

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET BERÄTTELSE

FÖR ÅR 2007



HELSINGFORS 2008

B 16/2008 rd

JUSTITIEKANSLERNS I STATSRADET

BERÄTTELSE

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

AVGIVEN
FÖR ÅR 2007



HELSINGFORS 2008

ISSN 0356-3219

EDITA PRIMA AB, HELSINGFORS 2008

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i Finlands grundlag överlämnar jag vördsamt till riksdagen och statsrådet berättelsen om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2007.

Justitiekansler Paavo Nikula beviljades på grund av sjukdom tjänsteledighet från justitiekanslersuppgifterna 30.1–30.6.2007. Han gick i pension 1.7.2007.

Biträdande justitiekansler var under verksamhetsåret juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka, som skötte justitiekanslersuppgifterna då justitiekanslern hade förhinder. Jonkka utnämndes till justitiekansler från början av juli. Till ny biträdande justitiekansler från början av juli utnämndes juris licentiat, LL.M, vicehäradshövding Mikko Puumalainen som skötte justitiekanslersuppgifterna då justitiekanslern hade förhinder. Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet, vicehäradshövding Nils Wirtanen som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte under verksamhetsåret biträdande justitiekanslerns uppgifter i sammanlagt 216 dagar. Han beviljades på egen begäran befrielse från ställföreträdaruppdraget 1.10.2007. Referendarierådet, avdelningschef Risto Hiekkataipale förordnades från samma datum till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Han var under året ställföreträdare i sammanlagt 39 dagar. Efter de utlåtanden och avgöranden som tagits in i berättelsen har antecknats beslutsfattarens initialer (Paavo Nikula PN, Jaakko Jonkka JJ, Mikko Puumalainen MP, Nils Wirtanen NW, Risto Hiekkataipale RH).

Helsingfors den 31 mars 2008

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

I denna berättelse redogörs för justitiekanslerns verksamhet huvudsakligen utgående från de olika verksamhetsformerna. I de olika avsnitten av berättelsen ges en allmän översikt av respektive sektor och redogörs 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 mänskliga rättigheterna tillgodoses. Före avsnittet om laglighetskontrollen av statsförvaltningen har i berättelsen tagits in vissa av justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns beslut och ställningstaganden som anses ha allmän och principiell betydelse. I följande avsnitt behandlas statsförvaltningen indelad enligt ministeriernas ansvarsområden. Efter avsnitten om statsförvaltningen följer ett avsnitt om laglighetskontrollen av den kommunala och övriga självstyrelsen. Ett avsnitt handlar om övervakningen av advokatväsendet.

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 ämbetet.

Kanslichef *Nils Wirtanen*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
Till Riksdagen och Statsrådet	3		
1 Allmänt	9		
Uppgifter.....	9		
Övervakningen av statsrådet	9		
Utlåtanden.....	9		
Övervakningen av de grundläggande mänskliga rättigheterna	9		
Åklagaruppgifterna.....	10		
Prövning av klagomål.....	10		
Granskning av straffdomar	10		
Övervakningen av advokaterna	10		
Uppgiftsfördelningen mellan justitie- kanslern och justitieombudsmannen	11		
Sifferuppgifter	11		
Internationellt samarbete och besök	11		
Annan verksamhet.....	12		
Ekonomi	12		
Utbildning	12		
Kommunikation.....	12		
Organisation och personal	13		
2 Justitiekanslern i statsrådet.....	14		
Allmänt	14		
Republikens president och statsrådet	16		
Granskning av föredragningslistor.....	16		
Granskningsobjekt.....	17		
Statsrådsövervakningen i EU-ärenden ..	19		
Vissa avgöranden som har samband med granskningen.....	20		
Ställningstaganden i form av utlåtanden och promemorior.....	23		
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott.....	41		
3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna	46		
Allmänt	46		
Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	46		
Grundrättighetssystemets utveckling under år 2007.....	47		
		Hur det internationella systemet för mänskliga rättigheter utvecklats under år 2007	47
		Avgöranden av tillsynsorganen för mänskliga rättigheter	48
		Synpunkter på tillsynen över de grund- läggande och mänskliga rättigheterna nu och i framtiden.....	49
		Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet	50
		Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna	52
		Allmänna synpunkter	52
		Uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	53
		Avgöranden	54
		4 Ställningstaganden av mera vittgående betydelse	61
		Laglighetskontroll av myndighetsför- farande	61
		Översyn av systemet för sjuktransporter och akutvård	65
		Förbättrad uppföljning av systemet med sjuktransport och akutvård	70
		Hur skolhälsovården förverkligas	71
		Ändring i kommunindelning – införlivan- de av delar av Vanda och Sibbo med Helsingfors	78
		Fråga om ministrars jäv	82
		Sjöfartsverkets förfarande i ett lotsnings- ärende.....	85
		Åtalsprövning som gällde en tingsdomare .	90
		5 Laglighetskontroll av statsförvaltningen	93
		Riksdagens ansvarsområde	93
		Republikens presidents kanslis ansvars- område	93
		Statsrådets kanslis ansvarsområde	93
		Allmänt.....	93
		Utlåtande.....	93

	Sida		Sida
Utrikesministeriets ansvarsområde	94	Avgöranden	132
Allmänt.....	94	Ministeriet	132
Utlåtanden och framställningar	94	Fordonsförvaltningscentralen	132
Justitieministeriets ansvarsområde	95	Kommunikationsverket	132
Allmänt.....	95	Handels- och industriministeriets ansvars-	
Utlåtanden och framställningar	96	område	133
Avgöranden	99	Allmänt.....	133
Domstolar	99	Avgöranden	133
Granskning av straffdomar.....	105	Ministeriet	133
I samband med granskningen av straff-		Centralhandelskammaren.....	133
domar gjorda framställningar om åter-		Social- och hälsovårdsministeriets ansvars-	
brytande	110	område	134
Åklagare	110	Allmänt.....	134
Utsökning.....	111	Utlåtande.....	135
Fångvårdsväsendet	112	Avgöranden	135
Inspektion inom ansvarsområdet	112	En arbetslöshetskassa	135
Inrikesministeriets ansvarsområde	112	Arbetsarkydd.....	135
Allmänt.....	112	Länsförvaltningen	136
Avgöranden	113	Patientsäkerhetscentralen	136
Polisväsendet	113	Arbetsministeriets ansvarsområde	137
Räddningsväsendet.....	122	Allmänt.....	137
Utlänningsförvaltningen.....	122	Utlåtande.....	137
Inspektioner inom ansvarsområdet	123	Avgöranden	138
Finansministeriets ansvarsområde	123	Arbetskraftsservice	138
Allmänt.....	123	Inspektion inom ansvarsområdet	138
Utlåtanden och framställningar	123	Miljöministeriets ansvarsområde	138
Avgöranden	125	Allmänt.....	138
Skatteförvaltningen	125	Avgöranden	138
Tullförvaltningen	126	Regionala miljöcentraler.....	138
Statskontoret	127	6 Laglighetskontrollen av kommunalförvalt-	
Finlands Bank	127	ningen och övriga självstyrelsesamfund	139
Undervisningsministeriets ansvarsområde ...	128	Allmänt	139
Allmänt.....	128	Kommunalförvaltningen	140
Avgöranden	128	Den allmänna förvaltningen	140
Ministeriet	128	Utbildningsförvaltningen.....	141
Undervisningsförvaltningen	128	Social- och hälsovårdsförvaltningen.....	141
Inspektion inom ansvarsområdet	129	Socialservice.....	144
Jord- och skogsbruksministeriets ansvars-		Länsstyrelserna	144
område	129	Miljöförvaltningen	145
Allmänt.....	129	Ålands självstyrelse.....	147
Utlåtande.....	129	7 Tillsyn över advokatväsendet	149
Avgöranden	130	Allmän översikt	149
Fiskeri-, vilt- och renhushållning mm.	130	Medlemskap i Advokatförbundet	149
TE-centralen.....	130	En advokats förpliktelser samt god	
Inspektion inom ansvarsområdet	131	advokatsed	149
Kommunikationsministeriets ansvars-		Tillsynsärenden	149
område	131	Tillsynssystemet	149
Utlåtande.....	131		

	Sida		Sida
Tillsynssystemets funktion	150	BILAGOR 1–6:	156
Disciplinära påföljder	150	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitie-	
Uppgifter från de allmänna åklagarna ..	151	kanslern och justitiekanslersämbetet.....	164
Justitiekanslerns övervakning	151	SAKREGISTER 2007.....	169
Bestämmelserna och övervakningsför-		Personalen vid justitiekanslersämbetet	
farandet	151	31.12.2007.....	173
Klagomål över advokaters förfarande...	151		
Inledande av tillsynsförfarande	152		
8 Statistiska uppgifter om justitiekanslers-			
ämbetets verksamhet	153		

1 Allmänt

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 ingår 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 ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid presidentföredragningen i statsrådet. Justitiekanslerns närvaro är dock ingen rättslig förutsättning för statsrådets och presidentens beslutsfattande. I praktiken är justitiekanslern eller hans ställföreträdare alltid närvarande vid dessa sammanträden.

I grundlagen och i lagen om justitiekanslern i statsrådet, som i vissa avseenden kompletterar grundlagen, föreskrivs om de åtgärder som justitiekanslern kan vidta i samband med övervakningen. I praktiken är det främst fråga om förhandsövervakning som går till så att justitiekanslern före statsrådets allmänna sammanträde

och före presidentföredragningarna granskar föredragningslistorna, dvs. förslagen till avgörande jämte bilagor. Övervakningen omfattar också de skrivelser i EU-ärenden som statsrådet sänder till riksdagen. Beredningen av dessa ärenden sköts av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden.

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

Utlåtanden

Justitiekanslerns utlåtanden är nära förknippade med övervakningsuppgiften. Enligt grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Begäran om utlåtande kommer ofta direkt från ministerierna. 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 laglighetskontrollens synpunkt.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagen ska 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 prövar på eget initiativ.

I fråga om de mänskliga rättigheterna baserar sig övervakningen på de internationella människorättskonventionerna som är bindande för Finland. Här avses särskilt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande

gande 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 egen 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 domare för tjänstebrott fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Hovrätten ska 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 misstankar om att domare begått tjänstebrott behandlas i avsnitt 5, s. 95.

Som högsta åklagare ska riksåklagaren bl.a. svara för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för övervakningen av åklagarna. Klagomålsärenden som har samband med riksåklagarens uppgifter överförs till riksåklagaren för behandling. Under verksamhetsåret överfördes 3 klagomålsärenden.

Prövning 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 2007 inkom sammanlagt 1 352 klagomål.

Justitiekanslern ska 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. Den utredning inhämtas som justitiekanslern anser behövlig.

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 2007 avvisades med stöd av denna bestämmelse 27 klagomål.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet också ta emot enskilda personers telefonförfrågningar i olika typer av ärenden. De ställde frågor i sina egna ärenden och 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 till vilken myndighet eller instans ärendet hör. 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 ska justitiekanslern granska de straffdomar som anmäls till justitiekanslersämbetet. För granskningen ska till ämbetsverket sändas doms- och verkställighetshandlingar. I berättelsens avsnitt om domstolarnas verksamhet, på s. 105, 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 7 redogörs för övervakningen av advokaterna.

Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen

I lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. uppgiftsfördelningslagen) föreskrivs om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen.

I lagen räknas de ärenden upp som justitiekanslern överför till justitieombudsmannen om han inte av särskilda skäl anser det vara ändamålsenligt att saken avgörs vid justitiekanslersämbetet. Ärenden som i regel överförs är sådana som gäller: 1) försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet och de fredsbevarande styrkorna samt militära rättegångsärenden, 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedslagen samt tagande i förvar och annat frihetsberövande, 3) fängelser och andra 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 51 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 8 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2006).

Under verksamhetsåret inkom 1 352 (1 273) och avgjordes 1 275 (1 314) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 11 (13) ärenden till prövning, medan 103 (145) ärenden inleddes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 123 (145) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (738) var 17 % (19 %). Enligt en utredning som gjordes år 2007 var mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden ca 6 (6) veckor och den genomsnittliga tiden ca 27 (23) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar ledde 39 ärenden till åtgärder. Sammanlagt 6 264 straffdomar granskades.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 45 (35).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 844 (709) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamhetsåret finns i avsnitt 8.

Internationellt samarbete och besök

Internationellt samarbete

Medlemmar av petitionsutskottet vid Tjeckiens deputeradekammare bekantade sig 31.5.2007 med justitiekanslersämbetets verksamhet under ledning av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka.

En delegation under ledning av vice generalsekreteraren för den taiwanesiska myndigheten Control Yuan, Chi-hsiung Chen, besökte justitiekanslersämbetet 21.8.2007. Control Yuan är Taiwans högsta myndighet i ärenden som gäller tjänsteåtal, misstankar mot myndigheter samt statlig revision.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen presenterade 10.10.2007 justitiekanslersämbetets verksamhet för en kinesisk delegation.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen deltog 22–23.10.2007 i ett möte som styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter höll i Wien.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter Thomas Hammarberg samtalande 3.12.2007 med justitiekansler Jaakko Jonkka och biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen.

Estlands regionminister Vallo Reimaa med följande träffade justitiekanslersämbetets ledning 18.12.2007.

Besök från justitiekanslersämbetet

Justitiekansler Jaakko Jonkka deltog i Rättspolitiska föreningen Demla rf:s sommarsemina-

rium i Lahtis 11.8.2007. Han höll ett föredrag om laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet (Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonasta). Ett sammandrag av föredraget kan läsas på s. 61.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen talade 25.10.2007 vid Mannens Linje -projektets avslutande seminarium.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen deltog 8.11.2007 i en av justitieministeriet ordnad diskussion om jämlikhet.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen höll 9.11.2007 ett inledningsanförande vid Suomalainen lakimiesyhdistys IX rättskultur-dag.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen föreläste 13.11.2007 i gymnasiet Ressu.

Annan verksamhet

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2007 anvisades för ämbetsverkets omkostnader sammanlagt 2 847 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 2 294 929 euro för löner. För övriga omkostnader användes 545 464 euro. De största utgiftsposterna var 235 375 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 32 075 euro för tryckningskostnader, 24 528 euro för annonsering, reklam och marknadsföring och 38 425 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 programmet Rondo för papperslös hantering och digital arkivering av ekonomiförvaltningens verifikat.

Utbildning

Under verksamhetsåret baserades personalutbildningen på ämbetsverkets personalutbild-

ningsplan som innehåller de allmänna principerna för utbildningen och en utbildningsplan för år 2007. Justitiekanslern godkände planen 6.2.2007.

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 ska 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 de förändringar som förvaltningsprocessen innebär.

Kommunikation

Justitiekanslersämbetets kommunikation svarar för sammanställningen av justitiekanslerns årliga verksamhetsberättelse. Enligt grundlagen ska justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Berättelsen innehåller referat av åtgärdsavgöranden och iakttagelser som gäller olika myndigheter. Berättelsen kan sålunda anses ha betydelse också för styrningen av myndigheternas verk-

samhet. Berättelsen publiceras både på finska och svenska samt som ett engelskspråkigt sammandrag. Referat av avgörandena kan dessutom läsas via databasen Finlex (www.finlex.fi).

Ämbetsverket informerade om beslut och utlåtanden som ansågs viktiga. Under året publicerades 11 pressmeddelanden. Utöver pressmeddelandena har till massmedier och andra referensgrupper med e-post distribuerats beslut, utlåtanden och anföranden. Dessutom har massmedierna betjänats då de begärt information och framställt önskemål.

I slutet av verksamhetsåret inleddes ett projekt för översyn av kommunikationen. Projektet inleddes med att en enhetlig grafisk profil skapades för ämbetsverket. Detta har samband med det s.k. Mahti -projektet som är ett nytt elektroniskt dokumenthanteringssystem. Avsikten är att ämbetsverket ska ta i bruk Mahti -systemet hösten 2008.

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 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 hör till 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 hör till 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.

Vid justitiekanslersämbetet fanns i slutet av verksamhetsåret, utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, följande tjänstemän: en kanslichef, två referendarieråd som avdelningschefer, två referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, sju äldre justitiekanslerssekreterare, tre yngre justitiekanslerssekreterare, en historieforskare, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, fyra notarier, en dataplanerare, en registrator, fyra byråsekreterare, en vaktmästare, en kanslivaktmästare och en vaktmästare.

Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 1.6–31.8.2007 som praktikanter två jurist 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 20 anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och två notarier. Avdelningen för rättsövervakning hade 13 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och två notarier. 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

Enligt grundlagen, liksom tidigare enligt regeringsformen, kan justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande i rättsligt hänseende indelas å ena sidan utgående från vilken form den genomförs och å andra sidan utgående från när den genomförs. Huvudvikten i det arbete som utförs av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, som biträder justitiekanslern vid övervakningen av statsrådet, har alltid varit lagd vid förhandsgranskning och övervakning av ärenden som bereds i ministerierna och som efter beredningen ska avgöras av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president. Syftet med laglighetskontrollen är att på förhand se till att statsrådets och republikens presidents beslutsfattande i statsrådet är lagenligt och att regeringens propositioner uppfyller sådana rättsliga krav att de kan avlätas till riksdagen. Justitiekanslerns förhandsgranskning av statsrådsärenden är baserad på grundlagens 108 §. Regleringen av de olika granskningsformerna är knapphändig och det finns inte heller några närmare bestämmelser om saken i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Eftersom justitiekanslerns övervakning av statsrådet är inriktad på ärenden som bereds i ministerierna och ska genomgå en beslutsprocess bestäms formerna för genomförande av statsrådsövervakningen i praktiken utgående från respektive ärende och de behov som framkommer under behandlingen i ministeriet. En mera synlig form av statsrådsövervakningen är den varje vecka återkommande förhandsgranskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. En numerärt sett sällsyntare men tidsmässigt och från rättslig synpunkt mera krävande övervakningsform utgörs av justitiekanslerns ställningstaganden i ärenden som ska behandlas i statsrådet och har samband med statsrådets beslutsfattande. Ställningstagandena gör justitiekanslern på begäran av ministeriernas föredragande och statsrådsmedlemmarna. Justitiekanslerns behörighet och skyldighet är i dessa fall baserad på grundlagens 108 § 2 mom.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet i fråga om statsrådets och republikens presidents beslut är baserad på grundlagens 112 §. Det är naturligt att övervakningsbehörigheten när det gäller redan fattade beslut måste baseras på exaktare bestämmelser i grundlagen och lagen om justitiekanslern i statsrådet än på bestämmelserna om beredning av ärenden. Det är också naturligt att det ytterst sällan blir aktuellt att tillämpa bestämmelser som innebär att lagenligheten av beslut som fattats på högsta regeringsnivå prövas och konstateras i efterhand. Därför räcker det att i detta sammanhang meddela att det under verksamhetsåret 2007 inte förekom ärenden som gällde lagenligheten av beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president. I fråga om den allmänna granskning av statsrådets beslut som görs inom ramen för laglighetskontrollen kan här hänvisas till det som konstateras på sidan 15 i justitiekanslerns berättelse för år 2006 och till riksdagens grundlagsutskotts där nämnda betänkande.

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. 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.

Det kan med hänvisning till detaljmotiveringen till grundlagens 108 § konstateras att sådana upplysningar och utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna som avses i grundlagens 108 § 2 mom. fortfarande utgör ett viktigt delområde av justitiekanslerns verksamhet. Det är fråga om justitiekanslerns huvud-

uppgift 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 ska tolkas eller om att det ministerium som bereder och föredrar ett ärende får 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 beslutsrelaterade rättsliga frågor och lagligheten av ministeriets åtgärder, så att behandlingen av ärendet inte fördröjs av rättsliga orsaker och så att beslutsförslaget eller dess motivering inte ska behöva kompletteras eller korrigeras i sista stund före beslutet.

Det finns inga formella bestämmelser om hur en begäran om utredning ska framställas till justitiekanslersämbetet och om hur ärendena ska utredas i samband med övervakningen av statsrådet. Rättsliga frågor i anslutning till laglighetsövervakningen av statsrådet kommer ofta till justitiekanslern för utredning på så sätt att respektive ministrar och föredragande ber justitiekanslern utreda en rättslig fråga som aktualiserats under beredningen. Rättsliga frågor om ärenden som ska 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 ett snabbt kommunikationssätt. Justitiekanslern och de tjänstemän vid justitiekanslersämbetet avdelning för statsrådsärenden som sköter övervakningen av statsrådet kan få alla för den rättsliga bedömningen relevanta handlingar som e-postbilagor. På detta sätt breddas faktaunderlaget för granskningen och försnabbas behandlingen. Om det är fråga om att upplysa ett ministeriums föredragande om vedertagen statsrådspraxis har upplysningen

givits av en tjänsteman vid avdelningen för statsrådsärenden som sköter övervakningsärenden. Sådana e-postdiskussioner i statsrådsärenden förekom också under verksamhetsåret i över 100 fall. Bland de ärenden som var aktuella under verksamhetsåret kan nämnas den diskussion om ministrars bindningar som fördes i samband med regeringsskiftet våren 2007. Eftersom det var fråga om nya ministrars eventuella bindningar som de hade avstått ifrån innan de redogjorde för dem eller om förtroendeuppdrag som de frånsagt sig under sin tid som minister, finns det ingen anledning att i detta sammanhang gå närmare in på dessa fall. Nedan en förteckning med exempel på vissa statsrådsärenden och per e-post skötta statsrådsärenden som gäller återkommande rättsliga frågor.

I samband med de viktigaste rättsliga ställningstagandena upprättar avdelningen för statsrådsärenden en promemoria som efter justitiekanslerns godkännande överlämnas till den som bett om ställningstagandet. Längre fram i detta avsnitt publiceras vissa viktigare promemorior. Det största och från rättslig synpunkt mest betydande ärendekomplexet under verksamhetsåret var lagstiftningsärendena i samband med inrättandet av det nya arbets- och näringsministeriet som inledde sin verksamhet 1.1.2008 samt det stora antalet beslut av statsrådets allmänna sammanträde och republikens president. Av dessa kan särskilt nämnas de brådskande ärendena i samband med ansökningsförfarandet och tillsättningen av ministeriets högsta tjänster. Utlåtanden och andra svar i anslutning till statsrådsärenden har dessutom getts bl.a. om organisationsreformer inom vissa ministerier, om ärenden som gäller ministeriers behörighet och behörighetsfördelning, vissa tjänstemäns rättsliga ställning, jäv för statsrådsmedlemmar och föredragande, tillsättningsförfaranden, omfattningen av bemyndiganden att utfärda förordning, införande av förordningar, noggrannheten vid utformningen av bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter och om avgränsningen av bestämmelserna. Också under verksamhetsåret har rättsliga frågor i anslutning till statsbolagens ägararrangemang och besittning av statens markområden före beslutsfattandet utretts i samråd med justitiekanslern.

Utöver rättsliga frågor som aktualiseras i samband med statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen och behandlingen av sådana ärenden kan ministerierna begära utlåtanden och ställningstaganden också om enskilda ärenden som ska avgöras genom ett ministeriebe-

slut eller en ministerieförordning. Också klagomål som gäller statsrådsärenden är ofta såtillvida föregripande att de har samband med något bestämt ärende som bereds vid ett ministerium eller ska tas upp till behandling i statsrådet och ibland också med ett lagstiftningsprojekt som ska tas upp till föredragning. Utöver klagomål från medborgarna får ämbetsverket skrivelser av detta slag också från centralorganisationer inom olika områden. Som exempel kan nämnas ett klagomål (dnr 5/21/07) som gällde statsrådets föredragningslistor om nationella strukturfondsprogram, där det var fråga om att höra kommunerna i samband med beredningen av programmen. Ytterligare kan nämnas två klagomål (dnr 1084/1/07 och 1085/1/07) om tillsättning av ett ministeriums överdirektör som avdelningschef. Under verksamhetsåret avgjordes fyra klagomål-särenden (dnr 171/1/06, 278/1/06, 279/1/06 och 280/1/06) som gällde statsrådets beslut om kristliga skolors undervisningstillstånd och fortsatta undervisningstillstånd.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2007 sammanlagt 1 705 ärenden (föregående år 1 709). Republikens president fattade 712 (831) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 63 (70) och antalet presidentföredragningar 35 (36). Till avgörandena hänförde sig 57 statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling.

Justitiekanslern eller 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 för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Inte heller 2007 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.

Justitiekanslersämbetet fick inte heller under år 2007 in ärenden som gällde förfarandet i militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i grundlagens 58 § 5 mom.

Också under verksamhetsåret 2007 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 hänvisning till någon individualiserad behörighetsbestämmelse.

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

Granskning av föredragningslistor

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetet 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 ställer stora tidsmässiga krav på granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. I synnerhet budgetpropositioner som avläts på hösten, propositioner om att sätta i kraft EU-lagstiftning nationellt och relativt ofta också andra propositioner avser i många fall lagstiftning som är bunden till tidsfrister. Bland annat 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 avlätas till riksdagen.

Föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde ska distribueras genom PTJ-systemet senast tisdag klockan 11. Genom PTJ-systemet distribueras fortfarande i praktiken endast föredragningslistorna för respektive vecka på så sätt att endast några föredragningslistor för det allmänna sammanträdet finns i PTJ-systemet måndag kväll. Merparten av föredragningslistorna distribueras tisdag förmiddag. Eventuella fel och brister i föredragningshandlingarna påtalas i den ordning som de upptäcks vid listagranskningen. Justitiekanslern och chefen för avdelningen för statsrådsärenden eller en annan tjänsteman vid avdelningen håller i regel en palaver om granskningen av statsrådets föredragningslistor onsdag klockan 13 och går då genom alla de ärenden som ska 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. I vissa fall är felaktigheterna och bristerna av en sådan art att föredraganden har dragit tillbaka listan från den veckans föredragning.

Granskningsobjekt

Antalet propositioner med förslag till nya författningar och författningsändringar samt antalet nya lagar som statsrådets allmänna sammanträde och republikens president beslutat om är fortfarande stort (år 2007 publicerades 1503 författningar i författningssamlingen). Under verksamhetsåret gjordes inga ändringar i grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet eller i statsrådslagen och inte heller i annan lagstiftning om principerna för justitiekanslerns övervakning av statsrådet eller om tillsynsobjekten. Sålunda skedde inga betydande ändringar heller i objekten för justitiekanslerns statsrådsövervakning eller i genomförandet av granskningen. Det kan i detta sammanhang konstateras att i statsrådets beslutssystem registrerats över 150 olika typer av ärenden och att det vid statsrådets föredragningar regelbundet förekommer nya eller avvikande typer av ärenden. Det stora antalet olika typer av statsrådsärenden ställer särskilda krav på listagranskarnas yrkesskicklighet och snabbhet. Med beaktande av antalet jurister (avdelningschefen och tre andra juristföredragande) vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden kan de som deltar i statsrådsövervakningen förutsättas ha beredskap att sköta alla typer av

uppgifter i samband med listagranskningen och den övriga statsrådsövervakningen. Detta krav accentuerades efter att republikens president i enlighet med grundlagens 69 § från oktober 2007 förordnat chefen för avdelningen för statsrådsärenden till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter då justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har semester eller andra förhinder.

I fråga om propositioner som ska 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.

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 det fästs avseende vid att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt vid att bemyndiganden att utfärda förordning varit noggrant avgränsade. Om det inte varit möjligt att i motiveringen hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden i någon fråga, har det förutsatts att en grundligare utredning om saken tagits in i lagförslagens motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas har tagits in i lagförslagens motivering. Också i fråga om verksamhetsåret 2007 kan den allmänna iakttagelsen göras att det över huvud taget har blivit vanligare att grundrättighetsaspekter behandlas mera ingående i propositionerna.

I samband med internationella fördrag har det i vissa fall varit nödvändigt att påpeka att före-

dragningspromemorian bör innehålla ett ställningstagande till frågan huruvida 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 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.

Också i fråga om verksamhetsåret 2007 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 företrar ärendena är det dels fråga om tillräcklig utbildning och introduktion i arbetet och dels om det ansvar som handläggningen av statsrådsärenden förutsätter. Som en ny omständighet som påverkar statsrådsövervakningen kan i detta sammanhang konstateras att det faktum att flera av ministeriernas erfarna förvaltningsjurister avgår med pension och eventuellt också vissa andra företeelser innebär att beredningen av förvaltningsavgöranden som ska avgöras av statsrådet och uppgifter i samband med den nationella verkställigheten av EU-normer som är bindande för Finland i allt större utsträckning kommer att skötas av relativt oerfarna jurister eller andra tjänstemän som inte har tillräckliga juridiska kunskaper. Också av sådana orsaker har det oftare varit nödvändigt att korrigera föredragningslistorna för statsrådets sammanträden och nya typer av fel har förekommit.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådsförordningar har varit grundligare än granskningen av propositioner, eftersom rättelse av fel efter statsrådets beslutsfattande förutsätter att förordningen ändras. 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. Ätminstone delvis är det fråga om skillnader i sättet att se på de innehållsmässiga krav som ställs på bestämmelser som innebär delegering av lagstiftningsmakt.

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. Inrättandet av det nya arbets- och näringsministeriet förutsatte och förutsätter också efter verksamhetsåret ändringar i sammanlagt ca 60 lagar. I de flesta fallen är det visserligen fråga endast om terminologiska ändringar.

I tjänsteutnämningens ärenden granskades tillställningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningens förslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden korrekt bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts att föredragningspromemoriorna i utnämningens ärenden 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 och kompetentaste sökanden blir utnämnd. I synnerhet i sådana fall då behörighetsvillkoren är mera allmänt utformade och tjänstens uppgiftsområde omfattande, förutsätter utnämningens beslut noggranna överväganden och jämförelser mellan de främsta sökandena. Sådana överväganden och jämförelser hör till beredningsskedet när det gäller utnämningens ärenden, men man måste ställa det rättsliga kravet att övervägandena och jämförelserna baseras på objektiva och relevanta omständigheter och att alla väsentliga omständigheter blir öppet dokumenterade. Om det i ett utnämningens ärende har anförts klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökningshandlingarna till påseende.

Under verksamhetsåret utnämnde republikens president bl.a. justitiekansler, biträdande justitiekansler, kanslichef för justitieministeriet och kanslichef för det nya arbets- och näringsministeriet samt förordnade en ny ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Statsrådets

allmänna sammanträde utnämnde bl.a. understatssekreterare och avdelningschefer för det nya ministeriet.

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 ska i det föredragande ministeriet bedömas med avseende på de uppgifter som hör till tjänsten. De som föreslagits bli utnämnda har i allmänhet själva uppgivit om de har uppgifter som de måste avstå ifrån om de utnämns. Dessa frågor har före föredragningen klarlagts på ett sådant sätt att de inte längre behöver behandlas i samband med utnämningsbeslutet.

Bestämmelsen i 4 § 2 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män om att kvinnor och män ska vara representerade till minst 40 procent vardera i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ, har övervakats på vedertaget sätt. Också i fråga om andra organ har det mål som anges i jämställdhetslagens 4 § 3 mom. uppmärksamats. Den allmänna iakttagelsen kan göras att det i samband med tillsättning av statliga kollegiala organ relativt sällan hänvisas till sådana särskilda skäl som avses i jämställdhetslagens 4 §, vilket tyder på att lagens krav på en 40 procent könskvot i regel uppfylls. Också under verksamhetsåret 2007 har det i några fall vid tillsättningen av organ förekommit svårigheter att uppfylla den lagstadgade 40 procent 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 och likaså, från helhetens synpunkt, i fråga om organ till vilka statsrådets allmänna sammanträde utnämner endast en del av medlemmarna.

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. En viktig reform med tanke på representationen i statsbolagens och de statliga intressebolagens förvaltningsorgan är centraliseringen av statens ägarstyrningsuppgifter till ett enda ministerium som är så oberoende som möjligt i förhållande till de nämnda bolagen. Dessutom uppmärksammades vikten av att opartiska sakkunnigmedlemmar utses till de nämnder

samt förvaltnings- och specialdomstolar som är lagstadgade besvärorgan för bl.a. pensions- och socialskyddsärenden.

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 ger på begäran utlåtanden i lagstiftningsärenden som förutsätter nationellt genomförande. I fråga om de åsiktsskillnader som ibland förekommer om ministeriernas behörighet gällande beredning av författningsförslag inom EU eller det nationella genomförandet av unionslagstiftning underströks vikten av att anlita ministeriernas gemensamma förhandlingsorgan och organ för koordinering av EU-ärenden, innan ärendet överförs till justitiekanslern för avgörande.

I grundlagens 96 § föreskrivs om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden. I statsrådets skrivelser till riksdagen framhölls 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 kunde sändas till riksdagen skulle ärendets behandlingsskeden inom unionen framgå av skrivelsen. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, måste detta framgå av promemorian. Om grunden för behörigheten varit oklar förutsattes det att denna omständighet och statsrådets ståndpunkt till behörigheten framgår av promemorian.

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

Det kan på det hela taget anses att den information som statsrådet gav riksdagen genom sina skrivelser var tillräcklig och inkom i rätt tid. Merparten av skrivelserna sändes omedelbart efter att förslaget inkommit och endast i undantagsfall sändes de för sent. Om det förekom problem i fråga om tiden eller skrivelsernas innehåll hade justitiekanslersämbetet, med beaktande av att förslagen i enlighet med grundlagens 96 § ska

sändas utan dröjsmål, begränsade möjligheter att ingripa. 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 inhämtades muntligen för att ärendena inte skulle fördröjas till följd av dessa åtgärder.

Riksdagens stora utskott gav 23.4.2007 en promemoria om vissa praktiska frågor i samband med riksdagsbehandlingen av EU-ärenden. Justitieministeriet gav 18.1.2008 anvisningar om riksdagens och statsrådet samarbete vid den nationella beredningen av EU-ärenden.

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.

Ett för viss tid utnämnt justitieråds redogörelse för bindningar (JM)

Enligt 19 § i lagen om utnämning av domare ska en domare som utnämns för viss tid i enlighet med lagens 14 § lämna en redogörelse för sina bindningar, om utnämningen gäller ett år eller längre tid. Den som föreslås bli utnämnd till ledamot vid högsta domstolen eller ledamot vid högsta förvaltningsdomstolen för viss tid ska dock alltid redogöra för sina bindningar.

En sökande som föreslagits bli utnämnd till ledamot vid högsta domstolen hade i tid lämnat in en redogörelse för sina bindningar till justitieministeriet som behandlat utnämningsärendet. Uppgiften att redogörelsen lämnats in hade emellertid inte antecknats på föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde och inte heller på föredragningslistan för presidentföredragningen. Justitiekanslern uppmärksammade i sitt klagomålsavgörande de tjänstemän vid justitieministeriet som beredde domarutnämningsärenden och föredrog ärendena i statsrådet på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättande av föredragningshandlingar som gäller utnämningsärenden (926/1/06, PN).

Förvaltnings- och kommunministerns medlemskap i Helsingfors stadsfullmäktige (FM)

Förvaltnings- och kommunministern och biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka diskuterade, i samband med den aktuella frågan om ministrarnas bindningar, bl.a. om ministern kunde fortsätta som ledamot av Helsingfors stadsfullmäktige. Innan redogörelserna för ministrarnas bindningar gavs till riksdagen fick förvaltnings- och kommunministern det muntliga beskedet att han inte behövde begära avsked från Helsingfors stadsfullmäktige eller lämna fullmäktigarbetet under ministerperioden. Ministern fick senare svaret också i skriftlig form.

Som motivering för sin ståndpunkt hänvisade biträdande justitiekansler Jonkka till justitiekanslerns avgörande 4.6.1992 i ett liknande ärende. Avgörandet gällde en minister som hade kunnat fortsätta som ledamot av stadsfullmäktige också medan han var inrikesminister. Ministern avhöll sig från att behandla en kommunsammanslagning som berörde den stad i vars fullmäktige han hade valts in som ledamot.

Justitiekanslerns beslutspraxis när det gäller statsrådsmedlemmars möjligheter att fortsätta som fullmäktigeledamöter under sin ministerperiod har blivit vedertagen. Bl.a. i det ovan nämnda avgörandet gällde justitiekanslerns rättsliga ställningstagande också ministrar vilkas verksamhetsområde omfattar kommunärenden. Som precisering kan tilläggas att justitiekanslerns ovan nämnda praxis har tillämpats också i fall där det inte uttryckligen varit fråga om kommunministern utan om en minister vars verksamhetsområde till stor del berör kommuner eller kommunekonomi.

Justitiekanslerns praxis är baserad på kommunfullmäktiges ställning och uppgifter som ett genom allmänna val tillsatt kommunalt organ som i enlighet med principen om kommunal självstyrelse utövar den högsta beslutanderätten i kommunen.

Beviljande av penningautomatunderstöd till Medi-Heli rf (SHM)

Medi-Heli rf hade inte kunnat beviljas penningautomatunderstöd för år 2006. Justitiekansler Paavo Nikula ansåg i sitt utlåtande, med anledning av att social- och hälsovårdsministeriet hade begärt utlåtande om 2007 års penningautomatunderstöd, att den rättsliga situationen hade förändrats jämfört med år 2006. För det

första hade beställaren av läkarhelikoptertjänster, dvs. Medi-Heli rf för sin del uppfyllt förutsättningarna för understöd genom att konkurransutsätta upphandlingen av helikoptertjänsterna. För det andra hade marknadsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen inte i sina interimistiska beslut förbjudit verkställighet av det gällande upphandlingsavtalet. Domstolarna hade tillämpat upphandlingslagen och ansett att olägenheterna av att avbryta utbetalningen med hänsyn till allmänt intresse skulle ha varit större än olägenheterna av att fortsätta utbetalningen av understöd. Enligt 4 § 5 mom. i lagen om penningautomatunderstöd kan understöd beviljas inom ramen för statsbudgeten, om beviljandet av understödet inte bedöms orsaka mer än ringa snedvridning av konkurrensen och verksamheten på marknaden i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Penningautomatföreningen och social- och hälsovårdsministeriet, som föredrar ärendet för statsrådet, kan enligt prövning i samband med behandlingen av förslaget till utdelning av penningautomatmedel (detaljmotiveringen till 4 § 5 punkten i lagen om penningautomatunderstöd, RP 75/2001 rd) komma fram till att beviljandet av understöd till Medi-Heli rf inte snedvrider konkurrensen och verksamheten på marknaden, eftersom också ett temporärt upphandlingsavtal måste ha baserats på jämförelse mellan olika alternativs förmånlighet samt på konkurrensaspekter. Verkställigheten av avtalet förbjöds därför inte (1/20/07).

Fråga om social- och hälsovårdsministern kunde vara medlem i ett försäkringsbolags representantskap (SHM)

Medan ministern var grundtrygghetsminister hade justitiekanslern 15.8.2006 gett ett jakande svar på hennes fråga.

Ministern utnämndes till social- och hälsovårdsminister i den regering som tillträdde 19.4.2007.

I enlighet med 22 § i reglementet för statsrådet hör verksamheten på försäkringsmarknaden till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde. Ett försäkringsbolags representantskap är inte i sig ett sådant organ som nämns i förvaltningslagens 28 § 5 punkten. Representantskapet är ett av försäkringstagarna, dvs. ett ömsesidigt livförsäkringsbolags delägare, valt organ som vid bolagsstämman utövar det ömsesidiga livförsäkringsbolagets högsta beslutanderätt.

Från rättslig synpunkt är det närmast fråga om att bedöma om den omständigheten att social- och hälsovårdsministern är medlem i ett livförsäkringsbolags representantskap äventyrar förtroendet för social- och hälsovårdsministrernas verksamhet som statsrådsmedlem, på det sätt som avses i grundlagens 63 § 1 mom.

I beredningshandlingarna (RP 284/1994 rd) för lagstiftningen om statsrådsmedlemmars bindningar anses det med hänvisning till bland annat laglighetsövervakarnas och riksdagens grundlagsutskotts praxis (bl.a. GrUB 5/1990 rd) vara motiverat att statspraxis utvecklas så att de som utnämns till statsrådsmedlemmar avstår från medlemskap i statsbolags och betydande privata företags förvaltning. Enligt detaljmotiveringen till lagförslaget kan den föreslagna bestämmelsen anses förutsätta att en minister "avhåller sig från att sköta" bl.a. förvaltningsuppdrag i finansierings- och försäkringsinrättningar och andra ekonomiskt eller samhälleligt betydande privata företag.

Vid bedömningen av uttryckligen social- och hälsovårdsministrernas möjlighet att delta i ett livförsäkringsbolags representantskaps verksamhet är det skäl att beakta att försäkringsverksamheten hör till ministrernas ansvarsområde. Det är för det första fråga om att ministern på förhand måste undvika att det uppkommer situationer där hon blir jävig att sköta sina tjänsteåligganden. För det andra är det fråga om det allmänna förtroendet för opartiskheten i ministrernas ämbetsutövning.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka meddelande därför som sitt ställningstagande att social- och hälsovårdsministern bör avhålla sig från att delta i livförsäkringsbolagets representantskaps verksamhet under den tid som hon är social- och hälsovårdsminister.

Medlemskap i Pensionsskyddscentralens representantskap och i Folkpensionsanstaltens styrelse (SHM)

Enligt 2 § i lagen om Pensionsskyddscentralen (397/2006) har Pensionsskyddscentralen verkställighets- och utvecklingsuppgifter samt uppgifter som innebär att den ska främja samarbetet mellan pensionsanstalterna och myndigheterna. Pensionsskyddscentralens representantskap har enligt lagens 8 § administrativa uppgifter. Representantskapet utnämns av social- och hälsovårdsministeriet. Enligt lagens 7 § ska till representantskapet utses personer som representerar arbetsgivar-, arbetstagar- och företagargorganisa-

tionerna samt personer som är förtrodda med försäkringsbolags-, försäkringskasse- och pensionsstiftelseverksamhet, försäkringslagstiftning, försäkringsmedicin och försäkringsmatematik.

På en förfrågan av social- och hälsovårdsministeriets statssekreterare meddelade justitiekansler Jaakko Jonkka som sin ståndpunkt att statssekreteraren inte är jävig att vara ordförande för Pensionsskyddscentralens representantskap.

Folkpensionsanstalten är en i 1 § i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001) avsedd självständig offentligrättslig inrättning, vars förvaltning och verksamhet övervakas av fullmäktige som väljs av riksdagen.

Enligt lagens 6 § ska när Folkpensionsanstaltens styrelsemedlemmar förordnas beaktas sakkunskap i systemen för social trygghet, ledning, förvaltning samt i ekonomi och försäkringsverksamhet. Av styrelseledamöterna är en representant för social- och hälsovårdsministeriet.

Folkpensionsanstalten är en självständig pensionsanstalt som inte står under ministeriets övervakning. I 2 § i förordningen om social- och hälsovårdsministeriet föreskrivs därför inte att Folkpensionsanstalten är ett ämbetsverk eller en inrättning som hör till ministeriets ansvarsområde. Enligt förordningens 1 § hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter "ärenden som gäller Folkpensionsanstalten" (1 § 15 punkten). Dessutom bereds lagstiftningen om Folkpensionsanstaltens förmåner i social- och hälsovårdsministeriet.

Folkpensionsanstaltens styrelse har de lednings- och utvecklingsuppgifter som föreskrivs i lagens 7 §.

På statssekreterarens förfrågan meddelades som justitiekanslerns ståndpunkt att det inte fanns något juridiskt hinder för att chefen för social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning representerade ministeriet i Folkpensionsanstaltens styrelse.

En ministers medlemskap i en affärsbanks delegation (MM)

En minister hade fått en kallelse till en central affärsbanks delegation. Enligt 3 punkten i delegationens reglemente är syftet med delegationens verksamhet att förstärka bankens ställning i Finland. För att uppnå målet följer, utvecklar och stöder delegationen bankens verksamhet i Finland samt säkerställer informationsgången mellan banken och de aktörer som delegationens medlemmar representerar.

Eftersom bankens delegation inte har någon egentlig beslutanderätt är den inte ett sådant organ som avses i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten och medlemskap i delegationen innebär sålunda inte jäv direkt enligt lag.

Det var fråga om jäv i den bemärkelse som avses i generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. Vid bedömningen av jävsfrågan beaktades framförallt ministerns ställning vid beslutsfattande om betydande omorganiseringar av ägandet i statsbolag och processen för val av statens betalningsrörelsebanker, dvs. en fråga som var aktuell vid tidpunkten för förfrågan. De förstnämnda frågorna behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och dessutom i statsrådets finansutskott och i finanspolitiska ministerutskottet. Också de sistnämnda ärendena som avgörs av finansministeriet undergår förberedande behandling i finansutskottet.

Ministern rekommenderades att avhålla sig från medlemskap i delegationen.

Vissa statsrådsärenden som avhandlats per e-post

Under verksamhetsåret har statsrådsmedlemmar eller ministerietjänstemän kontaktat justitiekanslersämbetet i bl.a. följande rättsliga frågor i samband med statsrådsärenden och fått svar per e-post:

- En ministers jäv (släktskapsjäv) vid tillsättning av besvärnämnden för arbetspensionsärenden
- Bemyndigande att utfärda en statsrådsförordning om användning av vissa sysselsättningsanslag
- Medi-Heli rf:s penningautomatunderstöd för år 2007
- Rättsliga frågor i anslutning till ett gasledningsprojekt i Östersjön
- Ändring av undervisningsministeriets arbetsordning bl.a. i fråga om placering av tjänster som specificeras i statsbudgeten och direktörernas ställning
- Utvidgning av rätten att använda statens arbetsmarknadsverks Ekstranet i samband med tjänsteregleringar
- Ansökningar om undantagslov i enlighet med upphandlingsdirektivet för specialområden (HIM eller statsrådets allmänna sammanträde)
- Utnyttjande av statens optionsrätt till vissa i Helsingfors belägna outbrutna områden som hör till Kapiteelis fastighetsobjekt (befogenheter och prissänkning)
- Tillsättning av en tjänst som biträdande av-

delningschef vid ett ministerium, uppfyllande av behörighetskraven

- Behandling och överföring av flygbolags passageraruppgifter på rutter mellan EU och USA till USA:s ministerium för inre säkerhet, dvs. temporär tillämpning av de bestämmelser i lagen om ikraftträdande av PNR-avtalet som hör till lagstiftningens område

- Bemyndigande att genom en statsrådsförordning utfärda bestämmelser om en nationell standpunkt till frågan om godkännande av genetiskt modifierat djurfoder

- Den inverkan som revideringen av lagstiftningen om tryckbärande anordningar har på lagstiftningen om försvarsmaktens tryckbärande anordningar (övergångstid)

- Ordförandeskapet för regeringskonferensens (RK) delegation

- Tidpunkten för kemikalieförordningens ikraftträdande

- Ändring av en s.k. ursprunglig förordning som utfärdats med stöd av regeringsformens 28 §

- Behörighetsfördelningen mellan inrikesministern och migrations- och europaministern

- Förfarandet för att vid arbets- och näringsministeriet, dvs. ANM, inrätta tjänster som specificeras i statsbudgeten

- Den rättsliga karaktären av riksförlikningsmannens tjänst (fråga om tjänsten ska specificeras i statsbudgeten eller inte)

- Behörighetsfördelningen mellan ministrarna i utnämningsärenden

- De nya polisdistriktens språkliga ställning (regionala enheter)

- Förnyande av inrikesministeriets arbetsordning, förordnande att sköta enhetschefs uppgifter

- En i författningssamlingen publicerad strafflagsändrings finskspråkiga text var felaktig i förhållande till riksdagens svar

- Ledigförklaring av de högsta tjänsterna vid ANM (bestämmande av tjänsternas uppgiftsområden)

- Verkställighet av redovisningsdirektivet (bemyndigande att utfärda förordning)

- Utbyte av en medlem i en lagstadgad besvärskommitté under mandatperioden (medlemmens avskedsbegäran och ersättarens samtycke till att bli medlem)

- Tillsättning av utbildningsstyrelsens generaldirektörstjänst

- Fastställande av Mellersta Österbottens landskapsplan, ministrarnas motförslag/yttrande till protokollet

- Tillsättning av tjänsten som inrikesministeriets migrationsdirektör

- Innehållet i statsrådets principbeslut

- En ministers medlemskap i kulturstadsstiftelsens delegation (avhållande från medlemskap)

- Behörighetsgrunden för utnämning av nationella medlemmar till kommittéer enligt strukturfondslagen

- Ändring av inrikesministeriets arbetsordning i samband med inrättandet av ANM

- Fråga om Senaatti-kiinteistöstyrelseordförande.

