöranden

Ministeriet uppgav att de skadelidande inte hade nöjt sig med ministeriets beslut av 11.5.2004 och 24.5.2004 utplanteringsskyldigheten gällande Ijo älv och Kemi älv utan överklagat dem till högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med den besvärsanvisning som fogats till besluten. I besvären yrkades bl.a. att siksättfisken skulle vara minst 12 cm lång. Högsta förvaltningsdomstolen undanröjde genom sina avgöranden 17.2.2005 (nr 298 Ijo älv och nr 299 Kemi älv) besvärsanvisningarna till de överklagade ministeriebesluten och avvisade besvären utan prövning.

Högsta förvaltningsdomstolen motiverade sina avgöranden med att beslut av ministeriet i egenskap av fiskerihushållningsmyndighet som fattas med stöd av 2 kap 22 § i vattenlagen eller motsvarande tidigare författning och som gäller det närmare innehållet i en med stöd av nämnda lagrum ålagd fiskevårdsskyldighet kan fattas endast i enlighet med tillståndet och endast till de delar som så bestämts. Också i sådana fall utgör skyldigheten i sin helhet en del av själva tillståndet. En fiskerihushållningsmyndighets beslut som innebär en precisering av ett tillstånd på punkter som lämnats öppna i tillståndsförordnandet med iakttagande av en tillståndsbestämmelses gällande innehåll är sålunda inte ett sådant från tillståndet särskilt, självständig förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas enligt förvaltningsprocesslagen. I högsta förvaltningsdomstolens avgörande konstaterades vidare att den slutliga innebörden av en fiskevårdsskyldighet inte kan avgöras av en fiskerihushållningsmyndighet om parterna är oeniga, utan tvister om skyldighetens innebörd kan oberoende av tillståndsvillkorets utformning föras till miljötillståndsverket för behandling så som vattenlagen föreskriver. Detta gäller även en ändring av fiskevårdsskyldighetens innebörd när det enligt ett tillståndsvillkor är möjligt för sökanden att i samråd med fiskerihushållningsmyndigheten komma överens om ändringar. På ovan anförda grunder är jord- och skogsbruksministeriet inte behörigt att slutligt avgöra frågan om innebörden av fiskevårdsskyldigheten eller frågan om ändring av själva fiskevårdsskyldigheten (Ijo älv och kraftverken i Kemi älv), utan tvister om skyldigheten skall genom ansökan föras till Norra Finlands miljötillståndsverk för behandling i enlighet med vattenlagen.

Skyldigheterna att plantera ut sik 2005 och 2006

Medan besvärsförfarandet var anhängigt inledde ministeriet förhandlingar om förverkligandet av skyldigheterna under kommande år. PVO-Vesivoima Oy och Kemijoki Oy inkom med sina förslag till ministeriet. Efter att TE-centralerna i Kajanaland och Lappland bett parterna yttra sig och efter att ha gett sitt eget utlåtande godkände ministeriet 6.4.2005 utplanteringsplanerna för fiskevårdsskyldigheten i fråga om Ijo älv och Kemi älv för åren 2005 och 2006 med samma innehåll som de godkända planerna för 2004.

Värdet av det vandringssikyngel som ska planteras ut på havsområdet

Ministeriet ansåg att ägarna till kraftverken i Ijo älv och Kemi älv hade ålagts utsättningsskyldighet för att kompensera de fiskerihushållningsskador som var en följd av att de nämnda älvarna dämts upp och kraftverk byggts. I besluten fanns inga bestämmelser om till vilka värden vandringssikyngel skulle utplanteras. Övervakningen av skyldigheten utgick från att om det varit nödvändigt att ändra storleken på eller typen av det fiskyngel som planteras ut har ändringen skett utifrån sättfiskens värde vid tidpunkten för ändringen, inte utifrån det med levnadskostnadsindex justerade värdet vid beslutstidpunkten.

Beträffande kravet på att använda sättfisk som motsvarar det naturliga ynglets storlek har ministeriet konstaterat att det inte motsätter sig att utplanteringarna eller en del av dem görs med sättfisk som är av samma storlek som naturligt yngel. I praktiken innebär detta, om det är fråga om ett beslut av övervakningsmyndigheten, att en minskning av utplanteringsmängderna borde godkännas om inte de som ålagts fiskevårdsskyldighet frivilligt går med på tilläggsålägganden. I det aktuella fallet har parterna inte kunnat komma överens om att ändra på sättfiskmängden. Miljötillståndsmyndigheten kan vid behov på ansökan förordna att sikynglet ska vara större än för närvarande, om myndigheten anser detta behövligt och motiverat.

Ministeriet har granskat sättfiskens storlek och utveckling och konstaterat att siksättfiskens vägda genomsnittslängd åren 1983 – 2003 i Ijo respektive Kemi älv var 9,2 och 9,6 cm. År 2001 var genomsnittslängden 8,6 och 10,3 cm. Åren 2002 – 2004 var genomsnittslängden (ovägd) 9,7 och 10,4 cm. Ministeriet omfattar inte ståndpunkten enligt vilken man i norra Bottenviken skulle ha använt mindre sättfisk än någon annanstans i Finland, även om sättfisken varit mindre än genomsnittet i hela landet.

Ministeriet understryker att det i besluten om fiskevårdsskyldigheten inte fastställts vilket resultat utplanteringen bör uppnå, även om vattendomstolen i motiven till sitt beslut lagt fram en kalkyl över rimligheten i utplanteringsålägganden. Av den som ålagts fiskevårdsskyldighet kan inte krävas ett bestämt utplanteringsresultat, eftersom resultatet bl.a. beror på hur fisket utvecklas. Det är inte möjligt att genom domstolsbeslut binda fisket och olika arrangemang i samband med det vid situationen vid en viss tidpunkt, eftersom fisket hela tiden undergår förändringar bl.a. på grund av lönsamhetsfaktorer, den tekniska utvecklingen, nya redskap, internationella avtal osv.

Ministeriet har jämfört resultatet av utplanteringarna med beaktande av den erhållna fångsten och konstaterat att i södra Bottenviken varierade den genomsnittliga längden på sommargamla yngel som märkts med olika färgkoder på skalan 9,9 – 10,7 cm. De yngelserier som sattes ut åren 1995 och 1996 gav en fångst på 60 – 115 kg/1000 sättfiskar, beroende på utplanteringsparti. Med utgångspunkt i materialet kunde man konstatera att den genomsnittliga längden eller fiskens kondition inte hade något direkt samband med fångsten. Skillnaderna mellan olika yngelpartier var visserligen relativt små vid utplanteringstidpunkten. Det färgkodade sikyngel som utplanterats i Kemi älvs utlopp hade vuxit långsammare och gav betydligt mindre avkastning. Genomsnittslängden var 8,9 – 10,1 cm. Fångsten av utplanterad fisk var 52 kg/1000 sättfiskar av 1996 års utplantering, 29 kg/1000 sättfiskar av 1997 års utplantering och 62 kg/1000 sättfiskar av 1998 års utplantering. En del av fångsten, särskilt åren 1997 – 1998 var utestående men det var klart att avkastningen blir liten också av dessa utplanteringar. Ministeriet ansåg att avkastningen varierar starkt från år till år och mellan olika utplanteringspartier. Sättfiskens storlek har betydelse för avkastningen, även om den inte är den enda faktorn som förklarar skillnaderna.

När det gäller de koefficienter man föreslagit att skulle användas för utplanteringarna understryker ministeriet att syftet med att utveckla koefficienterna är att utplanteringarna helt eller delvis vid behov skulle kunna göras med större yngel.

Ministeriet har även ansett att utplanteringar som sker på basis av fiskevårdsskyldighet i större utsträckning än för närvarande borde analyseras med hänsyn till vilken storleks yngel som ger det bästa resultatet. Vid betalningsålägganden sker en sådan jämförelse automatiskt. När det gäller omfattande åtgärdsförpliktelser har en långsiktig forsknings- och utvecklingsverksamhet varit synnerligen viktig i fråga om sik och utplanteringsskyldigheten i allmänhet.

BEMÖTANDE

Riksdagsledamot Pulliainen ingav 20.9.2005 ett bemötande med anledning av jord- och skogsbruksministeriets rapporter och utredningar.

I bemötandet ställde sig Pulliainen undrande till att ministeriet inte i högre grad hade ifrågasatt den svaga avkastningen av utplanteringarna i Kemi älvs mynning, utan uppenbarligen accepterat den.

Beträffande ministeriets uppgift om att avkastningen under ett år överskridit 50 kg/1000 sättfiskar i Kemi älv konstaterade han i bemötandet att man för att förbättra resultaten hade sammanslagit det med resultat från södra Bottenviken, som byggde på ca 2 gram större yngel. Påståendet att resultatet av liten sättfisk inte är sämre än resultatet av sättfisk som motsvarar det naturliga ynglets storlek kommenteras i bemötandet med att ministeriet ändå godkänner forskningsresultat som tyder på något annat. Skillnaden är uppenbar eftersom materialet från Bottenviken innefattar miljoner yngel. Utplanteringarna i södra Bottenviken gjordes med större sättfisk och det fanns heller inga storleksskillnader mellan de utplanterade partierna. Det förblir oklart vilket betydelse yngeldödligheten har för fisket, eftersom frågan inte har utretts. En stor del av ynglet dör i början av sin vandring i havet. Om fisket omfattar denna sättfisk, borde det i motsvarande mån decimera även det naturliga ynglet. Det finns alltså ingen rimlig förklaring till att de sikar som efter sin vandring återvänder till Kemi älv är allt äldre. Av de fiskar som försöker ta sig upp i Kemi älv är endast 10 % utplanterade. Fångsten består huvudsakligen av sik från den naturliga stammen.

I bemötandet förundrar sig Pulliainen även över ministeriets uppfattning att det inte har befogenhet att kräva livsdugligt yngel, eftersom det främsta målet med utplanteringarna är att kompensera den förlorade fiskstammen och det uppställda målet inte kan nås på något annat sätt.

Enligt bemötandet hade ministeriet, när det godkände det första förslaget till utplanteringsplan som den part som ålagts fiskevårdsskyldighet lagt fram, samtidigt godkänt storleken på sättfisken. Ministeriet fattade sitt första avgörande utifrån vattendomstolens bedömningar vid den aktuella tidpunkten. Ministeriet anser nu att ett avgörande som bygger på det ursprungliga, bristfälliga materialet inte längre kan ändras. Den omständigheten att skyldighetsutplanteringen kan tas upp till granskning av miljötillståndsmyndigheten väcker frågan om på vems bekostnad detta sker. Enligt vattenlagen är det fiskelagen, alltså de skadelidande, som skall göra frågan stridig. Dessa har redan under flera decennier tvingats tvista om saken med myndigheterna. I dessa tvister vilar bevisbördan på fiskelagen, som inte har någon annan bevisning att komma med än ministeriets material. I bemötandet påpekas att det i vattendomstolens avgörande beträffande uppdämningen av Merikoski vid Ule älvs mynning konstaterades att en laglig möjlighet var att ministeriet själv kunde föra tvisten till avgörande.

AVGÖRANDE

Riksdagsledamot Erkki Pulliainens nya klagomål är en fortsättning på hans tidigare klagomål som gällde resultaten av sikutplanteringar, i norra Bottenviken i allmänhet och i havsområdet utanför Ijo älv i synnerhet. När justitiekanslern avgjorde det tidigare klagomålet framfördes vissa slutsatser och krav på åtgärder. Med utgångspunkt i det som då yttrades har justitiekanslern nu bedömt jord- och skogsbruksministeriets förfarande med tonvikt på det som hänt i saken efter avgörandet 23.1.2003.

Justitiekanslern konstaterar att saken fortsättningsvis har utretts av experter och att arbetsgruppen för utveckling av fiskutplantering överlämnade sitt betänkande 23.4.2004 (Arbetsgruppsbetänkande MMM 2004:6). Av klagomålen och handlingarna framgår, utöver olika påståenden och bemötanden, även utredningar, kontrollresultat och uppgifter om fångster, vilka bidrar till bedömningen av utplanteringsskyldigheten i allmänhet och resultatet av vissa utplanteringar i synnerhet. Det förefaller som om sättfiskens storlek och kondition samt utplanteringsförhållandena betraktade som en helhet är centrala faktorer för utplanteringsresultaten. Enligt justitiekanslerns uppfattning har jord- och skogsbruksministeriet gjort insatser för att följa upp utplanteringsskyldigheten och granska resultatet av utplanteringarna.

Vidare konstaterar justitiekanslern att de nuvarande fiskevårdsskyldigheterna bestämdes med laga kraft för över 25 år sedan (och delvis sannolikt mycket tidigare, men närmare uppgifter om saken saknas). Den omständigheten att utplanteringsskyldigheten bestämts utan att storleken på sättfisken definierats har bidragit till den oklara situationen. Någon bestående ändring i detta hänseende har inte åstadkommits och har inte heller kunnat åstadkommas genom de jord- och skogsbruksministeriets ovan refererade beslut om godkännande av utplanteringsplaner. De åtgärder som vidtagits för komplettering av utplanteringsskyldigheten har varit korrekta och pågått under en lång tid.