Ställningstaganden i form av utlåtanden och promemorior

I detta avsnitt publiceras vissa utlåtanden och promemorior som gäller statsrådet och dess verksamhet samt ärenden som behandlas i statsrådet. Andra utlåtanden som beretts av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden publiceras i berättelsens avsnitt om respektive förvaltningsområden.

Lagstiftningsändringar i anslutning till inrättandet av arbets- och näringsministeriet (SRK)

Statsrådets kansli bad justitiekanslern om ett utlåtande. Till begäran fogades ett i propositionsform upprättat förslag till ändring av 1 § i lagen om statsrådet och ett förslag till lag om överföring av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet samt ett utkast till ändring av reglementet för statsrådet och ett utkast till statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet.

Lag om ändring av 1 § i lagen om statsrådet

Justitiekansler Jaakko Jonkka hade ingen rättslig kommentar till ett förslag om ändring av 1 § i lagen om statsrådet, där arbets- och näringsministeriet nämns som ett nytt ministerium.

I fråga om ikraftträdandebestämmelsen i förslaget till ändring av 1 § i lagen om statsrådet konstaterade justitiekanslern följande. Justitiekanslerns ställningstagande baserades dels på begäran om utlåtande och dels på ministeriets uttryckliga fråga om ledigförklaring och tillsättning av vissa tjänster.

Av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen till ändringen av 1 § i lagen om statsrådet framgick att

den personal som vid de tre i lagrummet nämnda ministerierna sköter de uppgifter som överförs till arbets- och näringsministeriet samt motsvarande tjänster överfördes till det nya arbets- och näringsministeriet när lagen trädde i kraft och att de som vid det nya ministeriet fortsatte i motsvarande uppgifter hade samma anställningsvillkor inklusive rättigheter och skyldigheter som förr.

I samband med att det nya ministeriet inrättades och två ministerier drogs in inrättades också ett antal nya tjänster. Justitiekanslern underströk till denna del vikten av att tjänsteställningar i samband med omfattande och djupgående organisationsreformer behandlas i rätt ordning. Den korrekta behandlingsordningen i sådana ärendens olika skeden är baserad på justitiekanslerns mångåriga och vedertagna beslutspraxis. Det förutsätts att denna praxis iakttas i statsrådet bl.a. i samband med omorganiseringar och organisationsreformer som genomförs i ministerierna på avdelningsnivå.

Ett grundläggande krav är att alla rättsliga förutsättningar som gäller en ny tjänst är uppfyllda innan den ledigförklaras. Detta innebär bl.a. att alla rättsliga normer och bestämmelser om tjänsten i fråga ska vara utfärdade innan tjänsten ledigförklaras. Detta innebär för det första att tjänsten som kanslichef vid ett nytt ministerium inte kan ledigförklaras innan lagen om inrättande av ministeriet har stiftats och blivit stadfäst av republikens president. För det andra måste reglementet för statsrådet ha ändrats så att i reglementet ingår en beskrivning av det nya ministeriets ansvarsområde.

De grundläggande bestämmelserna om ministeriers avdelningar ska tas in i en förordning om respektive ministerium (3 §). Innan en ny avdelningschefstjänst ledigförklaras ska avdelningen nämnas på författningsnivå och tjänsten vara inrättad. Detta är ett rättsligt grundkrav. De uppgifter som hör till ett ministeriums avdelningschefstjänst ska beskrivas i ministeriets arbetsordning. Exempelvis när det gäller ändringar i ett ministeriums indelning i avdelningar och utnämningsärenden i samband med inrättade av nya avdelningar är den vedertagna uppfattningen om justitiekanslerns statsrådsövervakning att den ändring av ministeriets arbetsordning där den nya tjänstens uppgifter beskrivs ska ha gjorts innan tjänsten kan förklaras ledig. I samband med att ett helt nytt ministerium inrättas är detta inte möjligt innan ministeriet har inlett sin verksamhet, eftersom ministeriet själv fastställer sin arbetsordning. Av denna anledning ställdes i detta sammanhang det rättsliga kravet att av-

delningens och avdelningschefens uppgifter tillräckligt noggrant beskrevs i de budgethandlingar genom vilka riksdagens samtycke söktes för nya avdelningschefstjänster som i enlighet med statstjänstemannalagens 4 § 2 mom. skulle inrättas som tjänster som specificerats i statsbudgeten.

De ovan nämnda bestämmelserna samt den korrekta behandlingsordningen när de utfärdades och administrativa beslut som fattades med stöd av dem utgjorde den rättsliga grunden för ledigförklaring och tillsättning av de nya högsta tjänsterna vid det nya ministeriet. I detta sammanhang kunde det naturligtvis inte förutsättas att alla bestämmelser hade trätt i kraft före beslutet om och åtgärderna med anledning av de nya tjänsterna.

De lagar och statsrådsförordningar som ärendet förutsatte skulle emellertid vara utfärdade och i enlighet med ikraftträdandebestämmelsen skulle det vara möjligt att vidta de åtgärder som verkställigheten förutsatte innan lagen och förordningen hade trätt i kraft.

Eftersom avsikten var att det nya arbets- och näringsministeriet skulle inleda sin verksamhet 1.1.2008 konstaterade justitiekanslern i sitt utlåtande att de ovan nämnda kraven i fråga om författningsgrunden också ställde betydande tidsmässiga krav på beredningen av den ovan nämnda lagen och statsrådsförordningarna och på föredragningen av dem i statsrådet.

Lagen om överföring av vissa uppgifter till arbets- och näringsministeriet

När det gällde genomförandet av de lagändringar som inrättandet av det nya ministeriet innebar föreslogs en sådan mellanform att alla lagar genom vilka något av de ministerier som berördes av ändringarna fick behörighet eller uppgifter av något slag inte skulle ändras utan att alla sådana lagar skulle räknas upp i en separat lag som skulle träda i kraft i samband med att det nya ministeriet inrättades. Med hänvisning till lagförslaget motivering konstaterade justitiekanslern att det skulle vara ett oskäligt tungt förfarande att i detta sammanhang ändra alla respektive lagar, särskilt med beaktande av lagarna om handels- och industriministeriets uppgifter och behörighet.

Justitiekanslern ansåg å andra sidan att ett sådant enklare förfarande att det endast på ett allmänt plan föreskrivs om överföringen av uppgifterna och behörigheten från de tidigare ministerierna till det nya arbets- och näringsministeriet

på så sätt att lagrummens omnämningen om handels- och industriministeriet och arbetsministeriet från 1.1.2008 ersätts med arbets- och näringsministeriet, skulle vara alltför lättvindigt i detta sammanhang och eventuellt orsaka förvirring längre fram.

Lagförslaget i bilaga nr 2 var framförallt från handels- och industriministeriets synpunkt såtillvida problematiskt att i förteckningen (närmast i kronologisk ordning) räknades upp två typer av lagar. Viktigast med tanke på det nya arbets- och näringsministeriets uppgifter och behörighet var de lagar som hänförde sig till kärnområdena av handels- och industriministeriets behörighet och uppgifter. Dessa lagar hade beretts och föredragits av handels- och industriministeriet och gällde ministeriets eller något av dess ämbetsverks eller inrättningars kärnuppgifter och funktioner. De avsåg dels handläggning och avgörande av ärenden och dels också lagarnas bemyndiganden att utfärda förordning. Å andra sidan nämndes i förteckningen lagar som inte hade någon större betydelse för handels- och industriministeriets kärnuppgifter och behörighet. Det kunde vara fråga t.ex. om någon sådan enskild bestämmelse i en omfattande lag som innebar att handels- och industriministeriet skulle utnämna en med avseende på ministeriets ansvarsområde sakkunnig representant till ett i speciallagstiftning nämnt organ av typen delegation. Emellertid förhöll det sig uppenbarligen så att det i det avseende är tämligen svårt att typbestämma lagar av nämnda slag och hålla dem isär från varandra. Den i bilaga nr 2 intagna lagförteckningen var därför relativt heterogen innehållsmässigt sett. I detta sammanhang var det emellertid uppenbarligen svårt att genomföra något annat alternativ.

Begäran om utlåtande gällde egentligen lagändringarna i samband med inrättandet av arbets- och näringsministeriet. Till regeringens proposition skulle emellertid, så som god lagberedningspraxis förutsätter, fogas också ett utkast till statsrådsförordning om arbets- och näringsministeriet. Det förordningsutkast som fogades till begäran om utlåtande var emellertid halvfärdigt. Det var skäl att färdigställa utkastet till förvaltningsförordning för det nya ministeriet och bifoga det till propositionen innan den avläts.

De krav som samarbetslagen ställer

Statsrådets kansli begärde utlåtande om ärenden i samband med inrättandet av det nya arbets- och näringsministeriet. Förhandlingar

enligt lagen om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar ska föras mellan respektive ämbetsverk och dess personal. Inrättandet av det nya ministeriet och indragningen av de i begäran om utlåtande nämnda ministerierna och överföringen av deras uppgifter och personal till ett nytt ministerium var otvivelaktigt ärenden av det slag som avses i 7 § i samarbetslagen. Justitiekanslern understök därför också i detta sammanhang de förpliktelser som samarbetslagen innebär samt vikten av att i enlighet med lagen informera personalen och uppfylla förhandlingsskyldigheten i tid och innehållsmässigt så som lagen förutsätter (28/20/07).

Inrättande av arbets- och näringsministeriets högsta tjänster (SRK)

Förslaget till proposition om inrättande och indragning av vissa tjänster, dvs. det förslag som utlåtandet avser, gällde tjänsterna som kanslichef, understatssekreterare och avdelningschefer vid det nya arbets- och näringsministeriet. Dessa högsta ministerietjänster och tjänsterna som riksförlikningsman får inte inrättas eller dras in och deras benämning får inte ändras om de inte har specificerats i statsbudgeten.

Den ändring av lagen om statsrådet som gällde inrättandet av det nya ministeriet, ändringarna i reglementet för statsrådet samt förordningen om arbets- och näringsministeriet trädde i kraft 1.1.2008. Från den tidpunkten existerade ministeriet i rättsligt hänseende och kunde inleda sin verksamhet. Före årsskiftet 2008 fanns det inget ministerium för vars löner hade reserverats anslag i statsbudgeten eller i en tilläggsbudget eller för vilket det hade varit avsikten att reservera sådana anslag före årsskiftet. Av den anledningen fanns det ingen anledning att i det skedet ta upp ärendet om indragning av vissa i statsbudgeten specificerade tjänster och om inrättande av sådana tjänster vid det nya arbets- och näringsministeriet som ett budgetärende, eftersom tjänsternas budgetkonsekvenser inträffar år 2008.

Det grundläggande syftet med bestämmelserna om reglering av tjänster som specificerats i budgeten är att för riksdagen, som utövar den högsta budgetmakten och lagstiftningsmakten, trygga möjligheten att ta ställning till de grundläggande strukturerna i statsförvaltningens organisation. Eftersom inrättandet av det nya ministeriet inte ännu år 2007 hade några budgetkonsekvenser men det var nödvändigt att ministeriets högsta

tjänster var tillsatta när det inledde sin verksamhet, ansåg justitiekansler Jaakko Jonkka det vara möjligt från rättslig synpunkt att i detta fall trygga riksdagens påverkningsmöjligheter så att den i stället för budgetförfarandet stiftade en särskild lag om indragning och inrättande av de budgets specifika tjänsterna.

Innan de nya tjänster som nämndes i regeringens propositionsförslag ledigförklarades skulle den ändring av lagen om statsrådet som gällde inrättandet av det nya ministeriet och den separata lag som avsågs i utlåtandet vara utfärdade och stadfästa. Dessutom skulle ändringen av reglementet för statsrådet och statsrådsförordningen om det nya ministeriets förvaltning vara utfärdade. Åtgärder som verkställigheten av dessa författningar förutsatte kunde vidtas före 1.1.2008 då de nya bestämmelserna trädde i kraft och ministeriet inledde sin verksamhet.

Dessutom ansågs det i utlåtandet att tjänsterna som riksförlikningsman inte är sådana i statsbudgeten specificerade tjänster som avses i statstjänstemannalagens 4 §. För det första utgör riksförlikningsmännen och deras byrå varken i materiellt eller funktionellt hänseende en del av arbetsministeriets organisation. För det andra är riksförlikningsmännen i enlighet med 1 § i lagen om medling i arbetstvister specifika tjänstemän som svarar för medling i arbetstvister i enlighet med den nämnda lagen. Det var därför skäl att i regeringens propositionsförslag precisera uppgifterna om antal tjänstemän som specificeras i statsbudgeten samt tjänstebenenämningarna (33/20/07).

Ändring av förordningen om statsrådets kansli (SRK)

I förordningen om statsrådets kansli gjordes ändringar till följd av centraliseringen av statens ägarstyrning, utvecklingen av förvaltningsorganisationen för statsrådets kansli och omorganiseringen av säkerhetsverksamheten.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka ansåg i sitt utlåtande för det första att det är viktigt att det i samband med ändringsförslag som gäller förnyande av ämbetsverks organisation och uppgifter redan i remisskedet finns en föredragningspromemoria där det redogörs för bakgrunden och motiven till ändringarna samt för genomförandet av reformen.

Enligt förslaget skulle statsrådets organisatoriska struktur ändras så att de sammanlagt sju verksamhetsenheter som räknas upp i 2 § i

förordningen om statsrådets kansli hade ombildats till fyra avdelningar, vilka i sin tur indelats i enheter. Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande att det fanns ett uppenbart behov av att vid statsrådets kansli inrätta en funktionellt och i ansvarshänseende självständig avdelning till vilken statens ägarstyrningsuppgifter kunde överföras. Det kunde också anses motiverat att till en egen avdelning hänföra till statsrådets kanslis ansvarsområde och uppgifter hörande samhälleligt betydelsefulla politiska ärenden och ärenden som direkt betjänar statsrådets politiska beslutsfattande.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det ändamålsenligt att också på författningsnivå skilja de samhälleligt betydelsefulla egentliga kärnuppgifter som statsrådets kansli och även ministerierna ansvarar för från sådana interna förvaltningsuppgifter som organisationen ansvarar för. Samtidigt är det emellertid viktigt att de verksamhetsenheter som regleras i förvaltningsförordningen på ett ändamålsenligt sätt avspeglar enhetens samhälleliga betydelse, omfattningen av de ärenden som enheten ansvarar för och över huvud taget enhetens uppgiftsområde och ansvar i förhållande till ämbetsverkets övriga enheter. Detta har i samband med den traditionella organiseringen och regleringen av ministeriernas förvaltning inneburit att s.k. substansavdelningar, som enligt lagstiftningen svarar för kärnuppgifter och ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde och uppgifter, också på den hierarkiska nivån är annorlunda organiserade än de administrativa enheter som svarar för ministeriets interna förvaltningsärenden. Inom andra sektorer av den offentliga förvaltningen har utvecklingen och målsättningarna snarare gått ut på att minska antalet hierarkiska nivåer och göra dem lägre samt förenkla beslutskedjorna. Dessutom har strävandena snarare gått i riktning mot mindre och flexibelt organiserade enheter som är uppbyggda med hänsyn till organisationens uppgifter och kompetens.

Av dessa orsaker förhöll sig biträdande justitiekanslern i sitt utlåtande reserverat till förslaget att de verksamhetsenheter som svarar för statsrådets kanslis hela interna förvaltning och interna förvaltningsuppgifter samt för lägrsättningarna för kansliets kärnuppgifter, tillsammans med de avdelningar som svarar för statsrådets kanslis samhälleligt betydelsefulla kärnuppgifter skulle ombildas till hierarkiskt jämställda avdelningar.

Statsrådets allmänna sammanträde gav 4.4.2007 en ny förordning om statsrådets kansli (11/20/07).

Förnyande av anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag (JM)

Justitieministeriet bad justitiekanslersämbetet ge ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för konsekvensbedömning av lagförslag och om betänkandets förslag till nya anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern Nils Wirtanen understödde arbetsgruppens förslag enligt vilket ministeriernas separata anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag ska slås ihop till en heltäckande publikation. Från teknisk synpunkt och med tanke på informationshanteringen är det rationellt att sammanställa anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag till en enda publikation. Dessutom är en enhetlig publikation som omfattar de olika områdena av konsekvensbedömningen ägnad att understryka vikten av själva konsekvensbedömningen och vikten av att den görs på rätt sätt. Bedömningsprocessen är också stadigare förankrad och enklare att genomföra om anvisningarna, minneslistorna och annat material som behövs för olika typer av konsekvensbedömning finns samlade i en enda publikation.

Viktigt att konsekvensbedömningen görs i rätt tid

Sammanställningen av anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag är nyttig också såtillvida att alla bedömningsobjekt uppvisar vissa gemensamma drag och ställer vissa grundläggande krav.

Justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets ämbetsåtgärder enligt grundlagens 108 § infaller tidsmässigt omedelbart före statsråds- och presidentföredragningen. Det kan konstateras att justitiekanslerns statsrådsövervakning materiellt sett inriktas på föredragningslistans handlingar som med tanke på statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen redan har delats ut till alla ministrar och som både formellt (bl.a. i översättning till svenska) och innehållsmässigt är avsedda att vara slutgiltiga. Att konsekvensbedömningen av lagförslag görs i rätt tid är också med tanke på justitiekanslerns statsrådsövervakning det viktigaste grundläggande kravet när det gäller konsekvensbedömningen. Arbetsgruppen har också särskilt uppmärksammat att konsekvensbedömningen av lagförslag ska ske i rätt tid. I arbetsgruppens förslag till bestämmelser om bedömningsanvisningar redogörs för

de olika skedena i konsekvensbedömningen och för vikten av att konsekvensbedömningen omfattar alla de beredningsskedena som ett lagförslag undergår, från det att författningsprojektet inleds till dess att verkställigheten av den godkända lagen följs upp. Också med tanke på justitiekanslersämbetets granskning av propositioner och lagförslag i samband med laglighetskontrollen är det viktigt att understryka att konsekvensbedömningen måste inledas redan från början av lagstiftningsprojektet samt att konsekvenserna av projektet måste vägas och bedömas parallellt med att lagförslagen upprättas. I anvisningarnas allmänna del är det skäl att noggrant beskriva processen och framhålla att den innehållsmässiga avvägningen och valet mellan alternativa sätt att utforma ett lagutkast ska göras i alla skeden av utkastet samt att propositionens allmänna motivering och detaljmotivering ska skrivas parallellt. Metoden att skriva motiveringstexterna och lagförslagen parallellt fungerar i bästa fall som en dynamisk process som resulterar i innehållsmässigt konsekventa och överskådliga författningar och dessutom i motiveringar som från konsekvensbedömningens synpunkt främjar en korrekt tillämpning av författningarna och är övertygande till sitt innehåll.

Den ovan nämnda lagberedningsanvisningen som i sig kan anses vara relativt klar måste också ses mot bakgrund av den i samband med justitiekanslersämbetets granskning av lagförslagens lagenlighet gjorda allmänna iakttagelsen att i synnerhet en del av de under hösten i brådskande ordning eller annars under press tillkomna budgetpropositionerna, men också en del av de övriga propositionerna, har skrivits så att lagförslaget har avfattats separat från motiveringarna och det övriga lagberedningsmaterialet, på sätt och vis med slutresultatet som utgångspunkt. Efter att lagförslaget är klart har man inte fäst tillräckligt avseende vid motiveringstexten. En erfaren propositionsgranskare kan i fråga om denna typ av propositioner utan svårighet göra den iakttagelsen att konsekvensbedömningen av lagförslaget och ibland också motiveringen över huvud taget är mer eller mindre fristående från själva lagförslaget, dvs. på sätt och vis ett pålimmat textmaterial som inte övertygar läsaren om att det är resultatet av en grundlig lagberedning som innefattar bedömning och avvägning av olika alternativ mot varandra. Trots att lagförslaget eventuellt innehåller flera kompromisser ska det ändå vara konsekvent, tydligt och motiverat. Motiveringen till lagförslag som blivit bristfälligt beredda stöder inte tillämpningen av lagen.

Motiveringsavsnitten om sådana lagförslags ekonomiska och ibland också övriga konsekvenser är relativt ytliga och i många fall rentav föga trovärdiga.

Beaktande av de grundläggande rättigheterna

De anvisningar om bedömning av ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för myndigheterna, miljökonsekvenser och övriga samhällsliga konsekvenser som ska sammanställas i publikationen gäller uttryckligen konsekvensbedömningen av lagförslag. För de grundläggande rättigheternas del är det egentligen varken begreppsmässigt eller innehållsmässigt fråga om konsekvensbedömning, utan om att också vid författningsberedningen vederbörligen beakta de grundläggande mänskliga rättigheter som grundlagens 2 kap. tryggar för var och en. I arbetsgruppens betänkande och i förslaget till konsekvensbedömning hänvisas i några punkter (bl.a. på s. 8, 18 och 35) till vikten av att beakta de grundläggande mänskliga rättigheterna vid författningsberedning. Med tanke på lagstiftningens kvalitet och effekt är beaktandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna och dokumenteringen av lagförslagets betydelse för dem väsentliga element i en proposition, vid sidan av konsekvensbedömningen.

Justitiekanslerns uppgift att i enlighet med grundlagens 108 § övervaka att de grundläggande mänskliga rättigheterna tillgodoses gäller på ett konkret sätt också regeringens propositioner och de lagförslag som ingår i dem. Av denna anledning är beaktandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna och dokumenteringen av att dessa tillgodoses viktigare med tanke på justitiekanslerns statsrådsövervakning än bedömningen av vissa av de effektyper som nämns i arbetsgruppens förslag.

Särskilda anvisningar om de grundläggande mänskliga rättigheterna och om granskningen av att de tillgodoses har tagits in bl.a. i grundlagshandboken för lagberedare (Lainlaatijan perustuslakiopas). Detta är ett ändamålsenligt förfarande eftersom konsekvensbedömningen av lagförslag och granskningen av grundlagsenligheten är två olika typer av ärenden. Den risken kan emellertid föreligga att det i en ny handbok om konsekvensbedömning och den därtill anslutna utbildningen ägnas alltför litet intresse åt de grundrättighetsfrågor som sammanhänger med lagberedningen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern anser att det också i andra avseenden är viktigt att i anvisningarna om kon-

sekvensbedömningen av lagförslag ta in ett sammanfattande avsnitt på ca en halv sida om hur de grundläggande mänskliga rättigheterna ska beaktas vid lagberedning. Avsnittet kan inledas med en kort beskrivning av vad som avses med grundrättighetsaspekten (vägning av olika alternativ mot varandra utifrån de grundläggande mänskliga rättigheterna). Vidare kan i avsnittet redogöras för hur bedömningen av konsekvenserna i fråga om de grundläggande mänskliga rättigheterna ska dokumenteras i regeringens propositioner och därefter hänvisas till mera detaljerade anvisningar och handböcker.

Vikten av utbildning som stöder tillämpningen av bedömningsanvisningarna

I arbetsgruppens betänkande nämns också andra åtgärder för utveckling av konsekvensbedömningen av lagförslag än en enhetlig bedömningshandbok. Också enligt justitiekanslersämbetets åsikt är en välplanerad utbildning om konsekvensbedömningen en av de viktigaste åtgärderna när det gäller att informera om bedömningsarbetet och de nya kraven. Lagberedningen sker numera i allt större utsträckning som grupparbete eller så att de som berörs av lagstiftningen bildar mer eller mindre fasta nätverk. Vid planeringen av utbildningen är det skäl att uppmärksamma de i lagberedningen deltagande aktörernas roller och behov. Utbildningen borde därför skraddarsys för olika mottagargrupper.

Till de viktigaste resultaten av arbetet på ministeriernivå är propositioner med förslag till ändringar som berör olika samhällssektorer. Lagstiftningens begriplighet, tydlighet och konsekvenser är vägande faktorer också för de myndigheter och medborgargrupper som den berör. Det är därför skäl att man också i ministeriernas ledning, den politiska ledningen inte att förglömma, uppmärksammar vikten av konsekvensbedömningen. Mången erfaren lagberedare har nämligen i samband med projekt som syftar till att utveckla lagberedningen gjort den iakttagelsen att orsaken till att också samhälleligt betydande och omfattande beredningsprojekt försenas eller i slutskedet av beredningen drabbas av tidsnöd ofta har varit att man inte i tid har kunnat få politiska ställningstaganden till frågor som varit viktiga för att föra projektarbetet vidare i ett tidigare skede. På det politiska planet har man inte heller kunnat välja mellan olika alternativ och hålla fast vid dem. Om denna typ av ståndpunktstaganden, val mellan olika alternativ och övriga utfästelser

när det gäller lagstiftningsprojekt sker alltför sent i förhållande till beredningen, finns det risk för att arbetet med projekt som har beretts på tjänstemannanivå i samråd med referensgrupper delvis går till spillo eller att det finns inkonsekvenser i propositionsförslaget och lagtexterna. Av denna anledning är det skäl att i anvisningarna och utbildningen om konsekvensbedömningen på ett analytiskt sätt beakta vilka typer av frågor i lagstiftningsprojekten som i allmänhet förutsätter politiska ståndpunktstaganden och utfästelser och hur man på lagberedningsnivå ska gå till väga för att skaffa dessa ståndpunktstaganden och utfästelser (17/20/07).

Promemoria om den för ägarstyrningen av statsbolag ansvarige försvarsministerns jäv i ärenden som gäller Patria Abp (FSM)

Som svar på försvarsministerns förfrågan hänvisade biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka till den promemoria 15.5.2007 som upprättats av chefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden. Biträdande justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att dubbelrollen som försvarsminister och minister med ansvar för statens ägarstyrning kan medföra jäv i vissa situationer. Det föreligger sålunda en risk för strukturellt jäv, men en noggrannare bedömning måste i sista hand göras med beaktande av situationen i det enskilda fallet.

I justitiekanslersämbetets promemoria konstateras följande:

Ägarstyrningen av Patria

Före den reform av ägarstyrningen av statsägda bolag som genomfördes 1.5.2007 sköttes ägarstyrningen av de ministerier inom eller närmast vilkas ansvarsområde respektive statsägda bolag verkade. Det nya systemet innebär att ägarstyrningen av statsbolagen har centraliserats till ett ministerium, dvs. till statsrådets kansli, där en särskild ägarstyrningsenhet inrättades för dessa ärenden.

Patria är ett statsägt bolag som verkar inom försvarsministeriets ansvarsområde. Tidigare hörde ärenden som gällde ägarstyrningen av Patria direkt till försvarsministerns och försvarsministeriets ansvarsområde. Både enligt det gamla och det nya systemet är det fråga om att organisera ägarmakten i förhållandet mellan ministeriet och bolaget. Ägarmakten innebär att den

statliga ägaren kan utöva sin vilja (t.ex. besluta om aktieförsäljningar/-köp och därmed om ägarandelarna) samt fatta de beslut i bolaget som avses i aktiebolagslagen.

Det i ekonomiskt hänseende viktigaste uttrycket för ägarmakten är den statliga ägarens rätt att bestämma ägarandelarnas storlek i statsägda bolag. Såsom framgår av beredningshandlingarna i ärendet om statens ägarstyrning kan de statsägda bolagen utifrån statens ägarintresse indelas i åtminstone tre huvudkategorier. I synnerhet när det gäller börsbolag kan den statliga ägarens roll numera anses vara närmast av ekonomisk art. I sådana bolag ligger det i den statliga ägarens intresse att få en så god avkastning som möjligt på sitt investerade kapital.

Det statliga ägandet i Patria Abp tjänar också andra än ekonomiska intressen. I ett vidare perspektiv är det inte bara av ekonomisk utan också av strategisk betydelse att Finland har en tillräckligt stark och frän teknisk synpunkt högklassig egen försvarsindustri. Patria får emellertid inte på grund av sitt hemland eller på grund av att bolaget är statsägt ges en särställning i förhållande till andra bolag inom branschen. Patria verkar på samma villkor och under samma konkurrensförutsättningar som övriga bolag inom branschen. Det är av största vikt att bolaget är en säker och pålitlig leverantör och avtalspart samt att bolagets produkter bl.a. prismässigt, kvalitetsmässigt och servicemässigt är så konkurrenskraftiga att bolaget som ett affärsföretag framgångsrikt kan konkurrera om försvarsmaktens upphandling av försvarsmateriel.

Det har beslutats att försvarsministern svarar för ägarstyrningen av statsägda bolag. När det gäller själva huvudsaken, dvs. att fatta beslut om statens ägande (storleken av det statliga ägandet) och det beslutsfattande (närmast av bolagsstämman) om statsägda bolag som avses i aktiebolagslagen och som utgör kärnan i ägarstyrningen, är försvarsministerns roll och ställning i förhållande till Patria i rättsligt hänseende av samma typ som när det gäller övriga statsägda bolag. Arrangemanget är förenligt med huvudregeln, dvs. med beslutet att centralisera ägarstyrningsärendena till ett ministerium. De viktigaste besluten om det statliga ägandets storlek fattas i varje fall också för Patrias vidkommande på politisk nivå, dvs. av ministern, och när det är fråga om sådana betydande överlåtelse som avses i lagen om statligt ägande av statsrådets allmänna sammanträde (vid behov med riksdagens samtycke). Också bedömningen av frågan om och i vilken utsträckning man i fråga om ägandets storlek

ska beakta andra än ekonomiska intressen (dvs. statens ägarintresse) om måste göras på politisk nivå.

Med hänvisning till de ovan nämnda synpunkterna kom biträdande justitiekanslern fram till att det i detta fall inte finns någon anledning att på en allmän nivå försöka avgöra frågan om försvarsministerns ställning utifrån ministerns ägarstyrningsuppgifter. Frågan borde lösas på en mera specifik nivå, utifrån en granskning av de olika beslutssituationer som ministern ställs inför och ministerns olika roller.

Försvarsmaktens upphandling av försvarsmateriel

Finlands försvarsmakt är en betydande kund hos Patria. De upphandlingsärenden som avgörs av huvudstaben har ingen betydelse för frågan om ministern är jävig i egenskap av ministeriets högsta beslutsfattare. Med tanke på de upphandlingsärenden som behandlas på ministerienivå är det väsentligt att ärendena bereds så grundligt och sakkunnigt att den försvarsmateriel och utrustning som skaffas med stöd av upphandlingsbesluten så långt som möjligt motsvarar försvarsmaktens behov och så att besluten också prismässigt kan försvaras på objektiva och hållbara grunder, både från statsfinansiell synpunkt och från konkurrenternas synpunkt. På ministerienivå är det skäl att understryka den för upphandlingsärendena ansvariga avdelningens oberoende och självständiga ställning samt att upphandlingsärendena ska beredas och föredras enligt på förhand fastställda och objektivt godtagbara kriterier. De fastställda kriterierna ska på samma grunder tillämpas på alla företag som inkommit med anbud.

Av den promemoria som bifogats begäran om ställningstagande framgår inte närmare i vilken utsträckning besluten om upphandling av försvarsmateriel fattas på ministerienivå och uttryckligen av ministern. Av handlingarna kan emellertid dras den slutsatsen att denna typ av upphandlingsbeslut som uttryckligen fattas på ministerienivå är sällsynta. Om sådana beslut emellertid fattas på ministernivå måste ministern anses jävig att behandla upphandlingsärenden där Patria är ett av de företag som inkommit med anbud.

Om försvarsministern inte avgör ärendet och inte befattar sig med innehållet i beslut om upphandling av försvarsmateriel uppkommer inte jäv för ministern. I egenskap av chef för ministe-

riet är ministern emellertid också överordnad i förhållande till ministeriets avdelningschefer och dessas underlydande. När jävsfrågan behandlas från rättslig synpunkt är det emellertid skäl att granska (upphandlings)ärendena från fall till fall.

Export av försvarsmateriel

Försvarsministern har också hittills i ministeriet och vid statsrådets allmänna sammanträde deltagit i beslut om exporttillstånd för försvarsmateriel. Detta var sålunda fallet också när Patria hörde till försvarsministeriets ansvarsområde och sålunda till försvarsministerns ägarstyrning. Centraliseringen av ärendena om ägarstyrning av statsägda bolag till statsrådets kansli och förordnandet av försvarsministern till ansvarig minister för ägarstyrningen innebär ingen rättslig förändring i detta avseende. Det tidigare systemet kunde som konstruktion betraktat i vissa avseenden t.o.m. anses vara mera problematiskt med tanke på jävsfrågan. Ärenden som gäller export av försvarsmateriel hör för det första till försvarsministeriets ansvarsområde. För det andra är det skäl att observera att man vid beredningen och avgörandet av ärenden som gäller exporttillstånd för försvarsmateriel inte tar ställning till ett visst bolags rätt att exportera försvarsmateriel utan till frågan om det finns sådana hinder för att exportera i ansökan nämnd försvarsmateriel till det i ansökan nämnda landet som nämns i lagen om export av försvarsmateriel och som närmare definieras i de tillämpningsdirektiv som har utfärdats med stöd av lagen. Också utrikesministeriet deltar i beredningen av exportärenden som är av utrikespolitiskt intresse. Det är då fråga om ärenden som uttryckligen ska avgöras som tillståndsärenden. Innan ett bolag som tillverkar försvarsmateriel ens kan ansöka om exporttillstånd måste bolaget på egen hand delta i ett anbudsförfarande och ingå avtal med köparparten. På de grunder som nämns ovan var försvarsministern inte jävig att behandla ärenden om exporttillstånd för försvarsmateriel ens i fall där Patria Abp var sökande.

En fråga om export av försvarsmateriel till Afghanistan (FM)

Finansministern bad i egenskap av statsministerns ställföreträdare justitiekanslern ge en promemoria med en rättslig bedömning av om

det var möjligt att exportera försvarsmateriel till Afghanistan. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Nils Wirtanen hänvisade i sitt svar till en promemoria av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden. Promemorian sändes för kännedom också till utrikesministeriets statssekreterare och till försvarsministeriets kanslichef.

I promemorian konstateras följande:

För det första kan det konstateras att det är fråga om export av försvarsmateriel som avses i 2 § 2 mom. i lagen om export och transitering av försvarsmateriel (242/1990). Tillståndsansökan ska sålunda hänskjutas till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt lagens 3 § beviljas exporttillstånd eller förmedlingstillstånd inte, om tillståndet skulle äventyra Finlands säkerhet eller strida mot Finlands utrikespolitiska linje. Försvarsministern ska i sådana fall då ett export- eller förmedlingstillstånd förutsätter det i samråd med utrikesministeriet särskilt utreda att det inte finns några utrikes- och säkerhetspolitiska hinder för att bevilja tillstånd.

I detaljmotiveringen till 3 § i regeringens proposition med förslag till exportlagen (RP 197/1989 rd) konstateras att syftet är att sådana nationella säkerhetsfrågor samt internationella synpunkter som omedelbart ansluter sig till utförsel alltid ska beaktas när beviljande av utförseltillstånd övervägs. Vidare anförs att utförseln ska inriktas så att den inte har negativ inverkan på Finlands förbindelser med främmande makter. ”Utförsel är inte tillåten till krisområden och länder där det förekommer allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.” Enligt motiveringen ska som krisområde betraktas också ett område där stater ”ligger i öppet krig eller i väpnad konflikt med varandra eller där hotet om krig eller en väpnad konflikt är allvarligt eller uppenbart”.

Genom lagen 197/1995 fogades till 3 § i exportlagen ett 2 mom. enligt vilket statsrådet fastställer de allmänna riktlinjerna för export och transitering av försvarsmateriel.

I regeringens proposition (RP 132/1994 rd) med förslag till den nyss nämnda lagändringen konstateras att innan ett ärende som gäller en tillståndsansökan avgörs ska försvarsministeriet inhämta utrikesministeriets utlåtande om saken. I fråga om utrikesministeriets utlåtandep Praxis tillämpas de principer som KSSE godkänt och som styr utförseln av konventionella vapen samt Europeiska unionens (EU) kriterier för vapenexport, vilka motsvarar Finlands traditionella principer för vapenexporten. ”Dessa principer

utgör en ram på allmän nivå, och tolkningen och tillämpningen av dem kan underställas nationell prövning”. I propositionen nämns vidare att ett ovillkorligt hinder för export utgörs av de förpliktande exportförbud som fastställts av FN:s säkerhetsråd, Europeiska unionens vapenembargo eller andra multilateralt överenskomna exportbegränsningar. I övriga fall tillämpas de ovan nämnda principerna när utlåtandena prövas så att situationen i mottagarlandet blir föremål för en analyserande bedömning, varefter karaktären av den försvarsmateriel som ska exporteras samt dess roll och användning bedöms.

I den nyss nämnda propositionens motive-ringstext konstateras vidare i fråga om de allmänna principerna att ”i problematiska fall präglas det grundläggande förhållningssättet av återhållsamhet”. I fråga om förfarandet konstateras i motiveringen att om utrikesministeriet i sitt utlåtande har meddelat att ministeriet inte anser sig kunna förorda export till ett land som nämns i en tillståndsansökan, har försvarsministeriet meddelat den som ansökt om tillstånd att export till landet i fråga inte är möjlig. Detta innebär att sådana ansökningsärenden inte har sänts till statsrådet för avgörande. Ansökan förfaller då utan ett uttryckligt negativt beslut.

Statsrådets beslut om allmänna riktlinjer för export och transitering av försvarsmateriel (474/1995 med smärre ändringar) är sålunda till sin karaktär en rättslig norm vars tillämpning och tolkning innebär rättslig prövning. Syftet med beslutet om de allmänna riktlinjerna är att från utrikes- och säkerhetspolitikens synpunkt ställa upp preciserande, riktgivande tillämpningsregler för 3 § i lagen om export av försvarsmateriel, dvs. för bestämmelsen enligt vilken exporttillstånd eller förmedlingstillstånd inte beviljas om tillståndet skulle äventyra Finlands säkerhet eller strida mot Finlands utrikespolitiska linje.

I beslutets punkter 2.1.2 och 2.1.3 hänvisas till att i tillståndsbeslut beaktas bl.a. de förbud mot vapenexport som FN:s säkerhetsråd utfärdat genom bindande förbud och de vapenexportförbud som Europeiska unionen fattat beslut om. Närmare uppgifter om sådana förbud kan lämnas av utrikesministeriet.

I tillståndsbeslut beaktas dessutom EU:s kriterier för vapenexport, OSSE:s principer om överföring av konventionella vapen och motsvarande principer som godkänts multilateralt vid andra mellanstatliga förhandlingsfora (2.2.1–2.2.3). Vid helhetsbedömningen av tillståndsansökan tas dessutom hänsyn till situationen i mottagarlandet, inklusive en analyserande bedömning av

situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna inbegripet hur andra länder förhåller sig till mottagarlandet (3.1.1). Vid behandlingen av problematiska tillståndsärenden är grundinställningen restriktiv (3.2.2). Enligt beslutets punkt 4.1 ansvarar utrikesministeriet för framläggandet av utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter i anslutning till tillståndsansökan eller förhandsutlåtandet i enlighet med 4 § 2 mom. i exportlagen. Denna bestämmelse i statsrådets beslut gäller för det första utrikesministeriets behörighet. Bestämmelsen kan emellertid ges en rättslig innebörd också såtillvida att det hör till utrikesministeriets skyldigheter att pröva och bedöma lagligheten av export i enlighet med lagen om export av försvarsmateriel och de uttryckliga bestämmelserna i det beslut om riktlinjerna som statsrådet utfärdat med stöd av lagen samt de principer och kriterier för vapenexport som ska iakttas vid tillståndsprovningen.

Såsom konstaterats ovan tas ärenden som gäller export av försvarsmateriel inte upp till officiell behandling vid statsrådets allmänna sammanträde om utrikesministeriet har gett ett negativt utlåtande om exportmöjligheten. Vid det allmänna sammanträdet har sålunda inte fattats något beslut i ärendet. Enligt de uppgifter som finns att tillgå skulle ärendet emellertid ha behandlats, likväl inte avgjorts under den föregående regeringsperioden. Då ansågs det att det inte fanns några möjligheter till export. Om det då hade funnits att tillgå ett utlåtande om de utrikes- och säkerhetspolitiska förutsättningarna för export i enlighet med 4 § 2 mom. i lagen om export av försvarsmateriel, skulle regeringens ställningstagande närmast ha varit av konstaterande karaktär, dvs. överensstämmande med utrikesministeriets utlåtande.

Om man vill att regeringen ska behandla ärendet om export av försvarsmateriel till Afghanistan måste förfarandet stämma överens med lagen om export av försvarsmateriel. Försvarsministeriet ska sålunda i enlighet med lagens 4 § 2 mom. inhämta utrikeministeriets utlåtande. I detta sammanhang kan man inte i något avseende förutsäga vilket utlåtandet kommer att vara. Från allmän rättslig synpunkt kan det emellertid för det första konstateras att ministeriet när det gäller tillståndsprovningen i rättsligt hänseende är bundet av det grundläggande kravet att likartade ärenden ska avgöras på samma sätt. Det är fråga om ett och samma land. Därefter ska ministeriet noggrant överväga och pröva om det i landets förhållanden under den relativt korta tiden skett sådana väsentliga och avgörande posi-

tiva förändringar att Finland efter en utrikes- och säkerhetspolitisk omprövning av exportärendet kan dra en annan slutsats än förut. Ärenden som gäller exporttillstånd för försvarsmateriel avgörs från fall till fall, men såsom konstateras i motiveringen till lagen 132/1994 och i punkt 3.2.2 i statsrådets beslut om de allmänna riktlinjerna (beslutet är en rättsligt bindande norm) är grundinställningen vid behandlingen av problematiska tillståndsärenden restriktiv. I detta avseende ska ärendet granskas också i ett vidare perspektiv, så att på Finlands prövning i ärenden om exporttillstånd för försvarsmateriel kan ställas mera generella krav på stabilitet, förutsägbarhet och konsekvens. Denna typ av krav understryker det faktum att bedömningen av ärenden om tillstånd för export av försvarsmateriel när det gäller Finlands utrikes- och säkerhetspolitik hör till ett lagstadgat behörigt ministerium med tjänsteansvar (UM), vars tillståndsprovning regleras i lag och genom statsrådets beslut som har utfärdats med stöd av lagen.

Ett annat viktigt krav när det gäller tillståndsprovningen är att EU:s kriterier för vapenexport och OSSE:s principer om överföring av konventionella vapen ska beaktas. Detta innebär i praktiken att Finland noggrant måste följa vilka beslut övriga EU- och OSSE-länder eventuellt har fattat i motsvarande ärenden.

Frågor om en för försäkringsbranschen och finansbranschen gemensam tillsynsmyndighets normgivning (FM)

I det ärende som nämns i rubriken har avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale upprättat en promemoria för förvaltnings- och kommunministerns statssekreterare.

I promemorian konstateras följande:

Den grundläggande bestämmelsen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet ingår i grundlagens 80 §. I paragrafen förutsätts för det första att all lagstiftning ska vara baserad på lagar som riksdagens stiftat och att lagstiftning på lägre hierarkisk nivå ska baseras på bemyndiganden i lag. För det andra kan rättsnormer på en lägre hierarkisk nivå utfärdas endast inom ramen för i lag angivna, exakta och noga avgränsade bemyndiganden. För det tredje ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Detta krav gäller också olika

typer av sammanslutningar, t.ex. bankers och försäkringsanstalters viktigaste skyldigheter och rättigheter (exempelvis grunderna för avgifter av skattenatur och för tillsynsbehörigheten).

Förordningar utfärdas av republikens president, statsrådet och ministerierna. Det är i detta sammanhang inte fråga om republikens presidents förordningar. Det är huvudsakligen fråga om statsrådets förordningar som utfärdas med stöd av och inom ramen för bemyndiganden i lag. Enligt detaljmotiveringen till grundlagens 80 § (RP 1/1998 rd) förutsätts det att alla centrala bestämmelser som har betydelse för individens rättsliga ställning ska utfärdas genom lag. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om smärre detaljer som berör individens rättigheter och skyldigheter.

Ett ministerium kan utnyttja ett bemyndigande att utfärda förordning endast om i lag så särskilt föreskrivs. Vid bedömningen av frågan om statsrådet eller ett ministerium ska bemyndigas att utfärda förordning bör utgångspunkten (detaljmotiveringen till grundlagens 80 §) vara den att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar om vittbärande och principiellt viktiga frågor samt om andra betydelsefulla frågor. Ett ministerium kan bemyndigas att utfärda förordning i ärenden som är av mera teknisk natur samt i ärenden som har en mindre samhällelig och politisk betydelse.

Annan än politisk normgivning av myndigheter på lägre än ministerienivå och av myndigheter lyder under ministerier ska enligt grundlagens 80 § 2 mom. uppenbarligen utgöra ett undantag från huvudregeln i paragrafens 1 mom. Andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i noggrant avgränsade ärenden, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. I grundlagsbestämmelsen nämns uttryckligen att ”tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat”.

Enligt grundlagens 80 § är myndigheternas rätt att utfärda normer sålunda klart mera begränsad än republikens presidents, statsrådets och ministeriernas, som handlar under politiskt ansvar. Den omständigheten att myndigheter kan utfärda rättsliga normer endast om bestämda ärenden innebär att det är fråga om längre gående krav än kravet att bemyndigandena ska vara noga avgränsade. De frågor som bemyndigandet gäller ska noggrant anges i lagen. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigandeska vara exakt av-

gränsat. Ett bemyndigande att utfärda rättsnormer kan ges endast av särskilda skäl som har samband med föremålet för regleringen. Ett sådant särskilt skäl kan föreligga närmast när det är fråga om en teknisk reglering som gäller endast smärre detaljer och som inte innebär någon betydande prövningrätt. Avgränsningen av föremålet för regleringen kan granskas också med beaktande av om det är fråga om rättsnormer som är avsedda för en mera omfattande och generellt definierad målgrupp eller om normgivning som avser verksamheten och förfarandet inom en viss näringsgren.

Riksdagens grundlagsutskott har gett flera utlåtanden om myndigheters normgivningsbehörighet. Grundlagsutskottet har upprepade gånger understrukit att grundlagens 80 § innebär en direkt begränsning när det gäller tolkningen av bestämmelser som ger myndigheter behörighet att utfärda normer och likaså innehållet i de bestämmelser och föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom förordning eller myndighetsföreskrifter kan sålunda inte utfärdas allmänna rättsnormer om frågor som hör till lagstiftningens område.

Grundlagsutskottets utlåtanden om myndigheters behörighet att utfärda rättsnormer gäller också Finlands Bank, Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen. Grundlagsutskottet har i fråga om Försäkringsinspektionens behörighet att utfärda rättsnormer konstaterat att (den föreslagna regleringen avser) ”försäkringsverksamhet som allmänt taget kan anses präglas av sådana yrkesrelaterade särdrag att också den expertmyndighet som svarar för tillsynen inom sektorn kan ges rätt att utfärda normer”. De föreskrifter som utfärdas med stöd av behörigheten gäller försäkringsbolag och försäkringsföreningar (GrUU 25/2000 rd).

Grundlagsutskottet har också i andra sammanhang uppmärksammat den omständigheten att en myndighets behörighet att utfärda normer huvudsakligen gäller sådana tekniska och administrativa omständigheter som är typiska för regleringsobjektet (t.ex. GrUU 26/2001 rd; RP med förslag till lagar om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet osv.).

Den omständigheten att normer utfärdas av en expertmyndighet som svarar för tillsynen över branschen i fråga och att normerna avser företag inom näringsgrenen i fråga (t.ex. banker och försäkringsanstalter) innebär inte utan vidare att normer i sig kan utfärdas med stöd av ett bemyndigande i lag. Utöver de ovan nämnda omständigheterna måste också de innehållsmäs-

signa begränsningarna av behörigheten att utfärda normer tas i beaktande. Sådana omständigheter behandlas bl.a. i grundlagsutskottets utlåtande 52/2001 rd där utskottet bedömer en fullmaktsbestämmelse om riskhantering som föreslås bli intagen i lagstiftningen om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat. Grundlagsutskottet konstaterade med hänvisning till sitt utlåtande 25/2000 rd att förslaget gällde normgivning främst i anknytning till den interna kontrollen och riskhanteringen och om tekniska detaljer samt att ”sett ur detta perspektiv är fullmakterna problemfria”.

Också i sitt utlåtande 24/2002 rd (RP med förslag till lagar om ändring av kreditinstitutslagen osv.) bedömde grundlagsutskottet Finansinspektionens normgivningsbehörighet från materiell synpunkt (kreditinstituts skyldighet att underrätta Finansinspektionen om sina planer att bedriva affärsverksamhet genom ombud). Också i sitt utlåtande 2/2004 rd (RP med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsbolag) ansåg grundlagsutskottet att bemyndigandet utformats så att det var synnerligen omfattande. Enligt bemyndigandet kan ministeriet (social- och hälsovårdsministeriet) utfärda närmare föreskrifter om tillämpning av bestämmelsen om försäkringsbolags skyldighet att ordna omständigheter som inverkar på bolagets solvens. Enligt den utredning som utskottet fått var det emellertid meningen att utfärda närmare föreskrifter genom förordning bara om sätten att beräkna ett försäkringsbolags solvenskapital och om tillhörande företagsekonomiska faktorer. Om bemyndigandet i lagens 11 kap. 13 § 2 mom. ”tolkas så pass snävt” utgör det inget problem med avseende på grundlagen.

I sitt utlåtande 17/2003 rd (RP med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands Bank) konstaterade grundlagsutskottet att det inte framgår av formuleringen av grundlagen eller av förarbetena att det varit meningen att Finlands Bank skulle lämnas utanför begreppet ”andra myndigheter” som används i grundlagens 80 § 2 mom. Utskottet ansåg att det därmed inte fanns något konstitutionellt hinder för att Finlands Bank ges befogenhet att meddela föreskrifter.

I vissa handlingar som har samband med begäran om justitiekanslerns ställningstagande nämns att behovet av bestämmelser om tillsyn över försäkringsanstalter och finansiella institut håller på att öka. Dessutom inskränker sig bestämmelserna inte till sådana mera procedurmässiga normer som gäller tillsyn över en viss näring utan de utvecklas också i en mera materiell riktning. Om

denna trend fortsätter uppnås snart den gränsen att normerna inte kan utfärdas av vederbörande myndighet själv. I stället måste de utfärdas minst genom ministerieförordningar och sådana litet längre gående normer som innebär skyldigheter för i lagen angivna tillsynsobjekt måste utfärdas genom statsrådsförordningar inom ramen för bemyndiganden i lag. Detta beror för det första på att det från allmän konstitutionell synpunkt men också med tanke på tillsynsobjektens rättssäkerhet inte kan anses sakligt att t.ex. de viktigaste materiella kriterierna för bedömning av försäkringsanstalters och finansiella instituts solvens utfärdas av samma myndighet som också övervakar att kapitaltäckningskraven uppfylls. Detsamma gäller klart materiella bestämmelser om tillsyn över försäkringsanstalter och finansiella institut (jfr rent procedurmässiga bestämmelser).

Det kan vidare förhålla sig på det sättet att i och med den fortgående internationaliseringen av försäkrings- och finansmarknaden kommer också tillsynslagstiftningen om de nämnda branscherna att i allt större utsträckning vara baserad på EU-lagstiftning. Denna ska genomföras nationellt i samma ordning som motsvarande rent nationella lagstiftning. Med beaktande av grundlagens 80 § kan det också förhålla sig så att t.ex. vissa direktivbaserade bestämmelser måste genomföras nationellt genom normer som utfärdas på lagnivå. I övrigt är statsrådsförordningar den vanligaste normnivån för nationellt genomförande av direktiv.

En annan aspekt på den EU-baserade tillsynslagstiftningen gäller beredningen av lagstiftning i Europeiska unionens institutioner. Deltagandet i beredningen av EU-lagstiftning i Finland sker i regel på ministeriebasis (dessutom informeras riksdagen i sådana fall då ärenden som hör till området för lagstiftning genomgår särskild behandling) på samma sätt som den nationella beredningen av motsvarande lagstiftning. Från denna synpunkt är det viktigt att den myndighet har behörighet att bereda lagstiftning om tillsyn över försäkringsanstalter och finansiella institut och att utfärda normer, som också aktivt deltar i beredningen av EU-lagstiftning om tillsyn över försäkringsanstalter och finansiella institut samt i Finlands nationella påverkan i Europeiska unionens institutioner. Vid beredningen av EU-lagstiftningen måste det vara möjligt att i tillräckligt stor utsträckning beakta innehållet i EU-lagstiftningen om försäkrings- och finansbranschen samt eventuella nationella särdrag inom respektive bransch.

Förvärvsinkomstavrdraget i relation till statsbudgetens bruttoprincip (FM)

Justitiekansler Jaakko Jonkkas utlåtande till finansministeriets skatteavdelning 22.8.2007, dnr 31/20/07

Till inkomstskattelagen (125 §) har genom en lag (1128/2005) som trädde i kraft 1.1.2006 fogats en bestämmelse om förvärvsinkomstavrdrag vid statsbeskattningen. Bestämmelsen tillämpades för första gången vid beskattningen för år 2006. Från den inkomstskatt på förvärvsinkomster som ska betalas till staten görs ett förvärvsinkomstavrdrag vid statsbeskattningen. Enligt inkomstskattelagens 125 § 2 mom. utgör avdraget 1,5 procent av det belopp varmed de inkomster som avses i 1 mom. överstiger 2 500 euro. Avdraget är dock högst 157 euro. När den skattskyldiges nettoförvärvsinkomst överstiger 33 000 euro, minskar avdraget med 0,45 procent av det belopp varmed nettoförvärvsinkomsten överstiger 33 000 euro. Avdraget görs före andra avdrag från den inkomstskatt på förvärvsinkomster som ska betalas till staten.

Om avdraget är större än beloppet av inkomstskatt på förvärvsinkomster som ska betalas till staten före avdraget, räknas ett belopp som motsvarar skillnaden, dock högst det sammanlagda beloppet av kommunalskatt, kyrkoskatt och sjukförsäkringens sjukvårdspremie som påförts den skattskyldige, den skattskyldige till godo på det sätt som i lagen om beskattningsförfarande bestäms om användning av förskott som innehållits.

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till vissa ändringar i inkomstskattegrunderna (RP 117/2005 rd) konstateras att i propositionen föreslås att ett nytt förvärvsinkomstavrdrag vid statsbeskattningen ska införas. Syftet med avdraget är att fr.o.m. år 2006 genomföra sådana skattelättnader för förvärvsinkomsternas del som hittills har företagits genom höjning av förvärvsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen. Det bortfall av skatteinkomster som lättnaderna föranleder drabbar inte längre kommunerna utan staten. Inget behov av kompensation från staten till kommunerna uppstår sålunda till denna del.

Finansministeriets skatteavdelning bad justitiekanslern och statsrådets controller ge ett utlåtande om förvärvsinkomstavrdraget vid statsbeskattningen i relation till den bruttoprincip som enligt grundlagens 84 § gäller statsbudgeten och till de övriga rättsliga principer som gäller

statsbudgeten. Justitiekanslern hänvisade som sitt svar till promemorian 21.8.2007 dnr 31/20/07 som avfattats av avelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden.

I promemorian konstateras bl.a. följande:

För det första konstateras att grundlagen inte i sig ställer några hinder för hur avdragssystemet regleras genom skattelagstiftningen. Detta gäller också uppbyggnaden av inkomstbeskattningens avdragssystem, både för statsbeskattningen och för kommunalbeskattningen, samt systemens innehåll. Tidigare användes förvärvsinkomstavrdrag endast vid kommunalbeskattningen. Kommunalbeskattningens förvärvsinkomstavrdrag föranledde rättsliga överväganden närmast i det skedet då avsikten var att genomföra skattelättnader (för högre inkomsttagare genom ändring av skatteskalen) också genom att höja förvärvsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen. Ärendet granskades då (RP 122/2002 rd) med kommunernas beskattningsrätt som utgångspunkt (GrUU 41 och 42/2002 rd). I syfte att undvika att förvärvsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen skulle få konsekvenser för kommunernas ekonomi genomfördes lagändringen på ett kostnadsneutralt sätt och så att den kommunala sektorn gavs kompensation via statsandelssystemet. De sistnämnda åtgärderna kan vara problematiska bl.a. från enskilda kommuners synpunkt när det gäller den kommunalekonomiska förutsägbarheten men också i det avseendet att beskattarens bortfall i ett system (beskattning) ersätts i ett annat system (statsandel).

Avsikten var att undvika eventuella kommunalekonomiska problem och problem bör den kommunala självstyrelsen till följd av det höjda förvärvsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen på så sätt att systemet med förvärvsinkomstavrdrag utsträcktes också till statsbeskattningen (RP 117/2005 rd). Eftersom det föreskrivs i lag om själva förvärvsinkomstavrdraget vid statsbeskattningen och likaså om grunderna för beräkning av avdraget och om beräkning av avdragets storlek, uppfyller det nya systemet de grundläggande krav på statsbeskattningen som föreskrivs i grundlagens 81 §.

Ursprungligen användes systemet med förvärvsinkomstavrdrag sålunda endast vid kommunalbeskattningen. Utöver ändringarna i lagstiftningen om statsbeskattningens skatteskala (för småinkomsttagare för vilka justering av skalan inte medför lättnader i beskattningen) är metoden att genomföra ändringen av skattelagstiftningen i syfte att lindra beskattningen i den mån

som ansetts behövlig, i stor utsträckning resultatet av politiska överväganden.

Förvärvsinkomstavdraget vid statsbeskattningen görs från den inkomstskatt på förvärvsinkomster som ska betalas till staten och avdraget görs före andra avdrag från inkomstskatten. Som motivering för denna lösning konstateras i propositionens motivering att förvärvsinkomstavdraget vid statsbeskattningen är ett inslag i en uppgörelse som gäller beskattningens nivå. Skattelättnader med hjälp av avdraget företas på de lägsta inkomstnivåerna till den del de på grund av det ringa inkomstbeloppet inte kan företas genom ändring av statens inkomstskatteskala. Också förfarandet att inrikta avdraget vid statsbeskattningen på själva skatten (och inte på den skattepliktiga inkomsten) har i liket med den ordningsföljd i vilken avdragen vid statsbeskattningen genomförs hört till lagstiftarens behörighet när den fattade beslutet om ändringarna i inkomstskattelagen.

Inkomstskattelagens nya 125 § 3 mom. förefaller vara mera problematisk. Det är fråga om ett avdrag som beviljas från statsskatten, men en närmare granskning av hur avdraget räknas den skattskyldige till godo visar att avdraget inte hänger samman enbart med statsskatten utan dessutom med det sammanlagda beloppet av kommunalskatt, kyrkoskatt och sjukförsäkringens sjukvårdspremie som påförts den skattskyldige. Från den skattskyldiges synpunkt är tillämpningen av bestämmelsen fördelaktig och motsvarar på ett effektivt sätt de skattelättnader för småinkomstagare som eftersträvats genom lagändringen. När det gäller förhållandet mellan skattesystemen är bestämmelsen däremot problematisk. I inkomstskattelagens 125 § 3 mom. har dels statsbeskattningen och dels kommunalbeskattningen, kyrkobeskattningen och sjukförsäkringens sjukvårdspremie sammanflätats med varandra på ett invecklat och till sina konsekvenser svåröverskådligt sätt. Också detta har visserligen åstadkommit lagenligt, men regleringen har vissa andra från rättslig synpunkt relevanta konsekvenser än sådana som innebär att skatteinkomsten lindras.

I regeringsformen föreskrevs tidigare (66 §) inte uttryckligen om bruttoprincipen i budgetsammanhang utan det ansågs att regeringsformen indirekt förutsatte att bruttoprincipen iaktogs (se GrUU 15/1923 rd och 16/1986 rd). I samband med revideringen av lagstiftningen om statsbudgeten, då också regeringsformens VI kap. förnyades (RP 262/1990 rd; RF ändrad 1077/1991) skrevs bruttoprincipen in i regeringsformen (67 §) och i det

sammanhanget preciserades också budgetlagens 3 §. Bestämmelsen överfördes med oförändrat innehåll från regeringsformen till grundlagen.

Enligt grundlagens 84 § ska i statsbudgeten tas in uppskattningar av de årliga inkomsterna och anslag för de årliga utgifterna. I 3 § i lagen om statsbudgeten förutsätts att uppskattningarna av de årliga inkomsterna samt anslagen för de årliga utgifterna tas in i statsbudgeten till bruttobelopp så att varken utgifterna dras av från inkomsterna eller inkomsterna från utgifterna (*bruttobudgetering*). I de fall som nämns i budgetlagens 3 a § tillåts nettobudgetering, som det inte är fråga om i detta sammanhang. Den konkretaste innebörden av den i grundlagen inskrivna och i lagen om statsbudgeten preciserade bruttoprincipen är förbudet att dra av utgifter ("kostnader för inkomstens förvärvande") från motsvarande inkomster (budgeterade). Det är här inte fråga om denna typ av konkretisering utan snarare om att det vid tillämpningen av inkomstskattelagens 125 § 3 mom. i förhållandet mellan staten och kommunerna uppkommer sådana utgifter för staten som inte på ett konkret sätt har budgeterats som anslag, dvs. som en kostnad. Vid sidan av bruttoprincipen som ska iaktas i statsbudgeten är det till denna del likaså fråga om den i budgetsammanhang gällande specificeringsprincipen (anslag specificeras för vissa användningsändamål). Vid tillämpningen av inkomstskattelagens 125 § 3 mom. sker det de facto en överföring av skatteinkomster från staten till kommunerna på så sätt att statsskattens belopp som i statsbudgeten anges som en bruttosumma inte motsvarar verkligheten utan i själva verket är mindre.

Bruttoprincipen som tillämpas på statsbudgeten är viktig uttryckligen med tanke på riksdagen som i enlighet med grundlagens 83 § 1 mom. utövar den högsta lagstiftande makten och budgetmakten. Huvudprincipen är den att riksdagen genom sina beslut ska kunna ta ställning dels till statens inkomster, dels också till utgifterna. I lagen ska tas in bestämmelser om föremål för nettobudgetering. Sådana bestämmelser som i undantagsfall möjliggör nettobudgetering i stället för bruttobudgetering, som är huvudregeln, ska tolkas så snävt att tillämpningen av dem inte utsträcks längre än vad som direkt följer av den i lagen angivna grunden för nettobudgetering. Av denna anledning är det skäl att i rättsligt hänseende förhålla sig restriktivt dels till uttryckliga bestämmelser om nettobudgetering, dels till sådana faktiska arrangemang och situationer som på sätt och vis skulle resultera i nettobudgetering. Denna typ av arrangemang kan för det första i

praktiken vara ytterst oklara och svåröverskådliga. Från rättslig synpunkt har det emellertid en större betydelse att de undergräver riksdagens budgetmakt, dvs. dess befogenhet att på ett reellt och synligt sätt besluta om statens inkomster och utgifter. På ett mera allmänt plan kan man på skattelagstiftningen ställa sådana krav när det gäller dess tydlighet och genomskinlighet att man relativt enkelt ska kunna bilda sig en uppfattning om lagstiftningens eller dess enskilda bestämmelser direkta och indirekta konsekvenser också i andra avseenden än på den primära nivån. I det aktuella fallet var det primära och i och för sig godtagbara syftet att genom lagändringen lindra beskattningen för småinkomsttagare.

Också till denna del är det emellertid fråga om en lag som riksdagen stiftat. Problemet behandlas inte närmare i beredningshandlingarna. Inte heller har grundlagsutskottets utlåtande inhämtats om lagförslaget. Det kan å andra sidan antas att ett konstaterande i lagstiftningssituationen av att konsekvenserna av tillämpningen av den uttryckliga författningstexten och bestämmelsen har "hamnat under" motiveringarna, skulle ha förutsatt en exceptionellt ingående kännedom om beskattningsförfarandet och att problemet uttryckligen lyfts fram i samband med utskottsbehandlingen av lagförslaget. Med hänsyn till detta är det förstående att problemet i det sammanhanget inte uppmärksammades i någon större utsträckning.

Kränkningen av den i grundlagen fastställda bruttoprincipen och specificeringsprincipen för statsbudgeten skulle i detta fall snarast vara riktad mot riksdagens eget beslutsfattande, eftersom det föreskrivs om saken i lag. Riksdagen måste därför åtminstone kunna få information om alla konsekvenser av tillämpningen av lagrummet i fråga. Eftersom det är fråga om en relativt ny lag från december 2005 har justitiekanslern inga möjligheter att inom ramen för laglighetskontrollen kräva omedelbara åtgärder för att upphäva eller ändra lagen på den grunden att den inte är förenlig med grundlagens 84 § och med den i budgetlagens 3 § fastställda bruttoprincipen och specificeringsprincipen för statsbudgeten. Om avsikten emellertid fortfarande är att på ett effektivt sätt lätta på statens inkomstbeskattning måste man noga avväga och bedöma om det av de skäl som nämns ovan från rättslig synpunkt är möjligt att skattelättnaderna i de lägsta inkomstklasserna fortfarande ska genomföras genom ändring av de eurobelopp som anges i lagstiftningen om förvärvsinkomstvadrag vid statsbeskattningen.

Upphävande av matrikellagstiftningen (FM)

Finansministeriets personalavdelning bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett propositionsutkast med förslag till upphävande av matrikellagstiftningen och lagstiftning i samband med den. I början av sitt utlåtande hänvisade justitiekanslern Jaakko Jonkka till justitiekanslern Paavo Nikulas utlåtande 30.9.2005 dnr 32/20/05 i samma ärende (Justitiekanslerns berättelse för år 2005, s. 33–37).

I sitt nya utlåtande hänvisade justitiekanslern till den grundliga beredningen av matrikellagen som trädde i kraft 1.1.1990 samt till lagens grundläggande syfte. Såsom framgår av motiveringen till regeringens proposition med förslag till revidering av matrikellagstiftningen (RP 57/1989 rd) har matrikeln stor betydelse vid beredningen av utnämningsbeslut och i situationer där beslut fattas om hur anställningsvillkor ska definieras (se närmare JK:s första utlåtande, s. 2). I fråga om sin laglighetskontroll konstaterade justitiekanslern att trots de nya krav som ställs på personer som väljs till offentliga tjänster och de ändringar som skett i rekryteringsförfarandena är beredningen av utnämningar till offentliga tjänster och beslutsfattandet i sådana ärenden fortfarande uttryckligen ett rättsligt förfarande. Den rättsliga grunden för beredningen av utnämningsärenden och beslutsfattandet i sådana ärenden fastställs i grundlagens 125 § 2 mom. De rättsliga principer och grundläggande krav som framgår av lagrummet gäller fortfarande i utnämningsärenden.

Såsom konstateras i motiveringen till det propositionsutkast som utlåtandet avser har de nya datasystem som tagits i bruk inom statens personalförvaltning i många avseenden ersatt de system som är baserade på matrikellagstiftningen. Detta gäller eventuellt i synnerhet ärenden som har samband med existerande tjänsteinnehavares anställningsförhållanden och med personalförvaltningen. Matrikeln över statsanställda har emellertid fortfarande en väsentlig betydelse bl.a. för beredningen av och beslutsfattandet i utnämningsärenden som gäller statsanställda, i synnerhet tjänstemän.

Nyttan av matrikelsystemet i utnämningssammanhang kan granskas ur två synvinklar. Ur en praktisk synvinkel kan det för det första konstateras att förfarandet att till en tjänsteansökan foga ett matrikelutdrag har varit ett enkelt och tillförlitligt sätt att få koncisa och jämförbara information som gjort det möjligt att bedöma sökandenas kompetens och jämföra deras meriter. Sådan nödvändig information har gällt bl.a.

examina som sökandena avlagt, deras arbets-historia inom den offentliga sektorn samt deras språkkunskaper.

Trots att antalet personer som från den privata sektorn söker sig till statliga sakkunnigtjänster under de senaste åren har ökat i någon mån är situationen fortfarande den att de flesta eller praktiskt taget alla som på statsrådsnivå uppfyller de stadgade behörighetsvillkoren, eller åtminstone de mest meriterade, redan innehar statstjänster. Vid beredningen av utnämningsärendena och vid beslutsfattandet är det till förmån för samtliga parter att bedömningen av sökandenas kompetens och meritjämförelsen i fråga om samtliga sökande baseras på enahanda grunder och att den skriftliga jämförelsen görs enligt regler som fastställts på förhand. Ansökningarnas informationsinnehåll utgör i detta avseende en garanti för att uppgifterna om alla sökandes utbildning, tidigare tjänstgöring och andra uppgifter som behövs för bedömningen av deras kompetens och för meritjämförelsen kan bedömas enligt samma principer. I vissa fall har det visserligen fästs alltför stor vikt vid de uppgifter som framgår av matrikelutdrag, vilket har kunnat inverka menligt på ansökningsförfarandet och också på meritjämförelsen. Att matrikelutdrag lagts fram har å andra sidan inte behövt betyda att sökandena inte har kunnat lägga fram också annan adekvat utredning om att de uppfyller de stadgade behörighetsvillkoren vad gäller tidigare arbetserfarenhet eller publiceringsverksamhet eller i något annat avseende som är relevant för bedömningen av deras meriter. I vissa fall där det hänvisats till sådan utredning har man likväl varit tvungen att konstatera att utredningen snarare varit baserad på vad sökanden själv uppgivit eller ibland en egen beskrivning, och inte på vederbörligen dokumenterade objektiva fakta.

Principerna för matrikelföringen innebär att det i lag, förordning och finansministeriets direktiv noga föreskrivs och bestäms vilka uppgifter som ska matrikelföras och på vilket sätt. Detta innebär att alla sökandes meriter av samma typ och övriga uppgifter har matrikelförts på samma sätt. Sålunda uppkommer inga tolkningsproblem.

På flera ställen i motiveringen till propositionsförslaget nämns visserligen att den noggrant reglerade matrikelföringen kräver omsorgsfullhet och noggrannhet och binder personella resurser. I regeringens propositionsförslag görs å andra sidan inte något försök att bedöma i vilken mån arbetsmängden och kravet på personella resurser skulle öka på grund av att sökandens egna fritt formulerade meritförteckningar måste granskas,

kompletteras, bearbetas så att de kan jämföras med övriga sökandes meriter och i synnerhet på grund av att ansökningsuppgifternas tillförlitlighet ofta måste kontrolleras särskilt. Som exempel kan nämnas t.ex. sökandenas så kallade publiceringsverksamhet. I samband med vissa utnämningar på statsrådsnivå har det kunnat konstateras att vissa sökande till sin ansökan har bifogat en ofta flera sidor lång förteckning över vad de publicerat, inklusive alla tänkbara publikationer som sökanden skrivit eller eventuellt redigerat, vetenskapliga artiklar men också alla artiklar i dagstidningar och tidskrifter, föredrag och tal som sökanden hållit i olika sammanhang samt intervjuer i olika medier. Till ansökningshandlingarna har dessutom kunnat fogas en mängd oväsentlig information om anställningsförhållanden och framför allt om olika förtroendeuppdrag. Eftersom ansökningshandlingar av denna typ sannolikt kommer att bli allmänna till följd av att matrikelföringen upphör, är det skäl att innan en proposition avläts utreda å enda sidan förhållandet mellan de inbesparingar av personella resurser som eventuellt uppnås i det tidigare skedet av personalförvaltningen (anteckning av uppgifter i matrikeln och utskrift av matrikelutdrag vid behov) och å andra sidan den ofrånkomliga ökning av arbetsmängden som i slutändan av processen drabbar dem som bereder och avgör utnämningsärendena. Personalen i slutändan av processen har i allmänhet också högre utbildning och därmed högre lön än den personal som svarar för matrikelföringen. Genom att granska ärendet ur denna synvinkel kan man få en exaktare och mera realistisk uppfattning om de personella konsekvenserna av att matrikellagstiftningen upphävs.

Såsom konstateras ovan innebär beredningen och avgörandet av utnämningsärenden inom statsförvaltningen rättslig prövning och beslutsfattande i enlighet med grundlagens 125 §. Också när det gäller utnämningsärenden som avgörs på andra nivåer än vid statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen kan det sålunda fortfarande förutsättas att ansökningshandlingarna och bilagorna i informativt hänseende över huvud taget är sådana att de fortfarande möjliggör ett berednings- och beslutsförfarande som håller måttet i juridiskt hänseende. Jämlikheten mellan sökandena och sökandenas rättssäkerhet i övrigt förutsätter att ärenden som i materiellt och rättsligt hänseende är likartade framställs på samma sätt i anställningshandlingarna, dvs. så att det inte uppkommer tolkningssvårigheter som innebär extra arbete eller äventyrar rättssäkerheten. Dessa enhetliga och

sinsemellan jämförbara uppgifter om sökandena ska å andra sidan utgöra en i rättsligt och materiellt hänseende giltig grund för bedömning av sökandenas kompetens inom ramen för en normal handlägningsordning och för en meritjämförelse mellan sökandena.

De materiella och rättsliga krav som enligt vad som konstateras ovan ställs på ansökningshandlingar gäller inte enbart statsförvaltningens högsta tjänster utan och generellt. Den nuvarande skyldigheten att lägga fram matrikelutdrag eller, om den nya lagen stiftas, ett registerutdrag inom ramen för statens personalförvaltning ska sålunda inte inskränkas enbart till de högsta tjänster som nämns på sidan 3 i regeringens förordningsutkast. Också när lägre tjänster tillsätts finns det ofta ett behov av att få exakta uppgifter om sökandenas tidigare arbetserfarenhet t.ex. för bedömning av om de har sådan förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde (kompetensbedömning) som är ett behörighetsvillkor eller om den genom arbetserfarenhet uppnådda förtrogenheten med tjänstens uppgiftsområde överträffar de övriga sökandenas (meritjämförelse).

Regeringens propositionsutkast har i viss mån kompletterats jämfört med det tidigare utkastet, med en hänvisning till de datasystem som redan används inom statens personalförvaltning. I propositionsutkastet ingår emellertid ingen närmare beskrivning av innehållet i dessa datasystem. En sådan beskrivning behövs för att man över huvud taget ska kunna bedöma om det är möjligt att via datasystemen få tillräckligt mångsidiga uppgifter för bedömningen av sökandenas kompetens och för jämförelsen av deras meriter. I annat fall förhåller sig justitiekanslern negativt till upphävandet av matrikellagstiftningen, som visat sig fungera bra i samband med den praktiska beredningen av ansökningsärenden och väl uppfyllt sökandenas och det allmänna rättssäkerhetskrav.

I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern också 3 § 1 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen om behandling av uppgifter om statliga löner och vissa straff. Registrering av sådana uppgifter som nämns i lagutkastet baserar sig på den anmälan som domstolen som dömt ut straffet gjort till registerföraren (arbetsgivaren). Domstolens anmälningsskyldighet baserar sig visserligen på förordningen om meddelande av uppgifter över mål rörande åtal mot innehavare av tjänst eller befattning (272/1926). I förordningen föreskrivs också om domstolens skyldighet att till justitiekanslern insända förteckning över handlagda mål angående åtal för tjänstefel. Det har i praktiken visat sig att ingendera an-

mälningsskyldigheten numera fungerat fullt ut. Detta beror dels på försumlighet, dels eventuellt på att domstolar som behandlar brottmål inte på basis av de uppgifter som den har tillgång till nödvändigtvis vet eller noterar att den åtalade är en tjänsteman. Dessutom har uppenbara underlåtelser förekommit (25/20/07).

En statsrådsmedlems föräldraledighet (KM)

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetet statsrådsavdelning Risto Hiekkataipale upprätade för en statsrådsmedlem följande 2.8.2007 daterade promemoria om statsrådsmedlemmens föräldraledighet.

Arvodesgrunderna för statsrådsmedlemmar

Lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet (1096/2006) trädde i kraft 1.1.2007. I lagens 2 § 2 mom. föreskrivs om statsrådsmedlemmars rätt till dagpenningförmån på grund av sjukledighet eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet eller partiell föräldraledighet. På rent begreppslig nivå motsvarar ministerarvodeslagens 2 § 2 mom. sjukförsäkringslagens (SFL) 7 kap. 4 §, som är rubricerad "Arbetsgivares rätt till dagpenningförmån".

Det grundläggande syftet med ministerarvodeslagens 2 § 2 mom. och likaså med SFL 7 kap. 4 § är att reglera betalningsrörelsen mellan arbetsgivaren och Fpa. Det är sålunda fråga om att ifall "arbetstagaren" har rätt till lön för en viss tid ska förmånen för samma tid i enlighet med lagen om Folkpensionsanstalten betalas till arbetsgivaren, för att arbetstagaren inte samtidigt ska få betalning från två ställen.

I lagen och i TKA ingår i fråga om arbetstagare och tjänstemän bestämmelser och föreskrifter om rätt till sjuk(tjänst)ledighet, moderskapsledighet, föräldraledighet och om rätt till lön under tiden. T.ex. enligt 22 § i statens TKA har tjänstemän och arbetstagare rätt till ledighet under de moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenningsperioder som avses i SFL. TKA-bestämmelsen gäller sålunda rätten till ledighet. I fråga om rätten till lön under tiden gäller särskilda bestämmelser som inte är desamma i fråga om alla ovan nämnda ledigheter. Exempelvis i TKA 23 § föreskrivs om lön under moderskapsledighet (lön för 72 vardagar räknat från början av moderskapsledigheten). I fråga om faderskaps- eller föräldraledighet konstateras i TKA 22 § 2 mom.

uttryckligen att till tjänstemän och arbetstagare inte betalas lön under faderskaps- eller föräldraledighet.

I vissa av ministerarvodeslagens bestämmelser hänvisas i fråga om ersättningar och förmåner (i tillämpliga delar) till motsvarande bestämmelser om tjänstemän (bl.a. ersättning för tjänsteresor, olycksfallsersättningar). I fråga om lön eller ersättning för sådana i SFL nämnda lagstadgade ledigheter som avses i ministerarvodeslagens 2 § 2 mom. görs ingen uttrycklig hänvisning till motsvarande bestämmelser om tjänstemän. Inte heller i motiveringen till regeringens proposition (RP 93/2006 rd) ingår till denna del något uttryckligt omnämmande.

Eftersom medlemskap i statsrådet inte är ett tjänsteförhållande utan ett uppdrag i enlighet med grundlagens 5 kap. är bestämmelserna om förmåner och ersättningar som betalas till ministrar inte i alla avseenden överensstämmande med motsvarande bestämmelser om tjänstemän. Den grundläggande rättsliga skillnaden mellan en tjänstemans anställningsförhållande och en ministers förtroendeuppdrag framgår redan av att en minister enligt ministerarvodeslagen får arvode medan till tjänstemän betalas lön.

Eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om ministrars rätt till arvode under sjukledighet, moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet måste frågan granskas utifrån den grundläggande bestämmelsen i ministerarvodeslagens 2 § 1 mom., enligt vilken ministrers rätt till arvode sammanhänger med ministeruppdraget, dvs. med att ministern genom republikens presidents öppna brev har förordnats till medlem av statsrådet och senare beviljats avsked. I motiveringen till ministerarvodeslagen preciseras att till en medlem av statsrådet betalas arvode från den tidpunkt då han eller hon börjar sköta uppdraget som medlem av statsrådet och att rätten till arvode upphör när han eller hon har beviljats avsked från uppdraget eller han eller hon har slutat sköta uppdraget. Den inbyggda grundläggande idén i ministeransvarighetslagens 2 § 1 mom. är sålunda att till en minister betalas arvode på grund av medlemskapet i statsrådet. På bestämmelsen kan å andra sidan anläggas också en sådan materiell aspekt att arvodet till ministern är kopplat till skötseln av uppgifterna som statsrådsmedlem.

Beviljande av avsked från ministeruppdrag

I enlighet med ministerarvodeslagens ovan nämnda grundläggande idé, som framgår också

av ordalydelsen i ministerarvodeslagens 2 § 1 mom., betalas till en minister arvode för medlemskapet i statsrådet och för skötseln av uppgifterna som statsrådsmedlem. Detta innebär att ministern i egenskap av chef för ett ministerium eller i egenskap av minister som sköter uppgifter som hör till ett ministeriums ansvarsområde samt i egenskap av medlem av statsrådets allmänna sammanträde och organ som tillsatts av sammanträdet sköter i grundlagen nämnda uppgifter som hör till regeringsmakten och svarar för dem i enlighet med grundlagen (rättsligt och parlamentariskt ansvar). Ett grundläggande element i ministrers ställning som medlem av det organ som utövar statens högsta regeringsmakt är att ställningen som minister är sammankopplad med utnämningen till minister och skötseln av ministrers uppgifter. Av den anledningen föreskrivs för ministrar inte om något sådant motsvarande system som gäller statstjänstemäns (avlönade eller oavlönade) tjänstledighet. Den som genom republikens presidents öppna brev har utnämnts och förordnats till medlem av statsrådet är sålunda minister till dess att han eller hon har beviljats avsked eller anses ha lämnat uppgifterna som statsrådsmedlem.

Med tanke på situationer där en minister på grund av ett tillfälligt hinder inte kan sköta sina uppgifter har statsrådet på förhand i enlighet med 5 § i lagen om statsrådet (SRL) förordnat ett lämpligt antal ställföreträdare. I lagen definieras inte närmare innebörden av begreppet ”tillfälligt förhinder”. I detta sammanhang kan emellertid nämnas vissa allmänna tillämpnings- och tolkningsprinciper som inte gäller endast enskilda fall. För det första utgör kravet att uppgifterna som statsrådsmedlem ska skötas utan avbrott ett undantag från huvudregeln och ska därför tillämpas restriktivt. Sådana undantag kan göras bl.a. i enlighet med en uttrycklig bestämmelse, t.ex. ministerarvodeslagens 3 § om rätt till ledighet som jämställs med semester. Det finns inga bestämmelser om längden av andra ledigheter som i och för sig har naturliga orsaker, utan sådana ärenden måste bedömas från fall till fall med beaktande av det grundläggande kravet att ledningen av ministeriet och skötseln av de uppgifter som hör till ministrers ansvarsområde och de beslut som ska fattas i ministeriet och vid statsrådets allmänna sammanträde inte på grund av avbrottet äventyras på något sätt. Någon allmän regel för hur långt avbrottet får vara kan inte ges, men med beaktande av den grundläggande karaktären av medlemskapet i statsrådet, ministrers ställning som chef för ministeriet samt ministrers

ansvar för de ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde (det materiella ansvaret, ansvaret för beredningstiderna och beslutstidpunkterna osv.) kan det konstateras att ett tillfälligt avbrott i skötseln av ministerns uppgifter inte kan vara särskilt långt. Det finns uppgifter om förfarandet i vissa tidigare fall där en minister haft förhinder. Det måste emellertid konstateras att en del av dessa fall inträffat före grundlagsreformen och efter förnyandet av lagen om statsrådet och att alla åtminstone härstammar från tiden före den nuvarande ministerarvodslagen. Den utveckling som lagstiftningen genomgått har sålunda betydelse för de rättsliga slutsatser som kan dras i ärendet.

Det kan anses vara ett grundläggande krav att ett tillfälligt hinder inte får inverka menligt på skötseln av ministerns uppgifter i större utsträckning än nödvändigt. Som en allmän bedömning kan det konstateras att ett tillfälligt hinder kan vara i högst några veckor, inte månader. Om man på förhand vet eller med fog kan göra den bedömningen att avbrottet kommer att vara längre än så måste åtgärder vidtas för att bevilja ministern avsked från medlemskapet i statsrådet och utnämna en ny statsrådsmedlem. Från rättslig synpunkt är det sålunda inte fråga om att åtgärder för att vid uppkomsten av ett tillfälligt hinder bevilja en minister avsked kan vidtas först när det konstateras eller bedöms att hindret är ”varaktigt”, dvs. fortgår till regeringsperiodens slut. Ett hinder som beror på barnafödelse är visserligen tillfälligt men frågan om varaktigheten måste bedömas uttryckligen med beaktande av ministerns ställning och uppgifter samt samtidigt med beaktande av att ministern har rätt till arvode utan avbrott för hela sin ministerperiod.

Under de senaste åren har tillämpats en praxis som innebär att en minister kan beviljas avsked och en ny minister utses i vetskap om att det de facto är fråga om ett tillfälligt arrangemang, t.ex. på grund av moderskapsledighet. Från rättslig synpunkt är det fråga om ett normalt presidentbeslut enligt grundlagens 64 § 1 mom. och 58 § 3 mom. 1 punkten. Senast republikens president fattade ett sådant beslut var 2.9.2005 då minister Lehtomäki befriades från uppdraget som utrikeshandels- och utvecklingsminister och riksdagsledamot Kiviniemi samtidigt utnämndes och förordnades till minister genom presidentens beslut. Genom presidentens beslut 3.3.2006 befriades på motsvarande sätt Kiviniemi från ministeruppdraget som återupptogs av Lehtomäki.

Partiell föräldraledighet innebär deltidsarbete. Ett ministeruppdrag innebär heltidsarbete. Dess-

utom kan det konstateras att bl.a. då ett nytt system med statssekreterare infördes i samband med ändringen av SRL uppmärksammades de höga krav som ställs på ministrarna och i synnerhet den betydande ökning av arbetsmängden och den tidspress som EU-medlemskapet inneburit. Också partiell föräldraledighet är ett sådant tillfälligt förhinder att sköta ministeruppgifterna som avses i SRL 5 §. Vid bedömningen av om en minister kan ges möjlighet att deltidsarbeta måste man beakta ministerns ställning, uppgifter och ansvar som medlem av statsrådet som utövar den högsta regeringsmakten, som chef för ett ministerium och som ansvarig för de ärendena inom sitt ansvarsområde. Med tanke på beredningen av ministeriets ärenden och beslutsfattande är frågan om en minister i praktiken kan deltidsarbeta men också en korrekt fördelning av det rättsliga ansvaret för beredningen och beslutsfattandet mera problematiska än andra typer av tillfälliga hinder (t.ex. sjukledighet av en viss längd). Om deltidsalternativet genomförs så att ministern arbetar endast vissa dagar skulle ministern inte effektivt kunna delta i behandlingen av de ärenden som bereds i ministeriet eller EU:s organ och senare i beslutsfattandet. Ett sådant alternativ att ministern delvis deltar i och ansvarar för beredningen av ärenden i ministeriet och EU:s organ men eventuellt är frånvarande när ärendena avgörs i statsrådet, skulle inte vara förenligt med ministerns ställning, uppgifter och ansvar. Det skulle också vara problematiskt från den ministerns synpunkt som förordnats till ställföreträdare (och som samtidigt ansvarar för sina egna uppgifter som minister).

Med tanke på den praktiska skötseln av ministerns uppgifter, ministerns rättsliga ställning och rättsliga ansvar är det sålunda svårt att hitta en genomförbar och rättsligt hållbar deltidsmodell för statsrådsmedlemmar.

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Regeringens proposition med förslag till värnpliktslag (RP 37/2007 rd)

Avdelningschef Risto Hiekkataipales utlåtande till försvarsutskottet 21.9.2007

I utlåtandet behandlas framför allt den i värnpliktslagen föreslagna bestämmelsen (79 §) om reservisters tjänstgöring vid storolyckor. Efter-

som frågan redan behandlats närmare i samband med det utlåtande (dnr 9/20/06) som justitiekanslern gav försvarsministeriet om utkastet till lagförslag (KB 2006:2) hänvisas i detta utlåtande till det tidigare utlåtandet. I utlåtandet anser justitiekanslern att den föreslagna bestämmelsen om skyldigheten att inkalla reservister är problematisk.

Med hänvisning till det utlåtande som justitiekanslern gav i samband med att lagförslaget bereddes konstateras i det utlåtande som avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden överlämnat till försvarsutskottet för det första att det vid tillämpningen av värnpliktslagens föreslagna 79 § är fråga om att förordna försvarsmaktens reservister till specialuppgifter som avses i beredskapslagen. I lagförslaget 79 § och i detaljmotiveringen till bestämmelsen hänvisas till 2 § i den gällande beredskapslagen. Dessutom hänvisas till den definition av begreppet undantagsförhållanden som ingår i 3 § 4 punkten i det utkast till totalrevidering av beredskapslagen som ingår i beredskapslagskommissionens betänkande (KB 2005:2). Totalrevideringen av beredskapslagen har inte ännu genomförts men i 79 § i den föreslagna värnpliktslagen har redan införts de begrepp som används i utkastet till beredskapslag och kännetecknen på en sådan storolycka som avses i den nuvarande beredskapslagens 2 § 5 punkten har kompletterats med ett omnämnande om en situation där en pandemi kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Den bestämmelse om tjänstgöringsskyldighet för reservister som föreslås i värnpliktslagens 79 § är relativt besvärlig som konstruktion och med tanke på myndigheternas behörighet i förhållande till motsvarande bestämmelser i beredskapslagen. Bestämmelsen gäller emellertid förordnande av värnpliktiga bl.a. till uppgifter i samband med avvärijande av synnerligen allvarliga storolyckor och till befolkningsskyddsuppgifter, dvs. i situationer som kan få allvarliga konsekvenser. Av denna anledning är det särskilt viktigt att bestämmelserna om förutsättningarna för sådana förordnanden och om förfarandet är konsekventa och tydliga.

Innehållsmässigt gäller värnpliktslagens föreslagna 79 § förordnande av specialutbildade personer och, åtminstone i vissa typer av situationer, förordnande av ett stort antal personer till specialuppgifter efter särskilt svåra storolyckor. I beredskapslagen skulle dessa bestämmelser tas in i (den nya) lagens 14 kap., som enligt 3 § 4 punkten skulle gälla personer ”som arbetar inom

hälso- och sjukvården och har fått utbildning inom detta område eller som annars lämpar sig för uppgifter inom området”. I beredskapslagen föreslås också närmare bestämmelser om arbetspliktens innehåll och om arbetsförordnande (94–101 §). I enlighet med värnpliktslagens föreslagna 79 § skulle på personer som förordnas till arbetsuppgifter av ovan nämnt slag däremot tillämpas specialbestämmelserna i värnpliktslagens föreslagna 80–81 §.

Möjligheten att kalla in reservister som fått specialutbildning skulle utvidga gruppen av personer som kan inkallas till arbetstjänst i situationer som avses i den föreslagna beredskapslagens 3 § 4 mom. som, beroende på situationen efter en särskilt svår storolycka, i och för sig kan vara motiverat. Bland reservister som inkallas kan uppenbarligen förordnas också personer som fått annan än medicinsk utbildning (”till uppgifter som motsvarar deras militära utbildning vid försvarsmakten”) t.ex. till storskaliga person- och varutransportuppdrag samt, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, till avspärrnings- och bevakningsuppdrag och eventuellt också till uppgifter som går ut på att ersätta skadade kommunikationssystem. Från lagstiftningssynpunkt är det såtillvida enklare att beordra beväringar som fullgör sin värnplikt till handräkningsuppdrag, att det är fråga om personer som redan är i tjänst. Vid tillämpning av värnpliktslagens föreslagna 79 § skulle det däremot vara möjligt att inkalla civilpersoner som har eget arbete eller är företagare, fria yrkesutövare osv. och befinner sig i varierande livssituationer uttryckligen till sådana i värnpliktslagens 79 § avsedda uppgifter som inte är baserade på försvarsskyldigheten. Att förordna reservister till uppgifter i samband med särskilt allvarliga storolyckor enligt 3 § 4 mom. i den föreslagna beredskapslagen kan emellertid, beroende på vilken typ av storolycka det är fråga om, innebära betydande personliga uppoffringar och allvarliga risker i situationer som inte har samband med försvarsskyldigheten utan med sådana allvarliga uppgifter som avses i beredskapslagen.

I beredskapslagen finns vissa bestämmelser som innebär förpliktelser inte bara för yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården utan också för andra. Det är emellertid fråga om skyldigheter och verksamhet som uttryckligen regleras i beredskapslagen och som i alla avseenden sker med stöd av och i enlighet med beredskapslagen. Från rättslig synpunkt kan det anses vara problematiskt att på författningsnivå med stöd av värnpliktslagen som gäller den grundlagsenliga

förvarsskyldigheten konstruera en modell som eventuellt kraftigt inskränker handlingsfriheten för personer som fått specialutbildning inom förvarsmakten och som innebär att de som civilpersoner på grund av handräckningssystemet enligt lag blir skyldiga att delta i verksamhet som inte har beröringspunkter med förvarsskyldigheten.

Ett annat tema som chefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden uppmärksammar i sitt utlåtande är att inkallelse av reservister till tjänstgöring vid storo lyckor och i andra allvarliga situationer inte baseras på förvarsskyldigheten enligt grundlagens 127 §. Det är därför ett grundläggande krav att förfarandet regleras i lag. Detta räcker emellertid inte ännu i sig. Eftersom det är fråga om en bestämmelse som kraftigt inskränker den nämnda medborgargruppens handlingsfrihet och innebär förpliktelser, måste grunderna för och syftet med bestämmelsen, lagstiftningsförfarandet och reservisternas skyldighet att tjänstgöra i andra sammanhang än enligt grundlagens 127 § granskas i skenet av de grundläggande rättigheter som i grundlagens 2 kap. tryggs för alla.

Den föreslagna bestämmelsen om reservisters tjänstgöringsskyldighet i värnpliktslagens 79 § skulle vara problematisk med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §. Det är fråga om lagrummets begrepp ”till uppgifter som motsvarar deras militära utbildning vid förvarsmakten”. Unga personer som fullgör sin beväringstjänst söker sig frivilligt till eller väljs ut eller förordnas genom förvarsmaktens försorg ut till utbildning och uppgifter som på bästa sätt motsvarar deras färdigheter, förmåga, uthållighet och duglighet i övrigt för förvarsmaktens primära uppgift, dvs. landets försvar. I motiveringen till propositionen med förslag till värnpliktslag och likaså i utkastet till beredskapslag nämns som exempel ett antal synnerligen allvarliga situationer där det kan komma i fråga att inkalla reservister som avses i värnpliktslagens föreslagna 79 §. Inga sådana tänkbara exceptionella och allvarliga situationer som hör till beredskapslagens tillämpningsområde har samband med förvarsmaktens kärnområde och primära uppgift, dvs. landets försvar.

En persons kunskaper, förmåga, fysiska och psykiska kondition och duglighet samt andra motsvarande grunder utgör en godtagbar grund för att enligt grundlagens 6 § 2 mom. särbehandla unga personer som fullgör sin beväringstjänst och sin värnplikt i senare skeden. Däremot kan det med beaktande av vad som i grundlagens 6 § föreskrivs om jämlikt bemötande anses vara

problematiskt om medborgarna med stöd av en lag om värnplikten kan särbehandlas i ett ytterst viktigt avseende på en grund som inte har samband med förvarsskyldigheten och inte heller med deras ställning som värnpliktiga eller förvarsmaktens egentliga uppgifter utan med uppgifter som hänför sig till civilförvaltningen.

På de grunder som anförs i utlåtandet av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden föreslog justitiekanslern att den bestämmelse (79 §) i förslaget stryks som gäller inkallande av reservister till tjänstgöring vid storo lyckor och i andra allvarliga situationer.

Det är värt att observera att riksdagens grundlagsutskott (GrUU 9/2007 rd) i sitt utlåtande om samma proposition till försvarsutskottet konstaterade att arbetsplikten enligt 79 § i förslaget till värnpliktslag skulle omfatta en relativt stor grupp medborgare. Enligt sin ordalydelse gäller bestämmelsen varje värnpliktig i reserven som inom förvarsmakten har fått utbildning för någon uppgift. Enligt grundlagsutskottets utlåtande skulle den förpliktade persongruppen på ett från grundlagens synpunkt problematiskt sätt bli beroende av en reglering i en statsrådsförordning. I lagen måste uttryckligen på ett avgränsande sätt anges vilka specialutbildade personer som omfattas av arbetsplikten enligt lagrummet.