Av de skäl som anförs ovan är det motiverat att vidta åtgärder för att komplettera fiskevårds-

skyldigheterna. Det är fråga om såväl de skadelidandes som fiskerihushållningens intressen i allmänhet. De myndigheter som sköter fiske- och fiskerihushållningsärenden svarar också för den allmänna tillsynen över fiskerihushållningen och därtill anslutna åtgärder. Myndigheterna kan därför inte undandra sig sitt ansvar på den grunden att någon annan än en myndighetsinstans eventuellt kan ta initiativ i ärendet. I själva verket är det myndigheterna som har det bästa möjligheterna att inleda och driva dessa ärenden.

Med tanke på detta anser justitiekanslern att det kan motiveras att jord- och skogsbruksministeriet, i egenskap av högsta fiskerihushållningsmyndighet och även den instans som i allmänhet bevakar fiskeriintressen, inleder åtgärdsförhandlingar tillsammans med de parter som lider skada av situationen. De ovan refererade utredningarna är till nytta när man överväger vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av vattenlagen samt vilka andra utredningar som eventuellt ännu behövs. I sista hand kan det –i avsaknad av andra lösningar – bli aktuellt med att med stöd av 2 kap. 22 § i vattenlagen föra ärendet till behandling hos den behöriga miljötillståndsmyndigheten. Enligt utredningarna kan miljötillståndsmyndigheten i förekommande fall pröva om åläggandet behöver ändras exempelvis när det gäller sättfiskens typ och storlek samt utplanteringstidpunkten.

Av de skäl som anförs ovan har justitiekanslern meddelat jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning om saken. Riksdagsledamot Erkki Pulliainens klagoskrivelse har inte gett anledning till andra åtgärder.

Beslut med anledning av att nämndemän misstänktes för tjänstebrott

Referat av biträdande justitiekanslerns beslut 7.8.2006, dnr 1/31/06

ANHÄNGIGGÖRANDE AV ÄRENDET

I en polisanmälan ombads polisen undersöka om nämndeman A vid en tingsrätt hade gjort sig skyldig till missbruk av tjänsteställning eller brott mot tjänsteplikt i samband med ett ärende som avgjordes i tingsrätten. Polisen gjorde förundersökning och överförde ärendet till justitiekanslern för åtalsprövning. Vid förundersökningen undersöktes även om nämndeman B hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt, eftersom B på det sätt som framgår nedan i samband med avgörandet i tingsrätten förenat sig om A:s yttrande, som delvis baserade sig på omständigheter som inte ingick i rättegångsmaterialet.

Händelseförlopp

Tingsrätten gav i december 2005 en dom i ett ärende som gällde grovt bedrägeri. Åklagarens straffyrkande grundade sig på att svaranden för att bereda sig själv orättmätig ekonomisk vinning hade förmått målsäganden att sälja sin bolagsandel i två bolag till underpris, samtidigt som svaranden för målsäganden hemlighöll att han både tidigare och samtidigt hade förhandlat om försäljning av bolagens affärsverksamhet till ett annat bolag. Enligt åtalet hade svaranden eftersträvat betydande ekonomisk vinning, orsakat målsäganden betydande skada samt dessutom utnyttjat målsägandens särskilda svaghet till följd av en svår hjärnskada som denne ådragit sig i samband med en olycka.

Tingsrätten förkastade åklagarens straffyrkande med stöd av nämndemännen A:s och B:s röster. A och B motiverade sitt avgörande bl.a. med att nämndeman A hade fört diskussioner med målsäganden våren 2002 under en tillställning som ordnats av ett av de aktuella bolagen. Där hade man informerat kunder och andra intressenter om försäljning av bolagets aktier och ingenting i diskussionerna hade tytt på att målsäganden varit oförmögen att fatta beslut om försäljningen eller om några andra angelägenheter som berörda honom själv. Enligt motiveringen hade målsäganden enligt A:s uppfattning förefallit nöjd med att kunna pensionera sig.

I juni 2006 återförvisade hovrätten med anledning av besvär ärendet till tingsrätten för behandling.

Förundersökning

Under förundersökningen framgick följande:

Den diskussion som A uppgav sig ha fört med målsäganden våren 2002 och som låg till grund för domen hade inte alls tagits upp under huvudförhandlingen. Däremot hade A gjort ett yttrande som nämndeman B förenade sig om och som togs med i motiveringen till domen.

A och svaranden i målet hade känt varandra en lång tid och A:s bolag hade varit kunder hos bolag som svaranden huvudsakligen ägde. Under förundersökningen kom det ändå inte fram något

som stödde påståendet att A enbart på denna grund kunde ha ansetts jävig att delta i behandlingen av målet.

A hade hösten 2003 diskuterat ärendet med C och D som han kände sedan tidigare. Sedermera skulle A vara med om att avgöra målet. Om dessa diskussioner konstaterade A som i förundersökningen hördes som misstänkt att han redan vid tidpunkten för diskussionen varit av den uppfattningen att han inte trodde på hela saken eller att den skulle leda till någonting. Enligt vad A uppgav hade C föreslagit vadslagning om hur målet skulle sluta men A hade inte gått med på detta.

Vittnet C uppgav att A under den ovan nämnda diskussionen i strid med C:s uppfattning hade anfört att målsäganden skulle förlora målet. C sade vid förundersökningen att det var fråga om två olika personers skilda åsikter och att vadslagningen endast var ett skämt. Avsikten var att se hur det hela skulle sluta.

Vittnet D uppgav för sin del att en vadslagning 'på skämt' hade ägt rum men att det inte var fråga om något seriöst 'handslag'. Med dessa ord ansåg sig D bäst kunna beskriva stämningen i rummet där diskussionen fördes. D tillade att det fanns två olika åsikter och att man helt enkelt bestämde sig för att se hur det hela skulle utveckla sig. D konstaterade vidare att A hade en mycket bestämd egen uppfattning om saken.

När den tingsdomare som var ordförande under behandlingen i samband med beslutsöverläggningen tog upp frågan om A:s eventuella jäv uppgav A att han inte var jävig att behandla och avgöra målet.

DEN RÄTTSLIGA BEDÖMNINGEN AV NÄMNDEMÄNNENS FÖRFARANDE

Rättegångens omedelbarhet

Enligt 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål får i domen endast beaktas rättegångsmaterial som har lagts fram vid huvudförhandlingen.

Nämndemännen A och B hade i sitt yttrande, som togs in i motiveringen till den dom varmed åtalet förkastades, stött sig på iakttagelser som A sagt sig ha gjort före rättegången beträffande målsägandens psykiska handlingskraft och attityd till en förestående pensionering. Dessa iakttagelser lades inte fram under huvudförhandlingen i tingsrätten. A och B hade således i sitt avgörande beaktat material som inte lagts fram vid huvudförhandlingen. A:s och B:s förfarande strider mot den omedelbarhetsprincip som framgår av 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål.

Frågan om nämndeman A:s jäv

Enligt 13 kap 1 § 1 mom. i rättegångsbalken får en domare inte behandla ett ärende, om domaren är jävig på det sätt som avses i kapitlet.

Enligt 13 kap. 7 § 2 mom. är en domare jävig att på nytt i samma domstol behandla samma ärende eller en del av det, om det finns grundad anledning att misstänka att domaren har en förhandsinställning i saken på grund av ett avgörande som domaren tidigare har träffat i saken eller av någon annan särskild orsak. A hade inte på det sätt som avses i lagrummet tidigare tagit del av behandlingen i ärendet men enligt 3 mom. i nämnda paragraf är en domare jävig också om någon annan omständighet som kan jämställas med de som avses i 13 kap. i rättegångsbalken kan ge grundad anledning att ifrågasätta domarens opartiskhet i saken.

I regeringens proposition 78/2000 rd konstateras att ett sådant särskilt skäl som avses i ovan nämnda 2 mom. som reglerar följderna av en förhandsinställning kan vara exempelvis den omständigheten att domaren utanför rättegångsförfarandet har fått uppgifter som gäller den aktuella saken och att han har tagit ställning till den redan före anhängiggörandet. Beträffande 3 mom. konstateras i propositionen att domaren är jävig om en utomstående person inte kan övertyga sig om domarens förmåga att behandla ärendet på ett opartiskt sätt.

Enligt de utsagor som C och D gav när de hördes i förundersökningen som vittnen, och också enligt A:s egen utsaga hade A hösten 2003 fört diskussioner med C och D om ett mål som i det läget var föremål för förundersökning och som senare kom upp för avgörande, och i dessa diskussioner som sin ståndpunkt framfört att den person som uppträdde som svarande i rättegången inte hade gjort sig skyldig till något brott. A hade sålunda en uttalad förhandsinställning till slutresultatet i målet. A:s förhandsinställning framgick även av motiveringen till tingsrättens dom, där A och B så som refereras ovan motiverade sitt negativa ställningstagande med de privata uppgifter som A hade i saken.

Av det som sägs ovan kan den slutsatsen dras att A i egenskap av nämndeman i strid med 13 kap. 1 § 1 mom. i rättegångsbalken deltagit i be-

handlingen av ett brottmål trots att han på grund av sin förhandsinställning enligt 13 kap. 7 § 3 mom. i rättegångsbalken varit jävig att avgöra ärendet.

Straffrättslig bedömning av nämndemännens förfarande

I 40 kap. 9 § i strafflagen föreskrivs att en tjänsteman som vid tjänsteutövningen uppsåtligen på något annat sätt än vad som nämns i kapitlets 1-8 § bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, om gärningen inte med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den är ringa bedömd som en helhet, skall dömas för brott mot tjänsteplikt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att A genom sitt ovan beskrivna förfarande uppsåtligen hade brutit mot sin tjänsteplikt enligt 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål och 13 kap. 1 § 1 mom. i rättegångsbalken. Han hade på förhand tagit ställning till svarandens skuld på ett sådant sätt och under sådana omständigheter (under diskussionerna hade bl.a. föreslagits vadslagning om hur skuldfrågan skulle avgöras) att han hade bort förstå att han genom sitt förfarande gav motiverad anledning att ifrågasätta sin opartiskhet vid behandlingen av brottmålet.

B hade genom sitt ovan beskrivna förfarande brutit mot sin tjänsteplikt enligt 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål.

Dessutom är det motiverat att bedöma huruvida gärningarna med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med dem är ringa, bedömda som en helhet, på det sätt som avses i 40 kap. 9 § i strafflagen.

Rätten till en rättvis rättegång, som tryggas för envar i 21 § i Finlands grundlag samt i artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention, inbegriper rätten för parter att yttra sig om den bevisning som ligger till grund för ett avgörande och att de domare som tar del i behandlingen av ett mål inte har en förhandsinställning. Det är fråga om processuella rättigheter som är viktiga för parterna.

Enligt det beslut som hovrätten gav i målet var den omständigheten att avgörandet i strid med omedelbarhetsprincipen grundade sig på A:s egna uppgifter som inte ingick i rättegångsmaterialet och A:s jäv, vardera självständiga grunder för att återförvisa ärendet till tingsrätten. Återförvisningen orsakade tilläggskostnader och fördröjde det slutliga avgörandet i målet.

A hade enligt vad som beskrivs ovan väsentligen förfarit i strid med de krav som en rättvis rättegång ställer på en domare och A:s förfarande var ägnat att allvarligt undergräva förtroendet för rättskipningen. Särskilt när A:s förfarande betraktas som en helhet står det klart att det på ett exceptionellt allvarligt sätt har undergrävt förtroendet för rättsvården. A hade nämligen på förhand uttalat sin ståndpunkt till svarandens skuld men ändå ställt upp som domare i målet. Efter att under domstolsbehandlingen ha kommit fram till ett avgörande som motsvarade hans förhandsinställning hade A dessutom till grund för sitt yttrande i samband med omröstningen fört fram omständigheter som var hans privata iakttagelser och som inte på det sätt som lagen förutsätter lagts fram under rättegången och därmed inte kunnat kommenteras av parterna eller vara föremål för en saklig bevisvärdering från domstolens sida. Det var alltså inte enbart fråga om ett tekniskt åsidosättande av några formella procedurbestämmelser. A:s förfarande kunde därför inte betraktas som ringa på det sätt som avses i 40 kap. 9 § i strafflagen.

Enligt utredningen hade B endast förenat sig om det yttrande som A givit i samband med avgörandet. Biträdande justitiekanslern ansåg att B:s förfarande som helhet betraktat var ringa på det sätt som avses i 40 kap. 9 § i strafflagen. B hade sålunda inte gjort sig skyldig till något brott.