Också grundlagsutskottet uppmärksammade den omständigheten att lagförslaget 79 § till sin uppbyggnad och sitt sakinnehåll har samband med beredskapslagen. Inom statsrådet pågår för närvarande ett projekt som syftar till totalrevidering av beredskapslagen. Också enligt grundlagsutskottets åsikt är det skäl att i detta skede överväga strykning av lagförslaget 79 §.

Regeringens proposition med förslag till lag om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (RP 80/2007 rd)

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare
Risto Hiekkataipales utlåtande till ekonomiutskottet 24.10.2007

I utlåtandet till riksdagens ekonomiutskott nämns för det första justitiekanslerns tre utlåtanden 6.2.2002 dnr 6/20/02, 8.2.2005 dnr 2/20/05 och 26.4.2005 dnr 14/20/05 till handels- och industriministeriet i ett ärende om revidering av statsbolagslagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammar i utlåtandet ekonomiutskottet på två delområden som är viktiga

med tanke på laglighetskontrollen av statsrådets beslutsfattande. Dessa är hörande av riksdagen och bestämmande av gängse värdet av egendom som är föremål för försäljning.

Hörande av riksdagen

Avsikten med 3 § i den nya lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning är att reglera kriterierna för hörande av riksdagen i situationer då statsegendom avyttras enligt en tvåstegsmodell som innebär att riksdagens åsikt inhämtas om beslut som gäller statens innehavs- eller företagsregleringar som leder till att staten ”inte längre är bolagets enda ägare” eller till att staten avstår från sin majoritet i bolaget. Enligt den nya lagen iakttas sålunda 100 procents och 50 procents regler som räknas på det röstetal som aktierna medför.

Den föreslagna bestämmelsen om att riksdagen ska höras om bolagsregleringar som innebär att staten upphör att vara bolagets enda ägare kan av de skäl som anförs i propositionens motivering anses vara ändamålsenligt. Detta nya 100 procentkriterium ersätter den tidigare lagens kriterium på kvalificerad majoritet (2/3-regeln). Sådana situationer har i praktiken inte förekommit. En annan tröskel när det gäller skyldigheten att höra riksdagen är innehavs- och företagsregleringar som innebär att staten avstår från sin majoritet i bolaget. Ett sådant kriterium ingick också i den tidigare lagen och det var entydigt klart att det skulle kvarstå i den nya lagen.

I propositionen föreslås däremot ingen bestämmelse om att skyldigheten att höra riksdagen ska kvarstå i situationer där staten avstår från sin majoritet i bolaget.

Lagförslagens 3 § om inhämtande av riksdagens samtycke förtydligar den situation som rådde enligt den föregående lagen och tryggar på ett bättre sätt riksdagens möjlighet att ta ställning till och fatta beslut i synnerhet när det gäller samhällspolitiskt viktiga innehavs- och företagsregleringar som leder till att staten inte längre är bolagets enda ägare.

Förslaget till reglering av metoderna för genomförande av de planerade innehavsregleringarna är uppenbarligen viktigare än de kriterier för skyldigheten att höra riksdagen som avser innehavets och röstetalets storlek. Såsom konstateras i motiveringen till regeringens proposition (s. 16, högra spalten) grundade sig bestämmelsen i den tidigare lagen (5 §) på statens rösträtt i just det bolag som det var fråga om. Bl.a. på denna

grund förutsatte justitiekanslern hösten 2003 att innehavs- och företagsregleringar av Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet förutsatte riksdagens samtycke (se närmare justitiekanslerns berättelse för år 2003, s. 31).

Enligt motiveringen till regeringens proposition (s. 16, högra spalten) ”är arrangemangets slutresultat avgörande och inte det tekniska genomförandet” när behovet av samtycke av riksdagen övervägs. I motiveringen beskrivs på ett sakligt sätt den tidigare lagens begränsningar när det gäller genomförandet av moderna företags- och innehavsregleringar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare anser i sitt utlåtande att det med beaktande av ärendets principiella och också från ekonomisk synpunkt stora betydelse samtidigt skulle vara synnerligen viktigt att riksdagen i samband med behandlingen av lagförslaget får en klaggörande och grundlig utredning om samtliga konsekvenser av den reform som föreslås i propositionen och i synnerhet om eventuella konsekvenser för de nya bolag som genom innehavs- och företagsregleringen, dels för de högre i hierarkin verksamma holdingbolagen, dels för dotterbolagen som svarar för den egentliga produktionsverksamheten.

Fastställande av gängse värde

Den grundläggande bestämmelsen om värdering av statsägda aktier förblir oförändrad. Statsägda aktier fick inte enligt den tidigare lagen (4 §) och de får inte heller enligt den nya lagen (RP 7 §) överlåtas till ett pris som är lägre än gängse värde, om inte annat följer av särskilda omständigheter som är förknippade med överlåtelsen. För en väsentlig underskridning av gängse värdet måste riksdagens samtycke inhämtas.

I den nya lagen föreslås en uttrycklig bestämmelse (8 §) om fastställande av gängse värde. Paragrafen innehåller skilda moment för det första om grunderna för fastställande av det gängse priset på aktier som är föremål för offentlig handel, för det andra om grunderna för fastställande av det gängse priset på aktier i icke-noterade bolag samt för det tredje om grunderna för fastställande av det gängse priset i samband med företagsregleringar och aktiebyte. I propositionens detaljmotivering beskrivs mera i detalj hur det gängse priset fastställs i samband med överlåtelse av olika typer av aktier.

I justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande granskas framförallt att det existerar en försäljningsfullmakt och att

gångse pris har fastställts för de aktier som avses i statsrådets allmänna sammanträdes beslut. Av 8 § i propositionens lagförslag och i synnerhet av paragrafens detaljmotivering framgår att det finns flera metoder att fastställa det gångse värdet på aktier som ska säljas, t.ex. beroende på om försäljningen avser aktier i börsbolag eller någon annan typ av bolag. Också när det gäller samma typ av aktier kan flera grunder för fastställande av det gångse värdet tillämpas (paragrafens ordalydelse: 8 § 2 mom.: ”eller”; 8 § 3 mom.: ”värderingsmetoder som allmänt används”). Det är viktigt att en sådan metod tillämpas för fastställande av det gångse värdet att detta stämmer överens med lagförslaget 8 § 1 mom., dvs. att priset är möjligt att få för aktierna vid handel som genomförs med normala kommersiella villkor.

Valet av värderingsmetoder och en korrekt tillämpning av metoderna i en aktuell försäljningssituation ställer höga professionella krav på statsrådets enhet för ägarstyrning och de expertföretag som enheten anlitar. När det gäller konstaterandet av att det grundläggande krav på det gångse värdet har uppfyllts som framgår av den tidigare lagens 4 § och den nya lagens 7 § 2 mom. är det viktigt att de statsrådsmedlemmar som deltar i beslutsfattandet och justitiekanslern som övervakar beslutsfattandets lagenlighet på förhand får tillräckliga och tillförlitliga uppgifter om

den metod som används för att fastställa gångse värdet av de aktier som är föremål för försäljning och om det gångse värdet av aktierna. I de föredragningshandlingar för statsrådets allmänna sammanträde som gäller aktieförsäljningen ingår en föredragningspromemoria eller en bilaga med en sammanfattande men tillräckligt utförlig och professionellt skriven redogörelse om bl.a. grunderna för den planerade aktieförsäljningen, motivering till den valda värderingsmetoden. Av bilagan ska också framgå eventuella kalkylerade och spekulativa faktorer, vilka risker som eventuellt vore förenade med en annan värderingsmetod, osv. Eftersom det hör till dessa ärendens grundläggande natur att statsrådets beslut, på grund av den avsevärda ekonomiska risk som beslutet innebär inte kan uppskjutas och eftersom det i allmänhet är fråga om betydande ekonomiska värden också från säljarens, dvs. statens synpunkt ställs det höga krav på faktainformationen i föredragningshandlingar som gäller försäljning av statsägda aktier samt på den ekonomiska motiveringen. Övervakningen av att dessa grundläggande krav är uppfyllda hör till verkställigheten av den nya lagen, men genomförandet av kraven har en avgörande betydelse för att den nya lagen, bl.a. i fråga om fastställandet av det gångse värdet på aktier, ska kunna genomföras i enlighet med lagens grundläggande syfte.

3 Tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänt

Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Bestämmelser om de grundläggande rättigheterna ingår i 2 kap. i Finlands grundlag som trädde i kraft 1.3.2000. Med grundläggande rättigheter avses de allmänna och särskilt viktiga rättigheter i förhållande till det allmänna som grundlagen tryggar för människor och i vissa fall för människogrupper. De grundläggande rättigheterna har emellertid betydelse också för mellanmänskliga relationer. I samband med 1995 års grundrättighetsreform moderniserades bestämmelserna i överensstämmelse med de internationella människorättsförpliktelserna så att de i praktiken oförändrade kunde överföras till grundlagen. I samband med reformen kompletterades bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna och om de redan tidigare som grundläggande rättigheter tryggade friheterna (de medborgerliga och politiska rättigheterna) dessutom med bestämmelser om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna), med en bestämmelse om ansvar för miljön samt med bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. De centrala syftena med reformen var att utvidga och förstärka skyddet av individens rättigheter på grundlagsnivå, att utvidga det personella tillämpningsområdet för de grundläggande rättigheterna, att öka grundrättigheternas direkta tillämplighet, att precisera och skärpa förutsättningarna för begränsning av de grundläggande rättigheterna samt att precisera de grundläggande rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna innehållsmässigt. Under drygt tio år har reformen (gällande de grundläggande rättigheterna och även de mänskliga rättigheterna) i allt större utsträckning uppfyllt målsättningarna, dvs. att i praktiken spela en synlig roll i det rättsliga livet på olika områden (lagstiftning, rättskipning, förvaltningsverksamhet och laglighetskontroll).

De mänskliga rättigheterna härleds från bestämmelserna i internationella människorättskonventioner och andra internationella dokument om fri- och rättigheter samt ESK-rättigheterna.

Finland har anslutit sig till över 50 dokument om mänskliga rättigheter. I Finland har människorättskonventionerna i allmänhet satts i kraft med s.k. blankettlagar som utgör en del av den nationella rättsordningen. Förfarandet innebär att riksdagen godkänner en konvention och stiftar en lag enligt vilken de konventionsbestämmelser som hör till lagstiftningens område gäller som lag. Lagen innehåller med andra ord inga materiellt rättsliga bestämmelser. Efter att republikens president godkänt konventionen och stadfäst lagen sätts konventionen och lagen i kraft genom republikens presidents förordning. Konventionsbestämmelserna kommer sålunda att utgöra en del av den nationella rättsordningen och ska iaktas inom förvaltningen och rättskipningen.

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 grundläggande och mänskliga rättigheterna kompletterar varandra. De internationella människorättskonventionerna anger på sätt och vis en miniminivå för rättigheterna. Sålunda är det inte möjligt att på nationell nivå utfärda bestämmelser vilkas tillämpning skulle leda till att det skydd som människorättsförpliktelserna innebär inte skulle uppnås. Däremot kan staten internt utfärda bestämmelser om bättre och mera omfattande skydd än de internationella människorättsförpliktelserna ger. Detta är också delvis fallet med grundlagen.

Grundrättighetssystemets utveckling under år 2007

Enligt grundlagens 80 § ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Dessa frågor kan inte regleras genom förordning eller andra författningar på lägre hierarkisk nivå.

Under verksamhetsåret trädde inga sådana nya lagkomplex i kraft som har betydelse för tillämpning av grundrättighetsbestämmelserna. Däremot finns det många lagar som mera i detalj berör innebörden av de rättigheter som tryggats som grundläggande rättigheter. Det är å ena sidan fråga om en närmare reglering av förutsättningarna för utövande av de grundläggande rättigheterna, å andra sidan om under vilka förutsättningar det är möjligt att inskränka de grundläggande rättigheterna. En del av lagarna ersätter tidigare lagar om samma sak. Merparten av lagarna är ändringslagar.

Bland de lagar med mera utpräglad grundrättighetsdimension som trädde i kraft under verksamhetsåret kan nämnas lagen om konsumenttvistenämnden (8/2007), lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (159/2007), lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007), lagen om ändring av 12 kap. i fängelselagen (265/2007), lagen om ändring av 8 kap. i häktningsslagen (266/2007), lagen om ändring av 6 kap. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (267/2007), lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007), lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) och lagen om grupptalan (444/2007). Under verksamhetsåret gavs dessutom i denna kategori några lagar som träder i kraft 1.1.2008, dvs. barnskyddslagen (417/2007), folkpensionslagen (568/2007), utökningsbalken (705/2007), värnpliktslagen (1438/2007) och civiltjänstlagen (1446/2007).

Hur det internationella systemet för mänskliga rättigheter utvecklats under år 2007

De mänskliga rättigheterna är ett tyngdpunktsområde inom Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och beaktas så långt som möjligt inom dess olika delområden. Finland har sin egen ställning i det internationella umgänget och i sådana institutioner som Europarådet, Förenta Nationerna,

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Europeiska unionen. I enlighet med sin människorättspolitik strävar Finland efter att delta i och utveckla internationell verksamhet, framför allt inom EU.

Finland var under verksamhetsåret medlem i FN:s Människorättsråd. Människorättsrådet har ett uppföljningssystem på basis av vars rapporter rådet tar ställning till aktuella frågor. Människorättsrådet godkände i september 2007 en deklaration om urfolkens rättigheter. Syftet med deklarationen är att skydda urfolkens mänskliga rättigheter, markområden och naturresurser och att värna om deras rätt att bestämma om den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen på sina områden. Inom FN undertecknade Finland under verksamhetsåret följande människorättskonventioner:

- 6.2.2007 FN:s konvention om ofrivilliga försvinnanden. Konventionen förbjuder påtvingade och ofrivilliga försvinnanden under alla förhållanden och förutsätter att det skapas en internationell övervakningsmekanism. Konventionen förpliktar staterna att kriminalisera ofrivilliga försvinnanden, att ställa ansvariga personer inför rätta och att genomföra åtgärder för att förebygga försvinnanden. Konventionen är så till vida viktig att den fastställer en ny mänsklig rättighet: rätten att inte tvingas försvinna ofrivilligt.

- 30.3.2007 FN:s generalförsamling antog 13.12.2006 konventionen om handikappades rättigheter och ett fakultativt protokoll som gör det möjligt att anföra individuella klagomål. Den centrala tanken i konventionen är att fastställa de handikappades rätt till icke-diskriminering och jämlik behandling på alla samhällsområden. Andra centrala frågor som tas upp i konventionen är rättshandlingsförmåga, frihet, säkerhet och fysisk integritet, utbildning, hälsa, rehabilitering och arbetsliv. Konventionerna har inte ännu trätt i kraft internationellt.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter inledde sin verksamhet under året. Byråns mål är att tillhandahålla EU:s institutioner och organ samt medlemsstaterna stöd och sakkunskap om grundläggande rättigheter i samband med att de genomför gemenskapslagstiftning, så att de fullständigt kan iaktta dessa rättigheter. Byrån ska när den utför sina uppgifter hänvisa till de grundläggande rättigheter som nämns i artikel 6.2. i fördraget om Europeiska unionen. Byrån är inte behörig att pröva enskilda klagomål eller att fatta beslut i lagstiftningsärenden och inte heller att följa upp de grundläggande rättigheterna i EU:s medlemsstater i enlighet med att artikel 7 i

fördraget om Europeiska unionen (väckande av åtal mot medlemsstat i samband med allvarliga brott mot grundläggande rättigheter) eller bedöma lagligheten av gemenskapens författningar eller medlemsstaternas genomförande av dem.

I december 2007 undertecknade Finland Lisabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt det därtill anslutna beslutsprotokollet. Lisabonfördraget innebär att Europeiska gemenskapen och den union som bildats genom fördraget om Europeiska unionen går samman till en enda juridisk person. Fördraget förstärker unionens dimension i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna bl.a. genom att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tillskrivs samma rättsliga värde som unionens grundfördrag och genom att unionens anslutning till Europeiska människorättskonventionen möjliggörs.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna från år 2002 fastställer de medborgerliga rättigheterna samt de politiska, ekonomiska och sociala rättigheterna för unionens medborgare och andra personer som vistas inom unionen. Målet är att sammanställa de rättigheter som i Europeiska gemenskapens domstolspraxis redan erkänns som utgångspunkt för unionsrätten. De föreslagna grundläggande rättigheterna är bindande för unionens institutioner och övriga organ samt för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Man har med fog ställt frågan om inte stadgan om de grundläggande rättigheterna redan utgör gällande rätt eftersom i den har sammanställts de grundläggande rättigheter som gäller på unionsnivå och också EG-domstolen hänvisar till stadgan i sitt avgörande (C-540/03).

Avgöranden av tillsynsorganen för mänskliga rättigheter

Det råder ett nära samband mellan de grundläggande och mänskliga rättigheterna och i samband med laglighetskontrollen blir det fråga om att tillämpa dem samtidigt. När det gäller människorättsförpliktelse måste avseende fästas både vid bestämmelsernas materiella innehåll och vid deras tillämpning av de internationella rättskipnings- och undersökningsorganen. Vid bedömningen av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna förverkligas inom laglighetskontrollen har det sålunda betydelse hur människorättsfrågor har behandlats och avgjorts av internationella rättskipnings- och undersök-

ningsorgan. Inom Europarådet är dessa institutioner Europeiska människorättsdomstolen och Europeiska kommittén för sociala rättigheter. Inom Förenta Nationerna är de Människorättsrådet och fyra kommittéer. När det gäller den europeiska integrationsutvecklingen intar Europadomstolarna en central ställning när det gäller att fastställa europarättens innehåll och de därtill hörande människorättsförpliktelseerna. I synnerhet Europeiska människorättsdomstolens avgöranden har betydelse för tillämpningspraxis dels när det gäller människorättsförpliktelseerna och dels när det gäller de förpliktelser som följer av de grundläggande rättigheterna. Uppföljningen och beaktandet av dessa avgöranden ställer särskilda krav både på förvaltningen över huvud taget och på laglighetskontrollen.

Justitiekanslersämbetet följer människorättsdomstolens avgöranden. Avgörandena finns i databasen Finlex. Enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden vid utrikesministeriets rättsliga avdelning sänder avgöranden som berör Finland till justitiekanslersämbetet. Avgörandena sänds separat till föredragandena för kännedom. Också EG-domstolens avgöranden kan läsas på Finlex.

Europeiska människorättsdomstolens ställningstaganden

År 2007 gav människorättsdomstolen 25 domar och en förlikningsdom som gällde Finland. I 17 domar konstaterades brott mot mänskliga rättigheter. I merparten av fallen ansågs klaganden inte ha fått en rättvis rättegång i enlighet med artikel 6 i människorättskonventionen. Oftast var det fråga om att rättegångens längd överskred den skäligen tiden enligt artikel 6.1. I somliga fall hade en parts begäran om muntlig handläggning i hovrätten avslagits eller parten i strid med artikel 6.3d inte fått möjlighet att förhöra eller låta förhöra vittnen. I ett fall ansågs det att registermyndigheterna hade brutit mot skyddet för familjelivet och mot artikel 8 i människorättskonventionen då de inte hade gått med på att för ett barn registrera namnet "Axl". Dessa fall hade överförts till Europarådets ministerkommitté för övervakning av verkställigheten. Människorättsdomstolen strök åtta klagomål från sin ärendelista. I fem ärenden hade ingåtts förlikning, i två ärenden hade regeringen givit en ensidig deklaration och i ett fall hade ärendet avgjort på annat sätt. Till Finlands regering sändes 12 nya klagomål för bemötande. I sex fall ingicks

förlikning och i två fall ströks klagomålet från domstolens lista enligt en ensidig deklaration av finska staten.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter

Under verksamhetsåret behandlade kommittén ett klagomål som gällde Finland. I ärendet konstaterades inget brott mot mänskliga rättigheter.

FN:s organ för övervakning av att människorättskonventioner genomförs

Människorättsrådet behandlade under året ett fall. I de övriga rättskipnings- och undersökningsorganen behandlades inga nya fall.

EG-domstolens ställningstaganden

Enligt artikel 6.2 i EU-fördraget (artikel 6.3 i Lissabonfördraget) ska de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ingå i unionsrätten som allmänna principer. De grundläggande rättigheterna, vilkas tillämpningsområde bestäms i enlighet med tillämpningsområdet för EU-rätten och EU:s behörighet, är förpliktande för medlemsstaterna då de tillämpar unionsrätten. Både tolkningen av EU-rätten och bedömningen av EU-institutionernas författningar baseras på de grundläggande rättigheterna. Vid justitiekanslersämbetet har också EG-domstolens avgöranden uppmärksammas i den mån de berör människorättskonventionen. Under verksamhetsåret gavs tydligen inga avgöranden som berörde Finland och som innebar tillämpning av bestämmelser som hänförde sig till de grundläggande rättigheterna.

Övriga internationella rättskipnings- och undersökningsorgan

FN:s människorättsråd fortsatte behandlingen av ett klagomål. Europeiska kommittén för sociala rättigheter inledde behandlingen av organisationsklagomål som gällde Finland. Inga nya fall inleddes i de övriga internationella rättskipnings- och undersökningsorganen.

Synpunkter på tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna nu och i framtiden

Det förekommer en hel del överlappningar i förpliktelseerna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och detsamma gäller tillsynssystemen. Genom konventionernas system övervakas att de mänskliga rättigheterna iakttas. Iakttagandet av grundrättighetssystemet övervakas nationellt. Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt bestämmelsen ska myndigheterna aktivt förverkliga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Bestämmelsen har samband med grundlagens 108 § 1 mom. där det föreskrivs att justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inom justitiekanslerns ansvarsområde aktualiseras frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna både i samband med den allmänna laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet och i samband med laglighetskontrollen av statsrådets verksamhet. Av den grundlagsenliga uppgiften och av statsrådsövervakningens karaktär följer att justitiekanslern ska beakta grundrättighetsbestämmelserna och bestämmelserna i människorättskonventionerna på tjänstens vägnar (således utan att de åberopats t.ex. i klagomål).

När det gäller myndighetsverksamheten, tjänstemännen och andra som sköter offentliga uppdrag övervakas iakttagandet av de förpliktelser som de grundläggande och mänskliga rättigheterna innebär på basis av klagomål, inspektioner och egna initiativ. Av de orsaker som refereras på s. 113 blev andelen inspektioner under verksamhetsåret mindre än vanligt. I övrigt har laglighetskontroll utövats i sedvanlig omfattning. En omständighet som minskar klagomålets betydelse från övervakningens synpunkt är att klagomål inkommer i slumpmässiga ärenden och innehåller fragmentarisk information om kränkning av grundläggande och mänskliga rättigheter, vilket från övervakningens synpunkt innebär skuggområden av olika slag. Detta har gett anledning att utveckla tillsynsverksamheten i en sådan riktning att om det i ett fall uppkommer misstanke om att felaktigt förfarande kan förekomma i större utsträckning än i det fall som klagomålet avser eller hos den myndighet som inspekteras, kan åtgärderna i syfte att effektivisera tillsynen utsträckas också till andra myndigheter än ämbetsverket i fråga och t.o.m. till hela landet.

Detta betyder inte att klagomålet i det enskilda fallet inte avgörs, utan att resurserna utsträcks längre än till det enskilda fallet, dvs. till sådana från laglighetskontrollens synpunkt intressanta objekt där det kan förekomma strukturella snedvridningar. Metoden ger bättre möjligheter att uppdaga och ingripa när det förekommer brister i lagstiftningen och andra direktiv samt felaktig tillämpningspraxis. Dessutom förbättras möjligheterna att granska hur det allmännas skyldighet att i enlighet med grundlagens 22 § vidta aktiva åtgärder förverkligas i praktiken.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet

Den övervakningsuppgift som justitiekanslern enligt grundlagens 108 § har i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna gäller också ärenden som behandlas i statsrådet. På ett allmänt plan kan statsrådsärendena indelas i ärenden som gäller utövande av lagstiftningsbehörighet (särsk. i fråga om propositioner och förordningar), ansökningsärenden som avgörs genom förvaltningsbeslut (överklagbara respektive icke överklagbara förvaltningsbeslut) och vidare i administrativa ärenden som avgörs genom andra typer av förvaltningsbeslut. Frågan om vilka ärenden ett lag- eller förordningsförslag gäller har naturligtvis betydelse för granskningen av de grundläggande rättigheterna i ärenden som gäller utövande av lagstiftningsbehörighet. I fråga om den administrativa behörigheten inriktas statsrådsövervakningen av varje ärendetyp på specifika granskningsobjekt. 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 i vilken mån de förpliktelser som följer av de internationella människorättskonventionerna har beaktats vid författningsberedningen och hur de kommer till synes i lagförslagen och propositionsmotiveringarna. Vid justitiekanslerns övervakning av statsrådet avgörs inte frågor som gäller lagstiftningsordningen för lagförslag eller bedömningar av lagförslags förenlighet med de grundläggande rättigheterna.

Sådana frågor avgörs i riksdagen. Vid övervakningen av att författningsförslag är förenliga med de grundläggande rättigheterna är det för det första fråga om att ett lagstiftningsprojekts eventuella relevans för de grundläggande rättigheterna har redovisats, att aspekter som har betydelse för granskningen av förslaget överensstämmer med de grundläggande rättigheterna har identifierats redan i projektets begynnelsekedje och att alternativa regleringsmöjligheter och konsekvenserna av de valda förslagen har bedömts och vägts mot de krav som de grundläggande rättigheterna ställer. Övervakningen av att de grundläggande rättigheterna har beaktats i propositionsmotiveringar kan inledas redan i ett tidigt skede, börjande från avsnittet ”Beskrivning av nuläget” i den allmänna motiveringen, t.ex. då ett lagförslag gäller ändring i ett ärende som reglerats på ett från grundrättighetssynpunkt vedertaget och hållbart sätt och ändringen väcker frågor om de grundläggande rättigheterna. I sådana situationer blir det aktuellt att bedöma om eventuella missförhållanden i nuläget är av en sådan art och så allvarliga att den nya lagstiftning som berör de grundläggande rättigheterna faktiskt är nödvändig och om sätten för genomförande av den föreslagna nya lagstiftningen är sådana att de i tillämpningssituationer ingriper i de grundläggande rättigheterna så litet som möjligt.

Om ett författningsförslag har en tydlig och direkt koppling till en i grundlagen nämnd uttrycklig grundläggande rättighet, granskas i samband med statsrådsövervakningen om förslaget har bedömts och vägts uttryckligen med avseende på de särskilda begränsningsförutsättningar som gäller denna grundläggande rättighet. I propositionsutkastets motiveringsavsnitt ”Lagstiftningsordning” granskas dessutom att propositionen vederbörligen har bedömts med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter. Också en granskning av de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter måste baseras på grundlagsutskottets utlåtanden och den beslutspraxis som kan härledas från dem. Om ett ärende gäller ett nyare rättsligt område eller om grundlagsutskottet inte över huvud taget har utvecklat någon beslutspraxis för en viss typ av ärenden ska det framgå av propositionens motiveringstext om lagstiftningsordningen att det är fråga om en i samband med beredningen av propositionen utformad och vederbörligen motiverad syn på saken. Det är då fråga om propositionens kvalitet i rättsligt och professionellt hänseende och dessutom om motiveringens tro-

värdighet över huvud taget. Vid granskningen av om motiveringen är förenlig med bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna beaktas argumentationen. De i propositionen valda lösningarna måste kunna motiveras med sakliga och juridiskt hållbara argument som stämmer överens med den praxis som grundlagsutskottet tidigare omfattat i liknande frågor.

I samband med totalrevidering av lagstiftning som gäller ett visst förvaltningsområde och berör omfattande medborgarkretsar kan vid sidan av flera enskilda rättigheter aktualiseras också mera omfattande aspekter och frågor om grundläggande rättigheter. Dessa kan gälla t.ex. de ekonomiska förutsättningarna och övriga resurser för att i praktiken genomföra en omfattande lagstiftningsreform som berör grundläggande rättigheter, olika medborgargrupperns ställning osv. När man betraktar frågan ur denna synvinkel hör övervakningen av utredningen och dokumentationen av propositionernas ekonomiska konsekvenser till justitiekanslerns laglighetskontroll. Också i detta sammanhang är det emellertid skäl att understryka att bedömningen och metodvalet när det gäller genomförandet av omfattande revideringsprojekt och dessas ekonomiska konsekvenser i samtliga skeden av lagstiftningsprojektets beredning måste göras från första början. Bedömningen av ett lagförslags konsekvenser för de grundläggande rättigheterna samt av de ekonomiska och övriga konsekvenserna har inte genomförts på ett korrekt och trovärdigt sätt om grundläggande frågor gällande dessa granskningsobjekt måste ställas ännu i ett sent skede, då den färdiga propositionen redan ska föras till föredragning. Sådana preciseringar eller kompletteringar av texten som tjänstemannaföredraganden i ett sent skede gör i ett omfattande lagförslag med vittgående verkningar kan, med beaktande av den sena tidpunkten och lagstiftningsprojektets bindande verkningar, inte garantera en tillräckligt noggrann bedömning av lagförslagets rättsliga kvalitet och effekt. Att bedömningen av lagstiftningsprojektets konsekvenser och effekter samt överväganden som gäller genomförandet av den nya lagstiftningen görs i rätt tid är sålunda viktigt med tanke på lagstiftningens kvalitet och på att genomförandet ska lyckas i praktiken.

Det i materiellt hänseende mest betydande, från rättslig synpunkt svåraste och också mest arbetskrävande lagstiftningsärendet som gällde grundläggande rättigheter var under verksamhetsåret lagförslaget som gällde patientsäkerheten under hälso- och sjukvårdspersonalens arbetsstrid (presidentföredragningen 9.11.2007

SHM/Järvinen). Social- och hälsovårdsministeriet som hade berett ärendet ansåg att ministeriet i en allvarlig situation i brådskande ordning måste förbereda åtgärder för att trygga kritiska sjukvårdsfunktioner, för den händelse att 12 000 yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården hade valt alternativet massuppsägning som sin arbetsstridsåtgärd. Som en sista utväg att trygga kritiska funktioner vid sjukvårdsinrättningarna bereddes vid ministeriet en proposition med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården (RP 153/2007 rd). Syftet med lagförslaget var att säkerställa patientsäkerheten när en arbetskonflikt inom den kommunala hälso- och sjukvården hotade att omedelbart äventyra patienters liv eller orsaka dem bestående allvarlig skada på grund av att det inte fanns tillräckligt med vårdpersonal.

Den tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet som hade huvudansvaret för beredningen av den brådskande propositionen verkade i nära samarbete med justitiekanslersämbetet. Biträdande justitiekanslern diskuterade dessutom med statsministerns kansli den situation som skulle ha uppkommit om hälso- och sjukvårdspersonalen sagt upp sig samt de rättsliga frågorna i anslutning till en eventuell temporär lag om säkerställande av patientsäkerheten. På basis av de diskussioner som fördes med tjänstemannen som svarade för beredningen av propositionen och med de kommenterande promemoriorna som utgångspunkt utvecklades enligt en snabb tidtabell ett propositionsutkast vars lagförslag och motivering uppfyllde kraven på denna typ av proposition, som avser en temporär och även i övrigt tämligen exceptionell lag. Det var framförallt fråga om vissa nödvändiga preciseringar och begränsningar av arbetspliktens tidsmässiga längd, om omfattningen och definitionen av den förpliktade personalgruppen, om de förpliktade personernas ekonomiska och rättsliga ställning och om konsekvenserna av eventuell arbetsvägran. Dessutom var det fråga om beaktandet av de grundläggande rättigheterna i motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen samt om prioriteringen mellan de grundläggande rättigheterna.

Lagförslaget som syftade till att garantera patientsäkerheten vid en arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården hade relevans för många grundläggande rättigheter. Från deras synpunkt som varslat om massuppsägning var det fråga om den fackliga föreningsfriheten som tryggas i grundlagens 13 § 2 mom. och om rätten till personlig

frihet som tryggas i grundlagens 7 § 1 mom. Den föreslagna temporära lagens bestämmelser om arbetsplikt väckte frågor om rätten att i enlighet med grundlagens 18 § skaffa sig försörjning genom arbete och enskilda näringsidkares näringsfrihet. Dessa intressen måste bedömas och vägas mot de patienters och klienters grundlagsenliga krav som till följd av arbetsstridsåtgärden som avsågs bli genomförd i form av en massuppsägning eventuellt blev utan adekvat vård. Till denna kategori av grundläggande rättigheter hör rätten till liv enligt grundlagens 7 § 1 mom., rätten till oundgänglig omsorg enligt grundlagens 19 § 1 mom., det allmännas skyldighet att i enlighet med grundlagens 19 § 3 mom. tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och bestämmelsen i grundlagens 22 § enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

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

Vid granskningen av förslag till statsrådets och republikens presidents förordningar beaktas framförallt de i grundlagens 80 § stadgade kraven på exakt avgränsade bemyndiganden och den omständigheten att genom förordning inte kan utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

I samband med övervakningen av statsrådet behandlas också tillgodoseendet och tryggheten av de grundläggande rättigheterna i samband med beslutsfattande som gäller beredning och godkännande av EG-lagstiftning. De tjänstemän som företräder Finland vid beredningen av EG-lagstiftningen ska beakta också de krav som Finlands grundlag ställer. När EG-lagstiftning sätts i kraft nationellt måste utöver målsättningarna för lagstiftningen beaktas tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid övervakningen uppmärksammas dels förpliktelser som gäller EG-rätten, dels vissa krav som sammanhänger med Finlands rättsordning och individens rättssäkerhet.

Statsrådets allmänna sammanträde fattar fortfarande vissa förvaltningsbeslut närmast i tillståndsärenden som har en samhällig betydelse. I dessa ärenden är det framförallt 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.

Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Allmänna synpunkter

Den internationella och nationella utvecklingen på rättens område har lett till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har fått en klarare innebörd och konkretiserats. De grundläggande och mänskliga rättigheterna har integrerats i vårt traditionella rättssystem. Medborgarnas medvetenhet i synnerhet om de grundläggande rättigheterna har för sin del lett till att de återopas som om det vore fråga om subjektiva rättigheter. Få av de grundläggande rättigheterna kan emellertid de facto anses vara subjektiva. I samband med beredningen av nya författningar och justering av gamla författningar beaktas så långt som möjligt de förpliktelser som följer av bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Domstolar och andra myndigheter är relativt återhållsamma med att i sina beslutsmotiveringar hänvisa till bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I fråga om bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, och på motsvarande sätt i fråga om bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna, beror detta på att bestämmelserna i allmänhet förutsätter att det i lag föreskrivs närmare om en grundläggande rättighet. De grundläggande rättigheternas närmare innehåll och omfattning bestäms då i enlighet med speciallagstiftning och också avgörandena och besluten är baserade på speciallagstiftningen. Ärendena kan vanligen avgöras med tillämpning av lag och andra författningar på lägre nivå, utan att bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna behöver återopas. Det är sålunda exceptionellt att ett ärende avgörs enbart med hänvisning till en grundrättsbestämmelse.

Detsamma gäller justitiekanslerns avgöranden i samband med laglighetskontrollen. I avgöran-

dena hänvisas till grundlagsbestämmelser eller bestämmelser i människorättskonventionerna när det i ett ärende varit fråga om en direkt tillämpning av dem. Vid avgörandet av ett ärende med stöd av bestämmelser i en speciallag kan i avgörandet dessutom nämnas den förpliktelse och bestämmelse som överträtts.

Den omständigheten att de förpliktelser som följer av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i stor utsträckning sammanfaller innebär att det vid laglighetskontrollen kan förekomma fall där både grundlagen och en konvention har överträtts. I avgörandet och beslutsmotiveringen måste då eventuellt båda nämnas. I ett fall där en bestämmelse i en människorättskonvention inte tillför någonting utöver grundlagsbestämmelsen kan det från rättslig synpunkt inte anses vara nödvändigt att nämna konventionsbestämmelsen. I handledande syfte kan ett sådant omnämnande emellertid vara motiverat. Om ett myndighetsförfarande kränker antingen en grundläggande eller en mänsklig rättighet, baseras avgörandet på att personen i fråga åtnjuter skydd enligt det system som erbjuder det bättre skyddet.

Frågor i anslutning till förverkligande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid övervakningen av myndigheter och tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag aktualiserar sålunda huvudsakligen på grund av klagomål, inspektioner och egna initiativ. 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.

De myndighetsförfaranden som kritiserades i verksamhetsårets klagomål gällde oftast den grundläggande rätten till rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning. I justitiekanslerns åtgärdsavgöranden kritiseras sålunda ofta dröjsmål med behandlingen av ärenden, underlåtelse att höra parter och bristfälliga beslutsmotiveringar. I fråga om iakttagelserna om dröjsmål med behandling av ärenden och synpunkter på sådana fall kan hänvisas till 2006 års berättelse, s. 42.

De största sakområdena som behandlas vid justitiekanslersämbetet är år efter år klagomål som gäller polisen och allmänna domstolar. Kännetecknande för polisens verksamhet är ingripandena i de centrala grundläggande rättigheterna, t.ex. rätten till personlig frihet och integritet. I sitt arbete måste polisen ofta också väga olika grundläggande rättigheter mot varandra i situationer där det inte är möjligt att fullt ut tillgodose dem alla.

De allvarligaste kränkningarna av grundläggande rättigheter som förekommer i polisens verksamhet blir sannolikt inte behandlade av laglighetsövervakarna som klagomålsärenden utan de blir istället under en åklagares ledning föremål för förundersökning med anledning av målsägandes brottsanmälningar eller på tjänstens vägnar. Ärenden om tvångsmedel som riktar sig mot den personliga friheten och som är av en sådan karaktär att de aktualiserar grundrättighetssynpunkter hör dessutom i enlighet med lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen till den kategori av ärenden som i första hand behandlas av justitieombudsmannen.

I samband med laglighetskontrollen påtalas ofta alltför långa rättegångar. I de allvarligaste fallen har dröjsmålen lett till att åtal väckts mot domare för tjänstebrott. I vissa fall kan det inte konstateras att dröjsmålet beror på någon enskild tjänstemans förfarande eller försummelser, även om rättegången i sin helhet har pågått längre än vad som kan anses vara skäligt. Också i vissa av Europeiska människorättsdomstolens avgöranden som berör Finland har det ansetts att rättegången med beaktande av artikel 6.1. i människorättskonventionen varit oskäligt lång.

I brottmål är långa rättegångar ofta resultatet av att många olika skeden i processen har dragit ut på tiden. Biträdande justitiekanslern konstaterade sålunda i ett utlåtande till justitieministeriet att han ansåg det vara viktigt att uppmärksamma koordineringen av samarbetet mellan polis och åklagare i olika skeden av straffprocessen. I syfte att följa upp behandlingstiderna har i samband med inspektionerna av polis- och åklagarenheter regelbundet begärts uppgifter om deras äldsta oavgjorda brottmål. Under de senaste åren har polisens egen uppföljning av målen blivit mera systematisk i och med utvecklingen av polisförvaltningens interna system för laglighetskontroll.

Uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

I vissa fall överförs behandlingen av ärenden hos en myndighet till nästa verksamhetsår. Med tanke på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har detta sakförhållande gett anledning att följa upp ärenden under en längre period. Detta gäller framförallt fall där det är fråga om att inhämta mera omfattande utredningar samt att planera och verkställa eventuella korrigerande myndighetsåtgärder.

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslarsämbetet på eget initiativ en utredning av sjuktransport- och akutvårdsärenden inom social- och hälsovården och gav två avgöranden (1/50/07 och 8/50/07). I det sistnämnda fallet har justitiekanslern bitt social- och hälsovårdsministeriet inkomma med ett yttrande efter mandatperioden för den styrgrupp som ministeriet tillsatt för utveckling av sjuktransporterna, dock senast 30.1.2009. Se även s. 65 och 70.

I 2006 års berättelse refereras ett fall som gäller undanröjande av hindren för ratificering av ILO-konventionen nr 169. Finland har inte ratificerat konventionen eftersom frågan om äganderätten till mark inom samernas hembygdsområde fortfarande är oreglerad. FN:s människorättsråd har sedermera givit en deklARATION om urfolkens rättigheter. Deklarationen har samband med detta ärende. Det återstår att se vilken betydelse deklARATIONEN får. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande i justitieministeriet.

Avgöranden

Nedan refereras med paragrafrubrikerna i grundlagens 2 kap. som utgångspunkt ett antal avgöranden som innehåller ställningstaganden i frågor som har samband med framförallt de grundläggande rättigheterna till jämlikhet, rättvis rättegång och överhuvudtaget garantierna för god förvaltning. I detta avsnitt refereras inte närmare åtgärdsavgöranden som gäller grundlagens 19 § om rätt till social trygghet. I fråga om sådana ärenden kan här anföras följande.

I grundlagens 19 § 1 mom. fastställs den subjektiva rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Det är närmast kommunerna som ska tillgodose denna rätt genom att ordna socialvårdstjänster och utkomststöd. Avgöranden som gäller socialvård refereras i avsnittet om laglighetskontroll av kommunalförvaltningen. Närmar bestämmelser om grundläggande försörjning (socialförsäkring) enligt 2 mom. tas in i lagar genom vilka subjektiva rättigheter uppkommer. Dessa avgöranden refereras i avsnittet om social- och hälsovårdsministeriets och arbetsministeriets ansvarsområden. Bestämmelsen i paragrafens 3 mom. om tryggande av socialvårds-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster förutsätter också lagstiftningsåtgärder, men dessa behöver inte tryggas som subjektiva rättigheter. Avgörandena refereras i avsnittet om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde. I detta avsnitt om grundläggande och mänskliga rättig-

heter kan i fråga om de grundläggande rättigheterna generellt konstateras att i de fall som gäller rätt till social trygghet är det närmast fråga om dröjsmål: en arbetslöshetskassas behandling av besvär i ett ärende om utkomstskydd för arbetslösa (725/1/06), en länsstyrelsens förfarande i ett ärende om handlingsoffentlighet (566/1/06), rätten att få beslut med anledning av en ny ansökan (975/1/06), en socialnämnds behandling av ett rättelseyrkande (811/1/05), socialmyndigheters förfarande i utkomststödsärenden (1270/1/06 och 802/1/07). Artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter aktualiseras i ett fall om trafikarrangemang och miljöns trygghet vid ett daghem (727/1/05). I detta avsnitt redogörs närmare för ärendena 727/1/06 och 975/1/06.

I merparten av de åtgärdsavgöranden som under verksamhetsåret gällde polisen var det fråga om motivering av förundersökningsbeslut (se närmare berättelsens s. 112). Rätten att få motiverade beslut hör till garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning enligt grundlagens 21 §. Parterna ska genom myndigheternas beslut få reda på hur deras ärenden har avgjorts och vilka fakta och rättsliga grunder avgörandena baserats på.

Alltför utdragna straffprocesser föranledde åtgärder. En undersökningsledare och en utredare fick anmärkning för att de inte hade slutfört en förundersökning utan ogrundat dröjsmål, vilket ledde till att åtalsrätten preskriberades redan under förundersökningen. I ett annat fall fick häradssåklagaren en anmärkning för att åtalsrätten preskriberats under åtalsprövningen.

Vid domstolsövervakningen konstaterades det att den straffrättsliga legalitetsprincipen hade kränkts i två fall under verksamhetsåret. I det ena fallet hade tingsrätten och hovrätten åsidosatt principen genom att till nackdel för den åtalade tillämpa en strafflagsbestämmelse på ett sätt som i rättsligt hänseende inte motsvarade de möjliga tolkningsalternativen. Det var ännu uppenbarare att den straffrättsliga legalitetsprincipen hade kränkts i ett fall där en notarie som fullgjorde sin domstolspraktik vid en tingsrätt hade dömt svaranden för en gärning som inte var straffbar. Svaranden som inte var närvarande vid huvudförhandlingen hade inte överhuvudtaget underrättats om gärningsbeskrivningen. Högsta domstolen hade redan på biträdande justitiekanslerns ansökan år 2006 återbrutit domen i fråga (se 2006 års berättelse s. 44 och 74). Liksom tidigare år uppdagades i domstolarnas verksamhet bristfälligheter också när det gällde hörande av parter, motivering av domar och alltför långa rättegångar.

Jämlikhet

Principerna vid utgivning av metallmynt

Finlands Bank hade på försök sålt 1 och 2 cents myntrullar direkt till allmänheten endast via huvudkontorets kundkassa i Helsingfors. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Finlands Bank att förfarandet kunde kritiserats utifrån jämlikhetsprincipen. Se även s. 127 (762/1/05, JJ).

Förverkligandet av jämlikheten i det nya lönesystemet

I samband med förhandlingarna och avtalet om det nya lönesystemet för åklagare hade justitieministeriet utgått ifrån att det häradstillägg som i enlighet med det preciserade tjänstekollektivavtalet i samband med häradsreformen 1996 betalades till före detta länsmän som skötte åklagartjänster skulle inkluderas i garantilönen. I ett klagomål ansågs det att ministeriets förfarande kränkte jämlikheten eftersom de före detta länsmän som verkade inom inrikesministeriets förvaltningsområde hade fått behålla häradstillägget vid övergången till det nya lönesystemet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i sitt avgörande, med beaktande av det som i justitieministeriets utredning anförts om statens lönepolitik samt om målsättningarna för det nya lönesystemet, att ministeriet vid förhandlingarna hade behandlat frågan om åklagarnas häradstillägg på ett godtagbart sätt. Det var sålunda inte uppenbart att ministeriet genom sitt handlande hade åsidosatt jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom., trots att ministeriets ställningstagande hade avvikit från inrikesministeriets då kända ställningstagande. Av den utredning som inhämtats i ärendet framgick också att i det preciserande tjänstekollektivavtal som våren 2006 ingicks om det nya lönesystemet hade avtalats om inkludering av häradstillägget i garantilönen. Klagomålet föranledde inga ytterligare åtgärder (238/1/06, NW).

Det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer

Ändringen (1123/2005) av 4 § i statsrådets förordning om tilläggsutbildning för läkare inom primärvården har inneburit att tilläggsutbildningen förlängts för personer som avlagt grund-

examen utomlands och i Finland genomgår tilläggsutbildning för läkare inom primärvården.

Med beaktande av universitetens administrativa självständighet samt att universiteten hördes i samband med att statsrådets förordning bereddes, har det i första hand ankommit på universiteten att informera om den förlängning av tilläggsutbildningen som ändringen av förordningen medför. Eftersom ändringen har haft direkt betydelse för dem som redan då fick tilläggsutbildning borde detta ha beaktats i informationen.

Helsingfors universitet sände omedelbart personliga brev till de finskspråkiga studerandena, medan de svenskspråkiga fick motsvarande brev först efter att översättningen blivit klar i maj 2006.

I grundlagens 6 § 1 mom. föreskrivs om allmän jämlikhet medan 2 mom. förbjuder diskriminering. Enligt universitetslagen har Helsingfors universitet dessutom särskilt ansvar för den svenskspråkiga undervisningen i medicin.

Justitiekanslern har konstaterat att med beaktande av grundlagens jämlikhetsbestämmelse samt Helsingfors universitets särskilda ansvar för den svenskspråkiga undervisningen i medicin borde Helsingfors universitet också till de personer som vid tiden för förordningsändringen fick tilläggsutbildning ha sänt personliga brev samtidigt som till de finskspråkiga. Det ojämlika förfarandet kunde inte motiveras. Helsingfors universitet hade inte informerat på det sätt som grundlagens jämlikhetsbestämmelse förutsätter (822/1/06, MP).

Utveckling av sjuktransporterna och akutvårdssystemet

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ hur sjuktransporterna och akutvården ordnats, bl.a. av den anledningen att det förekommit oroväckande uppgifter om hur den grundlagsenliga jämlikheten förverkligas i fråga om tillgången på akutvård och sjuktransporttjänster. Biträdande justitiekanslerns beslut i ärendet har i sin helhet tagits in i berättelsens avsnitt 4 Ställningstaganden av mera vittgående betydelse, s. 65 (1/50/07, JJ).