AVGÖRANDE

Slutsatser

Med stöd av det som anförs ovan ansåg biträdande justitiekanslern att A uppsåtligen hade brutit mot sin tjänsteplikt genom att han som nämndeman i tingsrätten och trots sin förhandsinställning till skuldfrågan och det därpå följande jävet i strid med 13 kap. 1 § 1 mom. i rättegångsbalken hade deltagit i avgörandet av ett brottmål och i strid med 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål som grund för sitt avgörande när det gällde bevisningen åberopat privata iakttagelser som inte förts fram under huvudförhandlingen i målet och som parterna sålunda inte hade givits möjlighet att uttala sig om under rättegången. Eftersom gärningen inte bedömd som en helhet kunde anses ringa hade A förfarit på ett sätt som uppfyllde rekvisitet för brott mot tjänste-

plikt enligt 40 kap. 9 § i strafflagen. Biträdande justitiekanslern beslöt därför väcka åtal mot A för brott mot tjänsteplikt.

Eftersom nämndeman B på den grund som anförts ovan inte gjort sig skyldig till brott väcktes inget åtal mot honom.

Åtgärder

Biträdande justitiekanslern bad riksåklagaren att i enlighet med beslutet väcka åtal mot nämndeman A för brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 9 § i strafflagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden nämndeman B på bestämmelsen i 11 kap. 2 § i lagen om rättegång i brottmål, enligt vilken i en brottmålsdom endast får beaktas det rättegångsmaterial som lagts fram i samband med huvudförhandlingen i målet.

Förslaget till lag om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

Justitiekansler Paavo Nikulas yttrande om grundlagsrelaterade frågor i anslutning till ett förslag till ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation som beretts vid kommunikationsministeriet, 21.9.2006, dnr 22/20/06

Ändringsförslaget gällde arbetsgivares och andra sammanslutningsabonnenters rätt att behandla identifieringsuppgifter för personer som utnyttjar deras kommunikationsnät och -tjänster.

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Vid kommunikationsministeriet bereddes ett utkast till en proposition om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004). Utkastet innehöll bl.a. förslag om rätt för sammanslutningsabonnenter att behandla identifieringsuppgifter för att upptäcka och begära förundersökning av ärenden som gäller yppande av sådana företagshemligheter som kan kränka en enskilds synnerligen viktiga affärs- eller yrkeshemlighet.

I kommunikationsministeriets begäran om utlåtande 21.8.2006 ombads justitiekanslern pröva om ett propositionsutkastet var förenat med grundlagsrelaterade problem som utgjorde ett hinder för att överlämna propositionen till riksdagen och dess grundlagsutskott för prövning.

UTLÅTANDE

Justitiekanslerns utlåtanden i lagstiftningsärenden

Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen skall justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Kommunikationsministeriets begäran om utlåtande gällde beredning av ett lagstiftningsärende i ett behörigt ministerium. Avsikten var att överlämna ärendet till riksdagen i form av en regeringsproposition.

Den omständigheten att det är fråga om ett lagstiftningsärende har betydelse även med tanke på justitiekanslerns utlåtande. Det har betydelse för justitiekanslerns upplysningar och utlåtanden till statsrådet och ministerier om det rör sig om ett ärende som skall avgöras slutgiltigt av statsrådet (statsrådets allmänna sammanträde eller ett ministerium i som en del av statsrådet) eller om begäran gäller stiftande av en ny lag eller ändring av en gällande lag. I sistnämnda fall är det fråga om ett lagförslag med motivering som statsrådet och republikens president överlämnar till riksdagen och där beslut om att godkänna eller förkasta lagförslaget samt om innehållet i en ny lag i överensstämmelse med grundlagen fattas av riksdagen, som utövar den högsta lagstiftande makten.

Kontrollen av lagarnas grundlagsenlighet är preventiv. Kontrollen är till sin karaktär normkontroll där ett lagförslags relation till de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov även till andra bestämmelser i grundlagen bedöms på ett allmänt plan, utan hänsyn till något konkret rättsfall. Strävan är emellertid att samtidigt förutse på vilken typ av fall lagen kommer att tillämpas i framtiden och att bedöma tillämpningsfrågor i skenet av tillämpningspraxis i fråga om respektive bestämmelser i grundlagen.

Systemet för kontroll av lagars grundlagsenlighet är uttryckligen parlamentariskt. Kontrollen har framförallt anförtrotts riksdagens grundlagsutskott, som enligt 74 § i grundlagen ska ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet.

Bedömning av lagstiftningsordningen respektive de grundläggande rättigheterna

Även justitiekanslerns förhandskontroll av lagförslags grundlagsenlighet tar fasta på ett propositionsutkast och dess enskilda bestämmelser på ett allmänt plan samt bedömer och väger dem mot aktuella grundrättighetsbestämmelser och allmänna begränsningar av de grundläggande rättigheterna. I statsförfattningsrättsligt hänseende har de ståndpunkter till lagstiftningsordningen som riksdagens grundlagsutskott tar in i sitt betänkande eller lämnar till något av riksdagens fackutskott som ett utlåtande, en stor betydelse för tillämpningspraxis när det gäller bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna och för utformningen av praxis för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Grundlagsutskottets ställningstaganden utgör en rättslig grund för överväganden som gäller de grundläggande rättigheterna samt för bedömningen av frågor som gäller lagstiftningsordningen också när det gäller de ministerier som bereder förslagen samt för justitiekanslern som utövar laglighetskontroll över beslutsfattandet i statsrådet.

När den gamla regeringsformen ännu var i kraft låg tyngdpunkten i den preventiva granskningen av lagförslag som hade beröringspunkter med de grundläggande rättigheterna eller som ingrep i de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt på en bedömning av frågor som gällde lagstiftningsordningen. Innan grundlagen stiftades och särskilt innan regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna hade reviderats var allmän praxis att det var möjligt att genom lag ingripa i de i regeringsformen föreskrivna grundläggande fri- och rättigheterna, förutsatt att den ifrågavarande lagen stiftades i grundlagsordning. Genom det förfarande som regleras i grundlagens 73 § är sådana undantagslagar i och för sig fortfarande ett alternativ, men möjligheterna att utnyttja förfarandet är klart snävare än förr. Det är skäl att med alla medel undvika att genom förfarandet skapa i synnerhet lagstiftning som på ett avgörande sätt ingriper i de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras alla och som därför borde tillkomma i grundlagsordning.

Genom revisionen av regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och stiftandet av den nya grundlagen har tyngdpunkten i den grundrättighetskontroll av lagförslag som justitiekanslern utför förskjutits från bedömning av frågor som gäller lagstiftningsordningen och lagarnas ingresser till att gälla innehållsliga bedömningar av bestämmelser som har anknytning till de grundläggande rättigheterna i ett lagförslag och i hela propositionen. När det gäller innehållet är syftet med justitiekanslerns kontroll av lagförslags grundlagsenlighet att om möjligt ha samma utgångspunkter som riksdagens grundlagsutskott (justitiekanslern kan emellertid inte utnyttja den breda statsförfattningsrättsliga sakkunskap som grundlagsutskottet får genom att höra sakkunniga).

I den laglighetskontroll som hänför sig till statsrådets beslutsfattande i lagberedningsskedet fästs avseende vid att propositionsutkastet i sin helhet och de enskilda bestämmelserna och motiveringarna uppfyller sådana grundläggande krav när det gäller de grundläggande rättigheterna eller tangerande lagstiftning att propositionen kan överlämnas till riksdagen. I den kontroll som propositioner undergår i statsrådet granskas för det första att frågor som gäller grundläggande rättigheter samt omständigheter som påverkar lagstiftningsordningen har behandlats i tillräcklig omfattning och att propositionen också tar ställning till de frågor som den aktualiserar. Dessutom fästs avseende vid om ståndpunkterna till de grundläggande rättigheterna och lagstiftningsordningen utgår från vedertagen tillämpningspraxis som framgår i synnerhet av riksdagens grundlagsutskotts utlåtanden.

I förekommande fall fästs vid förhandskontrollen av lagförslag även avseende vid om den nya lagstiftningen harmonierar med lagstiftning om samma frågor inom andra rättsområden eller förvaltningsområden samt om lagreformen har beretts på så bred bas att frågor av denna typ kan ha utretts på förhand. Eftersom det enligt grundlagen hör till riksdagen och i sista hand dess grundlagsutskott att bedöma ett lagförslags grundlagsenlighet samt fatta beslut i saken har justitiekanslern inga befogenheter att i samband med laglighetskontrollen stoppa överlämnandet av en proposition till riksdagen för behandling eller ställa andra sådana krav på propositionen som i sak skulle innebära att den inte kan överlämnas till riksdagen.

Grundlagsskydd för identifieringsuppgifter

Den grundrättighetsrelaterade bedömningen av det propositionsutkast som bifogats begäran om utlåtande gäller bestämmelserna i grundlagens 10 § om skydd för privatlivet. Enligt paragrafens 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga

meddelanden okränkbar. Det är möjligt att genom lag ingripa i skyddet för privatlivet om de kvalificerade villkor som framgår av 10 § 3 mom. uppfylls. Genom lag kan bland annat föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet samt vid säkerhetskontroll.

Regeringens propositionsutkast behandlar inte i något avseende en kränkning av meddelandehemligheten när det gäller meddelandenas innehåll. Det är fråga om att skapa en möjlighet att på de villkor som föreskrivs i lagen få reda på identifieringsuppgifter för en arbetstagares e-postmeddelanden och överhuvudtaget om arbetstagarens e-posttrafik (bilagefiler till e-postmeddelanden), dvs. att få uppgifter genom vilka det åtminstone med en viss exakthet är lätt att identifiera vem som har sänt e-postmeddelanden till en arbetstagare eller som arbetstagaren har sänt meddelanden till.

Rätten att få identifieringsuppgifter som sammanhänger med telekommunikation har helt klart ett samband med grundlagsbestämmelsen om telefonhemlighet (bl.a GrUU 3/1992 rd). Skyddet för meddelandehemligheten är en grundläggande rättighet som till sin natur är allmän och omfattar alla former av kommunikationsmedel och -former. Sålunda omfattas också identifieringsuppgifter för e-postmeddelanden och datamaterial som sänts med anordningar samt förfaranden som hänförs till automatisk databehandling av den grundlagsenliga meddelandehemligheten. I propositionsutkastet konstateras mycket riktigt att dessa identifieringsuppgifter ändå inte utgör kärnområdet i skyddet för meddelandehemligheten. Denna ståndpunkt är den förhärskande i den juridiska litteraturen och i riksdagens grundlagsutskotts många utlåtanden om saken. På samma sätt som när det gäller telefontrafik (GrUU 3/1992 rd) kan ett ingrepp i meddelandehemligheten i form av utlämnande av identifieringsuppgifter redan i sig betraktas som en begränsad avvikelse från grundlagsbestämmelsen om skydd för meddelandehemligheten.

Den omständigheten att identifieringsuppgifterna för e-postmeddelanden inte hör till meddelandehemlighetens kärnområde innebär inte automatiskt att utnyttjande av identifieringsuppgifter kan ske under vilka omständigheter som helst, förutsatt att det finns bestämmelser på lagnivå om saken. Det är nödvändigt att utöver denna allmänna begränsningsförutsättning också pröva om övriga allmänna förutsättningar för begränsning av grundläggande rättigheter uppfylls samt om den kvalificerade begränsningsklausul som framgår av 10 § 3 mom. i grundlagen uppfylls.

Begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 3 mom.

Allmänt

Den reservation som gäller normnivån och som ingår i grundlagens 10 § 3 mom. kan närmast karaktäriseras som ett lagförbehåll av bemyndigande karaktär, vilket samtidigt innefattar bestämmelser som begränsar lagstiftarens behörighet. Bestämmelsen ger lagstiftaren makt att genom en vanlig lag föreskriva om nödvändiga begränsningar bland annat i syften som har samband med utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet och som nämns bl.a. i begränsningsklausulen. Grundlagens 10 § 3 mom. innehåller sålunda dels ett bemyndigande för lagstiftaren att begränsa en grundläggande rättighet, dels kriterier som begränsar lagstiftarens prövningsrätt. Enligt grundlagsutskottet är syftet med kvalificerade lagförbehåll att så precist och exakt som möjligt definiera begränsningsmöjligheterna genom vanlig lag så att formuleringarna i grundlagen inte innehåller öppnare bemyndiganden att begränsa grundläggande rättigheter än vad som är nödvändigt (GrUUB 25/1994 rd, s. 6).

Begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 3 mom. om rätten att begränsa skyddet för förtroliga meddelanden innehåller en uttömmande, möjligast snäv och exakt förteckning (RP 309/1993 rd om ändring av grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna) över de enligt lag godtagbara förutsättningar som bör vara för handen för att ingrepp i meddelandehemligheten skall kunna göras. Begränsningsklausulen uppställer för det första klart kvalificerade krav på vilken typ av brott som berättigar till begränsningar i samband med brottsutredningar. Enligt lagrummet är begränsningar möjliga endast när individens eller samhällets säkerhet (eller hemfriden, som det inte är fråga om i detta sammanhang) är äventyrade.

Som exempel på brott som avses i grundlagens 10 § 3 mom. och som äventyrar individens eller samhällets säkerhet nämns i propositionen om grundrättighetsreformen narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi. Grundlagsutskottet har ansett det möjligt (GrUU 3/1992 rd) att utvidga rätten att ingripa i telefonhemligheten (rätten att få identifieringsuppgifter) till

att allmänt gälla utredning av sådana allvarliga brott för vilka inte föreskrivs lindrigare straff än fängelse i ett år. Det är emellertid skäl att notera att utlåtandet gavs före grundrättighetsreformen, då begränsningsklausulen gällande telefonhemlighetens okränkbarhet inte var kvalificerad utan generell.