Skolhälsovård

Biträdande justitiekanslern prövade på eget initiativ ett ärende om förverkligande av skolhälsovård. Det var fråga om grundlagens 19 §

3 mom. som tillförsäkrar var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt om grundlagens 6 § 3 mom. där det föreskrivs att barn ska bemötas som jämlika individer. Beslutet har i sin helhet tagits in i avsnitt 4 Ställningstaganden av mera vittgående betydelse, s. 71 (6/50/06, JJ).

Rätten till personlig frihet och integritet

Tolkning av en tvångsmedelsbestämmelse

En polisinspektion uppgav att en kroppsbesiktning som innebar att bl.a. blodprov togs på en person som var misstänkt för rattfylleri och intagen på sjukhus, baserades på tvångsmedelslagens 6 kap. 3 §. Enligt den nämnda paragrafen kan en polisman ålägga föraren av ett motordrivet fordon att genomgå ett prov för att konstatera om han möjligen intagit alkohol eller något annat rusmedel. Enligt lagrummet är den som vägrar genomgå provet skyldig att underkasta sig kroppsbesiktning enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 9 §.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att kroppsbesiktning som görs på ett sjukhus kan baseras på tvångsmedelslagens 6 kap. 3 § endast i ett sådant i paragrafen uttryckligen nämnt fall att personen i fråga har vägrat genomgå blåsprov eller salivtest i enlighet med paragrafen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man vid tolkningen av bestämmelsen måste ta i beaktande att kroppsbesiktning innebär ett ingrepp i den personliga friheten och integriteten som tryggas i grundlagens 7 §. Tillämpningsområdet för en bestämmelse som inskränker de grundläggande rättigheterna får inte genom tolkning utsträckas längre än ordalydelsen medger, se även s. 115 (531/1/05, JJ).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

En tingsrätts och en hovrätts förfarande

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en tingsrätts och en hovrätts fällande dom i ett brottmål innebar att lagen till nackdel för den åtalade tillämpats på ett sätt som i rättsligt hänseende inte motsvarade de möjliga tolkningsalternativen för strafflagsbestämmelsen. Domstolarna hade sålunda åsidosatt grundlagens bestämmelse om den straffrättsliga legalitetsprincipen. Se även s. 99 (613/1/05, JJ).

En tingsrätts förfarande

Biträdande justitiekanslern gav en notarie en anmärkning för att denne som tingsrättens ordförande dömt svaranden för en gärning som inte var straffbar och för att svaranden, som inte var närvarande vid huvudförhandlingen, inte hade underrättats om gärningsbeskrivningen. Notariens förfarande stred mot den straffrättsliga legalitetsprincipen som tryggas i grundlagen, mot den åtalades rätt att i detalj få veta vad han åtalas för och på vilka grunder samt mot den kontradiktoriska principen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsrättens förfarande stred mot kravet på en rättvis rättegång. Se även s. 99 (10/50/06, JJ).

Yttrandefrihet

Vägran att lämna ut kopia

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en polisman på det lagliga förfarandet vid vägran att på begäran lämna ut uppgifter ur en myndighetshandling. Biträdande justitiekanslern anförde i sitt avgörande dessutom synpunkter på bedömningen av offentlighetsfrågan när polisen registrerade en undersökningsanmälan. Se även s. 117 (1201/1/06, JJ).

Rätten till grundläggande trygghet

Dröjsmål med handläggning av besvär i ett ärende om utkomstskydd för arbetslösa

En arbetslöshetskassa hade sänt klagandens besvär till arbetslöshetsnämnden efter den föreskrivna fristen på 30 dagar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i sitt beslut att det inte hade anförts godtagbara skäl för dröjsmålet. Biträdande justitiekanslern ställföreträdare uppmärksammade arbetslöshetskassan på vikten av att iaktta de föreskrivna fristerna. Se även s. 135 (725/1/06, NW).

Rätten till eget språk och kultur

Tullens språkliga service

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg det vara högst sannolikt att klaganden inte

fick den service på svenska som bestämmelserna förutsätter vid tullens telefonrådgivning och inte heller av Tullstyrelsens tjänstemän. Händelserna hade dock inte retts ut i en sådan utsträckning att det fanns anledning att klandra enskilda tjänstemän. Ställföreträdaren påminde Tullstyrelsen om vikten av att iaktta de i klagomålsavgörandet nämnda bestämmelserna som förpliktar tullen att tillhandahålla service för svenskspråkiga kunder. Se även s. 126 (1124/1/04, NW).

Garantierna för rättvis rättegång och god förvaltning

Dröjsmål med handläggning av studiestödsärende

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att handläggningen av en ansökan om rättelse av ett beslut om avslag på ansökan om studiestöd hade dröjt oskäligt länge, dvs. 2 år 4 månader, även om man som en förmildrande omständighet beaktade att en omorganisering av myndigheterna hade skett medan ärendet behandlades. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade myndigheten på bestämmelserna i Finlands grundlag och i tjänstemannalagen för landskapet Åland, enligt vilka en tjänsteman ska fullgöra sina tjänsteåligganden utan dröjsmål. Se även s. 147 (381/1/05, NW).

Oskäligt lång handläggningstid i ett tvistemål

Domstolsbehandlingen av ett tvistemål pågick fortfarande i hovrätten efter över 12 år. Det var fråga om en synnerligen komplicerad och omfattande skadeståndsrättegång.

Justitiekanslern konstaterade att i ärendet inte hade framkommit omständigheter som berättigade en så lång behandlingstid. Den omständigheten att det var fråga om ett omfattande tvistemål förklarade i viss mån den långa behandlingstiden, i synnerhet den tid som domstolen aktivt hade behandlat ärendet. Men detta var enligt justitiekanslerns åsikt inte en rättsligt hållbar grund för den långa sammanlagda behandlingstiden. Justitiekanslern ansåg att den långa behandlingstiden inte kunde skyllas på någon enskild domares förfarande eller försummelser och han ansåg därför att det inte fanns rättsliga grunder för att kritisera någon av de domare som behandlat ärendet.

Justitiekanslern ansåg det vara uppenbart att behandlingen av tvistemålet i varje fall hade på-

gått längre än den skäligen tiden enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Han meddelade tingsrätten och justitieministeriet sin uppfattning för kännedom. Se även s. 102 (754/1/06, JJ).

Hörande av parter och motivering av domar

Tingsrätten hade i strid med dispositionsprincipen på tjänstens vägnar jämkat en ersättning till en målsägande som svaranden medgett. Justitiekanslern ansåg att parterna vid rättegången borde ha beretts tillfälle att yttra sig om att lagen tillämpades på ett exceptionellt sätt. Justitiekanslern kritiserade också tingsrätten för den otillräckliga motiveringen av skadeståndsavgörandet. Se även s. 103 (1228/1/06, JJ).

Hörande av ombud

Tingsrätten hade i ett brottmål inte låtit målsägandens rättegångsombud uppträda och sålunda inte gett ombudet möjlighet att framföra sin åsikt om de omständigheter och rättsliga bedömningar som tingsrätten på tjänstens vägnar beaktat som motiveringar till sitt beslut.

Justitiekanslern konstaterade att rätten att bli hörd i enlighet med grundlagens 21 § 2 mom. hör till garantierna för en rättvis rättegång. Han meddelade för kännedom tingsdomaren som sin uppfattning att med beaktande av att principen att parterna ska höras har en central betydelse för en rättvis rättegång skulle det från rättslig synpunkt ha varit skäl att höra ombudet innan frågan om dennes behörighet avgjordes. Se även s. 104 (1264/1/06 och 1268/1/06, JJ).

Hörande av part

Biträdande justitiekanslern ansåg att en förvaltningsdomstol inte hade utnyttjat sin prövningsrätt enligt förvaltningsprocesslagens 34 § på ett lagstridigt sätt då den inte hade hört klaganden med anledning av en utredning som klagandens motpart inlämnat till förvaltningsdomstolen. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att förvaltningsdomstolen, med beaktande av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen och de omständigheter som framgår av Europeiska människorättsdomstolens avgöranden samt 21 § i Finlands grundlag och de krav på domstolens opartiskhet som kan härledas från

den nämnda artikeln, med fog också kunde ha beslutat bereda klaganden möjlighet att med stöd av förvaltningsprocesslagens 34 § yttra sig om den nämnda utredningen. Se även s. 105 (771/1/05, JJ).

Åtalsrätten preskriberades i ett brottmål

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav en häradsåklagare anmärkning för att denne inte hade slutfört åtalsprövningen i ett brottmål innan det misstänkta brottet preskriberades. I beslutet konstaterades bland annat att en sådan försummelse är allvarlig till sin karaktär eftersom den kränker målsägandens rättssäkerhet bl.a. i det avseendet att målsäganden inte längre kan utnyttja sin subsidiära åtalsrätt om åklagaren beslutar att inte väcka åtal. Se även s. 110 (1031/1/05, NW).

Motivering av förundersökningsbeslut

Justitiekanslern kritiserade en häradsåklagare i egenskap av undersökningsledare för dennes motivering av beslut om förundersökning av brott som en polisman misstänktes ha begått. Justitiekanslern beslöt på eget initiativ pröva ärendet efter de iakttagelser han gjort under en inspektion av åklagarenheten. Se även s. 111 (4/50/07, JJ).

Biträdande justitiekanslern och hans ställföreträdare kritiserade i fem beslut motiveringarna till polisens förundersökningsbeslut. Av motiveringarna framgick inte tillräckligt tydligt vilka brott eller brottsrekvisit man beaktat vid bedömningen av händelseförlopp. För polisen framhölls vikten av att man i förundersökningsbeslut nämner vilka bestämmelser man beaktat och att av beslutet entydigt måste framgå om det innebär att förundersökning inte inleds eller att förundersökning har inletts och avslutats. Se även s. 115 (632/1/06 JJ, 1/1/06 JJ, 682/1/06 JJ, 686/1/07 JJ och 879/1/06 NW).

Principen om oskuldspresumtionen

En undersökningsledare hade under pågående förundersökning kontaktat en misstänkt persons arbetsgivare och för den misstänktes chef berättat att arbetstagaren med stor sannolikhet använde narkotika.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att frågan om en misstänkt persons iden-

titet får röjas måste bedömas utifrån människorättskonventionernas princip om oskuldspresumtionen. Enligt denna ska en misstänkt person anses vara oskyldig till dess att hans skuld har bevisats. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hör det inte till polisens uppgifter, med undantag för sådana fall där det är fråga om bedömning av förutsättningarna för användning av tvångsmedel, att uttala sig om sannolikheten för att en misstänkt person har gjort sig skyldig till ett brott som undersöks. Se även s. 113 (474/1/06, JJ).

Dröjsmål med förundersökning

Åtalsrätten hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Biträdande justitiekanslern gav de polismän som verkat som undersökningsledare och utredare i ärendet en anmärkning för att de hade försummat att utföra förundersökningen utan ogrundat dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är viktigt att förundersökning görs utan dröjsmål, bl.a. med beaktande av rätten att i enlighet med grundlagens 21 § och artikel 6 i Europarådets människorättskonvention få sitt ärende behandlat utan dröjsmål och inom en skälig tid. Se även s. 114 (310/1/07, JJ).

Betydelsen av ett yttrande i en begäran om utredning

Inrikesministeriet riktade en begäran om utredning till vissa medier. På grund av att begäran innehöll en indirekt påtryckning kritiserades den med hänvisning till principerna om god förvaltning. Ministeriets förfarande kunde också åtminstone i viss mån kritiseras såsom stridande mot yttrande- och näringsfriheten. Se även s. 115 (624/1/06, PN).

Långa behandlingstider i bilskatteärenden

I ett klagomål påtalades den långa behandlingstiden, 2 månader 21 dagar, för en bilskattedecklaration som lämnats in till tulldistriktet. Tiden översteg klart den genomsnittliga behandlingstiden vid tidpunkten i fråga. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Tullstyrelsen på att det lagstadgade kravet att behandling ska ske utan ogrundat dröjsmål inte hade uppfyllts. Se även s. 127 (258/1/05, NW).

Besväransvisning saknades

Statskontoret hade återsänt en ersättningsansökan till sökanden med motiveringen att den inte hörde till dess behörighet, trots att Statskontoret i ärendet borde ha gett ett förvaltningsbeslut med bifogad besväransvisning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut Statskontoret på de krav som ställs på förvaltningsbeslut och besväransvisningar. Se även s. 127 (376/1/06, NW).

Dröjsmål med skatteåterbäring

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom Fordonsförvaltningscentralen sin uppfattning att till följd av centralens förfarande hade rätten att få ett ärende behandlat utan dröjsmål enligt grundlagens 21 § 1 mom. inte förverkligats för klagandens vidkommande. En ansökan om skatteåterbäring som klaganden lämnat in till Fordonsförvaltningscentralen i oktober 2004 hade avgjorts 17.2.2005. Se även s. 132 (289/1/05, NW).

Centralhandelskammarens behandling av ett klagomål

Sekreteraren för Centralhandelskammarens revisionsnämnd besvarade ett brev med kritik av en revisionssammanslutnings verksamhet. Brevet måste delvis anses ha varit ett förvaltningsklagomål enligt förvaltningslagens 4 § 3 mom.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom Centralhandelskammarens revisionsnämnd att grundlagens 21 § 1 mom. om skyldigheten att behandla ärenden innebär att myndigheter och andra som utövar offentlig makt är skyldiga att ge beslut med anledning av förvaltningsklagomål i ärenden som hör till deras behörighet. Revisionsnämnden borde sålunda ha gett ett beslut i ärendet. Se även s. 133 (867/1/05, NW).

Besvarande av förfrågningar

Till skrivelser som inkommit till justitiekanslersämbetet hade fogats e-postkorrespondens mellan klagande och tjänstemän. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare anförde på ett allmänt plan som sin uppfattning att det hör till god förvaltningssed att myndigheter utan obefo-

gat dröjsmål besvarar sakliga frågor och förfrågningar. Språkbruket i svaren ska också alltid vara sakligt. Se även s. 138 (389/1/05, NW).

Dröjsmål

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade eftertryckligen en stadsstyrelse och de instanser och tjänsteinnehavare i staden som svarade för behandlingen av ett ärende på grundlagens 21 § 1 mom. där det föreskrivs att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Se även s. 140 (455/1/06, RH).

Principerna om god förvaltning i ett ärende som gällde kommunaltjänstemäns förfarande

Ansökningstiden för en ledig lektorstjänst i ett gymnasium gick ut 29.4.2005. Eftersom det i maj-juni i sak blev klart att tjänsten inte skulle tillsättas var det inte förenligt med kravet på behandling utan dröjsmål enligt grundlagens 21 § och förvaltningslagens 23 § 1 mom. att beslutet om att inte tillsätta tjänsten fattades först 14.9.2005. Gymnasierektorns förfarande i samma ärende var inte förenligt med bestämmelsen om god förvaltning i grundlagens 21 §, då han i stället för att svara på en sökandes begäran om uppgifter frågat vad denne behövde uppgifterna till. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom vederbörande tjänstemän sin uppfattning att det är viktigt att behandla ärenden utan dröjsmål och att besvara förfrågningar på ett sakligt sätt. Se även s. 141 (865/1/05, RH).

Rätten att få beslut

Klaganden hade inte fått beslut på sin i oktober 2006 inlämnade ansökan om städtjänst. En hälsovårdare vid hemservicen hade vägrat avgöra ärendet eftersom ett negativt beslut som klaganden fått på en tidigare ansökan om städtjänst fortfarande behandlades i förvaltningsdomstolen. Enligt grundlagens 21 § innefattar en god förvaltning bl.a. rätten att få ett motiverat beslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens ansökan borde ha avgjorts. Även om beslutet hade varit negativt skulle klaganden haft möjlighet att överklaga det. Se även s. 143 (975/1/06, MP).

Rätten att få ett överklagbart beslut

Klaganden hade fått avslag på sin ansökan om att ett centralsjukhus skulle lämna ut handlingar till honom. Till beslutet hade inte fogats besvär-anvisning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-

de sjukhusets chefsöverläkare på den princip som framgår av grundlagens 21 § 1 mom. och på att besvär-anvisning i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska fogas till ett negativt beslut på en begäran om utlämnande av handlingar. Se även s. 143 (977/1/07, MP).

4 Ställningstaganden av mera vittgående betydelse

I detta kapitel ingår längre referat av ställningstaganden och anföranden som ger en bild av justitiekanslerns verksamhet. Texternas principiella betydelse eller aktualitet har styrt urvalet. Den första texten tar upp frågan om laglighetskontrollens roll och betydelse. Därefter refereras två avgöranden i ärenden som justitiekanslern undersökt på eget initiativ efter iakttagelser vid inspektioner. Det rör sig om en tematiserad granskning av problem som berör större helheter. Frågan om justering av kommungränserna mellan Helsingfors, Sibbo och Vanda var aktuellt under våren. Justitiekanslern tog ställning i saken dels som ett svar på ett klagomål, dels för att frågan om ministerjäv väcktes.

På hösten avgjordes ett klagomål som gällde lagligheten i Sjöfartsstyrelsens förfarande. Samtidigt prövade justitiekanslern om den gällande lagstiftningen om lotsning leder till att lotsning ska anses vara ett statsmonopol eller om också privata aktörer kan erbjuda lotsning. Saken väckte debatt i offentligheten. I ett fall som gällde åtalsprövning av en domares förfarande prövade justitiekanslern var gränsen för straffbarhet går vid betydande dröjsmål med behandlingen av ett ärende.

Laglighetskontroll av myndighetsförfarande

Utdrag ur justitiekansler Jaakko Jonkkas anförande på Demlas sommarseminarium i Lahtis 11.8.2007.¹

Frågeställning

Normen för den högsta laglighetskontrollen finns i grundlagen. Justitiekanslern och justitieombudsmannen ska övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och andra, när de sköter offentliga uppgifter, följer lag och fullgör sina

¹ Anförandet har publicerats i sin helhet på finska på justitiekanslersämbetets webbplats och i tidskriften *Oikeus* nr 2007 (36); 3:317–324.

skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern och justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Många förväntningar ställs på laglighetskontrollen.

Det är från mänsklig synpunkt förståeligt att den som klagat hos laglighetsövervakaren men får ett från sin egen synpunkt negativt svar upplever bitterhet och besvikelse. Det vore ändå fel att avfärda all kritisk respons med att någon känner personlig besvikelse.

Ibland avspeglar kritiken att man kanske inte alltid har uppfattat laglighetskontrollens uppgift korrekt. Laglighetskontrollen erbjuder inte på samma sätt som domstolarna verkställbara avgöranden, den bestämmer inga skadestånd och den kan inte heller ge order eller ändra myndighetsbeslut. Orealistiska förväntningar kan få någon att tro att laglighetskontrollen missköter sina uppgifter.

Givetvis finns det också skäl att vara medveten om att laglighetskontrollen hela tiden behöver utvecklas. Detta gäller alla mänskliga aktiviteter.

Med denna utgångspunkt ska jag nu anlägga synpunkter på den myndighetskontroll som de högsta laglighetsövervakarna, i synnerhet justitiekanslern, bedriver. Mitt anförande är inte avsett att vara en heltäckande beskrivning av justitiekanslerns verksamhet utan jag inskränker mig närmast till att ringa in vissa problemställningar och resonera kring dem.

Är laglighetskontrollen tandlös?

Det kanske vanligaste påståendet om laglighetskontrollen är att påföljderna är alldeles för lindriga. Det har sagts att laglighetsövervakarna behandlar myndigheterna med silkesvantar och röster höjs för strängare påföljder och fler åtal.

Det stämmer att laglighetsövervakarna är sparsamma med åtalsåtgärder och tillgriper den möjligheten högst några gånger per år. Men enligt min uppfattning träffar kritiken ändå inte riktigt rätt.

Även i rent straffrättsligt hänseende är laglighetskontrollen bara en *kompletterande kontrollform*. Det är polisens och åklagarkårens sak att se till att det straffrättsliga ansvaret också för tjänstebrott förverkligas. Om laglighetsövervakarna ofta var tvungna att väcka åtal skulle det vara ett tecken på att maskineriet inte fungerar tillfredsställande.

Jag ska ändå resonera närmare kring kritiken.²

Ibland påstås det rentav att laglighetsövervakarnas *åtalströskel* är högre än de allmänna åklagarnas. Det finns ingen normativ grund för detta antagande. Åtalströskeln utgår från samma sannolika skäl oavsett vem som utför åtalsprövningen. När en förundersökning har avslutats och processen övergått i åtalsprövning arbetar också laglighetsövervakarna enligt normala kriterier när de bedömer bevisningen och gärningens straffrättsliga natur.

En annan sak är att det i gränsfall i fråga om överskridningen av åtalströskeln givetvis alltid finns utrymme för prövning in casu. I princip kan man tänka sig att laglighetsövervakarna i sin specifika roll i sådana gränsfall gör andra betoningar i sin prövning än de allmänna åklagarna. Men jag har inte funnit något empiriskt stöd för detta antagande. Å andra sidan vet jag inte om det skulle vara möjligt att i praktiken ens undersöka detta på ett tillförlitligt sätt.

Däremot finns det en rättslig grund för antagandet att laglighetsövervakarna dels med en mångsidigare arsenal av åtgärder, dels med sitt särskilda uppdrag lättare än de allmänna åklagarna i sin åtalsprövning stannar för *åtalseftergift av påföljdsnatur*. Traditionellt har det ansetts att laglighetsövervakarna inte är lika strikt bundna av den straffprocessuella legalitetsprincipen som de allmänna åklagarna. Inga lagändringar har heller medfört ändringar i detta avseende. Även om de kriterier för åtalseftergift av påföljdsnatur som nämns i lagen om rättegång i brottmål inte direkt förpliktar laglighetsövervakarna, har de principer de ger uttryck för i verkligheten en styrande verkan på laglighetsövervakarnas åtalsprövning. Jag anser det vara sannolikt att laglighetsövervakarna i sin åtalsprövning försö-

² Jag analyserar laglighetsövervakarnas åklagarroll i min artikel Laillisuusvalvoja syyttäjänä (Laglighetsövervakaren som åklagare) i verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 s. 103–114. I arbetet med artikeln granskade jag de åtal som justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman väckt för tjänstebrott under tio år samt merparten av samtliga åtalsprövningar som gjorts vid JO:s kansli under samma period.

ker hitta vägledning ur dessa kriterier, även om deras tolkning och betoning kan avvika från de allmänna åklagarnas.

Uppenbarligen är tröskeln för att *inleda förundersökning* utifrån ett klagomål till laglighetsövervakaren högre än vid polisanmälan, dvs. vid det normala förfarandet. Det finns många skäl till detta.

I allmänhet går det inte att utifrån en sedvanlig klagomålsskrivelse bedöma om förundersökningströskeln överskrids. Vanligen kastar inte heller en normal utredningsomgång något ytterligare ljus över det eventuella brottet. Det är också nödvändigt att inse att förundersökningsmyndigheternas uppdrag och roll avviker från laglighetsövervakarnas. De först nämnda betraktar en inkommen anmälan som en anmälan om brott och på grundval av det uttryckliga förpliktande stadgandet i förundersökningslagen bedömer de förutsättningarna för att inleda förundersökning. Laglighetsövervakarna ser däremot skrivelsen som ett klagomål och beslutar om lämpliga åtgärder med den utgångspunkten. Sannolikt bidrar laglighetsövervakarnas mångsidigare åtgärdsarsenal till att den straffrättsliga aspekten på händelseförloppet och inledandet av förundersökning i normalfallet inte får högsta prioritet. I de ärenden som väcks hos laglighetsövervakarna kan brottsmisstankarna inte nödvändigtvis alltid ens identifieras.

I rättsligt hänseende är situationen inte alls problematisk eftersom den lagstadgade förundersökningsskyldigheten inte direkt gäller laglighetsövervakarna. Men om det finns en vilja att särskilt betona åklagaraspekten i laglighetsövervakarnas arbete, skulle det säkert också finnas ett behov att se över praxis.

Laglighetskontrollens roll

Laglighetskontrollen har en djupare betydelse och konsekvens än antalet väckta åtal. Laglighetsövervakarens rätt att väcka åtal är närmast ett ultimatum i kontrollverksamheten. Det allmänna straffrättsliga maskineriet ser till att tjänsteansvaret inte glöms bort.

Laglighetskontrollens tyngdpunktsområde är *styrning av myndigheternas verksamhet* genom avgöranden som innehåller allmängiltiga ställningstaganden om principerna för god förvaltning. Grundrättighetsreformen har stärkt denna trend.

Laglighetskontrollen tar i första hand sikte på att styra myndigheternas verksamhet för fram-

tiden och endast i andra hand är det fråga om retroaktiva straffåtgärder. I detta konstaterande ingår två aspekter som bör hållas i minnet, särskilt med beaktande av de begränsade resurserna. Finland har ett heltäckande rättssäkerhetssystem och rättsskyddsmaskineri. Det finns ingen anledning för laglighetskontrollen att börja konkurrera med dessa och undersöka ärenden som i första hand hör till andra aktörer. Däremot ska laglighetskontrollen se till att dessa system och maskinerier fungerar som avsett. En annan viktig uppgift är att identifiera skuggområden i rättsskyddssystemen och andra kontrollsystem och sätta in åtgärder där det är påkallat.

Klagomålen styr långt objekten för laglighetskontrollen och bestämmer vilka frågor övervakarna tar ställning till. Föremålen för undersökningarna väljs därför ut relativt slumpmässigt och själva undersökningen blir fragmentarisk. Det kan vara svårt att komma åt strukturella problem eller skuggområden enbart genom en klagomålsbaserad laglighetskontroll. Klagomålen betydelse för att lyfta fram legalitetsproblem varierar mellan olika förvaltningsområden. Ett omhändertaget barn har sämre möjligheter att anföra klagomål över att dess rättigheter inte har tillgodosetts än den som importerar en bil från Mellanuropa har att klaga på tullbeskattningen.

Jag har själv i allt större utsträckning på eget initiativ prövat mera omfattande teman för att utreda systemfel eller strukturella brister. Enligt min uppfattning är detta väl förenligt med laglighetskontrollens roll. Inom ramen för den kan man på varierande sätt ta in iakttagelser, kombinera dem och vid behov med olika till buds stående medel fästa beslutsfattarnas uppmärksamhet vid rättliga missförhållanden.

Låt mig ge några exempel på detta sätt att arbeta. I år har jag avgjort vissa ärenden som haft samband med skolhälsovården³ och med det oklara läget i förhållandet mellan akutvård och sjuktransporter⁴. I bägge fallen föregicks avgörandet av ett omfattande utredningsarbete för att kartlägga problemen. För ett par år sedan utredde vi i samråd med undervisningsministeriet och länsstyrelserna hur den grundläggande utbildningen hade ordnats för omhändertagna barn. Utredningarna täckte in såväl kommuner som privata anstalter.⁵ Utredningarna rörde be-

tydande brister i lagstiftning och tillämpning. Vi hade inte kunnat bilda oss en uppfattning om problemens vidd och karaktär enbart genom att undersöka klagomål.

Om laglighetskontrollen koncentreras till behandling av enskilda klagomål blir den alltför passiv. Det är nödvändigt att aktivt utreda ärendena på eget initiativ.

Det finns skäl att överväga om laglighetskontrollen i framtiden tydligare borde fokusera på att på eget initiativ uppdaga felaktig myndighetspraxis och brister i systemet - med risk för att detta skulle leda till att varje misstanke och varje fråga i ett klagomål inte nödvändigtvis skulle få ett detaljerat svar.⁶ Klagomålen kunde i första hand ses som tecken på legalitetsproblem. För den som upplever denna tanke som främmande vill jag säga att laglighetskontrollen ändå inte i enskilda fall kan leverera samma typ av rättsskydd som domstolarna, men i bästa fall kan den effektivt medverka till att främja en god förvaltning och rätta till eventuella i praktiken förekommande snedvridningar och rättssäkerhetsproblem. Denna uppfattning står inte i konflikt med att varje klagande förvisso alltid ska höras seriöst.

Laglighetskontrollen kan inte pröva ändamålsenligheten i en verksamhet eller i frågor som har politisk anstrykning. Detta kan leda till besvikelse med laglighetsövervakarens avgöranden. Ibland måste man göra svåra avvägningar. Dröjsmål med behandlingen av ärenden kan i grunden bero på otillräckliga eller fel fördelade resurser. Detta kan laglighetskontrollen inte direkt göra något åt men blir kanske tvungen att bedöma saken mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna. I samband med polisärenden kan man komma in på gränsmarkerna mellan laglighet och polistaktik när man avgör om det i ett visst fall är fråga om ett överdimensionerat polisiärt ingripande i strid med proportionalitetsprincipen eller om sådan beredskap för det värsta scenariot som kan motiveras med exempelvis arbetarskyddsargument.

Diskussionen om laglighetskontrollens roll kräver ytterligare ett påpekande som gäller uppdraget att upprätthålla rättssystemets trovärdighet och stödja myndighetsverksamheten. En av rättsstatens hörnstenar är att utövningen av offentlig makt grundar sig på lag. Det är också

³ Biträdande justitiekanslerns beslut 13.2.2007 dnr 6/50/06 s. 71

⁴ Biträdande justitiekanslerns beslut 15.1.2007 dnr 1/50/07 s. 65

⁵ Justitiekanslerns berättelse 2005, s. 169–174

⁶ Ett enda klagomål kan uppta flera, rentav tiotals frågor där det krävs förklaring till en tjänsteåtgärd. En och samma klagande kan dessutom upprepa samma, något modifierade frågor vid ett flertal tillfällen. Laglighetskontrollens uppgift är inte att förklara myndigheternas verksamhet utan att bedöma deras laglighet.

viktigt att medborgarna litar på att så sker. Endast maktutövning som övervakas på ett trovärdigt sätt kan på ett genuint sätt inge förtroende. Detta är särskilt viktigt på områden där myndighetsverksamheten av en eller annan orsak inte är (eller kan vara) särskilt öppen eller offentlig. Maktutövning i slutna anstalter är ett bra exempel på detta, liksom även så kallad hemlig polisär verksamhet. Om ingen tror på att t.ex. teletvångsmedel används för effektiv övervakning dröjer det inte länge förrän man börjar betvivla att de överhuvudtaget används på ett sakligt sätt.

Kontrollen av skyddspolisen

I sommar har tillsynen över skyddspolisen än en gång diskuterats och kritiserats i offentligheten.

När jag 2004 gjorde en utredning om polisens interna laglighetskontroll kunde jag konstatera att tillsynen över skyddspolisen var minst sagt bristfällig. Bakgrunden till detta var uppenbarligen dess särställning inom polisorganisationen. Man uppgav att rapporteringen skedde till "de högsta skikten inom den högsta polisledningen". Inte ens de högsta laglighetsövervakarna besökte skyddspolisen särskilt ofta.

Nu har en skärpning kunnat konstateras på denna punkt. Inom skyddspolisen, liksom inom polisens organisation i övrigt, har den interna *förmanstillsynen en nyckelposition*. Bara denna form av kontroll kan effektivt avvärja fel och påverka de attityder som utformar skyddspolisens praxis. Enligt min uppfattning har man uppmärksammat detta inom skyddspolisen.

Den högsta polisledningen gör numera ett par inspektioner per år hos skyddspolisen. Då koncentrerar man sig visserligen närmast på att granska frågor som anknyter till tvångsmedel och särskilt hemliga sådana. Det förefaller som om situationen är under kontroll åtminstone i detta hänseende. Men det finns skäl att ställa frågan om skyddspolisens övriga verksamhet därmed undgår den högsta polisledningens tillsyn. Om så är fallet, anser jag det vara ett missförhållande som bör åtgärdas med hänsyn till skyddspolisens verksamhet som helhet. Nyligen inledde skyddspolisen en granskning av det s.k. Stasi-materialet. Eventuellt kan erfarenheterna från det projektet i framtiden tjäna som hjälp i arbetet med att förbättra tillsynsverksamheten.

Det är skäl att i detta sammanhang också nämna de *högsta laglighetsövervakarnas* personliga inspektionsbesök. Själv besökte jag skyddspoli-

sen i januari 2007. Även *dataombudsmannen* kontrollerar skyddspolisen med utgångspunkt i sitt eget verksamhetsområde. Likaså får *riksdagens utskott* regelbundet information från skyddspolisen, men jag kan inte bedöma hur konkret denna information är eller dess värde för laglighetskontrollen.

Man kunde tro att ett så flerfaldigt kontrollsystem skulle klara av att gräva fram alla fel som över huvudtaget går att spåra, förutsatt att de som sköter kontrollen har kompetens att utvärdera skyddspolisens verksamhet. Detta är kanske är den mest kritiska frågan i sammanhanget. Det är ett exceptionellt svårt uppdrag för en utomstående att inspektera en organisation av den typ skyddspolisen representerar.

Laglighetskontroll är också en fråga om *trovärdighet*. Framförallt hemlig polisverksamhet är problematisk i detta avseende. En del av verksamheten – t.ex. täckoperationer och hemlig också skyddspolisens verksamhet – är så hemlig att också laglighetskontrollen måste ske utan offentlighet. Därför är det i praktiken omöjligt att utifrån bedöma övervakningens effektivitet.⁷

Det är tydligen i stor utsträckning denna problematik som aktualiseras i det krav som bl.a. denna sommar framställts på parlamentarisk kontroll av skyddspolisen. Uppenbarligen utgår man från att det genom förstärkning av övervakarens auktoritet går att förbättra tillsynens trovärdighet över lag (samtidigt som den demokratiska kontrollen av verksamheten eventuellt genomgående ökar). Mot denna bakgrund förefaller kravet befogat. Men jag tror inte att man på detta sätt kan förbättra tillsynen över skyddspolisen i den bemärkelsen att man effektivare kunde få fram uppgifter som går att dölja inom ramen för det nuvarande tillsynssystemet. Jag är övertygad om att man genom att förbättra den nuvarande kontrollen kan göra den så vattentät och komplett som det är överhuvudtaget är tekniskt möjligt – om man verkligen vill gå in för detta.

I min utredning om laglighetskontrollen av polisen föreslog jag att den interna tillsynen över hemlig polisverksamhet skulle förstärkas med några noggrant utvalda experter. På detta sätt kan man *föreina fördelarna med intern och extern kontroll*. Å ena sidan skulle ett sådant organ vara tillräckligt nära den verksamhet som ska kontrolleras för att sakkunskapen och den konkreta uppföljningen kan säkerställas. Å andra sidan

⁷ När det gäller särdragen i kontrollen av hemlig polisverksamhet hänvisar jag till min utredning Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen valvonta. Inrikesministeriets publikationer 48/2004, särsk. s. 58 ss.

skulle en tillräckligt auktoritativ utomstående representation öka trovärdigheten och ge ett mera objektivt perspektiv på utvärderingen. Personligen skulle jag i första hand gå in för att utveckla kontrollen av skyddspolisen på dessa premisser. Om man är ute efter något mer är det snarare en fråga för politiken än laglighetskontrollen.

Översyn av systemet för sjuktransporter och akutvård

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas
beslut till social- och hälsovårdsministeriet
15.1.2007, dnr 1/50/07

FRÅGESTÄLLNING

Under ett flertal inspektions- och andra besök har jag fått kännedom om missförhållanden och problem i systemet för sjuktransporter och akutvård.

Under mitt besök på Räddningsinstitutet 2005 diskuterades akutvårdsutbildningen. Det nämnades att sjuktransportsystemet skulle vara betjänt av en mer centraliserad administrativ styrning. I en senare skrivelse från institutet konstaterades det vidare att lagstiftningen om akutsituationer inom sjuk- och hälsovården är i viss mån splittrad och att den borde förtydligas särskilt när det gäller den medicinska räddningsverksamheten. I skrivelsen framhölls det vidare att eftersom ansvaret för sjuktransporter enligt folkhälsolagen vilar på kommunerna finns det ”hundratals olika modeller för hur saken har ordnats och att man därför inte kan tala om ett jämlikt bemötande av medborgarna”. I skrivelsen påpekades det att det inte ens finns anvisningar av rekommendationsnatur för hur snabbt en patient som insjuknat/skadats på ett visst sätt ska tas om hand av akutvårdssystemet. Det nämnades vidare att de hälsocentralläkare och ansvariga läkare inom sjukvårdsdistrikten som ansvarar för sjuktransporterna borde ha faktiska möjligheter att ge anvisningar om samt att leda och övervaka akutvården inom sitt eget ansvarsområde. Enligt skrivelsen förutsätter detta att de ansvariga läkarna har mer tid till sitt förfogande.

I samband med ett inspektionsbesök 2005 hos social- och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län förde man fram synpunkten att lagstiftningen om sjuktransporter och akutvård är splittrad. Under diskussionen

framgick det att nivån på sjuktransportproducenterna varierar och att det i sjuktransportsammanhang förekommer vissa problem med täckning och skuggområden.

I samband med ett besök hos Mellersta Nylands räddningsverk 2005 framgick det att man upplevde sjuktransporternas och akutvårdens ställning inom räddningsverksamheten som ett juridiskt problem. Dessutom ansåg man att den rättsliga regleringen av sjuktransporterna släpde efter och var bristfällig i många avseenden.

Vid ett inspektionsbesök hos Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende 2006 aktualiserades frågan om information om sjuktransporter och akutvård. I nödcentralslagen omnämns inte hälsovårdsmyndigheterna som i lagen avsedda registeransvariga. Detta hade lett till att hälsovårdsmyndigheterna inte fick statistiska uppgifter om anmälningar till nödcentralerna.

Med tanke på medborgarnas säkerhet är det ytterst viktigt att sjuktransport- och akutvårdssystemet fungerar. Den preliminära information jag fick om problemen gav anledning att befara att de också kunde ha relevans med tanke på grundlagens jämlikhetsbestämmelser. Jag beslöt därför utreda saken och undersökte på eget initiativ hur sjuktransporterna och akutvården ordnats.

PRELIMINÄR UTREDNING

I utredningsarbetet har justitiekanslersämbetet haft tillgång bland annat till en promemoria av social- och hälsovårdsministeriets akutvårdsarbetsgrupp (Ensihoitotyöryhmän muistio 1997:16) och en promemoria av en arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt för att utreda beviljandet av tillstånd för sjuktransport och praxis vid fastställande av taxa (SAKU 2000:8), utredningen Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelut Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin alueella, framställningen Ensihoidon ja sairaankuljetuksen alueellinen järjestäminen (Utvecklingsprojektet för samarbetet inom social- och hälsovården i Mellersta Nyland) samt rapporten Kaakkois-Suomen ensihoidon kehittämisstrategia vuoteen 2010 (Kymeenlaakson ammattikorkeakoulun tutkimuksia ja raportteja, sarja B, No: 27). Dessutom har justitiekanslersämbetet haft tillgång till en promemoria från ett möte 21.3.2005 mellan å ena sidan delegationen för hälso- och sjukvården under undantagsförhållanden och å andra sidan social- och hälsovårdsministeriets hälsovårdsavdelning samt ett 24.5.2006 daterat

yttrande från social- och hälsovårdsministeriet (STM/697/2006) till riksdagens justitieombudsman. Avdelningsöverläkare Teuvo Määttä som är ansvarig läkare för Helsingfors akutvård inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt samt projektsekreteraren Jukka Pappinen från Hyvinge sjukvårdsområde inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt har tillställt mig ytterligare material i ärendet.

Per telefon har information lämnats av ovan nämnde Teuvo Määttä, förvaltningsöverläkare Jukka Pellinen vid Helsingfors hälsocentral, socialrådet Kirsti Riihelä vid Södra Finlands länsstyrelse, avdelningsöverläkare Merja Kurkinen som är ansvarig för akutvården i Lapplands sjukvårdsdistrikt, avdelningsläkare Outi Nyberg som ansvarar för akutvården i Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt och docenten i akutvårdsmedicin, projektchef Maaret Castrén. Castrén har också personligen diskuterat ärendet vid ett möte hos justitiekanslersämbetet i december 2006.

Nedan refereras iakttagelser om sjuktransporter och akutvård som gjorts utifrån information från olika källor under utredningsarbetets gång. Med tanke på läsbarheten och tydligheten har iakttagelserna så långt det varit möjligt tematiserats under olika rubriker, även om de har ett inbördes samband.

IAKTTAGELSER OM BRISTER OCH PROBLEM I AKUTVÅRDS- OCH SJUKTRANSPORTSYSTEMET

Reglering/anvisningar

Av det material som inhämtats under utredningen framgår att det upplevs som ett särskilt problem att det inte finns någon definition av den beredskapstid inom vilken en sjuktransportenhet måste starta efter att den har mottagit ett larm. Enligt uppgift *har det i avtal som kommuner ingått med serviceproducenter överenskommit om beredskapstider som kan variera från omedelbar startberedskap till start inom 15 eller rentav 30 minuter*. Beredskapstiderna har ansetts vara alltför långa och det har föreslagits att rikstäckande föreskrifter/anvisningar ska ges om dem. Det ansågs att beredskapen borde vara omedelbar. Från ett håll anfördes det att ”det inte spelar så stor roll hur snabbt nödcentralen besvarar ett nödsamtal, om ambulansens beredskapstid är hela 30 minuter”. Det konstaterades vidare att ”om beredskapstiden inom ett område är omedelbar avfärd och inom ett annat område avfärd inom

15–30 minuter, kan systemet inte anses bemöta medborgarna jämlikt”. Det var en utbredd uppfattning att systemet är ojämlikt.

Utredningen visade också att en person i behov av sjuktransport inte enligt gällande bestämmelser betraktas som en patient ännu i det skedet när transporten beställs hos nödcentralen. Men nödcentralen gör ändå en bedömning av personens behov av vård t.ex. när den beslutar om en ambulans ska sändas till platsen. Det framhölls att vårdkedjan borde anses vara inledd i och med samtalet till nödcentralen, varvid nödcentralens kontakter med patienten och den hjälpbehövande ska anses ske inom ramen för patientlagstiftningen. *Med tanke på den hjälpbehövandes rättssäkerhet ansågs det viktigt att precisera den persons status som behöver sjuktransport*.

Det uppfattas även som en brist att *lagstiftningen saknar bestämmelser om behörighetsvillkoren för dem som sköter sjuktransporter*. Det material som jag inhämtat visar att personer som arbetar inom akutvården inte har någon yrkesutbildning inom hälso- och sjukvården och att det är oklart om personer inom akutvården har rätt att ge mediciner och göra ingrepp. I ett inlägg konstaterades det att ”inom akutvården kan medicin injiceras av andra än sjukskötare, trots att det inom sjukhusen kan finnas mycket bestämda regler om vem som får injicera och var”.

Det är en allmänt utbredd uppfattning att föreskrifterna och bestämmelserna om akutvård och sjuktransporter är svåröverskådliga och det upplevs även som ett problem att de begrepp som används inom akutvården inte har definierats tillräckligt noggrant. Det har t.ex. visat sig att begrepp såsom akutomhändertagande och första respons inte har definierats på författningsnivå. Enligt social- och hälsovårdsministeriets akutvårdarbetsgrupps promemoria avses med akut omhändertagande den enhet inom sjuk- och hälsovårdens servicesystem som först kan sändas till en situation eller en olycksplats men som inte är en sjuk- eller hälsovårdsenhet. Enligt SAKU-arbetsgruppens promemoria kan en sådan enhet finnas exempelvis inom räddningstjänsten eller polisen. Enligt promemorian sänder man först ut en enhet som inte hör till sjuk- och hälsovården men som fått utbildning i akut omhändertagande med uppgift att ge livräddande första hjälp till dess att en sjuktransportenhet kommer till platsen. Syftet med akut omhändertagande är att fylla det så kallade ambulansstomrummet, vilket innebär att enheter för akut omhändertagande i regel används för uppgifter där risken är stor, medelstor eller ökad. I SAKU-arbetsgruppens promemoria

konstateras att det inte finns några bestämmelser eller föreskrifter om akut omhändertagande, vilket bidrar till att verksamhetsprinciperna är varierande särskilt i sådana fall där ingenting har överenskommit med hälsovårdscentralen och serviceproducenten. Av promemorian framgår vidare att bristen på normbas och anvisningar också leder till oklarheter om behörigheten för de personer som vidtar akuta omhändertagande åtgärder, om ansvarsfrågorna samt skadestånds- och informationssäkerhetsfrågor. Av det material som inhämtats för att utreda saken framgick att verksamheten inom ramen för akut omhändertagande har utvidgats på ett okontrollerat sätt och det föreslogs att ramarna för denna verksamhet ska definieras på författningsnivå.

Det framkom också önskemål om att *ledning av den medicinska räddningstjänsten och dess chef borde definieras*. Enligt utredningen kan för närvarande exempelvis "en person ur den sjuktransportenhet som kommer först till platsen i praktiken bli tvungen att axla denna uppgift".

Ansvar för att ordna sjuktransport

Av de tillgängliga utredningarna och uppgifterna framgår att kommunerna i allmänhet anses vara för små enheter för att sköta sjuktransporter och akutvård. I vårt land pågår eller planeras för närvarande ett flertal regionala experiment. Vid närmare granskning av problematiken har det bl.a. framkommit att utgångspunkten när sjuktransporter och akutvård ordnas inte borde vara kommunal utan regional.

Det har även setts som ett problem att *kommunerna inte nödvändigtvis har ingått avtal sinsemellan om samverkan på ett sådant sätt att det vore möjligt att oberoende av kommungränser ta i anspråk närmaste sjuktransportenhet*. Detta sammanhänger med det som konstaterats ovan om beredskapstiderna. Det framgick bland annat att "kommunerna inte nödvändigtvis vill placera sina ambulanser nära kommungränserna eftersom en grannkommun då kunde utnyttja dem".

Ledning, övervakning och uppföljning av systemet

När det gäller ledningen av sjuktransport- och akutvårdsverksamheten har utredningarna visat att de hälsocentralläkare som ansvarar för den inte nödvändigtvis har yrkesmässiga eller tidsmässiga förutsättningar att sköta ledningen och

övervakningen av verksamheten. Det har vidare framförts att *rollen och uppgifterna för kommunernas och sjukvårdsdistriktens ansvariga läkare är odefinierade*. En del har hävdats att ledningen är "splittrad" och att såväl ledningen som övervakningen är illa skötta. Det har även sagts att ledningen och ansvaret är "på slarv". Problematiken har åtminstone i någon mån samband med att sjuktransporternas och akutvårdens natur har förändrats. Tidigare transporterades en patient för vård till sjuk- och hälsovårdens verksamhetsenhet men numera hör akutvården till den specialiserade sjukvården, där vårdåtgärder vidtas redan i en fältsituation.

När det gäller ansvaret för ledningen av hälso- och sjukvårdens nödcentraler har det påpekats att ansvaret också borde gälla den interna verksamheten och inte bara larmanvisningarna.

Enligt uppgift kan sjukvårdsdistriktet inte utfärda föreskrifter som är förpliktande för kommunerna, även om distriktet skulle upptäcka sådana problem i sjuktransporterna som sammanhänger med brister i den regionala samordningen.

Av den tillgängliga informationen framgick bl.a. att den organisation som deltar i att ordna sjuktransporter (fältet) saknar en aktör som man kunde kontakta när det uppstår problem och som kunde ge anvisningar i dessa situationer ("det borde finnas en instans att kontakta och ta upp problem med, men någon sådan finns inte"). Länsstyrelsernas deltagande i ledningen av sjuktransporterna och akutvården är enligt utredningen varierande och beror på "intresse och inriktning". Det hävdades också att länsstyrelserna inte med stöd av lagstiftningen har möjlighet att ingripa i en privat sjuktransportproducents verksamhet ens när verksamheten rentav äventyrar patienternas liv. *Från många håll framfördes behovet av ledning från centralförvaltningen*. Å andra sidan sades det också att man inte ville ha strängare styrning, åtminstone inte från ministeriehåll.

I samband med besöket hos Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende kom frågan om ledning och övervakning fram under diskussionen om *problem med att få information från nödcentralerna* (se ovan avsnitt 1). Också många andra anföranden tog fasta på detta. Enligt uppgift har svårigheten med att få information försvårat uppföljningen av sjuktransportsystemet och ledningen av sjuktransporterna. (Frågan behandlas också i den ovan nämnda mötespromemorian 21.3.2005.)