I detaljmotiveringen till 8 § 2 mom. i regeringens proposition om grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd, s. 53) konstateras att det primära syftet med förslaget är att skydda förtrolig kommunikation mot kränkningar från utomståendes sida. Å andra sidan skyddar bestämmelsen också andra uppgifter om denna typ av meddelanden som kunde vara av betydelse för att meddelandet skall förbli förtroligt. Typiska sådana uppgifter är enligt motiveringen exempelvis identifieringsuppgifter för telefonsamtal.

I sitt utlåtande om telemarknadslagen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 47/1996 rd) det möjligt att genom vanlig lag föreskriva om polisens rätt att få identifieringsuppgifter för telekommunikation för att utreda brott som innebär att en mobilteleutrustning fråntagits den rätte ägaren. Den godtagbara motiveringen var att förslaget kunde anses ha samband med individens säkerhet i vidsträckt bemärkelse.

I sitt utlåtande om förslaget till tvångsmedelslag ansåg grundlagsutskottet (GrUU 7/1997 rd) det vara ett statsförfattningsrättsligt problem att förundersökningsmyndighetens rätt att få identifieringsuppgifter inte i tvångsmedelslagen hade bundits till vissa brottstyper. Av skäl som framgår närmare av utlåtandet ansåg utskottet det ändå möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter, vilken inte hör till kärnområdet för den grundrättighet som gäller hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden, inte i enlighet med förslaget kopplades ihop med vissa typer av brott. Utskottet fäste i sin bedömning särskilt avseende vid att rätten att få uppgifter (enligt tvångsmedelslagen) alltid förutsatte tillstånd av domstol och samtycke av målsäganden.

I sitt utlåtande om radiolagen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 26/2001 rd) det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter inte binds till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den lagändring som det var fråga om gällde identifiering av störande radiosändningar samt att tillställa kommunikationsverket nödvändiga uppgifter för identifiering av sådana sändningar. Grundlagsutskottet upprepar sin ståndpunkt i utlåtandena GrUU 37/2002 rd (RP om ändring av tullagen), GrUU 9/2004 rd (RP om dataskydd vid elektronisk kommunikation) och GrUU 11/2005 rd (RP om ändring av polislagen, enligt vilken koppleribrott och brott i terroristiskt syfte hänfördes till teleövervakningen).

Förslaget till ny 13 a § 1 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

Syftet med förslaget till ny 13 a § 1 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation är att göra det rättsligt möjligt att få uppgifter i syfte att upptäcka, förhindra och utreda olovligt brukande och grovt olovligt brukande enligt 22 kap. 7 och 8 § i strafflagen, för att utreda kostnader som brukandet medför samt göra brotten föremål för förundersökning. Det är till denna del fråga om en likartad reglering som i den ovan nämnda ändringen av telemarknadslagen (RP 163/1996 rd) som gällde rätten för den som är skyldig att betala en telefaktura att av teleföretaget få alla identifieringsuppgifter som hänför sig till fakturan. I sitt utlåtande om lagförslaget konstaterade grundlagsutskottet (GrUU 47/1996 rd) att förslaget inte bör bedömas i relation till de enligt den dåvarande regeringsformens 8 § 3 mom. tillåtna begränsningsgrunderna, som åtminstone i första hand hänför sig till ingrepp från den offentliga maktens sida. Det var snarare fråga om en situation där en ekonomiskt förpliktad enskild person eventuellt skulle få identifieringsuppgifter som omfattas av skyddet för förtroliga meddelanden också om telekommunikation mellan någon annan enskild person och tredje part.

Det förslag till 13 a § 1 mom. som föreliggande utlåtande gäller avviker emellertid från den ovan beskrivna situationen som gäller rätten att få identifieringsuppgifter i anslutning till en telefaktura i den bemärkelsen, att behandlingen av de identifieringsuppgifter som avses i föreslagna 13 a § kopplas till att upptäcka, förhindra och utreda i strafflagen kriminaliserade gärningar samt att göra sådana gärningar till föremål för förundersökning. Brottsrekvisiten för olovligt brukande eller grovt olovligt brukande av lösegendom eller en fast maskin eller anordning finns i strafflagens 28 kap. som gäller egendomsbrott. Föreslagna 13 a § 1 mom. gäller inte utredning av brott som äventyrar individens säkerhet eller, i vidare bemärkelse, insamling av uppgifter för att utreda om ett sådant brott har skett. Ovan konstateras att riksdagens grundlagsutskott har ansett det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter som inte omfattas av grundrättighets-

skyddets kärnområde inte binds vid bestämda brottstyper, om regleringen i övrigt uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Enligt min uppfattning har de ovan nämnda utlåtandena av grundlagsutskottet emellertid berört den typ av brottsbenämningar som åtminstone i vidare bemärkelse kan anses ha betydelse för individens eller samhällets säkerhet. Den föreliggande propositionen handlar om arbetsgivarens eller någon annan sammanslutningsabonnents rätt att få identifieringsuppgifter för att utreda brott som riktat sig mot arbetsgivaren eller mot sammanslutningsabonnenten. Enligt min uppfattning är det befogat att ställa frågan om de brottsrekvisit som nämns i förslaget till 13 a § och som gäller egendomsbrott kan hänföras till begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 3 mom. Jag anser det viktigt att riksdagens grundlagsutskott tar ställning till frågan om den ovan nämnda passusen om att rätten att få uppgifter inte skall vara beroende av brottstypen gäller brott av alla tänkbara grovhetsgrader, eller om brottet även i fortsättningen skall ha åtminstone ett i vidsträckt bemärkelse uppfattat samband med individens eller samhällets säkerhet (eller hemfriden, som nämns särskilt i lagen).

De brott som regleras i strafflagens 28 kap. 7 och 8 § är så kallade målsägandebrott, för vilka allmänna åklagaren inte enligt 28 kap. 15 § i strafflagen får väcka åtal om inte målsäganden anmäler brottet till åtal eller ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. Det är därmed möjligt, och med beaktande av publiciteten kring en brottmålsrättegång eller åtminstone en dom i ett brottmål, även synnerligen sannolikt att en sådan gärning eller verksamhet som avses i förslaget till 13 a § 1 mom. långtifrån alltid ens förs till prövning av en laglig förundersökningsmyndighet, polisen, en allmän åklagare som utövar oberoende åtalsprövningsrätt eller en domstol som utövar domsmakt. I stället behandlas saken sannolikt som en privaträttslig fråga mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, varvid det vid införskaffandet av identifieringsuppgifterna närmast är fråga om att reda ut vilka kostnader som orsakats av att arbetsgivarens kommunikationsnät och -tjänster använts olovligen samt att reda ut eventuella ekonomiska ansvarsfrågor. Från denna synpunkt sett har riksdagens grundlagsutskott i sitt ovan nämnda utlåtande GrUU 47/1996 rd om telekommunikation (ändring av 50 § 2 mom. i telemarknadslagen) konstaterat att ett behov av information som bara har att göra med skyldighet att betala räkningar inte motiverar rätten att få fullständiga uppgifter om numren på de telefonkontakter som tagits från en anslutning, om någon annan helt lovligt besitter apparaten t.ex. på grund av sitt anställningsförhållande. I detta fall är det nödvändigt och riktigt att rätten att få information bara omfattar ofullständiga telefonkontaktnummer, t.ex. så att de fyra sista siffrorna i en nummerserie inte uppges. Med denna inskränkning är rätten att få identifieringsuppgifter förenlig med 8 § 2 mom. i regeringsformen.

Utredning av olovligt brukande av kommunikationsnät och -tjänster för automatisk databehandling handlar i viss utsträckning om samma typ av frågor som utredning av olovligt brukande av telekommunikationstjänster. Ett typiskt gärningssätt i vartdera fallet kan vara att en arbetstagare genom att utnyttja datatekniska anordningar och datakommunikation under en avsevärd tid och i allmänhet upprepade gånger har kontakt med en tredje part (eller denna part med arbetstagaren) eller att arbetstagaren på detta sätt brukar arbetsgivarens kommunikationsnät eller har kontakt med flera aktörer eller flera former av service utan att kontakten i sakligt hänseende har anknytning till arbetstagarens arbetsuppgifter. Ett annat gärningssätt kan vara att arbetstagaren utnyttjar kommunikationsnät och -tjänster på ett sådant sätt eller i ett sådant syfte som arbetstagaren definitivt inte har rätt till. Följderna av ett sådant handlande är ekonomiskt mer betydelsefulla om det är fråga om avgiftsbelagda tjänster. Den verksamhet som avses i förslaget till 13 a § avviker emellertid på ett väsentligt sätt från utnyttjande av telekommunikationstjänster. Kostnaderna för användning av en telekommunikationsanläggning (t.ex. en mobiltelefon) kan lätt allokeras och debiteras direkt och individualiserats enligt de faktureringsgrunder som telekommunikationsoperatören har fastställt för sina kunder. Från arbetsgivarens synpunkt är det då fråga om betalning av en till beloppet klar och till grunderna identifierbar anslutningsrelaterad (t.ex. en mobiltelefon som givits en viss arbetstagare) faktura. Enligt min uppfattning är utredningen av de kostnader för användning av kommunikationsnät och -tjänster som avses i förslaget till 13 a § en mycket mer abstrakt och summarisk angelägenhet som ofta innehåller olika element som är beroende av prövning eller tolkning. Detta kan i synnerhet vara fallet när användningen av kommunikationsnät och -tjänster har orsakat arbetsgivaren totalkostnader som man försöker hänföra till enskilda arbetstagare och fördela mellan tillåten användning

som hänför sig till arbetsuppgifterna och olovlig användning som helt klart inte hänför sig till arbetsuppgifterna.

Utredningen av en enskild arbetstagares olovliga bruk av kommunikationsnät och -tjänster kan (beroende på exempelvis bransch, arbetsplats eller arbetsuppgifter) innefatta sådana juridiskt och ekonomiskt betydelsefulla osäkerhets- och riskfaktorer för den arbetstagare som blir föremål för utredning att man kan motivera en mer kritisk hållning till den aktörs rätt som ansvarar för totalkostnaderna (jfr. användarrelaterade telefonräkningar) att hantera identifieringsuppgifter som hänför sig till de egna kommunikationsnäten och -tjänsterna, med beaktande av nätens och tjänsternas grundläggande karaktär, än en annan motsvarande aktörs rätt till juridiskt och tekniskt längre individualiserade uppgifter om identifieringsuppgifter i anslutning till användningen av kommunikationsnät.

Den ovan nämnda ändringen i 50 § 2 mom. i telemarknadslagen gällde rätt för den som är skyldig att betala en telefaktura att av telebolaget få identifieringsuppgifter som hänför sig till fastställandet av fakturans innehåll. Det var alltså fråga om den som en arbetstagare som ingått ett teleanslutningsavtal har att av avtalsparten, som i övrigt är en utomstående aktör i relation till arbetsgivaren, få sådana detaljerade uppgifter om hur en teleterminalutrustning har använts. Det rörde sig sålunda om uppgifter som arbetsgivaren inte själv hade. När det gäller sådana situationer som avses i förslaget till 13 a §, dvs. identifieringsuppgifter för sammanslutningsabonnenters (t.ex. arbetsgivares) kommunikationsnät och -tjänster är utgångspunkten enligt min uppfattning i väsentliga avseenden en annan. De identifieringsuppgifter som avses i förslaget till 13 a § inhämtas inte nödvändigtvis av en aktör som är utomstående i förhållande till sammanslutningsabonnenten, utan de kan vara direkt tillgängliga i datasystem som sammanslutningsabonnenten själv har tillgång till. Denna skillnad framgår även av begreppsapparaten i de aktuella bestämmelserna. I telemarknadslagens 5 § 2 mom. är det fråga om den betalningsskyldiges rätt att få uppgifter av teleföretaget medan förslaget till 13 a § 1 mom. använder uttrycket sammanslutningsabonnentens möjligheter att behandla identifieringsuppgifter.

Med hänvisning till det ovanstående konstaterar jag sammanfattningsvis att den allmänna motiveringen till regeringens proposition och detaljmotiveringen till 13 a § 1 mom. borde kompletteras så att de beaktar karaktären av de brukandebrott som kriminaliseras i strafflagens 28 kap. 7 och 8 § (egendomsbrott, målsägandebrott) samt att rätten att få identifieringsuppgifter hittills (jfr. grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande) inte har bundits till bestämda brottstyper närmast när uppgifterna har lämnats till polisen eller någon annan myndighet som är utomstående i relation till den som har uppgifterna i sin besittning. Det vore därefter skäl att i motiveringen till propositionen närmare bedöma och väga betydelsen av de ovan nämnda omständigheterna och deras verkningar på den proposition som för närvarande bereds.

Förslaget till 13 a § 2 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation aktualiserar sålunda bestämmelsens förhållande till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslaget till 13 a § 2–4 mom. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation

I lagförslagets 13 a § 2 mom. har möjligheten att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller meddelandehemligheten kopplats samman med vissa uppräknade brottsrekvisit (spioneri, röjande av statshemlighet, olovlig underrättelseverksamhet, företagsspioneri, brott mot företagshemlighet, missbruk av företagshemlighet). Dessa brottsbenämningar har ett nära samband med säkerheten inom företag och företagsverksamhet samt med statens säkerhet. Bakgrunden till bestämmelserna är dels behovet att skydda företag och företagsverksamhet där betydande ekonomiska intressen och företagshemligheter är involverade, dels möjligheten att förhindra betydande ekonomiska skador. I vidsträckt bemärkelse kan skyddet för företagsverksamhet också anses utgöra en del av samhällssäkerheten i övrigt, även om säkerhetsintresset när det gäller företag och företagsverksamhet i detta fall är uttryckligen ekonomiskt. Med beaktande av de brottsbenämningar och säkerhetsintressen som ligger bakom bestämmelsen kan föreslagna 13 a § 2 mom. lättare hänföras till begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 3 mom. än förslaget till 13 a § 1 mom.

Allmänna förutsättningar för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter

Kravet att begrepp och regleringar skall vara exakta och noga avgränsade

I den statsförfattningsrättsliga litteraturen och i riksdagens grundlagsutskotts utlåtandepraxis framträder kravet på exakthet och noggrann avgränsning av grundrättighetsbegränsningarna tydligt bland de allmänna krav som ställs när det gäller begränsning av grundläggande rättigheter. Ett annat tydligt villkor är att det ovan nämnda kärnområdet ska bevaras intakt.

Utkastet till lagförslag gäller sammanslutningsabonnenters rätt att behandla identifieringsuppgifter. Begreppet sammanslutningsabonnent definieras i lagens 2 § 11 punkten. Med tanke på lagens tillämpning är begreppet sammanslutningsabonnent ett av de allra viktigaste, eftersom det för det första fastställer vem som är berättigad att använda identifieringsuppgifter för i lagen nämnda syften och dessutom vidta de åtgärder som nämns i lagen.

I förslaget till 13 a § 1 mom. knyts sammanslutningsabonnentens rätt till å ena sidan egna kommunikationsnät och -tjänster samt å andra sidan kommunikationsnät och -tjänster som sammanslutningsabonnenten har tillgång till. I detta avseende är definitionen av begreppen sammanslutningsabonnent samt kommunikationsnät och -tjänster inte en så entydig fråga som man låter förstå i detaljmotiveringen till 13 a § i utkastet till lagförslag (s. 15, nästsista stycket). Frågan blir mer komplicerad när man beaktar hur sammanslutningsabonnenten har byggt upp sina kommunikationsnät och sin dataservice. Som exempel kan nämnas statsrådets datanät, som alla ministerier och även justitiekanslersämbetet har tillgång till. Avsikten torde, åtminstone när det gäller rätten att använda kommunikationsnätet, vara att identifieringsuppgifterna kan användas av det ministerium vars personal det är fråga om, t.ex. för övervakning av hur personalen använder e-posten. I statsrådets nät finns emellertid också tjänster där serviceproducenten har statsrådets dataförvaltningsenhet (tidigare av statsrådets kansli) som avtalspart. Dataförvaltningsenheten betalar de överenskomna kostnader som nätanvändningen orsakar. Denna typ av konstruktion (en kombination av en arbetsplatsrelaterad förvaltning parallellt med en s.k. koncernrelaterad dataförvaltning) är endast ett, men ett mycket vanligt exempel.

En entydig och klar definition av begreppet sammanslutningsabonnent är viktig också med tanke på ett sakligt förfarande från de intressenters sida som använder sammanslutningens kommunikationsnät och -tjänster samt med tanke på dessas rättssäkerhet. Användarna av kommunikationsnät och -tjänster bör ha möjlighet att få i tekniskt och innehållsligt hänseende tillräckliga uppgifter om gränserna för användningen av de kommunikationsnät och kommunikationstjänster som de har tillgång till. Användarna skall dessutom ha möjlighet att få uppgifter om vem som har rätt att övervaka användningen av de kommunikationsnät och kommunikationstjänster som respektive arbetsplats personal har rätt att använda (en ansvarsperson på den egna arbetsplatsen/en datasäkerhetsenhet i en större organisation). Om det samtidigt kan finnas flera olika övervakare (på arbetsplatsnivå/inom en större organisation) bör användarna också ha möjlighet att få reda på hur långt övervakningen av nätet och tjänsterna enligt lag kan sträcka sig.

Jag har redan ovan kommenterat begreppet ”behandla” (identifieringsuppgifter) i förslaget till 13 a § 1 och 2 mom. i jämförelse med sammanslutningsabonnentens rätt att få identifieringsuppgifter. I detta sammanhang kan dessutom hänvisas direkt till riksdagens grundlagsutskotts utlåtande om förslaget till ändring av 2 § 14 punkten i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (GrUU 9/2004 rd, s. 3). Begreppet har med andra ord visat sig problematiskt redan vid tillämpning av den gällande lagen. Om lagen nu kompletteras med nya befogenhetsbestämmelser i fråga om behandling av identifieringsuppgifter, innebär detta att de situationer där det i lagens 2 § 14 punkten tämligen vagt definierade begreppet behandling tillämpas ytterligare utvidgas till nya områden. Detta leder till nya gränsdragningsproblem mellan å ena sidan i lagen tillåtna och nödvändiga åtgärder och å andra sidan i lagen förbjudna eller i och för sig tillåtna, men med beaktande av åtgärdernas syfte överdrivna åtgärder.

Syftet med de åtgärder som nämns i lagförslagets 13 a § 1 och 2 mom. beskrivs med inalles fyra olika begrepp som avviker från varandra både när det gäller innehåll och syfte. Behandling av identifieringsuppgifter är enligt förslaget möjligt för att upptäcka, förhindra och utreda missbruk enligt paragrafens 1 och 2 mom. I vartdera momentet utgår man från utredning av en gärning som kriminaliserats i strafflagen och från att den persons förfarande som eventuellt har gjort sig skyldig till ett brott ska kunna undersökas av en polismyndighet. Riksdagens grundlagsutskott har i ett utlåtande om bl.a. begränsningar för den tekniska tullövervakningen (GrUU 2/1996 rd) konstaterat att kravet i 8 § 3 mom. i regeringsformen (numera 10 § 3 mom. i grundlagen) på utredning av brott inte i alla situationer ska tolkas så snävt att det endast gäller utredning av redan

inträffade brott. Enligt utskottet kan med utredning av brott på det sätt som avses i 8 § 3 mom. i regeringsformen även anses åtgärder som vidtas med anledning av misstanke om ett konkret och individualiserat brott, även om handlingen ännu inte nått den nivå att brottet förverkligats (se även GrUU 26/2001 rd).

När det gäller åtgärder som avses i förslaget till 13 a § 1 och 2 mom. (behandling av identifieringsuppgifter) är det inte nödvändigtvis fråga om åtgärder som vidtas med anledning av en konkret och individualiserad misstanke, utan endast om att övervakningsåtgärder kunde vidtas redan mycket tidigare (i lagrummen används begreppet upptäcka) och att de åtminstone på ett tidigt stadium (bl.a. beroende på organisation, arbetsuppgifter eller dylikt) kunde omfatta en relativt stor grupp av användare av kommunikationsnät och -tjänster. Därmed kunde också sådana användare av nät och tjänster bli föremål för övervakningsåtgärder, även om deras användning inte på något sätt hänför sig till senare uppdagad otillåten aktivitet som ligger till grund för en konkret och individualiserbar brottsmisstanke. I samband med mera omfattande övervakningsåtgärder av denna typ skulle även behandlas identifieringsuppgifter för användare som inte har någon som helst anknytning till det som övervakas. Problemet med behandling av identifieringsuppgifter för användare som kan betraktas som helt utomstående i förhållande till övervakningsåtgärdernas omfattning och övervakningens grundläggande syfte, kan granskas dels med hänsyn till kravet på noggrant och exakt avgränsade begrepp, dels med hänsyn till det proportionalitetskrav som gäller för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (s. 13).

Definitionen av begreppet olovligt brukande av arbetsgivares kommunikationsnät och -tjänster har i förslaget till 13 a § 1 mom. sammankopplats med brottsrekvisiten i strafflagens 28 kap. 7 och 8 § om olovligt brukande och grovt olovligt brukande. Det finns stora skillnader mellan olika arbetsförhållanden och arbetsplatser när det gäller behovet att använda kommunikationsnät och -tjänster. Det finns arbetsplatser där arbetstagarnas behov av att använda nät och tjänster är mycket litet och klart kan definieras på förhand. Å andra sidan finns det exempelvis forskarsamfund, sakkunnignätverk och andra i fråga om förhållandena och arbetsuppgifterna ytterst varierande arbetsplatser och arbetsgemenskaper, där behovet att i arbetet använda kommunikationsnät och -tjänster på goda grunder kan anses vara mycket omfattande och mångsidigt. Det är klart att definitionen av lovlig respektive olovlig användning måste ha ett samband med arbetsgemenskapens och arbetsplatsens samt med den enskilda arbetstagarens arbetsrelaterade behov. Vid tillämpningen av 13 a § 1 mom. är det emellertid inte fråga om att bedöma användningen av enskild lösegendom, en maskin eller en anordning som arbetsgivaren överlämnat till en arbetstagare för att användas, utan det gäller att bedöma behovet av att använda ofta världsomspännande kommunikationsnät och -tjänster. Med hänsyn till detta måste begreppet olovlig användning i förslaget till 13 a § 1 mom. ses som synnerligen generellt, tolkbart och problematiskt i förhållande till det krav på exakthet och noggrann avgränsning som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och även med hänsyn till de ytterst varierande situationer där lagen i praktiken kan bli tillämplig.

Förslaget till komplettering av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation med 13 a § 1 mom. sammanhänger delvis med de tolkningsproblem som aktualiserats vid tillämpningen av 13 § i samma lag (*behandling i fall av missbruk)*. Det är möjligt att i synnerhet området för tekniskt missbruk i vissa konkreta fall har kunnat utvidgas till sådana områden som ursprungligen inte omfattades av bestämmelsen. Det är också möjligt att ett nytt moment av den typ som 13 a § 1 mom. representerar inte alls skulle eliminera tillämpningsproblemen utan bara flytta över dem till en delvis annan bestämmelse.

Kravet på vägande allmänt intresse

Förebyggande av kriminalitet samt utredning av redan inträffade brott har ansetts representera sådana vägande allmänna intressen som kan skyddas genom att uppluckra skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i vissa i lag angivna situationer och inom av lagstiftaren tillåtna gränser. Detta gäller särskilt samhälleligt betydande och för den enskilda individens säkerhet allvarliga brott. Det är för det första fråga om att finna de rätta proportionerna mellan å ena sidan de medel för att förhindra, övervaka och undersöka som lagstiftaren tillåter och å andra sidan den kriminalitet man avser att förebygga och undersöka. För det andra gäller det att bedöma de samhälleliga konsekvenserna av sådana i sig negativa och även kriminaliserade fenomen eller verksamheter som är föremål för förebyggande åtgärder och övervakningsåtgärder.

Det huvudsakliga syftet med en sådan begränsning av de grundläggande fri- och rättighe-

terna som avses i förslaget till 13 a § 1 mom. är att säkerställa de sammanslutningsabonnenters (bl.a. arbetsgivares) ekonomiska intressen, som ansvarar för kostnaderna för användningen av kommunikationsnät och -tjänster. När det gäller avvärjande av ett eventuellt kriminellt förfarande och därav följande ekonomiska förluster samt utredning av felaktig verksamhet, skulle det särskilt handla om att fastställa ansvarsförhållandet mellan i synnerhet arbetsgivare som är sammanslutningsabonnenter och arbetstagare i deras anställning samt offentligrättsliga tjänstemän. Till denna del sammanhänger den föreslagna bestämmelsen och grundrättighetsbegränsningen i den med en annan grundläggande rättighet, nämligen det i grundlagens 15 § reglerade egendomsskyddet. Det rör sig emellertid om ett målsägandebrott. I avsnittet "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning" i utkastets motiveringsdel har emellertid alla förslag till nya bestämmelser, utan särskild precisering av vilken bestämmelse det är fråga om, behandlats närmast i skenet av egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Det vore emellertid skäl att i propositionsmotiveringen mer detaljerat och mångsidigare än i lagutkastet redogöra för och dryfta också andra aspekter på de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtidigt vore det skäl att mot bakgrund av egendomsskyddet bedöma om i synnerhet förslaget till 13 a § 1 mom. och dess grundrättighetsbegränsning kan anses motiverat av ett vägande allmänt intresse.