När det gäller ledning och uppföljning har det visat sig att det framställts ytterst få klagor

mål över akutvården. Man har antagit att detta åtminstone delvis beror på att besvär/klagomål över sjuktransporter och akutvård inte finner rätt adress. Det finns ingen klar och tydlig väg för överklaganden inom systemet.

Trafiktillstånd för privata serviceproducenter

Enligt uppgift anses trafiktillståndspraxis vara föråldrad. Det har dessutom påpekats att trafiktillståndssystemet leder till att räddningsväsendet, privata serviceproducenter och sjuk- och hälsovårdsväsendets egna akutvårdsenheter försatts i en ojämlig situation. Bestämmelser om sjuktransporttillstånd ingår i lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg (343/1991). Även i SAKU-arbetsgruppens promemoria sägs det att lagen inte uppställer några uttryckliga behörighetsvillkor för sjuktransportföretagare och att lagen inte tillräckligt beaktar sjuktransporternas särdrag.

Finansieringssystemet för sjuktransporter och akutvård

Av utredningsmaterialet framgår att finansieringssystemet för sjuktransporter och akutvård anses komplicerat och arbetsdrygt ("serviceproducenten måste fakturera för varje producerad tjänst och FPA fattar särskilt beslut om dem"). Kommunikationsministeriets förordning om sjuktransporttaxor anses bland annat uppmuntra till ineffektivitet inom sjuktransportsektorn, eftersom taxan beaktar tidsåtgången och kilometrarna för en utryckning men inte patientens vårdbehov eller gjorda ingrepp. De har till och med framförts åsikter om att de föreskrifter och bestämmelser som reglerar ersättningarna och ersättningspraxis kan leda till att sjuktransport eller vård tillhandahålls även i sådana fall då sådana åtgärder inte skulle behövas. Finansieringssystemet har rentav ansetts vara "en av de effektivaste bromsarna" för reformer.

LAGSTIFTNINGEN OM SJUKTRANSPORTER

Enligt 2 § 1 mom. (71/1991) i folkhälsolagen (66/1972) ankommer den allmänna planeringen, ledningen och övervakningen av folkhälsoarbetet på social- och hälsovårdsministeriet. Enligt 2

mom. leds och övervakas folkhälsoarbetet inom länen av länsstyrelsen.

Enligt 14 § 1 mom. 3 punkten i folkhälsolagen åligger det kommunen att enligt vad som närmare bestäms genom förordning sörja för ordnandet av sjuktransport samt ordna och upprätthålla den medicinska räddningsverksamheten samt den sjuktransportberedskap som är nödvändig med beaktande av lokala förhållanden, med undantag av anskaffning och underhåll av för sjuktransport behövliga luftfartyg samt menföres- och andra motsvarande speciella forskaffningsmedel.

I förordningen om sjuktransport (565/1994) föreskrivs om sjuktransporter och definieras begreppen akutvård, sjuktransport, sjuktransport på basnivå samt sjuktransport på vårdnivå.

Enligt förordningens 3 § ska hälsovårdscentralen: 1) företa ibruktagningsbesiktning av sjuktransportfordonen och deras utrustning på sitt verksamhetsområde samt 2) leda och övervaka sjuktransportverksamheten på basnivå och för sin del på vårdnivå.

Enligt 4 § 1 mom. (1309/2003) i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) kan en kommun ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården

- 1) genom att sköta verksamheten själv,
- 2) genom avtal tillsammans med en annan kommun eller andra kommuner,
- 3) genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten,
- 4) genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat serviceproducent, eller
- 5) genom att serviceanvändaren ges en servicesedel, med vilken kommunen förbinder sig att upp till det värde som fastställts för sedeln enligt kommunens beslut, betala de tjänster som serviceanvändaren köper av en privat serviceproducent som kommunen godkänt.

Enligt 4 § i förordningen om sjuktransport ska sjukvårdsdistriktet leda och sin del övervaka sjuktransportverksamheten på vårdnivån.

Enligt 1 § 2 mom. (1049/1993) i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) avses med specialiserad sjukvård i denna lag bland annat hälsovårdstjänster inom den medicinska räddningsverksamheten. Enligt lagens 10 § (856/2004) ska samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt inom sitt område koordinera de specialiserade sjukvårdstjänsterna samt i samarbete med hälsovårdscentralerna planera och utveckla den specialiserade sjukvården så att folkhälsoarbetet och den specialiserade sjukvården bildar en funktionell helhet.

Enligt 7 § 2 mom. i statsrådets förordning om förverkligande av rätten att få vård och om regionalt samarbete (1019/2004) ska samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt och kommunerna inom dess område särskilt bedöma bland annat den funktionella helheten av regionens jour- och akutvårdstjänster.

Enligt 6 § (1092/2002) i lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg (343/1991) krävs trafiktillstånd för sjuktransporter som utförs med en ambulans som innehas av staten, en kommun, en samkommun eller ett sjukhus. Enligt 6 a § (662/1994) är bedrivande av tillståndspliktig persontrafik tillåten med stöd av kollektivtrafik-tillstånd, linjetrafiktillstånd eller sjuktransporttillstånd. Enligt lagens 9 b § (662/1994) 7 mom. och 9 § (662/1994) kan sjuktransporttillstånd beviljas en sökande som rör över sig själv och sin egendom, är solvent, har gott anseende, är yrkesskicklig och även i övrigt som person lämpad att bedriva persontrafik. Enligt lagens 8 § (662/1994) 4 mom. beviljas sjuktransporttillstånd av länsstyrelsen i det län där stationsplatsen för trafiken finns.

I kommunikationsministeriets förordning om sjuktransporttaxan fastställs de högsta tillåtna transportavgifterna för sjuktransporter med ambulans.

Enligt 6 § 1 mom. i Finlands grundlag är alla lika inför lagen. Lagrummet uttrycker den allmänna jämlikhetsprincipen.

Enligt lagens 19 § 3 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

BEDÖMNING

Sammandrag av iakttagelserna

Av utredningarna kan den slutsatsen dras att aktörerna inom sjuktransport och akutvård upplever det nuvarande systemet som svåröverskådligt och splittrat i många avseenden (bl.a. ledning, övervakning, uppföljning, finansiering). Dessutom upplever de att författningsbasen antingen är otillräcklig eller föråldrad (bl.a. begrepp, behörighetsvillkor, ansvars-, behörighets- och rätts-säkerhetsfrågor, trafiktillstånd).

Den tid inom vilken en sjuktransportenhet ska starta efter att sjuktransport beställts verkar vara beroende av ort och typ av avtal som kommunen ingått för att ordna akutvården och sjuktransporterna inom sitt område. Medborgarnas

likhet inför lagen när det gäller tillgången till akutvårds- och sjuktransporttjänster äventyras också av att det inte nödvändigtvis i det nuvarande systemet är möjligt att utnyttja den närmast tillgängliga sjuktransportenheten och att detta inte har reglerats.

När det gäller den rättsliga ställningen för den som är i behov av sjuktransport har det framgått att den hjälpbehövandes status är odefinierad, åtminstone vid den tidpunkt då sjuktransporten beställs, och att detta kan leda till rättssäkerhetsproblem. Det har visat sig att patientlagstiftningen inte fullt ut tillämpas på den hjälpbehövande. Intressant i sammanhanget är också vilken behörighet och vilka rättigheter de som utför vårdåtgärder i akutvårdsuppdrag och ger medicinering har. Utredningen visar att det råder oklarhet om dessa rättigheter och befogenheter. Både med hänsyn till den hjälpbehövande och med hänsyn till dem som ger hjälp är det väsentligt att definiera ansvarsfrågorna och de rättsliga frågorna. Saken har också samband med tillsynen över aktörerna i systemet.

Allt det som framgår av de utredningar jag har hänvisat till har också förts fram bland annat i den promemoria som social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp SAKU lämnade. Enligt arbetsgruppen ”har ingen enhet inom hälso- och sjukvården ett tydligt övergripande ansvar för akutvårdssystemets funktion”. Både primärvården och den specialiserade sjukvården leder och övervakar sjuktransporterna och enligt promemorian är lednings- och övervakningssystemet rörigt och splittrat när det gäller sjuktransporter. I promemorian sägs att ”akutvårdssystemet är synnerligen splittrat och man kan konstatera betydande skillnader mellan olika kommuner i stället för ett rikstäckande och enhetligt system”. Arbetsgruppen framför också vissa förslag till förbättringar.

Social- och hälsovårdsministeriets akutvårdsarbetsgrupp framförde liknande synpunkter på akutvårds- och sjuktransportssystemet i sin egen promemoria.

Enligt uppgift per telefon från social- och hälsovårdsministeriet har ett regionalt sjuktransport-system skapats för Satakunta sjukvårdsdistrikt och för 2006 har man sökt finansiering för att starta ett nytt försök (som inkluderar Päijänne-Tavastlands sjukvårdsdistrikt). Enligt uppgift från social- och hälsovårdsministeriet i september 2006 finns det för närvarande inga planer på att reformera eller ändra lagstiftningen om sjukvårdssystemet. Projekten i Satakunta och Päijänne-Tavastlands sjukvårdsdistrikt fungerar

som piloter med hjälp av vilka man hoppas på att kunna skapa riktlinjer för hela landet.

Slutsatser

Med hänvisning till det som anförs ovan anser jag att akutvården och sjuktransporterna såsom de för närvarande har ordnats är behäftade med så allvarliga problem och direkta systembrister att de måste uppmärksammas inom ramen för laglighetskontrollen. Jag vill också understyrka att uppgifter från olika källor visar på likartade problem.

De uppgifter jag har att tillgå antyder att det finns anledning att oroa sig för om kravet på jämlikt bemötande av alla förverkligas.

Det saknas enhetliga definitioner av akutvårdens och sjukvårdstransporternas servicenivå såväl när det gäller beredskapstider som personalens behörighetsvillkor. Utredningen visar att beredskapstiden för en enhet som ansvarar för sjuktransporter kan variera kraftigt mellan olika orter och vara rentav en halv timme lång. Variationerna i beredskapstiderna skulle kunna motiveras om de baserade sig på godtagbara kriterier, t.ex. på bedömning av hur brådskande en situation är. Detta verkar emellertid inte vara fallet utan de olika beredskapstiderna baserar sig på lokala avtal och brådskande hjälp kan på ett ödesdigert sätt äventyras redan av att starten dröjer.

Typiskt för tillgången till och nivån på akutvårdens och sjuktransporttjänsterna är att de är avtalsbaserade (detta gäller inte bara beredskapstiderna utan också samverkan över kommungränserna, servicenivån), *trots att verksamhetens relevans skulle förutsätta en bärkraftigare normativ bas.* En normativ bas skulle bättre säkerställa en jämlik behandling av hjälpbehövande och skulle vara motiverad också med hänsyn till övervaknings- och ansvarsfrågorna.

Uppföljningen av hur akutvårds- och sjuktransportsystemet fungerar (t.ex. rikstäckande) förefaller vara synnerligen bristfällig, till den del som det över huvud taget är möjligt att för närvarande bedriva en systematisk uppföljning. Den konkreta övervakningen och ledningen av verksamheten är odefinierad, splittrad och uppenbarligen beroende av lokala eller regionala slumpmässiga faktorer.

På det hela taget är akutvårds- och sjuktransportsystemet oenhetligt på riksnivå, organisatoriskt splittrat och svåröverskådligt. Bestämmelserna om verksamheten är bristfälliga och inkonsekventa. Som ett exempel kan nämnas att

systemet med tillstånd för sjuktransport baserar sig på lagstiftningen om persontrafik (kriteriet för tillstånd: "lämplig att bedriva persontrafik"), trots att sjuktransporterna borde vara en del av sjuk- och hälsovården.

Enligt min uppfattning är problemets kärna, vilket redan påpekades i SAKU-arbetsgruppens promemoria, att ingen har ett övergripande ansvar för akutvårdssystemet. I sista hand krävs det lagstiftning för att i grunden åtgärda problemet.

Man har redan länge varit medveten om de basala problemen i akutvårds- och sjuktransportsystemet och det har också funnit planer för att göra något åt dem. Konkreta resultat har ännu inte nåtts (när det gäller tidigare utredningar och planer hänvisar jag till källorna i punkt 2). På de grunder som anförs i detta beslut anser jag att det från juridisk synpunkt är nödvändigt att systemet rättas till med en så snabb tidtabell som möjligt.

ÅTGÄRDER

Jag uppmärksammar social- och hälsovårdsministeriet på de iakttagelser och synpunkter som framgår i detta beslut och framställer med hänvisning till 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet att ministeriet vidtar skyndsamma åtgärder för att se över lagstiftningen om akutvård och sjuktransport och överväger andra behövliga åtgärder för att rätta till bristerna. Jag ber ministeriet före utgången av juli 2007 underrätta mig om vilka åtgärder det vidtagit.

Ministeriet svarade med ett 6.6.2007 daterat yttrande. Därefter gav justitiekansler Jaakko Jonkka följande avgörande.

Förbättrad uppföljning av systemet med sjuktransport och akutvård

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut till social- och hälsovårdsministeriet 6.9.2007, dnr 8/50/07

BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERNS BESLUT 15.1.2007

Jag gav 15.1.2007 beslutet dnr 1/50/07 om utveckling av systemet med sjuktransporter och akutvård. I mitt beslut påtalade jag missförhållanden och problem i det nuvarande systemet för sjuktransport och akutvård. Jag hade uppmärksammat på dem i samband med inspektioner och

besök. Utifrån tillgängliga fakta ansåg jag att systemet för akutvård och sjuktransport är behäftat med allvarliga problem och direkta systembrister som måste uppmärksammas inom ramen för laglighetskontrollen. Jag uppmärksammade social- och hälsovårdsministeriet på mina iakttagelser och synpunkter och framställde med hänvisning till 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet att ministeriet vidtar skyndsamma åtgärder för att se över lagstiftningen om akutvård och sjuktransport och överväger andra behövliga åtgärder för att rätta till bristerna. Jag bad ministeriet före utgången av juli 2007 underrätta mig om vilka åtgärder det hade vidtagit.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS YTTRANDE

Social- och hälsovårdsministeriet gav med anledning av mitt beslut ett 6.6.2007 daterat yttrande. Enligt yttrandet har social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en utredningsperson för att utreda hur akutvården och sjuktransporterna borde ordnas. Utredningspersonen lämnade sin rapport till ministeriet 14.5.2007.

Ministeriet tillsatte 12.2.2007 en styrgrupp för utveckling av sjuktransporterna med uppgift att 1) ansvara för att leda, stödja och följa utvecklingsprojekt som gäller akutvård och sjuktransporter, 2) leda och stödja den utredningspersons arbete som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt för att utreda akut omhändertagande, akutvård och sjuktransporter och 3) utifrån erfarenheter från projekt, utredningar och annan tillgänglig information lägga fram ett förslag till hur akutvården, sjuktransporterna och den prehospitala akutsjukvården ska utvecklas och ordnas. Styrgruppens mandattid är enligt yttrandet 15.2.2007–31.12.2008.

Enligt yttrandet har social- och hälsovårdsministeriet inlett ett arbete som siktar på sammanslagning av folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. I samband med detta lagberedningsprojekt kommer även frågan om normer för sjuktransport att aktualiseras.

Avsikten är att hösten 2007 göra ändringar i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I samband därmed kommer lagen att dryftas också med hänsyn till sjuktransportpersonalen.

Enligt ministeriets yttrande har det dessutom rekryterats en anställd som i första hand kommer att koncentrera sig på att utveckla systemet med sjuktransport och akutvård.

SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDER

Social- och hälsovårdsministeriet har så som framgår av yttrandet vidtagit åtgärder för att utveckla sjuktransporterna och akutvården. På basis av yttrandet kan man ännu inte dra några slutsatser om vilka konkreta åtgärder som kommer att vidtas i saken. Enligt ministeriets yttrande ska styrgruppen för utveckling av sjuktransporter och akutvård bland annat lägga fram ett förslag till utveckling och ordnande av akutvård, sjuktransporter och prehospitalt omhändertagande. Framställningen kommer sannolikt att innehålla konkreta förslag till eventuella åtgärder. För att kunna följa utvecklingen ber jag att social- och hälsovårdsministeriet tillställer justitiekanslersämbetet styrgruppens framställning och ger sitt eget yttrande om de åtgärder eller andra förslag och förverkligandet av dem som ingår i styrgruppens förslag. Vidare ber jag att ministeriet samtidigt tillställer justitiekanslersämbetet uppgifter om de lagstiftningsprojekt som nämns i yttrandet. Uppgifterna ska tillställas justitiekanslersämbetet så snart som möjligt efter att styrgruppen har blivit färdig med sitt arbete och senast efter att dess mandatperiod löpt ut 30.1.2009. Justitiekanslersämbetet kan vid behov följa ärendets utveckling också på annat sätt.

Hur skolhälsovården förverkligas

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas
beslut 13.2.2007, dnr 6/50/06

GRUNDERNA FÖR PRÖVNINGEN

Under mitt inspektionsbesök i maj 2006 hos Helsingfors stads social- och hälsovårdsväsende togs skolhälsovården upp som ett diskussions-tema. Enligt de uppgifter som lades fram under besöket föreföll det som om dimensioneringen av resurserna för skolhälsovården klart underskred social- och hälsovårdsministeriets kvalitetsrekommendation för skolhälsovården (SHM: s handböcker 2004:8). Jag konstaterade vid inspektionen att Helsingfors stad hade 1 hälsovårdare/720 elever (rekommendation 1/600), 1 läkare/6 050 elever (rekommendation 1/2100). Enligt de statistiska uppgifter som lades fram vid inspektionen såg det ut som om läget var ungefär detsamma i de tio största städerna. På vissa orter var läget rentav klart sämre om man jämför med rekommendationerna.

Av Stakes skolhälsovårdsenkät (skolhälsovårdsenkät, skolhälsovård och hälsokunskap, publikationsserien Työpapereita 1/2005) och det material som fogats till Helsingfors stads verksamhetsplan för skol- och studenthälsovården för åren 2005–2007 framgår att det uppenbarligen finns stora problem med att förverkliga kvalitetsrekommendationerna för skolhälsovården.

Eftersom kvalitetsrekommendationerna kan vara av betydelse när servicens tillräcklighet och funktion bedöms också med hänsyn till laglighetskontrollen bad jag 2.8.2006 social- och hälsovårdsministeriet lägga fram sin egen motiverade ståndpunkt till hur skolhälsovården för tillfället är ordnad, hur kvalitetsrekommendationerna i praktiken följs och om det eventuellt finns brister i övervakningen.

UTREDNING OCH YTTRANDE

Social- och hälsovårdsministeriet gav 29.11.2006 sitt yttrande till vilket fogats de yttranden från länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar som ministeriet hade inhämtat.

SKOLHÄLSOVÅRDENS NORMGRUNDER OCH LEDNING

De grundläggande och mänskliga rättigheterna

De sociala rättigheterna i människorättskonventionerna

Enligt artikel 24 i FN:s konvention om barnets rättigheter erkänner konventionsstaterna barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. I artikeln uppräknas åtgärder som myndigheterna ska vidta bland annat när det gäller preventiv hälsovård. I artikel 12 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns en bestämmelse om barnets rättigheter i hälsoavseende. I den reviderade sociala grundstadgan för Europa har de så kallade ESK-rättigheterna säkerställts. (Om de för Finland bindande och genomförda människorättskonventionernas betydelse med hänsyn till de sociala rättigheterna se närmare Tuori K., Sosiaalioikeus, 2004, s. 183–194.)

De sociala rättigheterna enligt Finlands grundlag

I grundlagens 22 § åläggs det allmänna en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rät-

tigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt motiveringen till propositionen om de grundläggande rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 75) innebär bestämmelsen att också den materiella aspekten av de grundläggande rättigheterna ska säkerställas. Grundlagens 22 § kompletteras av olika förpliktelser som gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och som i grundlagens 19 § 2–4 mom. har formulerats på ett sätt där bestämmelserna i någon mån avviker från varandra.

Enligt 19 § 3 mom. i Finlands grundlag ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Enligt jämlikhetsbestämmelsen (6 § 3 mom.) ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. I regeringens proposition om översynen av de grundläggande rättigheterna (RP 309/1993 s. 45) konstateras att barn behöver särskilt skydd och särskild omsorg eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning. Bestämmelsen konstateras därför erbjuda en grund för den positiva särbehandling av barn som är nödvändig för jämlikheten i förhållande till den vuxna befolkningen.

Annan lagstiftning

I folkhälsolagen (66/1972) föreskrivs att det åligger kommunen att tillhandahålla hälsovård, bl.a. skolhälsovård, vilket innebär att kommunerna i praktiken bär ansvar för att denna skyldighet som ålagts det allmänna förverkligas i praktiken (se även RP 77/2004 rd s. 7).

Enligt 14 § i folkhälsolagen åligger det inom folkhälsoarbetet kommunen att tillhandahålla skolhälsovård, till vilken hänförs att övervaka och främja hälsan och säkerheten inom skolsamfundet i de skolor och läroanstalter i kommunen som ger grundläggande utbildning, i samarbete med personalens företagshälsovård, att följa och främja elevernas hälsa, att samarbeta med annan elevvårds- och undervisningspersonal samt specialundersökningar som är nödvändiga för konstaterande av hälsotillståndet. Närmare bestämmelser om innehållet i och omfattningen av den rådgivning och de undersökningar som hör till

följandet och främjandet av elevernas hälsa samt om specialundersökningar som är nödvändiga för konstaterade av hälsotillstånden kan utföras genom förordning av statsrådet (928/2005).

Inom folkhälsoarbetet åligger det också enligt folkhälsolagens 14 § kommunen att följa hur kommuninvånarnas hälsotillstånd och faktorer som inverkar på det utvecklas i de olika befolkningsgrupperna.

Riksdagen godkände 2.2.2007 ett lagförslag (RP 234/2006 rd) där det föreslogs att folkhälso-lagen ska preciseras bland annat med avseende på relationen mellan skolhälsovården och elevvården samt studerandehälsovården och studerandevården samt på skyldigheten för den myndighet i kommunen som ansvarar för folkhälsoarbetet att delta i uppgörandet av läroplaner i de avseenden som nämns i regeringens proposition. Det godkända lagförslaget preciserar också kommunernas skyldighet att ordna mun- och tandvård som en del av skolhälsovården.

Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården som en del av informationsstyrningen

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar följande i sitt yttrande.

Det nuvarande styrningssystemet består förutom av folkhälsolagen också av statsförvaltningens informationsstyrning, till vilken hör att ta fram handböcker och rekommendationer och att genomföra dem. De senaste anvisningarna av denna typ för skolhälsovården består av Stakes handbok Skolhälsovården 2002 samt Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården, som utarbetats av social- och hälsovårdsministeriet 2004. Handboken beskriver skolhälsovårdens mål, innehåll och upplägg. Dessutom belyser den aktuella teman i samband med skolbarns hälsa och välbefinnande. Handboken är i första hand avsedd att stödja skolhälsovårdarna och skollärarna i deras arbete.

Ministeriet konstaterar att en av de centrala tankarna i mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården (TATO) för 2000–2003 var att effektivare styra kommunernas verksamhet med ett grepp som utgår från samverkan. Kvalitetsrekommendationerna, bl.a. kvalitetsrekommendation för skolhälsovården, har varit ett viktigt styrmedel. Kvalitetsrekommendationen, som blev färdig 2004, sändes till kommunerna i samarbete med Finlands Kommunförbund. Rekommendationen var i första hand avsedd för dem som leder skolhälsovårdsverksamheten och för kommunernas beslutsfattare, som ger anvis-

ningar för skolhälsovårdsservicen och anvisar resurser för verksamheten. Kvalitetsrekommendationen är i praktiken ett sammandrag av det som tas upp i handboken Skolhälsovården 2002.

Social- och hälsovårdsministeriet uppger att det sedan 2005 har inkluderat uppföljningen av hur kvalitetsrekommendationerna för skolhälsovården genomförs i länsstyrelsernas årliga resultatavtal med kommunerna inom det egna området. Länsstyrelserna åläggs att stödja kommunerna i att öka den service som främjar barns och deras familjers hälsa och välbefinnande på ett sätt som står i överensstämmelse med rikstäckande handböcker och rekommendationer. Ministeriet konstaterar att dess representanter har cirkulerat länsvis vid utbildningstillfällena och informerat kommunernas representanter om syftet, målen och verkställigheten av Skolhälsovårdshandboken och Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården.

Främjande och uppföljning av verkställigheten av Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården ingick åren 2005 och 2006 i länsstyrelsernas resultatavtal med social- och hälsovårdsministeriet.

Avsikten med Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården är att stödja kommunerna i deras kvalitetshantering. Syftet är att skoleleverna ska få högklassig skolhälsovård oberoende av boningsort. Avsikten är dessutom att stödja utvecklingen av skolhälsovården och skolsamfundet genom att ställa upp mål för utvecklingsarbetet. Dessutom strävar man efter att hjälpa kommunerna att följa och utvärdera verkställigheten och resultaten av rekommendationen.

Kvalitetsrekommendationen upptar åtta punkter. De mest detaljerade rekommendationerna gäller skolhälsovårdstjänsternas tillgänglighet och personaldimensioneringarna. Enligt kvalitetsrekommendationen ska skoleleverna under grundskoleperioden ha möjlighet till minst tre övergripande hälsokontroller av skolhälsovårdare och läkare. Dessutom ska en välbefinnande- och hälsoplan läggas upp utifrån dessa. En övergripande hälsokontroll innehåller enligt rekommendationen 1) lärarens bedömning av eleven i skolsamfundet, 2) ett möte med eleven och dennes vårdnadshavare, en intervju med eleven samt vårdnadshavarens beskrivning av elevens och familjens situation, 3) sällningar utförda av skolhälsovårdare och läkare samt 4) ett sammandrag och respons till eleven, vårdnadshavaren och läraren.

Personalen har dimensionerats så att det ska finnas en skolhälsovårdare på heltid för högst 600 elever. Motsvarande rekommendation för läkare

inom skolhälsovården är minst en arbetsdag per 500 elever i veckan eller en läkare på heltid för högst 2 100 elever. I fråga om skolhälsovårdstjänsternas tillgänglighet sägs i rekommendationen bl.a. att skolhälsovårdaren i regel ska vara anträffbar i skolan under skoldagen, i brådskande fall även utan tidsbeställning, och att man ska få tag på skolläkaren och kunna konsultera skolhälsovårdaren under skoldagar.

Enligt rekommendationen ska planeringen av skolhälsovården ske genom årliga verksamhetsplaner som en del av kommunens verksamhets- och ekonomiplan för dess social- och hälsovårdsväsende. Planen ska behandlas i social- och hälsovårdsnämnden och i bildningsnämnden och godkännas i enlighet med kommunens instruktion. Dessutom borde det sammanställas en årsberättelse över skolhälsovården som fogas till utvärderingen av kommunens skolväsende och social- och hälsovårdsväsende och behandlas som en del av skolans välbefinnandeutvärdering.

AVGÖRANDE

Utredningen

Social- och hälsovårdsministeriet gjorde i sitt yttrande punkt för punkt en bedömning av hur kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården har förverkligats. Yttrandet bereddes med hjälp av inspektionsberättelsen 136/2006 från Statens revisionsverk (Kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården - rekommendationens styrande inverkan på kommunernas verksamhet) samt material som Stakes hälsovårdscentralsenkät producerade (Främjande av hälsa i kommunernas folkhälsoarbete: planering, ledning, uppföljning och utvärdering 2006 samt en därtill ansluten särskild rapport Skolhälsovården, hösten 2005). Ministeriet bad också länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar, som följer och övervakar kommunernas skolhälsovårdstjänster, yttra sig om skolhälsovårdens tjänster och hur skolhälsovården ordnats samt om bristerna i förverkligandet. De bads också redogöra för klagomål i anslutning till skolhälsovården.

Rekommendation 1. Tillgången på skolhälsovårdens tjänster, tjänsternas planmässighet, uppföljning och utvärdering

När det gällde *skolhälsovårdens tillgänglighet och planmässighet* visade vissa yttranden att må-

len för tillgänglighet till skolläkartjänster hade uppnåtts sämre. I exempelvis Södra Finland svarade 42 % av skoleleverna att de har svårigheter att få tid hos skolläkaren. Av yttrandena framgick att det finns skolor som inte över huvud taget tillhandahåller skolläkartjänster. Av eleverna i åk 8 och 9 i grundskolor i samma län angav 12 % att det är svårt att få en tid hos skolhälsovårdaren. I Östra Finlands län var det möjligt att kontakta skolhälsovårdaren per telefon under skoldagen. Enligt yttrandet från länsstyrelsen i Västra Finlands län försvårar det stora elevantalet per skolhälsovårdare också tillgängligheten till hälsovårdartjänster. Att få tid hos en skolläkare annat än i samband med hälsokontroller är mycket svårt.

Enligt Stakes enkät har endast ungefär en tredjedel (35 %) av hälsovårdscentralerna uppdaterat sina verksamhetsplaner efter att kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården gavs. Endast sällan har kommunernas förtroendevalda informerats om kvalitetsrekommendationen och vilka åtgärder den skulle förutsätta.

Enligt revisionsverkets berättelse har de resultatområdeschefer som svarar för skolhälsovården inte tillnärmelsevis alltid fungerat så, att rekommendationens målsättningar presenterats för branschcheferna och den förtroendevalda ledningen samt för den social- och hälsovårdsnämnd som beslutar om resurserna. Man har inte velat föra fram de målsättningar som hör till rekommendationen, emedan man har antagit att reaktionen blir avvisande och rekommendationen underskattas. Resultatområdescheferna har närmast utnyttjat rekommendationen som hjälpmedel vid planeringen av tjänsterna och skolhälsovårdarnas arbete. I en del fall har sådant som ingår i rekommendationen också utnyttjats vid uppställandet av målen för resultatområdet.

Från skolhälsovårdarnas och läkarnas synpunkt har rekommendationen, enligt revisionsverkets berättelse, klargjort de krav och verksamhetssätt som uppställts för verksamheten, men vid planeringen av tjänsterna har endast sällan gjorts upp sådana verksamhetsplaner som rekommendationen förutsätter, och ännu mera sällsynt är rapportering av målsättningarna. Enligt observationerna vid revisionen ledes skolhälsovården endast sällan som en klar servicehelhet i vilken ingår både vårdar- och läkararbete. I organiseringen av skolhälsovården syns därför klart de problem som orsakas av två skilda linjeorganisationer. Exempelvis i kommunen eller vid hälsocentralen finns inte alltid en tjänsteinnehavare som klart ansvarar för servicen som helhet.

Rekommendation 2. Skolhälsovården såsom en väsentligt del av elevvården

Av social- och hälsovårdsministeriets yttrande framgår att bristen på skolkuratorer och skolpsykologer påverkar elevvårdsverksamheten. Alla skolor har inte en fungerande elevvårdsgrupp. Det är ovanligt att skolläkaren deltar i gruppernas verksamhet.

Av yttrandet framgår också att varken skolhälsovårdaren eller läkaren deltar i att göra upp läroplanen för skolornas hälsokunskapsundervisning eller i genomförandet av undervisningen på det sätt som rekommendationen förutsätter. I Västra Finlands län har man noterat enstaka kontakter från föräldrarnas sida när det gäller bristen på skolhälsovårdaråtgärder i samband med utredningar av mobbningsfall.

Rekommendation 3. Information om skolhälsovården

Av länsstyrelsernas yttranden framgår att föräldrarna informeras vid föräldramöten om skolhälsovårdens tjänster och att de får information om hälsokontroller i skolan. I Östra Finlands län ges information om skolhälsovårdens tjänster på skolornas och hälsovårdscentralens webbplatser. Social- och hälsovårdsministeriet uppger i sitt yttrande att stickprov på kommunernas och hälsovårdscentralernas webbplatser gav ett dåligt resultat också för Östra Finlands län. Det var svårt att hitta information om skolhälsovården på hälsovårdscentralernas nätsidor. Informationen till beslutsfattarna var ännu obetydligare eller helt obefintlig.

I revisionsverkets granskningsberättelse påpekas det att inte heller skoleleverna och föräldrarna har fått tillräcklig information om rekommendationen. Man har därför inte kunnat ställa krav på skolhälsovårdens service utifrån de nivåer rekommendationer tar sikte på.

Rekommendation 4. En tillräcklig, kompetent och permanent personal

I yttrandena till social- och hälsovårdsministeriet ansågs det att skolhälsovårdarna i regel är kompetenta och engagerade. Däremot tycker man att antalet elever inom skolhälsovården ofta är oskäligt stort med hänsyn till rekommendationen. De kommunvisa skillnaderna var stora. I Södra Finlands län hade drygt hälften av häl-

sovårdscentralerna ett tillräckligt antal skolhälsovårdare.

Av yttrandena framgår att skolläkarna i allmänhet är allmänläkare och att de sällan sköter uppdraget under en längre tid. Inte heller på denna punkt följs kvalitetsrekommendationen om antalet elever per läkare (Västra Finland). I Östra Finland finns det nästan inga skolläkare på heltid och omsättningen bland läkarna, svårigheten att få tag på vikarier och brådskan på hälsovårdscentralernas mottagningar upplevdes som stora problem. Östra Finlands länsstyrelse uppgav att få läkare är intresserade av att sköta skolhälsovården som enda uppdrag. Läkarens insats i skolhälsovården begränsar sig i allmänhet till hälsokontroller och en holistisk syn på skolhälsovården saknas. I Östra Finland är skolläkarens arbetsinsats ungefär en tredjedel eller ännu mindre jämfört med rekommendationen. Särskilt i Östra Finland tvingades man på 1990-talet gallra i den preventiva hälsovården och i detta avseende är man fortfarande långt från målet. Inom Uleåborgs län har många kommuner under de senaste åren haft brist på fast anställda läkare och blivit tvungna att kompensera den akuta läkarbristen med stafettläkare. Länsstyrelsen för Lapplands län uppger att personalrekommendationerna för skolhälsovården inte följs i dess kommuner.

I revisionsverkets berättelse konstateras det att variationerna mellan hälsovårdscentralerna när det gäller personaldimensioneringen är stora. När det gäller läkarinsatsen förekommer det brister i alla inspekterade kommuner medan skolhälsovårdarresurserna motsvarade rekommendationen eller låg nära den i ungefär hälften av kommunerna. Men i vissa fall var personaldimensioneringen ändå långt ifrån minimirekommendationen.

Rekommendation 5. Ändamålsenliga lokaliteter och redskap

och

Rekommendation 6. Hälsosamma och trygga skolsamfund och -miljöer

I yttrandena noterades inte bara bristen på egna arbetsrum för läkare och skolhälsovårdare utan också bristande dataförbindelser. Skolhälsovården har i allmänhet inte elektronisk tillgång till patientjournaler. Enligt länsstyrelsen i Östra Finlands län skulle sådana förbindelser vara ytterst viktiga när man besöker filialskolor.

Av eleverna i åk 8 och 9 i Södra Finlands län ansåg 57 % att skolans fysiska arbetsmiljö hade brister och 30 % tyckte att detta också gällde stämningen i skolsamfundet.

I Södra Finlands län har man behandlat 7 klagomål om skolornas inomhusluft (bl.a. mögelproblem). Också länsstyrelsen i Östra Finlands län rapporterade att skolorna har många inomhuslufts- och ergonomiska problem som kan orsaka hälsorisker och försämra trivseln i skolan.

Social- och hälsovårdsministeriet uppger i sitt yttrande att det inte görs sådana övergripande, tvärfackliga inspektioner av skolmiljöerna vart tredje år som rekommendationen förutsätter. Även statens revisionsverk gör den bedömningen att ingen inspekterad kommun har gjort sådana utvärderingar av skolornas arbetsmiljö som rekommendationen förutsätter.

Rekommendation 7. Uppföljning av skolelevernas välbefinnande och hälsa genom personliga hälsokontroller och planer samt genom utvärderingar av klassens välbefinnande

Social- och hälsovårdsministeriet uppger att det inte inom något läns område görs sådana övergripande hälsokontroller som rekommendationen förutsätter. Länsstyrelsen i Västra Finlands län uppger att man i stället för övergripande kontroller ofta bara har hälsokontroller som genomförs av skolhälsovårdaren. Eleverna remitteras till läkarundersökning endast om exempelvis skolhälsovårdaren har konstaterat ett behov.

Enligt uppgifter som erhållits i samband med en utvärdering av grundtrygghetstjänsterna i Södra Finlands län görs övergripande hälsokontroller endast i 41 % av kommunerna. Länsstyrelsen i Lapplands län lyfter för sin del fram Rovaniemi som exempel. Där gör man endast en läkarundersökning under hela grundskoletiden. Hälsovårdaren granskar eleverna vartannat år fram till åk 7 och därefter görs en 15-årsgranskning, i samband med vilken den enda läkargranskningen sker och elever får sitt ungdomsintyg.

Enligt länsstyrelsen i Östra Finlands län gör man hälso- och välbefinnandeplaner i allmänhet endast för elever som kräver specialuppföljning. Ingen systematisk utvärdering av hela klassens välbefinnande sker och det material man samlat in inom ramen för skolhälsovården utnyttjas inte för något sådant ändamål.

Enligt Stakes utredning uppgav något över hälften (57 %) av hälsovårdscentralerna att de

gör övergripande hälsokontroller i enlighet med kvalitetsrekommendationen. I Stakes utredning uppgav tio hälsovårdscentraler att de inom skolhälsovården inte alls gör några övergripande hälsokontroller medan 19 hälsovårdscentralen uppgav att sådana kontroller görs en enda gång under hela grundskoletiden.

Statens revisionsverk anser att de regelbundna hälsokontrollerna av eleverna inte förverkligas enligt rekommendationen. Den dåliga tillgången på läkare försvårar genomförandet av kontroller enligt rekommendationen. I användbarheten för och samordningen av de informationssystem som anknyter till uppföljningen av hälsan förekom problem vid var tredje hälsocentral. Den information som fås vid hälsokontrollerna har endast sällan utnyttjats i uppföljningen av olika åldersgruppers hälsa och välbefinnande.

Rekommendation 8. Stärkande av elevernas hälsokunskaper och främjande av hälsa

I fråga om denna rekommendation presenterades i ministeriets yttrande elevers uppfattningar om betydelsen av skolämnet hälsokunskap samt en bedömning från länsstyrelsen i Östra Finlands län, enligt vilken det i någon mån förekommer samarbete mellan hälsokunskapslärarna och skolhälsovården. Men samarbetet är snarare slumpmässigt än långsiktigt och planerat.

Sammandrag

Utifrån yttrandena från länsstyrelserna konstaterar social- och hälsovårdsministeriet sammanfattningsvis att inget län fullt ut förverkligar kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården. Skillnaderna mellan länen är inte särskilt stora men däremot uppvisar kommunerna stora variationer.

Servicens tillgänglighet fördelas ojämnt inom länen. Enligt länsstyrelserna är elevantalet för stort både när det gäller hälsovårdarna och läkarna och det blir omöjligt att förverkliga skolhälsovården i enlighet med anvisningar och rekommendationer. Särskilt bristen på skolläkare upplevdes som stor i skolorna.

Skolhälsovårdens preventiva roll fördunklas och rekommendationen om att stärka elevernas hälsokunskaper och främja hälsan kan inte genomföras. Av länsstyrelsernas yttranden framgår att kommunerna inte högprioriterade preventivt arbete eller hälsofrämjande verksamhet.

När det gällde övervakningen av att skolhälsovården förverkligas och ordnas konstaterade social- och hälsovårdsministeriet att alla länsstyrelser har lett och övervakat skolhälsovården genom informationsstyrning, utbildning, seminarier och arbetsmöten. Länsstyrelserna har också producerat utredningar med hjälp av vilka man kunnat påverka förvaltningen och annat kommunalt beslutsfattande. Skolhälsovården är numera ett inspektionsobjekt också för länsstyrelserna (Lappland, Östra Finland). Social- och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län har i samarbete med bildningsavdelningen gjort besök och inspektioner i kommunerna.

Bedömning

Bakgrund

Social- och hälsovårdsministeriet anför i sitt yttrande att kommunerna från 1993 själva har kunnat besluta om ordnande av skolhälsovården och anvisning av resurser. Detta skedde när man övergick till ett system med kalkylerade statsandelar för social- och hälsovården. Statens revisionsverk konstaterar i sin berättelse (statens revisionsverk 2006, s. 19) att revideringen av statsandelssystemet ledde till att statens normativa styrning genom cirkulär och årliga målsättningar upphörde. Uppgifter som tidigare hörde till medicinalstyrelsen fördelades på social- och hälsovårdsministeriet samt Stakes. Det finns inte någon närmare definition av vem som ansvarar för att utveckla och leda skolhälsovården på riksnivå än vad som framgår av folkhälsolagen. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar att övergången från normstyrning till informationsstyrning har lett till att kommunerna bland annat har fått tillgång till de nämnda handböckerna för skolhälsovården och kvalitetsrekommendationen.

Enligt ett påstående som framfördes i samband med mitt besök hos Stakes i januari 2006 har Finland efter 1993-års reform världens mest splittrade beslutsstruktur.

Slutsatser

Av såväl länsstyrelsernas som social- och hälsovårdsministeriets yttranden framgår att kvalitetsrekommendationens styrande verkan på skolhälsovården är bristfällig. Statens revisionsverk konstaterar om detta att ” på basis av

observationerna vid revisionen kan konstateras att effekten av kvalitetsrekommendationen om skolhälsovården som en del av social- och hälsovårdsministeriets informativa styrning har förblivit anspråkslös”. Beslutsfattarna upplever inte rekommendationen som bindande och den anses knappast alls ha någon betydelse för planeringen av ekonomi och verksamhet.

Utifrån de utredningar som jag har haft tillgång till drar jag den slutsatsen att rekommendationerna inte till alla delar nödvändigtvis upplevs som motiverade. I exempelvis statens revisionsverks rapport konstateras att man förhåller sig kritiskt till rekommendationen och de minimidimensioneringar som den nämner. Det är skäl att bedöma denna iakttagelse också i skenet av att ungefär var tionde skolelev uppvisar av läkare diagnostiserade långtidssjukdomar, skador och men (Kangas I., Kohti terveyden tasa-arvoa, Helsinki 2002, s. 226–227). Eftersom rekommendationerna inte är juridiskt bindande kan exempelvis de kommunala beslutsfattarnas varierande ståndpunkter och bedömningar av vilken verksamhetsnivå som är behövlig eller realistisk leda till att rekommendationerna inte följs eller till tillämpningar som avviker från rekommendationerna. Variationer mellan kommunerna leder därmed till att eleverna försätts i en ojämlig ställning när det gäller servicens tillgänglighet.

Statens revisionsverk konstaterar (s. 58) att hälsotillståndet hos skolelever inte följs på det sätt som rekommendationen anger, vilket i förlängningen leder till att kommunerna inte lever upp till folkhälsolagens krav på att de ska följa hur kommuninvånarnas hälsotillstånd och faktorer som inverkar på hälsotillståndet utvecklas i de olika befolkningsgrupperna.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterar som sin uppfattning att problemet är diskrepansen mellan å ena sidan tillgången till och delvis bristen på skolhälsovård för barn i skolåldern i enlighet med folkhälsolagen och å andra sidan de materiella anvisningarna. Enligt ministeriets uppfattning är en av orsakerna till denna diskrepans att informationsstyrningen inte fungerar i relation till kommunernas verksamhetsplanering. Enligt social- och hälsovårdsministeriet utnyttjar kommunerna inte de rekommendationer som experter gjort upp för att utveckla sitt arbete och skapa ett tillräckligt serviceutbud.

Av revisionsverkets berättelse framgår att det för kommunernas och samkommunernas tjänstemän var oklart vilken som är ministeriets och Stakes arbetsfördelning och roll i den riksomfattande styrningen och utvecklandet av skolhäl-

sovårdens tjänster. Kvalitetsrekommendationens styrande effekter har försvagats av det allmänna informationsflödet och utvecklingsprojekten på området för utvecklande av social- och hälsovårdstjänster.

Det kan på det hela taget konstateras att eftersom ledningen av skolhälsovården med hjälp av rekommendationer och information inte har haft tillräckliga effekter krävs det uppenbarligen normativt förpliktande styrmedel för att nivån på och tillgången till hälsovårdstjänster ska kunna säkerställas på ett sådant sätt som jämlikheten kräver. Också länsstyrelserna har samstämmt konstaterat att informationsstyrningen inte räcker till. Av statens revisionsverks berättelse framgår att man önskat sig mera bindande styrning för att beslutsfattarna i stället för det ständiga resursgnabbet ska kunna koncentrera sig på att ordna servicen så effektivt som möjligt.

Allmänt taget väcks frågan om i vilken utsträckning iakttagelserna om informationsstyrningens ringa effekt på beslutsfattandet om skolhälsovården och hur hälsovården förverkligats kan generaliseras när det gäller informationsstyrningens verkningar överlag. Enligt min uppfattning är det viktigt att uppmärksamma denna fråga särskilt när det gäller förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna på ett jämlikt sätt.

ÅTGÄRDER

Social- och hälsovårdsministeriet uppger i sitt yttrande att det har beslutat att under 2007 bereda en förordning om skolhälsovården, eftersom kommunerna inte har ordnat sina skolhälsovårdstjänster på det sätt som anvisningarna och rekommendationerna förutsätter. Kommunerna har heller inte allokaterat resurser till skolhälsovårdstjänster trots att kommunernas kalkylerade statsandelar för social- och hälsovården 2002–2003 höjdes med nästan 180 miljoner euro. Ministeriet påpekar i sitt yttrande att det krävs bindande föreskrifter för att skolhälsovården ska ordnas på behörigt sätt. Länsstyrelserna övervakar att föreskrifterna följs.

Jag anser att social- och hälsovårdsministeriets slutsatser går i rätt riktning också med hänsyn till laglighetskontrollen. Det förefaller som om det krävs effektivare styrmedel för att skolhälsovården ska ordnas på ett sådant sätt att medborgarna får ett jämlikt bemötande. Samtidigt som styrningens bindande verkan ökas förbättras också kontrollmöjligheterna.

Jag meddelar för kännedom social- och hälsovårdsministeriet de synpunkter jag framför i detta beslut.

Social- och hälsovårdsministeriet inledde 2007 som tjänstemannaarbete beredningen av en förordning om skolhälsovårdens tjänster. Arbetsgruppen ska lägga fram ett förordningsutkast i april 2008. Ministeriet bereder samtidigt en lag om skolhälsovården. Detta innebär en sammanslagning av folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Bestämmelserna om skolhälsovårdens tjänster ingår för närvarande i folkhälsolagen.

Ändring i kommunindelning – införlivande av delar av Vanda och Sibbo med Helsingfors

Referat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas avgörande 14.6.2007, dnr 853/1/06, 948/1/06 och 1184/1/06

TVIST OM LAGLIGHETEN AV EN KOMMUNDELSSAMMANSLAGNING

Föreningen Sipoon puolesta r.y. – För Sibbo rf och vissa privatpersoner har i skrivelser till justitiekanslern från och med 1.9.2006 på de grunder som refereras nedan anført klagomål i ett ärende som gällde en kommundelssammanslagning mellan Helsingfors stad, Vanda stad och Sibbo kommun.

Bakgrunden till skrivelserna var att Helsingfors stadsfullmäktige 21.6.2006 beslutat föreslå för statsrådet att kommunindelningen skulle ändras så att de områden av Vanda stad och Sibbo kommun som framgick av en bilaga till beslutet skulle införlivas med Helsingfors stad.

Inrikesministeriet bestämde senare med stöd av 8 § i kommuninledningslagen (1196/1997) att det skulle verkställas en särskild utredning och utsåg 26.9.2006 politices magister Pekka Myllyniemi till utredare.

Dåvarande region- och kommunminister Hannes Manninen gav en utredning i ärendet, klagandena ett bemötande och inrikesministeriets kommunavdelning en tilläggsutredning och en muntlig redogörelse om behandlingen av kommundelssammanslagningen och de olika skedena i behandlingen.