Kravet på proportionalitet vid begränsning av grundläggande fri- och rättigheter

Utmärkande för de åtgärder som nämns i lagförslagets 13 a § samt i det bemyndigande att inhämta information som ingår i 3 kap. i polislagen (bl.a. 31c §, *teleövervakning)* och i 5 a kap. i tvångsmedelslagen (*teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation*) är att en betydande mängd utomstående aktörer som inte har något samband med den förbjudna (kriminaliserade) verksamhet som ligger till grund för övervakningen, i egenskap av kommunikationspart kan bli föremål för åtgärder eller tvångsmedel. Också den som är föremål för övervakning har, utöver de kontakter som har samband med grunden för övervakningen, andra sakliga kontakter i anslutning till sina arbetsuppgifter. Identifieringsuppgifterna för dessa sakliga kontakter kommer på så sätt att omfattas av övervakningsåtgärderna.

Teleövervakning med stöd av polislagen eller tvångsmedelslagen kan gälla endast en bestämd kommunikationskontakt (teleanslutning el.dyl.) och övervakningen sker med tillstånd av domstol. Enligt förslaget till 13 a § 1 och 2 mom. kan övervakningsåtgärderna, särskilt i början av övervakningen, riktas in på en större grupp användare. Det är givetvis möjligt att övervakningsåtgärder som vidtas med stöd av andra lagar ger magrare resultat än väntat eller att de inte ger något som helst resultat när det gäller att utreda brott, eller att man i samband med övervakningen får en betydande del sådana identifierings- eller andra uppgifter som inte har någon som helst relevans för grunden för övervakningen. Övervakningsåtgärder enligt tvångsmedelslagen, polislagen och annan motsvarande lagstiftning kan vidtas endast av en behörig specialmyndighet (t.ex. polisen). Grunden för övervakningen är en motiverad brottsmisstanke som baserar sig på den övervakades verksamhet eller beteende och också i övrigt är villkoren för övervakningsåtgärderna strikt reglerade i lag (exempelvis förutsättningarna för teleövervakning i polislagens 31c §). Omfattningen av en sammanslutningsabonnents egen övervakningspersonals åtgärder skulle närmast begränsas av de allmänna grunder i fråga om identifieringsuppgifter som framgår av 3 kap. i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation.

Jag anser det därför viktigt att man i samband med revideringen av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation överväger om de övervakningsåtgärder som avses i förslaget till 13 a § 1 mom., som gäller en enskild arbetstagares hela användning av kommunikationsnät och -service samt de identifieringsuppgifter som inhämtas i samband med åtgärderna, i fråga om sin omfattning samt kvantitativt står i rätt proportion till resultatet av övervakningen. Denna bedömning hänför sig särskilt till rättssäkerheten för utomstående avsändare och mottagare av meddelanden.

Det är skäl att göra en motsvarande bedömning av proportionerna mellan övervakningsåtgärdernas resultat och medel även i fråga om förslaget till 13 a § 2 mom. Såsom ovan konstateras är trots allt de intressen som skyddas enligt 13 a § 2 mom. betydligt viktigare än de som avses i paragrafens 1 mom. Det finns också anledning att anta att åtgärder som baseras på paragrafens 2 mom. (behandling av identifieringsuppgifter) av många skäl kommer att förekomma betydligt mera sällan än åtgärder som vidtas med stöd av paragrafens 1 mom. På grund av de utmärkande

dragen vid övervakning av kommunikationsnät och -tjänster kommer trots allt de som blir föremål för åtgärder enligt 13 a § 2 mom., särskilt i början av övervakningen, eventuellt att vara sammanslutningsabonnentens anställda eller avtalsparter och framförallt utomstående som inte överhuvudtaget har något samband med utredning av sådana i och för sig eventuellt allvarliga brott som avses i lagrummet (jfr. ovan s. 11 kommentarerna om begreppet ”upptäcka”).

Rättssäkerheten vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna

Analogt med de krav som ställs på rättssäkerheten vid övervakning av kommunikationsnät har åtgärder för inhämtande av information enligt 3 kap. i polislagen och tvångsmedelslagen anförtrotts polismyndigheterna. Ett procedurkrav som stärker rättssäkerheten är dessutom att beslut om att ta i bruk sådana åtgärder med undantag för brådskande fall ska fattas av en oberoende domstol. I den ovan nämnda lagstiftningen finns dessutom bestämmelser om vilka tjänstemän som kan fatta besluten, hur åtgärderna kan genomföras, det inhämtade materialet användas, material som är överflödigt med tanke på syftet med tvångsmedlen förstöras osv. Dessa bestämmelser relaterar till rättssäkerheten i beslutsfattandet och verkställandet. Grundlagsutskottet uppmärksammade problematiken redan i sitt utlåtande 24.3.1992 (GrUU 3/1992 rd) om komplettering av telekommunikationslagstiftningen med bestämmelser om polisens rätt att få identifieringsuppgifter (se även GrUU 26/2001 rd om förstörande av identifieringsuppgifter).

Det lagändringsförslag som detta utlåtande gäller berör sammanslutningsabonnenters (bl.a. arbetsgivares) rätt och möjlighet att själva vidta i lagen föreskrivna övervakningsåtgärder i fråga om användning av egna kommunikationsnät och -tjänster eller sådana nät och tjänster som abonnenten har tillgång till. Rättsordningen tillåter i viss utsträckning att en ägare vidtar åtgärder för att skydda sin egendom och förebygga brott mot den. Även i vissa andra sammanhang, särskilt när det gäller tekniska övervakningsmetoder, har det emellertid funnits ett behov att väga arbetsgivarens i och för sig berättigade övervakningsbehov mot arbetstagarnas integritetsskydd (bl.a. intimitetssynpunkter). När det gäller användning av kommunikationsnät och -tjänster finns det en ständig koppling mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och tillförlitliga uppgifter om kommunikationen och dess parter. En sammanslutningsabonnents (t.ex. en arbetsgivares) rätt att själv övervaka sin egen personal och samtidigt utomstående genom synnerligen omfattande övervakningsåtgärder som användarna dessutom är omedvetna om, är av en stor betydelse med tanke på dem som använder kommunikationsnät.

Också från rent konstruktiv synpunkt är frågan mångfacetterad när det gäller relationerna mellan å ena sidan dem som äger och innehar kommunikationsnät och å andra sidan myndigheterna. Den nya lagstiftningen skulle leda till att de som äger eller innehar kommunikationsnät och -tjänster genom allmän övervakning av dessa och även i samband med mer preciserade övervakningsåtgärder skulle ha vidare befogenheter (övervakningens omfattning) och kunna använda sådana medel som specialmyndigheterna för brottsbekämpning och brottsutredning, dvs. polisen inte med stöd av polislagen eller tvångsmedelslagen har tillgång till. När en konkret och individualiserbar brottsmisstanke i fråga om tillräckligt allvarliga brott uppkommer ger redan den gällande lagstiftningen motsvarande möjligheter. Det skulle uppstå problem med gränsdragningen mellan den nya och den gällande lagstiftningen i fråga om polisens befogenheter. Förslaget till ny 36 a § är sålunda inte problemfritt. Enligt den sista meningen i detaljmotiven till förslaget till 36 a § är bestämmelsen nödvändig, eftersom det redan nu i praktiken råder oklarhet om förundersökningsmyndighetens rätt att behandla individualiseringsuppgifter. Denna typ av motiveringar är inte helt sakliga eftersom det inte är fråga om oklarheter i den gällande lagstiftningen utan om att en polis som handlar under tjänsteansvar inte i samtliga fall kan ta emot och i brottsutredningar använda material som telebolagen har erbjudit men som polisen inte själv haft befogenhet att inhämta.

Lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (särskilt 3 kap.) innehåller redan nu vissa bestämmelser om förfarandet bl.a. vid behandling av identifieringsuppgifter. Lagen föreslås dessutom kompletterad med ett nytt 13 a § 3 mom. som avgränsar den persongrupp som avses i 13 a § 2 mom. samt med ett 4 mom. om meddelanden till dataombudsmannen. De nämnda bestämmelserna, liksom även förslaget till 13 a § 5 mom. och över huvud taget hela lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, handlar emellertid närmast om reglering av telebolagens och de aktörers som erbjuder tilläggsservice samt sammanslutningsabonnenternas egna skyldighe-

ter. Övervakningsmyndigheternas (exempelvis dataombudsmannens och Kommunikationsverkets) roll vid övervakningen är av en klart allmännare karaktär än polisens motsvarande befogenheter.

I 15 § i lagen om dataskydd vid telekommunikation föreskrivs om registrering av uppgifter om behandlingen. Även sammanslutningsabonnenter borde förpliktas att dokumentera behandlingen av identifieringsuppgifter. Lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin redogör i sin promemoria 9.6.2006, som hon gav under beredningen av detta utlåtande, mera i detalj och överskådligt för de procedurkrav som bör ställas även på behandlingen av identifieringsuppgifter hos sammanslutningsabonnenter. Syftet med kravet är att säkerställa att förfarandet vid behandlingen av identifieringsuppgifter är korrekt i alla sammanhang och att myndigheterna vid behov även i efterskott kan kontrollera övervakningsåtgärdernas laglighet. Jag hänvisar även till denna del till lagstiftningsrådet Wallins promemoria.

Wallin konstaterar även med åberopande av förarbetena till grundrättighetsreformen med fog att lagstiftarens uppgift är att precisera grundlagens allmänna bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Preciseringarna kan även påverka relationerna mellan enskilda aktörer. Enligt min uppfattning bör detta beaktas även vid lagberedningen. Det föreliggande lagförslaget gäller i väsentliga delar de privaträttsliga relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Beredningen av reformen

Internationell jämförelse

I propositionsutkastets punkt 2.2 (sid. 4) nämns i korthet varför det inte är ändamålsenligt att i detta sammanhang göra en sedvanlig internationell jämförelse. Därför har en sådan jämförelse inte tagits in i propositionsmotiveringen. Med beaktande av den aktuella lagstiftningens allmänna betydelse och tillämpningsområdets omfattning kan denna brist inte accepteras. Jag konstaterar vidare att passusen i avsnittet om att ändringsförslagen i huvudsak klart gäller det detaljerade nationella genomförandet av dataskyddsdirektivet och problem som kommit fram vid tillämpningen och tolkningen av den gällande nationella regleringen, varken är saklig eller trovärdig. För det första gäller lagreformen inte detaljer i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation utan till väsentliga delar fundamentala aspekter på denna lagstiftning (sammanslutningsabonnenternas rättigheter/kommunikationssekretess). För det andra är de frågor som aktualiseras i propositionsutkastet enligt min uppfattning inte renodlat nationella utan de berör juridiska problemkomplex som har samband med användningen av kommunikationsnät och -tjänster, inklusive olovligt brukande, kriminellt brukande, brukande i kriminellt syfte osv. Dessa frågor gäller självklart också alla andra länder där kommunikationsnäten och -tjänsterna i praktiken spelar en viktig roll i arbetslivet och för kommunikationen människor emellan.

Propositionen borde därför innehålla en jämförelse med lagstiftningen i andra länder, åtminstone när det gäller sådana för finländskt näringsliv relevanta länder som har ett grundrättighetssystem som påminner om vårt.

Hörande av ministerierna

I propositionsutkastets avsnitt 5.2 (s. 10) konstateras att utkastet till regeringsproposition har sänts på remiss till alla ministerier. För beredningen av detta utlåtande hörde jag mig för om de ministeriers yttranden som har den största tyngden med tanke på beredningen. Det kunde då konstateras att inget ministerium hade gett något yttrande om ärendet (den ovan nämnda promemorian från lagstiftningsrådet Wallin fanns hos kommunikationsministeriet). När frågan utreddes ytterligare kunde man konstatera att kommunikationsministeriets begäran om yttrande 21.4.2006 inte ens hade antecknats bland inkomna ärenden hos de viktigaste ministeriernas registraturer eller hos andra registreringsenheter för dokumenthantering. Eftersom en hel del andra yttranden kommit in har det uppenbarligen skett något misstag i samband med den elektroniska distributionen av begäran om yttrande till ministerierna. Trots detta borde man vid kommunikationsministeriet i slutskedet av remisstiden ha märkt att inte ett enda ministerium hade inkommit med yttrande och att man uppenbarligen inte ens hade fått e-postbekräftelser på att ministerierna fått begäran.

Med tanke på den generella betydelsen av de frågor som behandlas i mitt utlåtande och med tanke på lagens vida tillämpningsområde anser jag det nödvändigt och förenligt med normal beredningspraxis att samtliga ministeriers yttranden inhämtas om propositionsutkastet. De viktigaste ministerierna i detta sammanhang är

inrikesministeriet (polisen, gränsbevakningsväsendet, kommunförvaltningen), arbetsministeriet (arbetslivsreglering), finansministeriet (statens IT-verksamhet, staten som arbetsgivare) och justitieministeriet (dataskyddslagstiftningen, polisens befogenheter). De nämnda ministerierna har dessutom ett flertal till den föreslagna propositionen relaterade funktioner inom sina behörighets- och uppgiftsområden.

Av handlingarna framgår att propositionsutkastet efter den 21.4.2006 daterade begäran om yttrande har ändrats i många viktiga avseenden. Sålunda fanns exempelvis förslaget till 13 a §, som analyseras utförligt i detta utlåtande och i lagstiftningsrådet Wallins promemoria 9.6.2006, inte alls med i den version som sändes ut på officiell remiss.

Med tanke på att sedvanlig lagberedningspraxis bör iakttas anser jag med hänvisning till det som anförs ovan att kommunikationsministeriet skall höra andra ministerier om propositionsutkastet innan lagstiftningsprojektet fortskrider.

Vid kommunikationsministeriet har man gått in för att publicera inkomna yttranden på ministeriets webbplats, vilket gör dem tillgängliga för alla. Praxis är ny och värd att stödjas. Propositionsmotiveringen utformas emellertid med tanke på riksdagen som fattar lagstiftningsbeslutet samt för att kunna beaktas vid senare lagtillämpning. Särskilt när det gäller samhälleligt betydelsefulla propositionsmotiveringar med ett brett tillämpningsområde är det skäl att sammanfattningsvis även behandla de viktigaste referensgruppernas yttranden. Ett sådant koncentrerat avsnitt skulle även åskådliggöra de många juridiska gränsdragnings- och behörighetsfrågor som lyfts fram under beredningen av propositionsutkastet och som eventuellt kommer att aktualiserats vid lagtillämpningen.

Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 7.12.2006, dnr 26/31/05

ANHÄNGIGGÖRANDE AV ÄRENDET

Enligt 23 § 2 mom. i hovrättsförordningen, som reglerar hovrätternas övervakning av underställda domstolar, skall hovrätten underrätta justitiekanslern vid statsrådet om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Hovrättspresidenten underrättade justitiekanslersämbetet om att en tingsdomare enligt hovrättens utredning hade dröjt med rättskipningsavgöranden och med att sätta upp slutliga handlingar. Enligt vad presidenten uppgav fanns det dessutom oklarheter i den skriftliga utformningen av ett beslut i ett ansökningsärende. Beslutet gavs i skriftlig form först drygt två år efter att det givits i kansliet.

Biträdande justitiekanslern bad centralkriminalpolisen göra en förundersökning för att utreda tingsdomarens förfarande. Efter att undersökningen färdigställts utfördes åtalsprövning vid justitiekanslersämbetet.

Brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet

Av förundersökningen framgick att det i 21 ärenden som tingsdomaren skulle avgöra hade förekommit dröjsmål med att avkunna domen, utforma avkunnade avgöranden i skriftlig form samt sända handlingar i överklagade ärenden till hovrätten.

Den gemensamma nämnaren i tingsdomarens upprepade och likartade försummelser var vårdslöshet med att följa tidsfrister och med att utan dröjsmål vidta de åtgärder som avgörandet förutsatte efter avkunnandet. Det var frågan om en helhet som bestod av ett flertal enskilda försummelser och som sammantaget kränkte förtroendet för rättskipningen. Biträdande justitiekanslern ansåg att det förelåg grund för att pröva försummelserna i straffrättsligt hänseende som en helhet och inte som enskilda gärningar.

Dröjsmålen med att ge avgöranden och sköta formaliteterna efter avgörandena var anmärkningsvärt långa. Tingsdomarens försummelser hade i flera fall lett till dröjsmål med att få överklagade avgöranden till domstolen för behandling. Parterna hade förorsakats extra besvär med att tvingas göra förfrågningar om hur ett ärende framskred samt lämna in ansökningar om förlängning av tiden för överklagande. Dröjsmålen med att utforma skriftliga domar och därpå följande dröjsmål med att hantera domsluten i tekniskt hänseende hade bidragit till dröjsmålen med verkställigheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de upprepade försummelserna undergrävde förtroendet för rättskipningen. I de enskilda fallen äventyrade de dessutom rätten att i enlighet med grundlagens 21 § 1 mom. på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsdomaren av vårdslöshet brutit mot sin tjänsteplikt i enlighet med de bestämmelser som gällde för tjänsteutövningen. Med beaktande av gärningens menlighet och skadlighet och andra omständigheter som hade samband med den kunde gärningen inte bedömd som en helhet anses ringa på det sätt som avses i strafflagens 49 kap. 10 §.

Brott mot tjänsteplikt

I ett ansökningsärende som gällde en förfallen skuldsanering hade tingsdomaren givit en kanslidom trots att yrkandena redan hade avgjorts genom en lagakraftvunnen dom som tingsdomaren avkunnat redan två år tidigare. Tingsdomaren hade därmed avgjort svarandens yrkanden två gånger. Kanslidomen avvek delvis från tingsdomarens tidigare dom.

En domstol får inte avgöra en parts yrkanden flera gånger och inte heller ändra en lagakraftvunnen dom, om det inte rör sig om uppenbara skriv- eller räknefel eller andra därmed jämförliga, klara rättelser av fel eller kompletteringar av domen.

Tingsdomaren kränkte genom sitt förfarande den beständighet som kan förväntas av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Ett sådant förfarande är ägnat att leda till ohållbara situationer, exempelvis när det gäller verkställighet av domstolsavgöranden och behandling av avgöranden.

Tingsdomarens lagstridiga förfarande tangerade domstolsverksamhetens kärnområde, dvs. innehållet i rättskipningsavgörandena. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning äventyrade förfarandet på ett allvarligt sätt förtroendet för rättskipningen.

Missbruk av tjänsteställning

Efter att tingsdomaren givit den i punkt 3 nämnda kanslidomen gav han den dom som han givit i samma ärende drygt två år tidigare en skriftlig utformning som i väsentliga avseenden skiljde från den avkunnade domen.

Det nya innehåll som tingsdomaren gav sitt avgörande, dvs. att det endast hade avkunnats ett partiellt avgörande i målet, motsvarade bättre innehållet i den kanslidom som tingsdomaren givit två år efter avkunnandet av domen, som gällde samma krav. Det motsvarade dessutom den förklaring som tingsdomaren, i strid med det faktiska händelseförloppet, gav hovrätten i samband med dess inspektion av tingsrätten. Utifrån förundersökningsmaterialet kan man inte finna någon annan godtagbar förklaring till tingsdomarens förfarande än att tingsdomaren på detta sätt försökte dölja sitt ovan i 3 punkten beskrivna brottsliga förfarande för att undvika de menliga påföljderna av detta.

Tingsdomarens förfarande måste i straffrättsligt hänseende bedömas mot bakgrunden av rekvisitet för missbruk av tjänsteställning. Enligt detta rekvisit gör sig den skyldig till missbruk av tjänsteställning som i egenskap av tjänsteman i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden.

Ett domstolsavgörande ska i sin skriftliga form motsvara det avkunnade beslutet. Domstolen har inte rätt att i efterskott ändra innehållet i ett avkunnat avgörande så att det blir ett partiellt avgörande, genom att stryka en del av avgörandet i samband med den skriftliga utformningen. Genom att förfara på detta sätt bröt tingsdomaren mot de bestämmelser som ska iakttas i tjänsteutövningen.

I den juridiska litteraturen har det konstaterats att den nytta som nämns i brottsrekvisitet för missbruk av tjänsteställning inte nödvändigtvis behöver vara av ekonomisk karaktär och att möjligheten att undgå menliga påföljder helt klart kan betraktas som en nytta. Till stöd för denna tolkning hänvisas till fallen HD 1959 II 44, HD 1963 II 98 och HD 20.3.1979 nr 434, där tjänstemän ansågs skyldiga till tjänstebrott i uppsåtligt vinningssyfte enligt den tidigare tjänstebrottsregleringen på grund av att de ändrat innehållet i handlingar eller dolt dem för att undgå påföljder av ett tidigare fel.

Genom sitt förfarande kränkte tingsdomaren på det sätt som beskrivs i punkt 3 den beständighet som kan förväntas av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Förfarandet kunde leda till en ohållbar situation bl.a. vid verkställigheten av domstolsavgöranden och behandlingen av överklagade avgöranden. Tingsdomarens ohederliga förfarande kränkte domstolsverksamhetens kärnområde. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett förfarande där en domare för att dölja ett fel förvanskar innehållet i ett avkunnat rättskipningsavgörande innebär att denne på ett ytterst allvarligt sätt äventyrar förtroendet för rättskipningen.

ÅTGÄRD

På grund av de ovan nämnda gärningarna beslöt biträdande justitiekanslern att åtal skulle väckas mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, brott mot tjänsteplikt och missbruk av tjänsteställning.

8 Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Det sammanlagda antalet ärenden som behandlades 2006

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2006	
ärenden som inkommit 2002	1
ärenden som inkommit 2003	24
ärenden som inkommit 2004	206
ärenden som inkommit 2005	532
Sammanlagt	763
Klagomålsärenden som väcktes 2006	1273
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2006[1]	740
Förvaltningsärenden som väcktes 2006	31
Sammanlagt	2044
Av de anhängiga ärendena slutbehandlades 2006	2104
Till följande år överfördes	
av de ärenden som inkommit 2004	7
av de ärenden som inkommit 2005	179
av de ärenden som inkommit 2006	523
Sammanlagt	709

Tillsynen över statsrådet

Sammanträden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	70
2) Presidentföredragning	36
Behandlade ärenden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	1709
2) Presidentföredragning	831
Granskade protokoll	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	65
2) Presidentföredragning	36

Klagomål

Klagomål som inkom 2006	1273
Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier	
1) statsrådet eller ministerier	91
2) allmän domstol, brottmål	74
3) allmän domstol, övriga ärenden	100
4) förvaltningsdomstol	35
5) specialdomstol	17
6) åklagarmyndighet	68
7) polismyndighet	195
8) utsökningsmyndighet	30
9) fångvårdsmyndighet	8
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	12
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	47
13) försvarsförvaltningsmyndighet	0
14) skattemyndighet	27
15) annan finansmyndighet	32
16) undervisningsmyndighet	25
17) jord- och skogsbruksmyndighet	17
18) kommunikationsmyndighet	13
19) handels- och industrimyndighet	2
20) socialmyndighet	132
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	71
22) arbetsmyndighet	32
23) miljömyndighet	20
24) kommunal myndighet	159
25) kyrklig myndighet	5
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	82
27) advokater och offentliga rättsbiträden	111
28) brott, enskilda personer	2
29) privaträttsliga ärenden	14
30) övriga ärenden	74
Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt [2]	1496

[1] Innefattar de ärenden som väckts på grund av granskningen av straffdomar

[2] I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

Klagomål avgjorda 2006	1314

De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier

1) statsrådet och ministerier	86
2) allmän domstol, brottmål	68
3) allmän domstol, övriga ärenden	114
4) förvaltningsdomstol	40
5) specialdomstol	21
6) åklagarmyndighet	69
7) polismyndighet	209
8) utsökningsmyndighet	32
9) fångvårdsmyndighet	9
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	10
11) utrikesförvaltningsmyndighet	3
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	51
13) försvarsförvaltningsmyndighet	2
14) skattemyndighet	26
15) annan finansmyndighet	28
16) undervisningsmyndighet	31
17) jord- och skogsbruksmyndighet	17
18) kommunikationsmyndighet	9
19) handels- och industrimyndighet	4
20) socialmyndighet	143
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	80
22) arbetsmyndighet	34
23) miljömyndighet	22
24) kommunal myndighet	143
25) kyrklig myndighet	7
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	89
27) advokater och offentliga rättsbiträden	117
28) brott, enskilda personer	2
29) privaträttsliga ärenden	18
30) övriga ärenden	71
Sammanlagt [3]	1555

Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett

1) anmärkning	4
2) framställning	2
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	96
4) annat ställningstagande	23
5) annan åtgärd	13
6) korrigering eller rättelse under behandlingen	7
7) inget felaktigt förfarande konstaterat	612
Sammanlagt	757

Klagomål som avvisats utan prövning [4]

1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	125
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	184
3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	52
4) överfördes till riksåklagaren	5
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	18
6) överfördes till behörig myndighet	7
7) var så oklart att det inte kunde prövas	64
8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	84
9) gällde över fem år gammalt ärende	21
Sammanlagt	560

Myndigheters initiativ

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	35
2) övriga myndigheter	12
Sammanlagt	47

Åtgärder

1) anmärkning	0
2) skriftligt utlåtande	29
3) annat ställningstagande	4
4) annan åtgärd	6
5) korrigering eller rättelse under behandlingen	0
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	10
7) meddelande av uppfattning eller anvisning	0

Ärenden som avvisats utan prövning

1) anhängigt hos en behörig myndighet	1
2) överfördes till behörig myndighet	1
3) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	2
Sammanlagt	53

[3] I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

[4] I allmänhet har i dessa fall givits ett skrifligt svar

Övervakning av domstolar

Straffdomar som inkommit för granskning	6095
1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar	145
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	14
3) brottsanmälningar som inkommit från polisen	18
4) meddelanden från riksåklagarämbetet	0
5) meddelanden från åklagarämbeten	2
Sammanlagt	179

Åtgärder	
1) skriftligt utlåtande	6
2) annat ställningstagande	0
3) åtal	2
4) anmärkning	8
5) meddelande av uppfattning eller anvisning	56
6) inget felaktigt förfarande konstaterat	0
7) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	117
Avvisade utan prövning	
1) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	1
Sammanlagt	189

Övervakning av advokater

1) tillsyns- och arvodestvistärenden	447
2) annan övervakning av advokater	19
Sammanlagt	466

Prövade	
1) meddelande av uppfattning eller anvisning	0
2) annan åtgärd	0
3) skriftligt utlåtande	3
4) annat ställningstagande	2
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	460
Avvisade utan prövning	
1) överförts till Finlands Advokatförbund	3
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	0
Sammanlagt	468

Egna initiativ och inspektioner

1) egna initiativ	13
2) inspektioner	35
Sammanlagt	48

Åtgärder	
1) framställning	1
2) meddelande av uppfattning eller anvisning	3
3) annan åtgärd	1
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	6
5) inspektion eller annat besök hos myndighet	33
6) annat ställningstagande	2
7) anmärkning	1
Sammanlagt	47

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 stånd-

punkt 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 återtas.