För påseende har dessutom inhämtats kopior av Helsingfors stadsfullmäktiges beslut 21.6.2006 och 29.11.2006 samt Helsingfors förvaltnings-

domstols och högsta förvaltningsdomstolens avgöranden av de ovan nämnda besluten och de besvär och fortsatta besvär som inlämnats med anledning av dem.

AVGÖRANDE

Helsingfors stads framställning och behandlingen i inrikesministeriet

I klagomålen anfördes att Helsingfors stads framställning 21.6.2006 om ändring av kommunindelningen inte hade blivit anhängig vid ministeriet eftersom stadsfullmäktiges beslut om framställningen inte vunnit laga kraft. Framställningen uppfyllde inte de krav på kommundelssammanslagning som kommunindelningens ställer och den hade därför inte bort tas upp till behandling eftersom den var lagstridig. De kommuner som var föremål för gränsjusteringarna borde ha varit rågrannar, vilket Helsingfors och Sibbo inte var.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att eftersom kommunindelningens lag inte reglerar hur en kommuns framställning om ändring i kommunindelningen blir anhängig, måste det anses att Helsingfors stadsfullmäktiges framställning i enlighet med 20 § i förvaltningslagen (434/2003) hade inletts när den 27.6.2006 tillställdes inrikesministeriets registratörskontor.

När det vidtogs åtgärder för att utifrån framställningen reda ut om de grunder som stadsfullmäktige anförde var tillräckliga och om de allmänna och särskilda förutsättningar som nämns i kommunindelningens lagens 3 och 4 § var för handen väcktes den med hänsyn till laglighetens relevanta frågan om vilken betydelse det hade att stadsfullmäktiges beslut vann laga kraft först i det skedet då ministeriet med stöd av kommunindelningens lagens 7 § förordnade att länsstyrelsen i Södra Finlands län skulle bereda ärendet. Vid beredningen av ändringen i kommunindelningen utifrån framställningen och vid ett eventuellt beslut i saken var det av betydelse hur förvaltningsdomstolarna avgjorde besvären och de fortsatta besvären. Förordnandet med stöd av 34 § i kommunindelningens lag till länsstyrelsen att bereda ärendet hade därför givits vid äventyr att kommunfullmäktiges beslut kunde upphävas. Med beaktande av förvaltningsdomstolarnas senare avgöranden, särskilt högsta förvaltningsdomstolens beslut 23.5.2007 och det ställningstagande till lagligheten i Helsingfors stadsfullmäktiges beslut 21.6.2006 och 29.11.2006 som framgick

av domstolens beslut, förelåg inga hinder för att bereda ärendet och fortsätta behandlingen.

I överensstämmelse med 3 och 5 § i kommunindelningens lag skulle vid den fortsatta beredningen utredas och genom rättslig prövning avgöras om något eller några av de synnerligen vagt definierade allmänna förutsättningarna och de särskilt vägande förutsättningarna förelåg i det aktuella kommunindelningsfallet. Om man konstaterade att förutsättningarna var för handen skulle det, med beaktande av de rättsliga principer som begränsade prövningsrätten, prövas om kommunindelningen kunde ändras. Myndighetens prövningsrätt var därmed inte bunden på ett sådant sätt att ändringen i kommunindelningen måste genomföras om de rättsliga förutsättningarna förelåg. Det var också möjligt att låta bli att genomföra kommunindelningen. Om de rättsliga förutsättningarna saknades hade myndigheten emellertid ingen prövningsrätt i detta avseende utan framställningen skulle avslås.

Biträdande justitiekanslern ansåg vidare att framställningen om ändring i kommunindelningen inte enbart berörde Helsingfors stad och Sibbo kommun. Genomförandet av kommundelssammanslagningarna på det sätt som föreslagits ledde till att ett enhetligt område som tillhörde Vanda stad och Sibbo kommun införlivades med Helsingfors. Den omständigheten att Helsingfors och Sibbo inte hade någon gemensam landgräns när framställningen gjordes var därför inte något hinder för behandlingen av ärendet.

Den särskilda utredningen

I klagomålen undrade man över att inrikesministeriet hade bestämt att en särskild utredning skulle göras trots att själva ärendet hade väckts genom Helsingfors stads framställning. Framställningens laglighet har prövats av förvaltningsdomstolen. Den särskilda utredningen hade inte samband med Helsingfors framställning. Det fanns inte något i 8 § i kommunindelningens lag nämnt skäl att bestämma att en särskild utredning skulle göras. Avsikten var enbart att rätta till de brister som fanns i Helsingfors stads framställning. Den tid inom vilken kommunindelningens utredaren skulle vara klar med sitt arbete var med hänsyn till ärendets omfattning alldeles för kort, vilket visade att det inte fanns någon avsikt att göra en verklig utredning. Ministeriet hade enligt klagandena sålunda utnyttjat sin makt för att driva den ena partens sak på ett sätt som stred mot ändamålsprincipen, som är

förpliktande inom förvaltningen. Sibbo kommun gavs en vecka tid att yttra sig om beslutet att verkställa en särskild utredning och om kommunindelingsutredaren. Denna tid var alldeles för kort. Beslutet att tillsätta kommunindelingsutredaren hade inte motiverats på det sätt som förvaltningslagen förutsätter.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ministeriet har haft rätt att pröva behovet av en särskild utredning efter att det kommit fram till att sådana förutsättningar som avses i kommunindelingslagens 8 § 1 mom. förelåg. Enligt kommunindelingslagen fanns det inga formella hinder för en särskild utredning trots att Helsingfors stads framställning med samma syftemål redan var anhängig.

Det skulle ha krävt synnerlig stark bevisning för att kunna konstatera att ministeriet hade inlett förfarandet med särskild utredning i strid med ändamålsprincipen. Det fanns inga grunder för att med stöd av allmänt hållna påståenden bedöma Helsingfors framställning och de eventuella bristerna i den som skulle ha motiverat en särskild utredning. Det att en utredning enligt 8 § i kommunindelingslagen inleddes torde kunna tolkas så att ministeriet ansåg att Helsingfors framställning var tillräckligt välmotiverad. Man måste hålla isär Helsingfors framställning och den särskilda utredningen som utmynnade i kommunindelingsutredarens förslag. Ministeriets tillämpningspraxis visar på fall där en särskild utredning och kommunindelingsutredarens förslag har lagts till grund för ministeriets framställning om ändring av kommunindelningen eller beaktats som bakgrundsmaterial för kommuners gemensamma framställningar. Med beaktande dels av att gränjusteringen var synnerligen stridig, dels av de grunder i enlighet med kommunindelingslagens 8 § 1 mom. som ministeriet hänvisar till i sin tilläggsutredning, kunde det inte konstateras att ministeriet hade överskridit sin prövningsrätt eller på annat sätt förfarit klandervärt.

Det var i första hand inrikesministeriets sak att bedöma den särskilda utredningens innehåll och tillräcklighet med tanke på en eventuell ändring av kommunindelningen. Om en sådan ändring föreslogs på denna grund var det statsrådets allmänna sammanträde som skulle undersöka om sådana förutsättningar som nämns i 3 och 5 § i kommunindelingslagen förelåg.

Beträffande den tid som reserverats för att verkställa den särskilda utredningen var det närmast fråga om ett uppdrag mellan ministeriet och kommunindelingsutredaren. Det hörde inte till justitiekanslern att pröva detta. När det gällde

motiveringen till beslutet att utse kommunindelingsutredare hänvisade justitiekanslern till det som ministeriet anfört.

Kommunindelingsutredare Pekka Myllyniemis kompetens och jäv

I klagomålen anfördes misstankar om att de rättsliga omständigheterna inte undersöktes tillräckligt eftersom en lekman hade fått i uppdrag att göra den särskilda utredningen. Myllyniemi saknade kompetens för uppdraget och han kunde inte heller anses vara opartisk eftersom han uppenbarligen tidigare i styrelsen för Nylands förbund deltagit i ett försök att lösgöra Sibbo från Östra Nylands förbund. Han hade också agerat i samband med ändringen av kommunindelningen mellan Sammatti och Lojo.

Biträdande justitiekanslern fäste avseende vid att klagomåls- och utredningshandlingarna innehöll ytterst lite information om Myllyniemis ställning och agerande i Nylands förbund. Utifrån det som anförts var det inte uppenbart att ministeriet felbedömt Pekka Myllyniemis tidigare verksamhet och eventuella jäv och i detta avseende förfarit klandervärt när ministeriet utsåg honom till kommunindelingsutredare.

Hörande av kommuninvånarna om Helsingfors stads framställning och kommunindelingsutredarens utredning

I klagomålen hävdades att beredningen inte hade följt den öppenhetsprincip som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och att kommuninvånarna inte hade beretts tillfälle att påverka beslutet. Hörandet med anledning av Helsingfors stads framställning ordnades innan de slutliga motiveringarna till framställningen hade lagts fram. Varken Sibbo kommun eller kommuninvånarna hade möjlighet att ta ställning till motiveringarna eftersom den tid som reserverats för att bemöta Helsingfors stads tilläggsutredningar inte kunde anses tillräcklig. Kommunindelingsutredare Pekka Myllyniemis utredning fanns inte till påseende på svenska på det sätt som språklagen föreskriver.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning saknades det närmare grunder för påståendet att Sibbo kommun och kommuninvånarna inte hade någon möjlighet att yttra sig om de slutliga motiveringarna till Helsingfors stads framställning eller att den tid som reserverats för bemötandet inte

kunde anses tillräckligt lång. Påståendet torde ha samband med Helsingfors stadsfullmäktiges beslut 29.11.2006 där stadsfullmäktige förnyade sin framställning till statsrådet från 21.6.2006 om ändring av kommunindelningen och gav ett yttrande till länsstyrelsen om framställningen och de yttranden och anmärkningar som inlämnats med anledning av beslutet. Det var inte möjligt att med utgångspunkt i det skriftliga materialet jämföra motiveringen till stadsfullmäktiges framställning 21.6.2006 med grunderna för yttrandet 29.11.2006 med avseende på hur grunderna eventuellt hade förändrats, i en sådan utsträckning att det hade varit motiverat att överväga om ett nytt hörande av kommunen och kommuninvånarna skulle ordnas. Enligt utredningen i ärendet hade länsstyrelsen ordnat hörande enligt kommunindelningenslagens såväl med anledning av Helsingfors framställning som med anledning av kommunindelningensutredarens förslag.

I samband med hörandet med anledning av kommunindelningensutredarens förslag skedde ett sådant fel till följd av bristerna i det svenskspråkiga materialet att hörandet inte uppfyllde de lagfästa kraven. Denna brist korrigerades senare och tiden för hörandet förlängdes.

Ministerjäv

I klagomålen anfördes att minister Hannes Manninen gav förordande utlåtanden till medierna när kommundelningsärendet blev aktuellt men innan det avgjorts. Det hänvisades till en intervju med Manninen i Sipoon Sanomat 17.8.2006, där han sade att det ser ut som om Helsingfors stads framställning skulle gå igenom. Enligt Manninen hade man kontaktat honom från huvudstadens sida redan ungefär nio månader innan framställningen gjordes. Man hade då hört sig för hos statsrådet om dess inställning till saken för den händelse att staden skulle komma med en framställning. I statsrådet fördes diskussioner och inställningen var i princip positiv. Manninen förordade sedan Helsingfors stads framställning trots att uppfattningarna i Sibbo och Helsingfors klart avvek från varandra när det gällde förutsättningarna för en kommundelningssammanslagning. Det hävdades att den omständigheten att beslutet på framställningen offentliggjordes redan innan ärendet hade blivit lagligt väckt och innan beslutets laglighet hade utretts, inte skyddade de på rättsordningen grundade berättigade förväntningarna. Manninens åtgärder var inte opartiska och stod inte i proportion till det eftersträvade syftet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att för en minister gäller samma jävsbestämmelser i förvaltningsärenden som för en tjänsteman. Jävsgrunderna räknas upp i 28 § 1 mom. 1–7 punkterna i förvaltningslagen (434/2003). Förvaltningslagen trädde i kraft 1.1.2004.

Den sist nämnda punkten upptar en generalklausul enligt vilken en tjänsteman är jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. I detaljmotiveringen till denna paragraf i regeringens proposition 72/2002 rd, som låg till grund för förvaltningslagen, sägs att ett sådant skäl måste kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt.

I avgörandet granskades den i litteraturen framförda tolkningarna av vilken betydelse offentligt framförda ställningstaganden ska tillmätas.⁸

I avgörandet hänvisades i fråga om rättspraxis ytterligare till högsta förvaltningsdomstolens avgörande 2004:16 och konstaterades att domstolen i avgörandet förhöll sig restriktivt till att ett offentligt framfört ställningstagande eller en offentligt framförd bedömning skulle medföra jäv ens i det fall där den kommenterade frågan avgörs av samme tjänsteman. Detta avgörande gavs med tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande (598/1992), som föregick förvaltningslagen och vars 10 § 1 mom. 6 punkten innehöll en generalklausul av samma typ som i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. Också detaljmotiveringen till lagrummet i lagen om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) överensstämmer med motiveringen till förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att generalklausulen är öppet formulerad och lämnar utrymme för tolkning. Vid tillämpningen av lagrummet är det nödvändigt att väga olika argument och synpunkter mot varandra. Tolkningen måste också beakta bakomliggande värderingar och mål. Syftet med jävsbestämmelserna är att förhindra att främmande incitament påverkar den rättsliga prövningen. Ett annat syfte är att säkerställa tilltron till förvaltningen. I generalklausulen betonas betydelsen av objektiv opartiskhet och vid tillämpningen blir man tvungen att väga materiella argument mot varandra.

Det finns skäl att fästa avseende vid vilken ställning och roll den person har som framför ställningstaganden. Det går inte att förbise det faktum att framförande av riktlinjer och offentliga ställningstaganden och yttranden i samhälls-

⁸ Se närmare i avsnittet om ministerjäv, s. 82

frågor är en del av den politiska verksamheten. Om tröskeln för att sammankoppla dessa med jäv i eventuellt framtida beslutsfattande är väldigt låg kringskärs möjligheterna till samhällsdebatt, vilket är ett problem med tanke på demokratin och yttrandefriheten.

Å andra sidan torde man kunna konstatera att ju tydligare intressekonflikten mellan två parter framträder i ett förvaltningsärende desto känsligare blir frågan om opartiskhet och desto större avseende måste fästas vid jävsfrågan.

Utgående från detta anförde biträdande justitiekanslern följande om jävsaspekterna i generalklausulen:

- uttalade allmänna riktlinjer och synpunkter kan inte direkt medföra jäv,

- ju konkretare och kraftigare de offentliga argumenten för hur ett enskilt ärende borde avgöras är, desto känsligare blir frågan om opartiskheten,

- jävsbestämmelserna skyddar tilltron till att den rättsliga bedömningen inte påverkas av ovidkommande hänsyn och det är därför skäl att fästa särskilt avseende vid om ett offentligt ställningstagande kan leda till grundade misstankar om att prövningen i ett enskilt fall kommer att påverkas av annat än rent rättsligt godtagbara grunder.

Vid bedömningen av förre ministern Hannes Manninens förfarande var utgångspunkten den att Manninen vid den aktuella tidpunkten ansvarade såväl för beredningen av kommunalssammanslagningen som den eventuella föredragningen av ärendet vid statsrådets allmänna sammanträde.

Bedömningen av Manninens förfarande har försvarats av att den enda källa som det hänvisades till i klagomålen var intervjun med Manninen i Sipoon Sanomat och en bildtext i samband med den.

I sitt eget yttrande ansåg Manninen att de uttalanden som klagomålet refererade till hade ryckts ur sitt sammanhang och att hans intervjuuttalanden var principiella och att han med dem hade avsett att de rättsliga förutsättningarna skulle utredas grundligt.

Av den artikel som publicerades i Sipoon Sanomat 17.8.2006 och som klaganden uppenbarligen särskilt åberopade fick man av de uttalanden som tillskrevs Manninen uppfattningen att han ansåg att det fanns möjligheter att förslaget till kommunalssammanslagning skulle kunna godkännas i det (dåvarande) statsrådet (t.ex. ”De största regeringspartierna förhåller sig positivt. Naturligtvis krävs det ännu utredningar men nog ser det ut att gå så (att förslaget går igenom)”.

Enligt intervjutexten kommenterade Manninen också lagligheten i projektet i en positiv anda: ”Sammanläggningen stämmer helt överens med lagen. Grunderna måste vara stränga men Helsingforsregionens tomtribrist är en sådan grund”.

Med beaktande av den innebörd som jävsbestämmelsens generalklausul givits i den juridiska litteraturen och i ovan nämnda avgörande av högsta förvaltningsdomstolen, kom biträdande justitiekanslern fram till att Manninen inte utifrån det material som stod till buds hade förfarit så att han kunde anses ha handlat i strid med förvaltningslagens jävsbestämmelser i sin egenskap av den minister som ansvarade för beredningen av kommunalssammanslagningen. När klagomålet avgjordes var Manninen inte längre minister.

Beredningen i ministeriet kunde fortsätta

De bedömningar som gjordes i ärendet och som närmast baserade sig på iakttagelser om ministeriets beredning av kommunalssammanslagningen var inte sådana att de gav justitiekanslern rättsliga grunder för att ingripa i inrikesministeriets behandling av kommunalssammanslagningen.

Biträdande justitiekanslern sände en kopia av sitt beslut till inrikesministeriet för kännedom. Ministeriet ombads informera förre ministern Hannes Manninen om beslutet.

Skrivelserna har inte föranlett andra åtgärder.

Fråga om ministrars jäv

Våren 2007 väcktes frågan om vissa statsrådsmedlemmar kunde anses jäviga att behandla förslaget till kommunalssammanslagning av Helsingfors, Sibbo och Vanda vid den avgörande behandlingen i statsrådet, eftersom de tidigare i offentligheten hade framfört åsikter om saken. Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka upprättade före statsrådsbehandlingen en promemoria där han bedömde jävsfrågan. På begäran tillställde han ministrarna promemorian när de övervägde sin eventuella jävssituation.

BESLUTET OM KOMMUNDELSSAMMANSLAGNING

Ett statsrådsbeslut i enlighet med kommunindelningens lag är till sin natur ett förvaltnings-

beslut (se t.ex. FvUB 24/1997 rd). Särdragen i sådana beslut lyfts emellertid fram i regeringens proposition med förslag till kommunindelningsslag (RP 135/1997 rd) och i riksdagens utskott med anledning av propositionen (GrUU 24/1997 och FvUB 24/1997). Av dem framgår att det inte rör sig om ett rent förvaltningsbeslut. Vid tolkningen av jävsbestämmelsen är det skäl att beakta dessa särdrag. Statsrådet utnyttjar sin lagfästa behörighet att påverka förvaltningsgränser för att uppnå de syften som nämns i lagen. I motiveringarna hänvisas också till att gransjusteringar mellan kommuner inte kan anses vara beslut som direkt berör någons fördel, rätt eller skyldighet.

I kommunindelningsslagens 3 och 5 § föreskrivs om de allmänna och särskilda förutsättningarna för kommunindelning (och för att minska/utvidga en kommuns område).

ALLMÄNT OM JÄV

På statsrådets förvaltningsbeslut tillämpas förvaltningslagens jävsbestämmelser (RP 72/2002 rd), av vilka den s.k. generalklausulen blir aktuell i detta fall.

Enligt generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Ett ”särskilt skäl” måste kunna observeras av en utomstående, och den fara det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt.⁹

I motsats till vad som gäller i domstolar *grundar förhandsuppfattningar och offentliga ställningstaganden i förvaltningsärenden i regel inte omedelbart jäv*, även om de i ett enskilt fall kan anses vara jävsgrundande. I den juridiska litteraturen har saken framställts på följande sätt:

Enligt Mäenpää kan mycket starka och ensidiga åsikter som en tjänsteman på förhand gett uttryck för vara ett särskilt skäl som på grund av den klara förhandsinställningen kan äventyra tjänstemannens opartiskhet vid ärendets behandling.¹⁰ Niemivuo - Keravuori konstaterar att offentliga ställningstaganden eller förhandsuppfattningar som en tjänsteman ger uttryck för i ett ärende som är under behandling inte med hänsyn till den grundlagsfästa

yttrandefriheten i allmänhet kan leda till jäv¹¹. Laakso – Suviranta – Tarukannel hävdar att till åtskillnad från rättskipning i förvaltningsärenden kan offentliga ställningstaganden eller förhandsuppfattningar i ett ärende som en tjänsteman behandlar i allmänhet inte anses grunda jäv om de till sin natur är sådana att de allmänt relaterar saken och hänför sig till information om myndighetsverksamheten och inte innehåller ett förhandsställningstagande till avgörandet i ett enskilt förvaltningsärende.¹²

I rättspraxis förefaller man ha förhållit sig restriktivt till att ett offentligt framfört ställningstagande eller en bedömning skulle vara jävsgrundande. HFD 2004:16: Ordföranden för en tillstånds- och tillsynssektion som var kommunal miljöskyddsmyndighet kunde i en tidningsintervju reda ut frågor som gällde en anhängig ansökan om miljötillstånd. Tjänstemannen redogjorde bl.a. för möjligheten att genomföra företaget med hänsyn till generalplanen för området och framförde sin egen uppfattning om projektets godtagbarhet utan att tjänstemannen därigenom ansågs ha blivit jävig att avgöra ansökningsärendet.¹³ I sina avgöranden hänvisar högsta förvaltningsdomstolen också till att ordföranden har haft rätt att för det offentliga ordet berätta om viktiga ärenden som var aktuella i sektionen.

Generalklausulen är utformad på ett sätt som ger utrymme för tolkning. Vid tillämpningen måste argument och synpunkter vägas mot varandra. Också jävsbestämmelsernas bakomliggande värderingar och målsättningar måste tas i beaktande. Avsikten med jävsbestämmelserna är att förhindra att ovidkommande hänsyn tas vid den rättsliga prövningen och att trygga förtroendet för förvaltningen. Genom generalklausulen understryks den objektiva opartiskheten och vid tillämpningen av den måste man väga materiella argument mot varandra (tillämpningen av andra jävsgrunder är av formell natur och stöder sig på tydligare formella kriterier).

Det är också av betydelse i vilken ställning och roll tjänstemannen har fört fram sina ställningstaganden. Jag ser också en skillnad i om det är fråga om ett förvaltningsbeslut av en ”vanlig myndighet” eller om ett sådant beslutsfattande i statsrådet som i detta ärende. I det aktuella fallet är det skäl att fästa avseende vid beslutets karaktär (ett avgörande om administrativa gränser

⁹ RP 434/2003, s. 82

¹⁰ Mäenpää Hallinto-oikeus 2003, s. 286

¹¹ Niemivuo-Keravuori Hallintolaki 2003 s. 234

¹² Laakso-Suviranta-Tarukannel Yleishallinto-oikeus s. 204

¹³ Vasa förvaltningsdomstol gör en annan bedömning; Niemivo-Keravuori s. 234

och den omständigheten att beslutet inte direkt påverkar någons enskilda rätt).¹⁴ Det går inte att förbise det faktum att framförande av riktlinjer och offentliga ställningstaganden och yttranden i samhällsfrågor är en del av den politiska verksamheten. Om tröskeln för att sammankoppla dessa med jäv i eventuellt framtida beslutsfattande är väldigt låg kringskärs möjligheterna till samhällsdebatt, vilket är ett problem med tanke på demokratin och yttrandefriheten.

Jag hänvisar ytterligare till mitt avgörande 14.6.2007 (s. 13–14) som fogats till detta utlåtande. Avgörandet gäller ett klagomål i detta ärende och jag anför där allmänna ställningstaganden till jävsfrågan. Enligt min uppfattning är det av betydelse om ett offentligt framfört ställningstagande kan väcka misstankar om att andra än rättsligt godtagbara grunder kommer att påverka prövningen av ett enskilt fall (intressen som inte överensstämmer med lagens syften).

BEDÖMNING

Vissa ministrar tillställde justitiekanslersämbetet tidningsurklipp eller motsvarande utredningar om sina ställningstaganden till kommundelssammanslagningen och bad justitiekanslern pröva jävsfrågan. I det följande refereras två bedömningar av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka. Den ena gäller statsminister Matti Vanhanen och den andra minister Stefan Wallin.

Ställningstagande som överlämnades till Vanhanen 20.6.2007

”I detta utlåtande kan jag endast ta ställning till om det mot bakgrunden av de omständigheter som jag informerats om föreligger rättsliga hinder för att statsminister Vanhanen deltar i beslutsfattandet om kommundelssammanslagningen. Eftersom generalklausulen i förvaltningslagens jävsbestämmelser är allmänt formulerad lämnar den utrymme för tolkning. I sista hand görs bedömningen av jävsfrågan av högsta förvaltningsdomstolen i samband med ett eventuellt överklagande.

Min egen bedömning bygger på ett brev från statsministerns politiska specialmedarbetare

¹⁴ Ju konkretare ett förvaltningsärende berör enskilda parter rättigheter och ju mera det påminner om ett tvåpartsförhållande, desto känsligare är ärendet för misstankar om partiskhet enligt jävsbestämmelsens generalklausul.

Laaninen 19.6.2007, på det tal statsministern höll vid öppningen av bostadsmässan i Esbo 14.7.2006 och på en utskrivna version av en radiointervju med statsministern 17.6.2007. Enligt specialmedarbetare Laaninen ligger statsministerns övriga offentliga ställningstaganden i linje med dessa yttranden.

Enligt min uppfattning kan statsministerns ställningstaganden ses som ett inlägg i den samhälls- och bostadspolitiska debatten och i diskussionen om hur huvudstadsregionen ska utvecklas. När det gäller den konkreta framställningen konstateras det (under statsministerns frågetimme): ”Framställningen har nu förts vidare. Ansökan måste motsvara de kriterier som lagen uppställer och statsmakten ska undersöka om så är fallet”.

Utifrån det skriftliga material jag har haft tillgång till och med hänvisning till mina åsikter ovan om de allmänna bedömningskriterierna i jävsfrågan finner jag inga rättsliga skäl att i egen skap av laglighetsövervakare ingripa om statsminister Vanhanen deltar i beslutsfattandet i detta kommunindelingsärende. Jag framhåller dock att beslutsfattaren själv i sista hand måste bedöma om tilltron till hans opartiskhet äventyras på det sätt som förvaltningslagens generalklausul avser.”

Ställningstagande som överlämnades till Wallin 25.6.2007

”I detta utlåtande kan jag endast ta ställning till om det mot bakgrunden av de omständigheter som jag informerats om föreligger rättsliga hinder för att minister Wallin deltar i beslutsfattandet om kommundelssammanslagningen.

Vid prövningen har jag haft tillgång till två fax, av vilka det ena är SFP:s valreklam för Stefan Wallin 23.11.2006 i några tidningar (89 procent motsätter sig tvångsanslutningen av Sibbo. SFP är till 100 % av samma åsikt!). Det andra faxet är Wallins artikel i Hufvudstadsbladet 27.6.2006 under rubriken Har Helsingfors subjektiv rätt att växa? De bägge anförandena ska enligt min uppfattning ses som en partiordförandes ställningstagande som politiker i en aktuell samhällspolitisk debatt. – Jag har dessutom haft tillgång till justitiekansler Paavo Nikulas brev till Wallin 8.9.2006 samt två bloggar som Wallin skrivit 26.6.2006 och 29.6.2006 som innehåller en negativ ståndpunkt till kommundelssammanslagningen.

Utifrån det skriftliga material jag har haft tillgång till och med hänvisning till mina åsikter ovan om de allmänna bedömningskriterierna i

jävsfrågan finner jag inga rättsliga skäl att på grundval av förvaltningslagens jävsbestämmelser och i egenskap av laglighetsövervakare ingripa om minister Wallin deltar i statsrådets beslutsfattande i kommunindelningsärendet. Jag konstaterar dock att en annan tolkning är möjlig, eftersom jävsbestämmelsens generalklausul är mycket allmänt formulerad. I första hand måste ministern själv bedöma om han är jävig att delta i beslutsfattandet och i sista hand avgörs jävsfrågan av högsta förvaltningsdomstolen i samband med ett överklagande.”

Sjöfartsverkets förfarande i ett lotsningsärende

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 28.11.2007, dnr 878/1/07

FRÅGESTÄLLNING

Luotsiliitto - Lotsförbundet rf (nedan Lotsförbundet) uppmärksammade i en 24.2.2007 till justitiekanslern riktad skrivelse och i tilläggsskrivelser den situation som hade uppkommit när ett företag vid namn Baltic Pilot Ltd Oy 15.8.2007 informerade om sina avsikter att erbjuda privata lotsningstjänster på vattenområden där fartyg enligt 5 § i lotsningslagen är skyldiga att anlita lots. Företaget genomförde därefter 20.8.2007 ett lotsningsuppdrag på finskt vattenområde utanför Raumo. Företaget fortsatte att biträda fartyg på samma sätt upprepade gånger och meddelade att det hade för avsikt att utvidga sin verksamhet i Finland.

Lotsförbundet uppgav att man hittills ansett att endast personer som är anställda hos Lotsverket och som uppfyller vissa föreskrivna krav (styrsedel för lots) på behörigt sätt och under tjänsteansvar kan utföra lotsning enligt lotsningslagen och att bara ett sådant arrangemang överensstämmer med gällande lagstiftning och särskilt lotsningslagen (940/2003). Den lotsningsavgift som uppbärs är en offentligrättslig avgift som endast Lotsverket enligt lotsningslagen har rätt att uppbära. En enskild har inte rätt att ta ut lotsningsavgift. Också skadestandsfrågorna blir oklara. Man kan fråga sig om det att privat lotsning tillåts också gör det möjligt att framställa ersättningskrav mot staten på den grunden att det har skett försummelse i myndighetsövervakningen.

Kommunikationsministeriet som ansvarar för verkställigheten av lotsningslagen och för den högsta kontrollen av att lagen iakttas, konstaterade att det krävdes en lagändring innan lotsningsverksamheten kunde öppnas för privata aktörer. Enligt Lotsförbundets uppfattning innebär ministeriets ställningstagande att lagstiftningen inte för närvarande gör det möjligt för privata aktörer att erbjuda lotsningstjänster.

Sjöfartsverket, som bl.a. har till uppgift att se till att lotsningslagen följs, hade inte vidtagit några som helst åtgärder för att avbryta eller förhindra den privata lotsningsverksamheten trots att verket kände till den. Detta trots att det fanns anledning att misstänka att privat lotsningsverksamhet inte var möjligt med stöd av den gällande lagstiftningen.

Lotsförbundet ansåg att det på dessa grunder och det med stöd av andra argument som framgick av skrivelsen fanns anledning att misstänka att Sjöfartsverket och enskilda tjänstemän vid verket eventuellt hade förfarit i strid med sin tjänsteplikt då de underlät att vidta åtgärder i saken och därmed tillät privata att erbjuda lotsningstjänster. Lotsförbundet bad justitiekanslern inom ramen för sin behörighet att undersöka lagligheten i Sjöfartsverkets och dess tjänstemäns agerande. Lotsförbundet ville att det samtidigt skulle utredas om den privata lotsningsverksamheten stred mot skyldigheten att anlita lots vid fartygsnavigering och om det var fråga om en sådan lotsningsförseelse som är straffbar enligt 19 § i lotsningslagen. Enligt klaganden var det inte heller uteslutet att lotsningsverksamhet som bedrivits av en enskild person kunde anses strida mot lotsningslagen, vilket borde beaktas vid bedömning av styrsedels giltighet mot bakgrunden av 13 § i lotsningslagen. Bestämmelsen i 8 § 3 mom. i lotsningslagen om lotsars straffrättsliga tjänsteansvar förverkligas om en lots är anställd hos Lotsverket. Ansvar kan däremot inte förverkligas i privat anställning utan en uttrycklig bestämmelse i lag. Enligt strafflagens 40 kap. 11 § 1 punkten om tjänstebrott avses med tjänstemän bl.a. personer som står i tjänste- eller därmed jämförligt anställningsförhållande till ett statligt affärsverk.

Med anledning av skrivelserna inkom kommunikationsministeriet 1.10.2007 med Sjöfartsverkets utredning 8.9.2007 och sitt eget yttrande i ärendet.

Sjöfartsverket och kommunikationsministeriet har ytterligare på begäran lämnat in skriftliga utredningar.

OMORGANISERINGEN AV SJÖFARTSVERKET SAMT LOTSNINGSLAGSTIFNINGEN

Omorganiseringen av Sjöfartsverket

Den omorganisering av Sjöfartsverket som avses i klagomålet genomfördes genom tre lagar som trädde i kraft vid ingången av 2004, dvs. lagen om Rederiverket 937/2003, lagen om Lotsverket 938/2003 och lagen om Sjöfartsverket 939/2003. Ändringarna baserade sig på regeringens proposition 38/2003 rd. Till lagpaketet hänförde sig dessutom den nya lotsningslagen 940/2004, som tillkom på grundval av regeringens proposition 39/2003 rd.

I de regeringspropositioner som ledde till att de ovan nämnda lagarna stiftades ingick bl.a. följande motivering till respektive lagförslag.

Syftet med reformen var att för lotsningens vidkommande förtydliga myndighetsrollen, beställarrollen och rollen för produktion av lotsningstjänster. Den lotsningsverksamhet som staten tillhandahåller, i praktiken med ensamrätt, och som innefattar å ena sidan övervakning av verksamheten och å andra sidan produktion av lotsningstjänster delades upp så att myndighetsverksamheten och beställarverksamheten lades på Sjöfartsverket medan produktionen av tjänster överfördes till det nya statliga Lotsverket. Till Sjöfartsverkets myndighetsuppgifter i lotsningsverksamheten skulle enligt regeringens förslag fortsättningsvis höra beredning av lagstiftning i lotsningsärenden, utfärdande av nödvändiga föreskrifter samt beslutsfattande i fråga om styrsedlar för lotsar, linjelotsbrev och befrielse från skyldigheten att anlita lots. Sjöfartsverket skulle enligt förslaget också övervaka lotsningsverksamheten. Affärsverket skulle producera behövliga tjänster och ta ut lotsningsintäkter hos kunderna (RP 38/2003 rd, allmänna motiveringen s. 23, 27 och 36).

Beträffande Lotsverket konstaterades det i propositionen att lotsningstjänsterna är av samhällsrelig vikt eftersom de är obligatoriska och främjar fartygssäkerheten och miljöskyddet. Det ligger i statens intresse och är på statens ansvar att trygga dessa tjänster och upprätthålla en hög nivå i hela landet. Lotsverket ska i egenskap av rikstäckande statligt affärsverk på de vattenområden som anges i lotsningslagen ansvara för produktionen av lotsningstjänster i hela landet. Produktionen av Lotsverkets tjänster ska styras av efterfrågan på lotsningstjänsterna samt av de befrielser från skyldigheten att anlita lots som fastställs i lotsningslagstiftningen (RP 38/2003

rd, allmänna motiveringen s. 26 och detaljmotiveringen s. 48 och RP 39/2003 rd allmänna motiveringen s. 3 och detaljmotiveringen s. 5).

Också bestämmelserna om beviljande av linjelotsbrev och dispens i detta avseende tangerar frågan om befrielse från skyldigheten att anlita lots (RP 39/2003 rd, allmänna motiveringen s. 3 och detaljmotiveringen s. 5 och 8–9).

Enligt lagen vilar ansvaret för tillgången till service på Lotsverket. I övrigt ska bestämmelser och föreskrifter om service- och kvalitetsnivå intas i lotsningslagen och i de mål för servicen och den övriga verksamheten som godkännts av riksdagen. Beställare av tjänster är enligt propositionen de fartyg som anlitar lots. Reformen innebär inga ändringar i service- eller kvalitetsnivån eller trafiksäkerheten. Den permanenta kvalitetsnivåförpliktelsen ska säkerställa tillgången på tjänster i hela landet (RP 38/2003 rd, allmänna motiveringen s. 30).

Enligt propositionen är den allmänna grunden för prissättningen av Lotsverkets tjänster prestationer som ska prissättas, prestationer som ska täckas, kostnader som ska täckas och grunden för debiteringen. Prissättningen ska utgå från de lotsningstaxor som gäller vid tidpunkten för inrättandet av affärsverket. Prissättningen ska styras av Lotsverkets service- och verksamhetsmål samt riksdagens, statsrådets och kommunikationsministeriets beslut om inkomst- och inkomstföringsmål (RP 38/2003 rd, allmänna motiveringen s. 3 och s. 52).

Enligt motiveringen till övergångsbestämmelsen i 6 § i lagen om Lotsverket ska affärsverket fortsätta bedriva den verksamhet som idag bedrivs vid Sjöfartsverkets lotsningsenhet i huvudsak med motsvarande resurser (RP 38/2003 rd, detaljmotiveringen s. 52).

Sjöfartsverket är enligt propositionen den myndighet som ansvarar för lotsningen och dess genomförande. Också frågan om Sjöfartsverket i egenskap av beställare och inledare av konkurrens berördes i propositionen (RP 38/2003 rd, allmänna motiveringen s. 26 och detaljmotiveringen s. 54).

I sitt betänkande 2/2003 rd med anledning av regeringens proposition 38/2003 rd konstaterar riksdagens kommunikationsutskott att enligt utredning till utskottet innebär Lotsverket en försiktig lösning där den nuvarande monopolställningen avseende tjänsteproduktion överförs på ett affärsverk.

Riksdagen godkände lagförslagen om Sjöfartsverket och Lotsverket i enlighet med regeringens proposition.

Uppfattningar om lotsningens natur

I regeringens proposition 144/1997 rd, som ledde till stiftandet av den föregående lotsningslagen 1998, konstateras på sid. 10 att enligt 1957 års lotsningsförordning får lotsning, med undantag för hamnområdena, utföras endast av statslotsar, vilket innebär att staten har lotsningsmonopol. På sid. 11 i propositionen konstateras emellertid att även om det statliga lotsningsmonopolet inte betraktas som ovillkorligt, anses det att en privatisering av lotsningsverksamheten inte skulle medföra sådan ekonomisk eller annan nytta som skulle göra det nödvändigt att ändra systemet i detta skede.

I regeringens proposition om omorganiseringen av Sjöfartsverket ingår ett ställningstagande enligt vilket lotsningar i huvudsak utförs av statslotsar (med undantag för sådana personer som av hamnförvaltningen godkännts för lotsningar inom hamnområden). Lotsningsverksamheten kan sålunda anses vara ett statsmonopol (RP 38/2003 rd, allmänna motiveringen s. 8).

AVGÖRANDE

Föremål för klagomålet och begränsning av prövningen

Justitiekanslern konstaterade att det ursprungliga klagomålet riktades mot Sjöfartsverket och dess tjänstemän för att de tillät privat lotsningsverksamhet (även assistans och erbjudande av privata lotsningstjänster) och när de underlät att vidta åtgärder med anledning av detta. Klagomålet gällde inte det privata utbudet av tjänster, som med beaktande av 3 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet inte heller hör till justitiekanslerns övervakningsbehörighet. I avgörandet bedömdes därför inte lagenligheten i utbudandet av privata lotsningstjänster. Frågan om rätten att tillhandahålla privata lotsningstjänster hade emellertid direkt betydelse med tanke på Sjöfartsverkets övervakningsbehörighet och därför indirekt betydelse för prövningen av Sjöfartsverkets agerande. I avgörandet granskades sålunda också det privata serviceutbudet till den del detta var nödvändigt för att kunna pröva Sjöfartsverkets förfarande.

Frågan om den privata lotsningsverksamheten innebar ett brott mot skyldigheten att anlita lots vid navigeringen av fartyg och om fartygscheferna handlat i strid med lotsningslagen hörde

till respektive övervakningsmyndighets behörighetsområde.

När det gällde sakligheten i Sjöfartsverkets information var det i första hand fråga om ett ärende som ankom på kommunikationsministeriet. Eftersom ministeriet inte bad justitiekanslern pröva ärendet ansåg han att klagomålet till denna del inte föranledde åtgärder.

Hur lotsningen ordnats

Överföring av ett offentligt förvaltningsuppdrag

Utifrån utredningen i ärendet kunde det konstateras att när Sjöfartsverket och dess föregångare i egenskap av statliga myndigheter tillhandahöll lotsningstjänster var utbudet av sådana tjänster vid tidpunkten för omorganiseringen av Sjöfartsverket i praktiken och de facto ett statsmonopol. Tillhandahållandet av lotsningstjänster, som hörde till Sjöfartsverkets lotsningsenhets uppgifter, hade kunnat betraktas som ett sådant offentligt förvaltningsuppdrag enligt grundlagens 124 §. Uppdraget ansågs inte innebära sådan betydande utövning av offentlig makt som med hänsyn till den nämnda bestämmelsen skulle ha utgjort ett hinder för att överföra lotsningstjänsterna till Lotsverket.

Den faktiska lotsningsverksamhet som har samband med att lotsningstjänster erbjuds är inte heller enligt utredningen förknippad med utövande av betydande offentlig makt, även om en lots med stöd av 11 § i lotsningslagen har rätt att vägra utföra lotsning eller avbryta lotsning om han anser att inledandet av resan eller en fortsatt resa äventyrar säkerheten för fartyget, de ombordvarande, den övriga sjötrafiken eller miljön.

Näringsfriheten

Bestämmelsen i grundlagens 18 § 1 mom. som tryggar näringsfrihet är relevant för rätten att erbjuda privata lotsningstjänster. Grundlagens bestämmelse har följande lydelse:

”Var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften.”

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att uttrycket ”i enlighet med lag” anger möjligheten att genom lag begränsa den rätt som grundlagsbestämmelsen säkerställer (GrUU 9/2005 rd, s. 2; se även RP 309/1993 rd s. 67/II). Utskottet

har ansett att näringsfrihet är den grundläggande huvudregeln men också hävdad att det i undantagsfall är möjligt att kräva tillstånd för näringsverksamhet av skäl som är godtagbara från grundrättighetssynpunkt. En sådan reglering ska uppfylla de allmänna och särskilda förutsättningar som ställs på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagfästa inskränkningar av näringsfriheten bör vara exakta och noggrant avgränsade och dessutom ska det framgå av lagen hur omfattande inskränkningarna är och på vilka villkor de görs (se t.ex. GrUU 66/2002 rd, s. 2).

Frågan om hur man avsett att ordna lotsningsverksamheten i samband med omorganiseringen av Sjöfartsverket framgår av systematiken i och motiveringen till de aktuella lagarna, även om man i bestämmelserna inte uttryckligen tagit ställning till om det är tillåtet att bedriva privat lotsningsverksamhet. Av lagstiftningen om Lotsverket och lotsning betraktad som en helhet framgår det att avsikten inte har varit att ändra den rådande situationen (monopolställningen).

I regeringens proposition 38/2003 rd om Lotsverket konstateras att verket i egenskap av riksomfattande affärsverk ska producera lotsningstjänster i hela landet och att det får uppbära lotsningsavgifter hos kunderna. Denna formulering antyder att man inte hade tänkt sig att det skulle kunna finnas andra serviceproducenter. I propositionen anfördes dessutom att servicenivån ska säkerställas genom servicenivåmål, konkurrens (linjelotsning) och affärsverksstyrning. Regeringens proposition (s. 36, där man dryftar verkningarna av närings- och konkurrenspolitiken) preciserar entydigt vad som här avses med konkurrens: beviljade linjelotsbrev och befrielser från skyldigheten att anlita lots skulle uttryckligen ses som konkurrenselement.

Justitiekanslern fäste särskilt avseende vid följande omständigheter som framgår av lagens systematik och motiveringar:

a) Alla konkurrenselement räknas uttömmande upp i motiveringarna.

b) Lotsningstjänsterna har en understruket stor samhällsrelevans eftersom de är obligatoriska och främjar såväl fartygssäkerheten som miljöskyddet. Enligt motiveringen till lagen är det förenligt med statens intressen och vilar på statens ansvar att se till att lotsning finns tillgänglig på en hög nivå i hela landet. Med beaktande av verksamhetens betydelse är det klart att om avsikten hade varit att tillåta konkurrens skulle i lagen ha föreskrivits om kriterierna och

förfarandet (jfr. Rederiverket). Beaktansvärt var också att till den del den nuvarande lagstiftningen möjliggör konkurrens (linjelotsarna) ska detta uttryckligen bestämmas genom iakttagande av ett bestämt förfarande ("som utfärdas på basis av lotsningsmyndighetens lagstiftning och säkerhetsprovning", RP 38/2003 rd, s. 26).

c) I motiveringen till lagen om Lotsverket (rp 38/2003 rd, s. 30 och 41) konstateras att "lotsverket svarar för service- och kvalitetsnivån på lotsningen samt för tillgången till service". Om avsikten hade varit att öppna verksamheten för konkurrens blir det fullständigt oklart hur Lotsverket skulle kunna ansvara för service som produceras av andra och för servicens kvalitet.

d) Det föreskrivs uttryckligen att Lotsverket ansvarar för att utföra också i lotsningslagen nämnda övervaknings- och anmälningsuppdrag (rp 38/2003 rd, s. 51, 2 § 2 mom. i lagen om Lotsverket och 8 § 2 mom. i lotsningslagen). Bland dessa uppgifter kan nämnas de som anknyter till miljöskyddet samt sjöövervakningen och tullkontrollen. Det är nödvändigt att föreskriva om uppgifter av denna art i lag, vilket innebär att det inte har funnits några avsikter att tillåta utövande av lotsningsverksamhet för andra aktörer än Lotsverket.

e) Även den del av regleringen som gäller pris-sättningsrunderna för lotsningstjänster antyder indirekt att man enbart har haft Lotsverket för ögonen vid utformningen av föreskrifterna (se särskilt RP 38/2003 rd, ss. 50–51).

Omorganiseringen av Sjöfartsverket skedde efter att den nuvarande grundlagen hade trätt i kraft. Det finns därför grundad anledning att utgå från att lagstiftaren har bedömt saken i skenet av grundlagens 18 §. Denna aspekt har emellertid inte behandlats i riksdagens grundlagsutskott. Föreskrifter om lotsningsverksamhet har intagits i lag på ett sätt som fastställer att Lotsverket är den enda aktören som bedriver lotsningsverksamhet. Man kan inte dra den slutsatsen att privat lotsningsverksamhet är tillåten bara för att den inte uttryckligen förbjuds i lag. Inte heller den omständigheten att man på vissa ställen i lagens förarbeten eller i vissa sammanhang i offentligheten har dryftat frågan om huruvida privat lotsningsverksamhet ska anses vara tillåten innebär att kärnfrågan lämnar utrymme för tolkning. I riksdagens kommunikationsutskotts betänkande 2/2003 rd konstateras att Lotsverket är en försiktig lösning och att inte heller den nuvarande monopolställningen som innebär att tjänsteproduktion överförs på ett affärsverk, är ett fribrev för konkurrens.

Sjöfartsverkets förfarande

Det hörde till Sjöfartsverkets uppgifter att övervaka lotsningslagen och att bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttogs oberoende av att verkställigheten av lotsningslagen och den högsta tillsynen över efterlevnaden av lagen enligt 18 § ankommer på kommunikationsministeriet. Konkreta övervakningsåtgärder vid laglighetskontrollen kompletteras av beslut om vilken typ av åtgärder det är skäl att vidta till följd av omständigheter som framkommit vid övervakningen. Allmänt taget syftar åtgärderna i så fall till att återställa ett rättsläge som blivit lagstridigt eller annars otillfredsställande. Övervakningsmyndigheten ska då pröva vilka lagliga åtgärder som krävs.

Eftersom Sjöfartsverket ansåg att det inte fanns något i lagen som man hade kunnat åberopa gentemot privata aktörer begränsades dess övervakningsåtgärder till att ta emot och inhämta information samt underrätta ministeriet om sakernas utveckling. I praktiken innebar detta att man överförde ett övervakningsärende till ministeriet. I detta avseende avvek Sjöfartsverkets agerande från det sätt på vilket verket förför 2005 i ett lotsningsärende som gällde aktiebolaget Olkiluodon Yksityissatama Oy. Av den attitydförändring som låg till grund för ett avvikande förfarande följde att Sjöfartsverkets och kommunikationsministeriets uppfattningar om lagligheten i tillhandahållandet av privata lotsningstjänster samt om övervakningsmyndighetens skyldighet att agera avvek från varandra. Det framgick inte av handlingarna vad Sjöfartsverkets ändrade ståndpunkt grundade sig på.