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 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller:

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006) samt militära rättegångar; (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 besvären.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärsärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

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 hänför sig till Europeiska unionen,
8) övervakning av advokater,
9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
10) principiella och vittsyftande frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,
4) extraordinärt ändringssökande, samt
5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §
Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna, informatören och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerar personalsekreteraren.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §
Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller
1) övervakning av statsrådet,
2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,
3) övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena,
4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,
5) nationell beredning av ärenden som 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 §
Vaktmästerichefen

Vaktmästerichefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästerichefen än förman för expeditionsvakten 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 beslutet 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 gällande 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 inkomma 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 justitie-kanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildnings-programmet 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 2006

Sidan

Advokat
– övervakning 148
– utlåtande om vägledande regler 151
– jäv 152

Arbetarskydd
– utlåtande om ministeriernas behörighetsförhållanden 117
– utlämnande av handling 125
– avgifter för studerandes personliga skyddsutrustning 137

Arbete
– utlåtande om skötseln av sysselsättningen i Lappland 128
– en arbetskraftsbyrås förfarande 129
– arbetskraftsbyråernas platsannonser 129

Arbetspension
– utlåtande om inriktningen av ålderspensionsansvar 114

Avliden
– hantering av egendom 136
– jordfästningspraxis 45, 146

Barn
– motivering av beslut om omhändertagande 45, 140

Begravning
– jordfästning 45

Beredskapslag
– förslag till en ny beredskapslag 55

Besvärsanvisning
– bygglov 145

Bevismaterial
– ljudupptagning 70

Bibliotek
– avlägsnande av utställning 46, 137

Sidan

Bilskatt
– handläggningstider 49
– motivering av bilskattebeslut 50

Bindningar
– uppgifter om bindningar och förmögenhet 23

Biträde
– rätten att välja biträde 48, 88, 89

Byggande
– utvidgning av svinhus 145

Digitala tv-sändningar
– övergångstid 111

Direktiv
– nationellt genomförande 110
– livförsäkringsdirektivet 117

Domaransvar
– utveckling av formerna för genomförandet av domaransvaret 62

Domslut
– noggrannhet vid upprättande 77

Dövblind person
– resande 43, 111

Elektronisk kommunikation
– utlåtande om ett förslag till ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation 110, 175

Elevvård
– utlåtande om lagstiftningsreform 120

Enskild väg
– en förrättningsingenjörs förfarande 109
– en förrättningsingenjörs underlåtenhet 109
– ett vägdistrikts förfarande 112

Sidan

Examen
– studentexamensavgift 105

Fastighetsskatt
– befrielse från 134

Fiskerihushållning
– fiskevårdsskyldighet 108, 167

Folkpensionsanstalten
– felaktiga råd 50
– behandlingstid 50, 124
– förfarandet i ett arbetslöshetsärende 124

Fordringsmål
- utlåtande om behandlingen av ostridiga fordringsmål 63

Förmansuppgifter
– befrielse från 106

Försvaret
– utlåtande om det frivilliga försvaret 94

Försvarsmakten
– utlåtande om revidering av lagen om försvarsmakten 98

Försäkringsdomstolen
– undanröjande av beslut 73, 163

Försäkringsgaranti
– utlåtande om försäkringsgaranti under undantagsförhållanden 113

Förundersökning
– motivering 48, 88
– inleddes inte 84
– avslutande 85
– avbrytande 85
– polisens befogenheter 86
– slutyttrande 87
– dröjsmål 90
– förundersökningsbiträdes behörighet 48, 88, 89

Förvaltningsdomstol
– behandlingstiden i ett besvärsärende 69, 70
– hantering av ansökan 49, 70
– färdtjänst enligt handikappservicelagen . 72, 161

Fängelsestraff
– lagtillämpning 75, 77

Sidan

Grundläggande och mänskliga rättigheter
– tillsyn 37
– meritjämförelse vid tjänstetillsättning 43
– en dövblind persons rätt att resa 43
– jämlikheten vid avvecklingen av en understödskassa 43
– säkerhetsvisitation 44
– en tingsrätts förfarande 44
– motivering av beslut om omhändertagande 45
– kyrkoordningen och jordfästningspraxis 45
– avlägsnande av en utställning i ett bibliotek 46
– utkomststöd 46
– besvärsanvisning 46
– missbruk av tjänsteställning 47
– häktningsförhandlings offentlighet 47
– preskription av åtalsrätt 47
– jäv för en nämndeman 47
– felaktigt förfarande 47
– motivering 48
– handläggningsavgift 48
– dröjsmål med behandling 48
– rätten att välja biträde 48
– språkbruk 49
– förbud att under en tid använda IT-tjänster 50
– felaktiga råd 50
– bemötande av en kund 50
– dröjsmål med utlämnande av uppgifter .. 50
– färdtjänst för handikappade 50
– motivering av negativa visumbeslut 51
– begränsning av rätten att anföra klagomål 51
– anteckning om ett barns religiösa ställning 52

Grundtrygghetsnämnd
– dröjsmål med utlämnande av uppgifter .. 50, 138

Gårdsstöd
– gårdsstödssystemet 27, 109

Handikappservice
– färdtjänst 78, 125, 139

Handling
– skyldighet att lämna ut 78, 125, 139
– förkommen 86
– omsorgsfullhet 87, 139
– dröjsmål 50, 122, 138

Sidan
– skyldighet att besvara 125, 131
– överföring av ärende..... 135
– försummelse att sända..... 65
– separat beslut 125

Handläggningsavgift
– betalningstid 48, 69

Högsta domstolen
– framställningar om återbrytande 44,73

IT
– användarnamn 50, 106

Jämlikhet
– sammansättningen av oljeskyddsfondens styrelse 29

Jäv
– minister 28
– biträde..... 48, 70
– lagman 72
– studentexamensnämnden 105
– granskning av räkningar..... 107
– kommundirektör 134

Klagomål, rätten att anföra
– begränsning av en tjänstemans rätt att anföra klagomål..... 51, 131, 154
– bemötande 130

Lagman
– felaktigt förfarande 47, 65

Läkare
– vårdbeslut 142
– hembesök 50, 142
– förpassning till vård 143
– en jourpolikliniks förfarande 144

Läkarhelikopter
– tryggande av verksamheten 28

Natura 2000 -programmet
– val av områden..... 132

Nödcentral
– en nödcentrals verksamhet..... 92

Nämndeman
– åtalsprövning med anledning av misstänkt tjänstebrott 47, 65, 172

Oavhängighet
– sakkunnigas oavhängighet 123

Offentlighetslagen
– utlämnande av uppgifter om lantbruksstöd 108

Offentligt rättsbiträde
– skriftligt beslut om rättshjälp 79
– en handlings offentlighet 79

Omhändertagande
– motivering av beslut 45, 140

Patient
– vård..... 142
– en jourpolikliniks förfarande 144

Personuppgift
– namnet i ett beslut..... 134, 158
– sammanställning av arbetssökandes personuppgifter 136

Planläggning
– Egentliga Tavastlands landskapsplan 32
– en stads förfarande..... 145

Polis
– säkerhetsvisitation..... 44, 83
– motivering av beslut om gripande 49, 87
– korrekt tjänstespråk 49, 88
– förslag till ändring av polisförvaltningslagen 82
– undersökning av misstänkt polisbrott 86
– husrannsakan..... 90
– förhör med en berusad person..... 91
– förpassning till vård 143

Religion
– begravning..... 45, 146
– anteckning om ett barns religiösa ställning..... 52, 64, 83, 92

Republikens president
– befogenheter enligt beredskapslagen 59

Rådgivning
– en prövningsnämnds rådgivningsskyldighet..... 135

Sidan

Rättegång
– offentlighet ... 47, 68

Sexualbrott
– utlämnande av rättegångshandlingar ... 67

Skadestånd
– åklagarens skyldighet att driva målsägandes skadeståndsanspråk ... 77

Skattestyrelsen
– elektronisk kommunikation ... 103

Skatteverk
– bristfällig skattedeklaration ... 49, 103
– användning av beskattningsuppgifter ... 103
– bouppteckningsinstrument ... 103

Skogscentral
– tilläggsbudget ... 27

Skolhälsovård
– genomförande ... 121

Skuldsanering
– val av hyresgäster ... 146

Socialombudsman
– utvecklande av systemet ... 121
– lämnande av uppgifter ... 135

Socialväsende
– hembesök ... 50, 142
– färdtjänst för handikappade ... 50, 138, 141

Språk
– en tjänstemans språkbruk ... 49, 88, 126
– språket på flygbiljetter ... 110, 112

Statsfördrag
– ett ministeriums förfarande ... 22

Statsminister
– ställning och uppgifter i krishanteringssituationer ... 20

Statssekreterare
– arbetsgrupp ... 28
– statssekreterare som utnämns för ministerns mandatperiod ... 30

Sidan

Stängsel
– renstängsel ... 108

Säkerhetsteknikcentralen
– bedömning av säkerhetsrisker ... 112

TE-central
– förfarandet i ett investeringsstödsärende 109

Tjänst
– motivering av utnämningsbeslut ... 20
– tillsättning ... 79
– utnämningspromemoria ... 92
– meritjämförelse ... 105, 106
– beredning av utnämningsärende ... 127
– tjänster som specificeras i statsbudgeten. 127
– motivering och yttrande till medierna ... 146

Tullen
– behandlingstiderna för bilbeskattningsärenden ... 49, 104
– motivering av bilskattebeslut ... 50, 104

Tvångsmedelslagen
– ändring av lagen ... 62
– DNA-profil ... 62

Undantagsförhållanden
– utlåtande om försäkringsgaranti under undantagsförhållanden ... 113

Understödskassa
– avveckling av verksamheten ... 43, 122

Universitet
– användarnamn för datatrafik ... 50, 106

Upphandlingsbeslut
– motivering av beslut ... 134

Uppehållstillstånd
– status ... 130

Utbildningsstyrelsen
– organisationsreform ... 23

Utkomststöd
– dröjsmål med behandling ... 46, 138
– bemötande av en klient ... 50, 138

Utlänningslagen
– utlåtande om en proposition ... 83

Sidan

Visum
– motivering av beslut 51
– behandling av visumansökningar 51, 54

Vägdistrikt
– enskild väg 112

Värnplikt
– utlåtande om totalrevidering av värnpliktslagen..... 95

Övervakningen av domstolarna
– lagligheten i verksamheten 155

Sidan

Åland
– meritjämförelse 43, 146
– överklagande..... 46
– landskapslagar 63, 147
– bygglov..... 147

Åtalsförordnande
– med anledning av tjänstebrott 47, 65, 186

Åtalsrätt
– preskription 47, 65, 66, 75

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2006

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	Hiekkataipale, Risto, vicehäradshövding
Referendarieråd	Snellman, Jorma, vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	Leskinen, Marja, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Groop-Bondestam, Janina, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Pietarinen, Päivi, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Ahotupa, Eeva, vicenotarie
	Mattila, Henri, magister i administrativa vetenskaper (tjänstl.)
	Huppunen, Johanna, juris kandidat

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Liusvaara, Harri, vicehäradshövding
Referendarieråd	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
	Vasenius, Heikki, 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
	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding
	Löfman, Markus, juris licentiat, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
	Mänttäri, Anu, vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Avdelningssekreterare	Tuomikko, Helena, vicenotarie
	Kannisto, Miia, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Heikkola, Heli, juris kandidat

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Historiker	Seppinen, Ilkka, politices doktor
Personalsekreterare	Virkkunen, Marjukka, vicenotarie
Informatör	Kukkanen, Krista, filosofie magister
Informatiker	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofie kandidat
ABD-planerare	Kulppi, Marko, datanom
Registrator	Heimola, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
	Hanweg, Riitta
	Savela, Sari
Vaktmästerichef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Järvinen, Kari
Vaktmästare	Rosendahl, Markku (tjänstl.)
	Isotalo, Thomas

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Besöksadress: Snellmansgatan 1 A, HELSINGFORS
Postadress: PB 20, 00023 STATSRÅDET
Telefon: 09 160 23950 (registratur)
Telefax: 09 160 23975
E-post: registratur@okv.fi (registratur)
Internet: www.okv.fi

ISSN 0356-3219