Med beaktande av strävan att bibehålla det rådande rättsläget och att det vid lotsningslagens tillkomst uppenbarligen inte fanns några utsikter för att någon skulle börja erbjuda privata lotsningstjänster i form av näringsverksamhet, ansågs det inte heller nödvändigt att ta in straff- eller andra särskilda bestämmelser i lagen.

Justitiekanslern hänvisar därför till grundlagens 8 § enligt vilken den straffrättsliga legalitetsprincipen innehåller ett krav på exakt lagstiftning. Bestämmelsens första mening lyder som följer:

”Ingen får betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes.”

Bestämmelsen innebär att brottrekvisitet för en gärning måste anges tillräckligt exakt i lagen så att det utifrån formuleringen kan bedömas om en handling eller underlåtelse är straffbar.

Straffbestämmelsen i lotsningslagens 19 §, som handlar om försummad skyldighet att anlita lots respektive utförande av lotsning utan rätt därtill, gäller i fråga om syftet och formuleringen fartygets befälhavare eller lots i lotsningsuppdrag. Bestämmelsen ger övervakningsmyndigheten möjlighet att ingripa i ett enskilt lotsningsuppdrag och därigenom indirekt i ett sådant företags verksamhet som erbjuder privata lotsningstjänster.

Lagstiftningen bör ses över

Med stöd av det som anförs ovan meddelar justitiekanslern som sitt ställningstagande att han inte kan omfatta Sjöfartsverkets ståndpunkt enligt vilken det i samband med omorganiseringen av verket hade blivit oklart vilket syftet med den nya lagstiftningen var och hur lagstiftningsåtgärderna skulle tolkas med hänsyn till erbjudande av privata lotsningstjänster. Justitiekanslern förenar sig inte heller om Sjöfartsverkets uppfattning att det i lagen inte finns några bestämmelser med stöd av vilka Sjöfartsverket i egenskap av övervakningsmyndighet skulle ha haft grunder för att ingripa i verksamheten. I samband med behandlingen av detta ärende blev det inte aktuellt att pröva om Sjöfartsverket skulle ha haft möjlighet att ingripa i den privata verksamheten med stöd av andra bestämmelser.

Det är fråga om lagtolkning. I sådana fall är det möjligt att man för fram och motiverar divergerande uppfattningar. Med beaktande av ärendets karaktär och de motiveringar som Sjöfartsverket anförde till stöd för sitt förfarande hade det inte visats att Sjöfartsverket förför i strid med tjänsteplikten då det behandlade ärendet. Till denna del föranledde saken inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade Sjöfartsverket på det som anförs ovan.

I övrigt konstaterade justitiekanslern att den uppkomna situationen inte kunde anses tillfredsställande med tanke på tilltron till myndighetsverksamheten och verksamhetens trovärdighet. Justitiekanslern framställde därför att kommunikationsministeriet överväger om det finns skäl att justera lagstiftningen så att lagstiftarens avsikt framgår tydligare.

I detta syfte sände justitiekanslern kopior av beslutet till Sjöfartsverket och till kommunikationsministeriet för kännedom. Ärendet föranledde inga andra åtgärder.

Åtalsprövning som gällde en tingsdomare

Refererat av biträdande justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 30.3.2007, dnr 53/30/05

FEL SOM UPPDAGATS VID GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Vid den granskning av straffdomar som utförs vid justitiekanslersämbetet framkom att en dom som en tingsrätt givit 1.11.2004 var felaktig.

Tingsrätten hade dömt svaranden bl.a. för olovligt brukande och innehav av eggvapen på allmän plats till ett gemensamt fängelsestraff på 3 månader och, i stället för fängelsestraffet, till 90 timmar samhällstjänst. De ovan nämnda brott som tillräknades svaranden hade begåtts 25.8.2001. Åklagaren tillställde tingsrätten stämningensökan 12.2.2003. Enligt stämningsbeviset från tingsrätten delgavs svaranden stämningen 5.10.2004, dvs. först efter att preskriptionstiden för gärningarna hade gått ut. Svaranden dömdes sålunda för preskriberade brott.

På ansökan av biträdande justitiekanslern återbröt högsta domstolen 28.4.2006 tingsrättens dom till den del svaranden hade dömts för preskriberade gärningar och dömdes svaranden för de brott som tillräknades honom till fängelse i 75 dagar och i stället för fängelsestraff till samhällstjänst.

Enligt uppgifter från Brottsförklaringsverkets rättsenhet hade svaranden avtjänat den av tingsrätten ådömda 90 timmar långa samhällstjänsten 13.4.2005–5.9.2005.

Hos tingsrätten inhämtades förklaringar från rättsens ordförande och de nämndemän som deltagit i behandlingen av ärendet.

I den förklaring som den tingsdomare som var ordförande för rätten gav för sin egen och nämndemännens del konstaterades det att ett fel hade inträffat.

FÖRUNDESRÖKNING

I grundlagens 110 § 1 mom. föreskrivs att beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller riksdagens justitieombudsman.

Eftersom den preliminära utredningen föranledde misstanke om brott bad biträdande justitiekanslern i ett 18.10.2006 daterat brev Central-

kriminalpolisen göra förundersökning i ärendet. Centralkriminalpolisens huvudavdelning gjorde förundersökning och den tingsdomare som varit ordförande för rätten hördes som misstänkt.

Vid ett förhör 13.11.2006 konstaterade tingsdomaren att felet hade skett i en situation där domarens arbetsbörda var mycket stor och där han dessutom var tvungen att arbeta som sjukvikaire för brottsavdelningens chef våren och hösten 2004. En bidragande orsak till dröjsmålet med stämningen var enligt tingsdomaren att en annan person som dömdes i samma ärende hade skadats svårt vilket gjorde det omöjligt att sätta ut en dag för domstolsbehandlingen.

I sitt avslutande yttrande hänvisade tingsdomaren till sin svåra arbetssituation och till att den andra svaranden hade skadats, vilket bland annat ledde till att en god man måste förordnas. Detta försenade ytterligare behandlingen.

Tingsdomaren och svaranden i brottmålet hade med ett 30.11.2006 daterat avtal nått förlikning och svaranden hade inga yrkanden i saken.

TINGSDOMAREN HÖRDES VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Justitiekanslern hörde ytterligare 5.2.2007 tingsdomaren om dennes arbetssituation vid tiden före händelsen. Tingsdomaren berättade då vilka uppgifter han hade skött i egenskap av vikarie för avdelningens chef samt hur hans andra uppgifter hade påverkat möjligheterna att sköta det normala tingsdomararbetet.

AVGÖRANDE

Enligt 8 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen får straff inte dömas ut om åtal inte har väckts inom två år och om det strängaste straffet är fängelse i högst ett år eller böter. I detta fall gällde domen olovligt brukande för vilket straffet enligt strafflagens 28 kap. 7 § 1 mom. är böter eller fängelse i högst ett år, och innehav av eggvapen på allmän plats för vilket straffet enligt ordningslagens 18 § är böter eller fängelse i högst sex månader. Det var helt klart att domstolen hade förfarit lagstridigt när den dömdes svaranden för gärningar för vilka åtalsrätten redan hade preskriberats.

Bedömning av tingsdomarens förfarande

I straffrättsligt hänseende bör tingsdomarens

förfarande bedömas i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 § om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Bestämmelsen föreskriver att ”om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaktsamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttagas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med dem, är ringa bedömd som en helhet, ska tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet dömas till varning eller böter.”

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsdomaren när han dömde svaranden för ett preskriberat brott hade brutit mot sin tjänsteplikt av oaktsamhet.

Det bör ytterligare bedömas om gärningen överskrider tröskeln för att vara ringa, så som avses i bestämmelsen.

Varken i lagstiftningen eller i lagens förarbeten har det ställts upp några kriterier för bedömning av vad som avses med ringa. Bedömningen måste därför göras från fall till fall, utgående från generella kriterier. I samband med tjänstebrottsreformen behandlades i lagens förarbeten grunderna för och behovet av en kriminalisering av oaktsamma tjänstebrott. I regeringens proposition (RP 58/1988 rd s. 19) dras gränsen för straffbart förfarande bl.a. på följande sätt: ”... i dagens förhållanden är det inte ändamålsenligt att utsträcka straffbarheten till sådana obetydliga överträdelse av bestämmelser som närmast avser ett visst förfarande och som inte har någon nämnvärd betydelse för skötseln av en tjänst eller för enskilda intressen.”

Av detta kan dras den slutsatsen att det vid bedömningen av frågan om en gärning är obetydlig är skäl att fästa avseende bl.a. vid i hur hög grad gärningsmannen har handlat i strid med tjänsteplikten och i vilken mån gärningen kränker eller äventyrar enskildas intressen. I litteraturen har det fästs avseende vid om felet har orsakat olägenhet eller skada (Rautio, Ilkka: Virkariokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, i verket Rikosoikeus s. 1304–1305, Helsinki 2002). I rättspraxis har det också fästs avseende vid hur allvarligt en gärning äventyrar förtroendet för myndigheternas verksamhet (t.ex. HD 2001:54).

Principiellt är det ett allvarligt fel att döma någon för ett brott för vilket åtalsrätten har preskriberats. Det innebär att ett straff döms ut i en situation där så enligt lagen inte borde ha skett. Den som dömer till straff utan stöd i lag gör sig skyldig till en gärning som riktar sig mot kärnan

i den dömande makten och som är ägnad att allvarligt äventyra förtroendet för rättskipningen.

Vid bedömning av om obetydlighetströskeln har överskridits finns det emellertid skäl att beakta också särdragen i det enskilda fallet, dvs. om det finns omständigheter som innebär att gärningen, trots dess i och för sig allvarliga karaktär, som helhet betraktad måste anses vara ringa i den bemärkelse som avses i strafflagens 40 kap. 10 §.

Svaranden hade hunnit avtjäna det straff som tingsrätten dömt ut innan högsta domstolen rättade felet i domen. Felet hade alltså lett till konkret olägenhet och skada.

Det är dessutom väsentligt att beakta den grad av oaktsamhet som gärningen innebär, för att kunna konstatera om gärningen på denna grund kan anses vara ringa i den bemärkelse som avses i strafflagens 40 kap. 10 §. Det är fråga om att bedöma om underlåtelsen att beakta åtalsrättens preskription av någon anledning under de rådande förhållandena varit på så sätt ursäktlig att den kunde tillmätas betydelse vid den straffrättsliga bedömningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade till denna del att det åtal som domstolen behandlade preskriberades medan tingsdomaren handlade ärendet. Felet hade begåtts vid domstolsbehandling, som i och för sig gällde sedvanliga gärningar. Det var inte fråga om något särskilt omfattande ärende som var svårt att överblicka, även om biträdande justitiekanslern konstaterade att det fanns många åtalpunkter i målet och att den andra dömda svaranden hade skadat sig allvarligt och, på det sätt som tingsdomaren berättat, hade orsakat problem med behandlingen. Detta var utan tvivel ägnat att distrahera ordföranden. Preskriptionstiden hade ändå utan svårigheter kunnat konstateras i handlingarna.

Vid den aktuella tiden var tingsdomaren vid två tillfällen vikarierande avdelningschef, deltog i planeringen av tingsrättens chefsutbildning och var verksam i en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp som hade till uppgift att utarbeta en personalstrategi. Han förväntades sköta dessa uppgifter vid sidan av tingsdomararbetet, vilket hade ökat arbetsbördan och gjort det svårt att sköta alla anhängiga ärenden. Enligt biträdande justitiekanslern kan den ökade arbetsbördan ändå inte anses ha varit så betydande att gärningen på den grunden kunde anses ringa.

Biträdande justitiekanslern konstaterade därför att det inte under förundersökningen hade framkommit grunder på vilka gärningen som helhet betraktad kunde anses vara ringa på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 §.

Bedömning av nämndemännens ansvar

Den lagfarne domaren svarar tillsammans med nämndemännen för tingsrättens dom. Utgångspunkten är att bestämmelserna om det straffrättsliga ansvaret liksom om ansvaret i övrigt ska tillämpas på samma sätt på juristdomaren som på nämndemännen. Det finns inga särskilda bestämmelser i lagen om nämndemännens ansvar. I praktiken har det emellertid ansetts att nämndemännen svarar för denna typ av fel i domstolens beslut endast om preskriptionsfrågan uttryckligen har diskuterats eller om de av någon särskild orsak har haft anledning att uppmärksamma den.

Tingsrätternas nämndemän informeras i regel inte om när en stämning har delgivits. Av det tillgängliga materialet har inte framgått något som skulle ge biträdande justitiekanslern anledning att anse att nämndemännen skulle ha haft ansvarsgrundande skäl att uttryckligen fästa avseende vid frågan om gärningen var preskriberad från straffrättslig synpunkt. Det var därför rättens lagfarne ordförande som ensam ansvarade för felet.

Påföljdsfrågan

På de grunder som anförs ovan ansåg biträdande justitiekanslern att den tingsdomare som var ordförande för rätten av oaktsamhet hade brutit mot sin tjänsteplikt när han inte försäkrade sig om att åtalsrätten för de gärningar som 1.11.2004 tillräknades svaranden i tingsrätten, dvs. olovligt brukande och innehav av eggvapen på allmän plats, inte hade preskriberats. Med beaktande av gärningens negativa konsekvenser och skadlighet samt de övriga omständigheterna i samband med gärningen kan den inte anses vara ringa bedömd som en helhet på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 §.

Biträdande justitiekanslern ansåg därför att tingsdomaren hade handlat på ett sätt som uppfyllde de i strafflagens 40 kap. 10 § angivna rekvisiten för brott mot tjänsteplikten av oaktsamhet.

Det är ytterligare skäl att bedöma om tingsdomarens förfarande, som konstaterats vara ett tjänstebrott, föranledde åtal.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet kan justitiekanslern ge en anmärkning för framtiden ”om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal”. Vid prövningen av om det finns skäl att väcka åtal ger de i 1 kap.

i lagen om rättegång i brottmål nämnda allmänna principerna för åtalseftergift av påföljdsnatur en viss ledning. Justitiekanslern är emellertid inte på samma sätt som allmänna åklagaren formellt bunden vid dessa bestämmelser (beträffande tolkningen av 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet hänvisar biträdande justitiekanslern till sin artikel, Jonkka Jaakko: Laillisuusvalvoja syyttäjänä. Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII Vammala 2003 s. 112–113).

När biträdande justitiekanslern övervägde åtgärderna fäste han särskild uppmärksamhet vid tingsdomarens arbetsbörda vid tidpunkten för gärningen och de faktorer som hade samband med den samt vid vissa särdrag som försvårade behandlingen. Även om dessa omständigheter inte innebar att tingsdomarens förfarande som stred mot tjänsteplikten kunde betraktas som ringa på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 §, är de av betydelse för bedömningen av om det finns skäl att väcka åtal. Biträdande justitiekanslern beaktade också att det till följd av tingsdomarens aktivitet hade nåtts förlikning mellan domaren och den målsägande som lidit skada av hans förfarande och att ersättning betalats för den överlånga samhällstjänsten. Målsäganden hade därför avstått från yrkanden i ärendet. Även om den sistnämnda omständigheten inte kan tillmätas alltför stor betydelse i det aktuella brottmålet, som kränker den allmänna förtroende för rättsvården, är förlikningen inte heller helt betydelselös när skuldfrågan bedöms.

Med beaktande dels av att tingsdomarens gärning inte under rådande omständigheter nödvändigtvis tyder på någon särskilt stor oaktsamhet i skötseln av arbetsuppgifterna och dels att den skada som målsäganden lidit de facto var relativt liten, ansåg biträdande justitiekanslern att en anmärkning var en tillräcklig påföljd.

Biträdande justitiekanslern gav därför tingsdomaren som varit ordförande för rätten en i 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet avsedd anmärkning för hans i beslutet nämnda brott mot tjänsteplikten av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §.

Eftersom beslutet i materiellt hänseende innebär åtalseftergift av påföljdsnatur uppmärksammade biträdande justitiekanslern tingsdomaren på 1 kap. 10 § i lagen om rättegång i brottmål. Detta innebär att om tingsdomaren vill föra avgörandet av skuldfrågan till domstolen ska han inom 30 dagar efter att ha fått del av beslutet skriftligen tillställa justitiekanslersämbetet sitt skriftliga yrkande.

5 Laglighetskontroll 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.

Republikens presidents kanslis ansvarsområde

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om republikens presidents kansli (1382/1995) ska 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 kansli. I berättelsens avsnitt 2 refereras justitiekanslersämbetets listagranskning i anslutning till presidentföredragningen.

Statsrådets kanslis ansvarsområde

Allmänt

Statsrådets kanslis ansvarsområde framgår av 12 § i reglementet för statsrådet (262/2003). Statsrådets kanslis uppgifter framgår av 1 § i statsrådets förordning om statsrådets kansli. Statsrådet gav 4.4.2007 en ny förordning om statsrådets kansli

(393/2007). Förordningen trädde i kraft 1.5.2007. Genom förordningen upphävdes förordningen 12.6.2003 om statsrådets kansli (459/2003). Genom den nya förordningen centraliserades statens ägarstyrning till statsrådets kansli och ändringar gjordes i kansliets organisation. Justitiekanslerns utlåtande om den nya förordningen refereras på s. 26 (11/20/07).

I berättelsens avsnitt 2 refereras också andra utlåtanden som justitiekanslern gett statsrådets kansli.

Utlåtande

Betänkande av en arbetsgrupp för revidering av anvisningarna om statsförvaltningens kommunikation i krissituationer och under undantagsförhållanden

Statsrådets kansli har för avsikt att utfärda nya anvisningar om statsförvaltningens kommunikation i krissituationer och under undantagsförhållande. Anvisningarna ska ersätta de informationsanvisningar för undantagsförhållanden som statsrådets kansli utfärdade år 2003 och det avsnitt i 2002 års informationsrekommendation för statsförvaltningen som gäller specialsituationer och undantagsförhållanden.

I arbetsgruppens betänkande som utformats som anvisningar behandlas framförallt sådana effektiverade kommunikationer som förutsätts vid kriser under normala förhållanden och myndigheternas samarbete i kommunikationsfrågor. Anvisningarna gäller den interna förvaltningen, dess ändamålsenlighet och funktion. Arbetsgruppen föreslår inga nya bestämmelser och betänkandet innehåller få hänvisningar till gällande bestämmelser.

Justitiekansler Jaakko Jonkka anför följande i sitt utlåtande, där han tar ställning endast till de delar av förslaget som gäller kommunikation under krisförhållanden.

Enligt 12 § 3 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) omfattar statsrådets kanslis

ansvarsområde statsrådets kommunikation och samordningen av statsförvaltningens kommunikation. I fråga om statsförvaltningen gäller detta också utvecklingen av kommunikationen. Enligt betänkandet svarar varje ministerium för kommunikationen inom sitt eget verksamhetsområde.

I arbetsgruppens betänkande konstateras helt riktigt vikten av tydliga ledningsförhållanden i krissituationer. Själva betänkandet ger emellertid inte någon klar bild av ansvarsförhållandena i detta avseende. Av anvisningarna bör tydligt framgå vilka ansvarsgränserna är i olika situationer. Utgångspunkten är den gällande lagstiftningen som anger indelningarna i verksamhets- och ansvarsområden på statsrådsnivå. Statsrådets ansvar är visserligen klart reglerat, men det inskränker sig till statsrådets kommunikation och omfattar inte koordinering av ministeriernas och statsförvaltningens kommunikation. I krissituationer under normala förhållanden eliminerar den nuvarande regleringen inte heller specialmyndigheternas roll när det gäller ansvaret för kommunikationen. De samordningsuppgifter som handhas av möten på kanslichefs- och beredskapschefsnivå inverkar inte på ministeriernas ansvar för sitt beslutsfattande och inte heller på kommunikationsansvaret.

Till de delar som betänkandet handlar t.ex. om behovet att förstärka statsrådets ledningscentralers kommunikation samt om utrikesministeriets mediecenter, kunde den konkreta arbetsfördelningen ha behandlats utförligare och dessutom kunde rollfördelningen ha beskrivits på ett tydligt sätt med beaktande av de lagstadgade ansvarsförhållandena. Även om anvisningarna inte kan styra ansvarsfördelningen mellan region-, lokal- eller kommunalmyndigheterna när det gäller kommunikationen, vore det dock informativt att i anvisningarna konstatera hur ansvaret och förpliktelserna är fördelade.

Enligt förslaget bör den språkliga jämlikheten tryggas i kommunikationsmedierna och i kommunikationen på medborgarnivå. Denna klart utformade princip bör på ett övergripande sätt beaktas också när det gäller nödmeddelanden och andra myndighetsmeddelanden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade till slut på ett allmänt plan att det vore bra om anvisningen uttryckligen hänvisade till lagrum som klart anger vilka ärenden som hör till en viss myndighet och å andra sidan vilka ärenden som i större eller mindre utsträckning är administrativa samordnings- eller samarbetsärenden (19/20/07).

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 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 ämbetsåtgärder samt allmän laglighetskontroll och därmed också utrikesministeriet.

Utifrån den årliga statistiken kan den iakttagelsen göras att klagomål som gäller utrikesministeriets ansvarsområde är sällsynta. Uppenbarligen har ministeriets uppgifter en sådan bl.a. utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär att medborgarna mera sällan kommer i beröring med ministeriet eller dess förvaltningsområde. Förr om åren behandlades och avgjordes regelbundet skrivelser i ärenden som gällde beskickningars och konsulats negativa visumbeslut och motiveringarna till besluten samt myndigheternas förfarande i övrigt. Under verksamhetsåret förekom inte heller denna typ av ärenden.

Som en särskild grupp kan nämnas internationella fördrag och regeringens propositioner med element som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna och förutsätter behandling i riksdagen. I fråga om dessa fördrag och propositioner har ministeriet enligt prövning berett justitiekanslern tillfälle att ge utlåtanden. Justitiekanslern har i allmänhet fått ge utlåtanden också om internationella fördrag som förutsätter uppföljning eller periodisk rapportering.

Utlåtanden och framställningar

Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka hänvisar till grundlagens 108 §, dvs. till justitiekanslerns skyldighet att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna övervakning förverkligas huvudsakligen genom avgörande av klagomål över myndigheters förfaranden och genom inspektioner av myndighetsobjekt samt,

i samband med statsrådsövervakningen huvudsakligen genom utlåtanden om lagförslag.

I fråga om de ärenden som avses här hänvisar biträdande justitiekanslern till justitiekanslerns preliminära utlåtande 20.6.2006 om ett betänkande av en arbetsgrupp som behandlat frågan om en nordisk samekonvention.

Vidare konstaterar biträdande justitiekanslern att brott med rasistiska motiv är ett återkommande tema vid inspektionerna av polisinsrättningar. Varje år inspekteras ett tiotal polisinsrättningar, riksomfattande enheter eller polisavdelningar vid länsstyrelserna. Under inspektionerna diskuteras i regel, på basis av skriftligt material som rekviderats på förhand, bl.a. polisens interna laglighetskontroll samt brott med rasistiska motiv (8/20/07).

Genomförande av statsfördrag och tryggnad av republikens presidents behörighet

Gränsöverskenskommelsen mellan Finland och Sverige är ett internationellt fördrag. Statsfördrag sätts i kraft på ett för de fördragslutande staterna bindande sätt i den ordning som staternas konstitution förutsätter. Gränsöverskenskommelsen innehåller bestämmelser som i Finland hör till lagstiftningens område. Enligt grundlagens 93 § 1 mom. leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Enligt grundlagens 94 § 1 mom. krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagens 95 § 1 mom. sätts de bestämmelser i fördrag som hör till området för lagstiftningen i kraft genom lag.

Mellan Finland och Sverige har förts förhandlingar om en ny gränsöverskenskommelse. En ny överenskommelse undertecknades 22.12.2004, men inom regeringen uppnåddes inte enighet om att godkänna överenskommelsen. Därefter har avtalsparterna krävt ändringar och åberopat hinder för att sätta i kraft överenskommelsen. Detta har lett till att statsrådet inte vid presidentfördragningen lagt fram någon proposition om genomförande av överenskommelsen.

Justitiekansler Paavo Nikula konstaterade i sitt svar med anledning av ett klagomål att frågan om hur beslut ska fattas om att inte genomföra ett undertecknat fördrag inte har reglerats närmare. Vid den tidigare behandlingen av ärendet förordades en sådan tolkning av grundlagens 93 § 1 mom. att sådana ärenden ska avgöras av repu-

blikens president i samråd med statsrådet. Det faktum att ärendet skjutits upp av orsaker som har lett till att parterna omförhandlat överenskommelsen har i praktiken visat att den tidigare beredningen inte var lyckad och att beredningen sålunda måste fortsättas. Situationen hade sålunda inte framskridit så långt att man fattat beslut om att genomföra den undertecknade överenskommelsen eller att inte genomföra den på grund av att det inte längre återstod frågor att förhandla om. Enligt justitiekanslerns åsikt är det önskvärt att republikens president informeras om händelsernas gång, för att presidenten ska ha möjlighet att yttra sig om beslutsordningen.

Justitiekanslern har i fråga om beslutsförandet när det gäller statsfördrag uppmärksammat frågan om hur beslutsförandet i sådana fall där en eller flera fördragslutande stater underrättas om att Finland inte tänker genomföra en undertecknad överenskommelse, med beaktande av grundlagens 93 § 1 mom. i praktiken kan utvecklas och säkerställas så att republikens presidents behörighet vid behov vederbörligen beaktas. Justitiekanslern konstaterade att en noggrannare bedömning av ärendet närmast hör till utrikesministeriets ansvarsområde och sände därför ministeriet en kopia av sitt avgörande (324/1/06).

Justitieministeriets ansvarsområde

Allmänt

Till justitiekanslerns uppgifter hör bl.a. att övervaka lagligheten i de allmänna domstolarnas verksamhet både utgående från klagomål och på eget initiativ. Merparten av klagomålen inom justitieministeriets ansvarsområde gällde liksom tidigare år uttryckligen de allmänna domstolarnas verksamhet. Under verksamhetsåret inkom 216 klagomål som helt eller delvis gällde de allmänna domstolarnas verksamhet, vilket var klart fler än föregående år (år 2006 inkom 174 sådana klagomål). Av klagomålen avgjordes 192 under verksamhetsåret (år 2006 avgjordes 182 klagomål). Av de klagomål som avgjordes under verksamhetsåret ledde 11 till åtgärder. I ett ärende som undersöktes på eget initiativ gavs en anmärkning.

Laglighetskontrollen av domstolarna består till stor del av att följa upp vars och ens grundlagsenliga rätt till en rättvis rättegång. Under verksamhetsåret gällde klagomålen ofta uttryckligen frågan om denna grundläggande mänskliga

rättighet också förverkligats i praktiken. Också under verksamhetsåret framgick att det bland klagandena är en ganska allmänt spridd missuppfattning att justitiekanslern t.ex. kan ändra domstolars avgöranden. Faktum är att justitiekanslern varken kan upphäva eller ändra domstolars avgöranden och inte heller i något annat avseende ingripa i ett beslut som domstolarna har fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt. I de avgöranden som för allmänna domstolars vidkommande ledde till åtgärder var det ofta fråga om procedurfel. Också oskäligt långa behandlingstider i tvistemål och dröjsmål med att avfatta domslut ledde till åtgärder.

En särskild kategori utgjordes av de brottsanmälningar mot domare som polisen sände till justitiekanslern för kännedom. I ett sådant fall som var aktuellt under verksamhetsåret gjorde justitiekanslern åtalsprövning efter polisens förundersökning och kom fram till att brottsrekvisitet inte var uppfyllt, men meddelade för kännedom hovrättens ordförande sin uppfattning om domarens felaktiga förfarande.

Mot andra myndigheter inom ministeriets ansvarsområde gjordes betydligt färre klagomål än mot allmänna domstolar. Under året inkom t.ex. 69 klagomål mot åklagarmyndigheter, 45 klagomål mot förvaltningsdomstolar, 25 klagomål mot utsökningsmyndigheter och 16 klagomål mot specialdomstolar. Dessa siffror var i stort sett desamma som föregående år.

Klagomålen mot åklagarmyndigheter gällde huvudsakligen åtalsprövning. I fråga om dessa klagomål ansåg justitiekanslern att det ofta var motiverat att överföra klagomål i andra än tjänstebrottsärenden till riksåklagaren, eftersom denne dels kunde bedöma lagligheten av åklagarens förfarande och dels också vid behov göra ny åtalsprövning. Justitiekanslern kan göra ny åtalsprövning endast i ärenden som hör till hans övervakningsbehörighet. Tre av de klagomål som under verksamhetsåret inkom till justitiekanslern överfördes till riksåklagaren. Under året avgjordes 62 klagomål som gällde åklagare och i ett fall ledde klagomålet till åtgärder. I det fallet var det fråga om att brottet preskriberats medan åtalsprövningen pågick, vilket ledde till att häradåklagaren gavs en anmärkning.

Två klagomål mot förvaltningsdomstolar ledde under verksamhetsåret till åtgärder. I dessa ärenden var det fråga om förvaltningsdomstolens förfarande vid delgivning och hörande av parter. Av de avgöranden som gällde myndigheter inom ministeriets ansvarsområde ledde dessutom bl.a. ett klagomål mot utsökningsmyndigheter och ett

klagomål mot fängvårdsmyndigheter till åtgärder.

Under verksamhetsåret gjordes färre inspektioner än vanligt inom ministeriets ansvarsområde. Orsaken var att biträdande justitiekanslern, som huvudsakligen ansvarar för inspektionsverksamheten, efter att justitiekanslern insjuknat i början av verksamhetsåret skötte uppgifterna som justitiekansler och därför inte kunde genomföra det planerade inspektionsprogrammet.

Biträdande justitiekanslern inspekterade under verksamhetsåret åklagaravdelningen vid Seinäjoki häradsämbete. Inspektionen föranledde inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. I samband med inspektionen av åklagaravdelningen beslöt biträdande justitiekanslern till följd av de iakttagelser som gjordes under inspektionen på eget initiativ undersöka lagligheten av motiveringarna till vissa förundersökningsbeslut som fattats av en häradsåklagare i egenskap av undersökningsledare (avgörandet refereras närmare på s. 111).

Utlåtanden och framställningar

Rättsmedelsarbetsgruppens betänkande om rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2006: 21) inklusive ett förslag till proposition med förslag till lagstiftning om rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång.

I betänkandet föreslås bestämmelser om rättsmedel som en part kan använda för att förhindra eller få gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka ansåg att arbetsgruppens förslag till nya bestämmelser om dröjsmålsklagan och ersättningssystem var motiverade och han understödde därför arbetsgruppens förslag till bestämmelser om saken.

Enligt 2 § 2 mom. 1 mening i lagförslaget om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ska lagen inte tillämpas på ärenden som inte ännu behandlas i domstol eller i något annat rättskipningsorgan. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen nämns som exempel besvärinstanser av nämndetyp. Lagen ska enligt momentets andra mening emellertid tillämpas på brottmål där "förundersökningen har avslutats utan att åtal väckts".

Den sistnämnda meningen torde avse brottmål där förundersökningen har avslutats men som inte

ännu har överförts till domstol. Lagen ska enligt förslaget sålunda tillämpas då undersökningsledaren har beslutat eller åklagaren förordnat att förundersökningen ska avslutas, då åklagaren efter avslutad förundersökning har beslutat att inte väcka åtal, då ärendet efter att förundersökningen är klar har överförts till åklagaren för åtalsprövning men denna inte ännu avslutats eller då ärendet har avgjorts i strafforderförfarande.

Om lagens tillämpningsområde sålunda omfattar alla brottmål där förundersökningen har avslutats är tillägget ”utan att åtal väckts” överflödigt och endast ägnat att ge utrymme för tolkning t.ex. av frågan om ärenden som är föremål för åtalsprövning omfattas av gottgörelseförfarandet. I den mån som meningen avser någonting annat borde detta motiveras och uttrycket eventuellt också preciseras.

Om man i 2 mom. andra meningen av en eller annan orsak ytterligare vill upprepa det som redan konstaterats i den första meningen, dvs. att ärendet inte har överförts till en domstol för behandling, kunde en mera entydig ordalydelse än den föreslagna vara t.ex.: ”Lagen tillämpas likväl på brottmål där åtal inte har väckts men förundersökningen avslutats.”

Enligt lagförslagets 12 § 3 mom. ska en ansökan om gottgörelse göras inom tre månader efter att det beslut som getts i ärendet har vunnit laga kraft. Eftersom förundersökningsbeslut och beslut om att inte väcka åtal inte vinner laga kraft ska någon tidsfrist inte bestämmas i situationer där gottgörelseansökan gäller ett sådant ovan nämnt brottmål som avses i 2 § 2 mom. andra meningen. Av motiveringen framgår inte varför det inte ansetts nödvändigt att bestämma en tidsfrist för ansökan om gottgörelse i ärenden av det nämnda slaget, medan en tidsfrist dock föreslås i fråga om andra ärenden.

Enligt lagförslagets 28 § kan ansökan om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång lämnas in i det fall att rättegången eller förundersökningen enligt lagen har avslutats högst sex månader före lagens ikraftträdande och ett överklagande i ärendet inte är under behandling i människorättsdomstolen. Enligt arbetsgruppens motivering ska möjligheten att ansökan om gottgörelse begränsas till sådana rättegångar eller vid förundersökning avslutade ärenden som på det sätt som avses i lagen har avslutats högst sex månader innan lagen trätt i kraft. I fråga om ärenden i vilka åklagaren inte väckt åtal leder bestämmelsen om avslutande av förundersökningen till den i förhållande till övriga ärenden inom lagens tillämpningsområde inkonsekventa situationen att gottgörelseförfar-

andet inte omfattar brottmål där åklagaren har beslutat att inte väcka åtal högst sex månader innan lagen trätt i kraft men där förundersökningen har blivit klar över sex månader innan lagen trätt i kraft.

Enligt lagförslagets 15 § 1 mom. 1 punkten kan gottgörelsenämnden avvisa en ansökan utan prövning om det dröjsmål som avses i ansökan inte hör till lagens tillämpningsområde enligt 2 §. I motiveringen till bestämmelsen konstateras att en ansökan som avses i lagrummet till sin typ ”närmast kan vara en sådan klagomålsskrivelse som hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet”. Eftersom förvaltningslagen enligt förslaget ska tillämpas på gottgörelsenämndens verksamhet ska gottgörelsenämnden enligt motiveringstexten överföra ärenden av klagomålstyp till ”vederbörande myndighet” för behandling.

Av den omständigheten att ansökan gäller gottgörelse i pengar kan man enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte direkt dra slutsatsen att sökanden vill rikta ett klagomål till laglighetsövervakaren. Sökanden ska dessutom ha rätt att själv välja om han vill rikta sitt klagomål till justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan det åtminstone i vissa fall, i stället för att vända sig till laglighetsövervakarna med anledning av att gottgörelseansökningar inte tagits upp till prövning, snarare vara skäl att exempelvis i meddelandet om att ärendet inte tas upp till prövning informera sökanden om möjligheten att hänskjuta frågan om myndighetsverksamhetens laglighet och förverkligandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna till justitiekanslern eller justitieombudsmannen.

Enligt förslaget till 28 kap. 5 § 2 mom. 3 punkten i rättegångsbalken kan en högre rättsinstans när den godkänner ett sådant klagomål som avses i kapitlet ge ett förordnade om domstolens sammansättning. Enligt motiveringstexten skulle detta bl.a. innebära att den högre instansen kan förordna att en domare inte under en viss tid tilldelas nya ärenden. Biträdande justitiekanslern konstaterar att denna i motiveringstexten nämnda möjligheten är överraskande i förhållande till den föreslagna bestämmelsens ordalydelse.

Enligt den nämnda paragrafens 2 mom. 4 punkten kan hovrätten förordna att en ledamot, assessor eller fiskal vid hovrätten behandlar ett ärende som har inletts i tingsrätten. Enligt motiveringstexten ska den som förordnas till uppdraget vara ordinarie innehavare av en assessors- eller fiskaltjänst. Kravet framgå inte direkt av den föreslagna bestämmelsen. Motiveringstexten ger

inte heller något svar på frågan om den ledamot som förordnas att handlägga ärendet ska vara en ordinarie tjänsteinnehavare i det fall att han inte är föredragande vid hovrätten (3/20/07).

Betänkande av arbetsgruppen för förkortning av rättegångens helhetslängd

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka gav ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen som utrett frågan om förkortning av rättegångens helhetslängd (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2007:2). Han hade ingenting att anmärka mot förslagen i arbetsgruppens betänkande. Som en allmän iakttagelse inom ramen för laglighetskontrollen konstaterade biträdande justitiekanslern att orsaken till en lång behandlingstid ofta är att flera dröjsmål uppkommit i olika skeden av processen. Av denna anledning ansåg han det vara viktigt att uppmärksamma t.ex. koordineringen av samarbetet mellan polis och åklagare i olika skeden av straffprocessen (18/20/07).

Betänkande av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka konstaterade till att börja med att bestämmelserna om strafforderförfarande och ordningsbotsförfarandet har trätt i kraft vid olika tidpunkter och att deras inbördes förhållande knappast alls har dryftats. Det finns sålunda omotiverade skillnader mellan förfarandena. Arbetsgruppen konstaterade i sitt betänkande att en målsättning var att i fråga om de summariska processförfarandena hitta rätt balans mellan å ena sidan rättssäkerhetssynpunkterna och å andra sidan ett effektivt utnyttjande av resurserna. Biträdande justitiekanslern kunde omfatta denna målsättning.

Arbetsgruppens förslag innebär att åklagarnas befogenheter att i ett förfarande som motsvarar strafforderförfarandet förordna om bötesstraff och förverkandepåföljder i stor utsträckning kommer att överföras på övervakande tjänstemän. I betänkandet konstaterades sålunda att även om man inte i detta sammanhang utökar andelen brottmål som hänförs till den domsrätt som utövas utanför domstolarna, måste särskild uppmärksamhet ägnas den misstänktes rättssä-

kerhet. Biträdande justitiekanslern är av samma åsikt. Eftersom de rättsliga avgörandena i relativt stor utsträckning skulle överföras från åklagare med juristutbildning till tjänstemän som i allmänhet inte har sådan utbildning, är det skäl att ägna den misstänktes rättssäkerhet särskild uppmärksamhet.

I betänkandet föreslås vissa arrangemang som syftar till att förbättra den misstänktes rättssäkerhet. Det viktigaste kravet i detta avseende kan anses vara att den misstänkte ska samtycka till att ärendet behandlas och avgörs i ett sådant förfarande som avses i den föreslagna lagen om bötes- och ordningsbotsförfarande. Både i ordningsbotsförfarande och i strafforderförfarande ska den misstänkte uttryckligen motsätta sig ordningsbotsföreläggandet eller straffyrkandet om han vill få ärendet behandlat i domstol. Den föreslagna bestämmelsen om den misstänktes samtycke kan därför med fog anses vara ett arrangemang som förbättrar rättssäkerheten.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan det emellertid anses vara problematiskt att ett återkallande av samtycket enligt förslaget inte hindrar att ärendet behandlas och avgörs i enlighet med den föreslagna lagen, i synnerhet som ändring i bötesföreläggande, ordningsbotsföreläggande och åklagares bötesföreläggande inte får sökas genom besvär. Situationen på brottsplatsen kan av en eller annan orsak vara av den arten att den misstänkte gav sitt samtycke i ett sådant sinnestillstånd att det väl kan motiveras att han ges möjlighet att återta samtycket. I betänkandets motivering nämns visserligen vissa problem i detta avseende, men i de föreslagna bestämmelserna har man enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte i tillräckligt hög grad beaktat de rättssäkerhetsproblem som kan förekomma i dessa situationer.

Arbetsgruppen konstaterar att det i enlighet med legalitetsprincipen är skäl att i lag ta in bestämmelser om ordningsbotsföreselser och att främja en jämlik behandling av dem som gjort sig skyldiga till dessa brott genom att föreskriva om ordningsbot som det enda straffet för ordningsbotsföreselser. Till denna del har biträdande justitiekanslern ingenting att anmärka på ett allmänt plan. Han anser det emellertid vara problematiskt att arbetsgruppen inte föreslår någon ändring av 8 kap. 11 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål. Om momentet inte ändras skulle detta enligt biträdande justitiekanslerns åsikt innebära att tingsrätten inte över huvud taget enligt lagrummet i fråga kan undersöka och avgöra ordningsbotsärenden trots svaran-

dens utevaro, eftersom det inte föreskrivs i lagen att svaranden i ett sådant fall kan dömas till ordningsbot. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt finns det ingen anledning att i ordningsbotsärenden utesluta möjligheten till behandling i enlighet med den nämnda lagens 8 kap. 11 § 1 mom. Han anser sålunda det vara skäl att vid den fortsatta beredningen uppmärksamma denna fråga t.ex. genom att till lagens 8 kap. 11 § 1 mom. foga ett omnämnande om att också ordningsbot kan dömas ut om förutsättningarna är uppfyllda (15/20/07).

Avgöranden

Domstolar

Den straffrättsliga legalitetsprincipen och den åtalades rätt att bli informerad om åtalet

Tingsrätten hade med stöd av ordningslagens 9 § 2 mom. och 17 § 2 mom. dömt svaranden till bötesstraff för brott mot bestämmelserna om farliga föremål. Enligt domen hade svaranden gjort sig skyldig till brott genom att olagligt i landet föra in en teleskopbatong.

Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom på ansökan av biträdande justitiekanslern eftersom det inte var straffbart att föra in en teleskopbatong i landet. Enligt högsta domstolen var det uppenbart att tingsrättens avgörande var baserat på en oriktig tillämpning av lagen.

Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka den notaries förfarande som varit ordförande för tingsrätten.

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. Biträdande justitiekanslern konstaterade att notarien brutit mot den straffrättsliga legalitetsprincipen som framgår av den nämnda grundlagsbestämmelsen.

Svaranden hade stämts in för att svara på ett straffyrkande enligt vilket han olagligen hade innehaft en teleskopbatong. Notarien hade i svarandens utevaro dömt denne på basis av en gärningsbeskrivning som i rättsligt hänseende var en annan än den som han stämts in för.

Enligt artikel 6.3 i Europarådets människorättskonvention hör det till den åtalades minimirättigheter att bli underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en rättegång där svaranden inte har getts tillfälle att till sitt försvar yttra sig om bl.a. den rättsliga bedömningen av de fakta som en fällande dom baseras på strider mot den kontradiktoriska principen. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att tingsrättens förfarande i ärendet stred mot artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention och mot grundlagens 21 § om en rättvis rättegång.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att notarien i egenskap av tingsrättens ordförande hade dömt svaranden för en gärning som inte var straffbar när den begicks och att svaranden som inte varit närvarande vid huvudförhandlingen inte hade underrättats om gärningsbeskrivningen. På de grunder som nämndes i beslutet ansågs förfarandet emellertid inte i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 § utgöra brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Biträdande justitiekanslern gav därför notarien anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Se även s. 56 (10/50/06, JJ).

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

Tingsrätten och hovrätten hade i sina domar tillräknat svaranden att denne hade undertecknat ett bristfälligt matchprotokoll och därmed förfalskat ett bevismedel och även använt det. I protokollet saknades en uppgift om en spelare som deltagit i en fotbollsmatch. Tingsrätten och hovrätten dömde svaranden till bötesstraff för lindrig förfalskning.

Enligt strafflagens 33 kap. 6 § 2 mom. är ett bevismedel falskt, om det använt som bevis är ägnat att ge en vilseledande bild av sitt ursprung eller utställarens identitet. Enligt bestämmelsens förarbeten är avsikten med bestämmelsen att fastställa den i rättsvetenskapen och praxis vedertagna uppfattningen att en förfalskning av ett bevismedel innebär att det har framförts en lögn om dess riktighet och inte att bevisemat är osant.

Tingsrätten och hovrätten hade i sina domar gett strafflagsbestämmelsen en innebörd som avvek från lagberedningshandlingarna, rättspraxis och den juridiska litteraturen. Bestämmelsens ordalydelse lämnade inget egentligt utrymme för tolkning.

Enligt grundlagens 8 § 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. Denna straffrättsliga legalitetsprincip inbegriper ett förbud mot att till den åtalades nackdel tillämpa brottsrekvisit och

straffbestämmelser på ett sätt som går längre än deras ordalydelse.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att tingsrätten och hovrätten i sin tillämpning av strafflagsbestämmelsen entydigt hade gått utanför de möjliga tolkningsalternativen och sålunda åsidosatt den straffrättsliga legalitetsprincipen sådana den framgår av grundlagen. Vid bedömningen av fallet var det sålunda fråga om hur fallet skulle bedömas från laglighetskontrollens synpunkt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den viktigaste kontrollformen, dvs. besvärssystemet är en integrerad del av domsmakten. Den externa laglighetskontrollen endast kompletterar besvärssystemet. Denna omständighet får en accentuerad betydelse när det är fråga om oberoende domstolars verksamhet.

I det aktuella fallet hade högsta domstolen upphävt de lägre instansernas domar i nämnda avseende och förkastat åtalet för lindrig förfalskning. Av högsta domstolens avgörande framgår att den gjort bedömningen att tingsrättens och hovrättens lagtolkning var ohållbar i rättsligt hänseende. Högsta domstolen rättade till detta förhållande i enlighet med rättsordningen och fastställde den korrekta tolkningen av lagrummet i fråga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att av denna anledning och med beaktande av att det i domstolspraxis eventuellt rätt oklarhet om den rätta tolkningen av det i lagen använda begreppet falskt bevismedel, hade han i egenskap av laglighetsövervakare inte anledning att vidta andra åtgärder i ärendet än att han för kännedom meddelade tingsrätten och hovrätten samt dem som deltagit i avgörandet av ärendet sin uppfattning om saken. Se även s. 56 (613/1/05, JJ).

En förvaltningsdomstols informationsförfarande

Klaganden bad justitiekanslern pröva en förvaltningsdomstols förfarande. Förvaltningsdomstolen hade redan 17.2.2005 informerat en journalist om ett beslut om verkställighetsförbud som domstolen 18.2.2005 skulle ge med anledning av besvär över bygglov. Informationen om beslutet hade publicerats i en dagstidning 18.2.2005. Klaganden som var part i ärendet hade inte informerats om beslutet innan det publicerades i tidningen.

En föredragande vid förvaltningsdomstolen uppgav i sin utredning att han 17.2.2005 blivit uppringd av en journalist och på dennes förfrå-

gan låtit förstå att förvaltningsdomstolen förbjudit verkställigheten av beslutet. Liggarexemplaret hade då redan undertecknats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att det var fråga om ett beslut om verkställighetsförbud i ett tillståndsärende och att på beslutet skulle tillämpas markanvändnings- och bygglagens 198 § 2 mom. Enligt bestämmelsen meddelas beslut efter anslag. Enligt markanvändnings- och bygglagens 198 § 3 mom. ska den som saken gäller anses ha fått del av beslutet när det meddelades, dvs. i detta fall 18.2.2005. Beslutet blev sålunda inte offentligt i och med att liggarexemplaret undertecknades 17.2.2005. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att förvaltningsdomstolens föredragande i detta ärende inte hade handlat i enlighet med 6 § 1 mom. 7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och inte heller i enlighet med 31 § i förvaltningsdomstolens arbetsordning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför föredraganden på att ett beslut blir offentligt när det har givits samt på att parterna är de första som ska underrättas om beslutet (177/1/05, NW).

Dröjsmål med att avfatta en dom

En dom som tingsrätten avkunnat i ett brottmål hade efter parternas missnöjesanmälan tillställts deras rättegångsbiträde först sju veckor efter att den avkunnats. Orsaken till dröjsmålet var att den tingsdomare som varit ordförande inte hade färdigställt domshandlingarna i ärendet. Rättegångsbiträdet måste därför två gånger ansöka om förlängning av besvärstiden.

Enligt lagen om rättegång i brottmål ska en kopia av tingsrättens dom, räknat från den dag då domen avkunnades eller meddelades, finnas tillgänglig för parterna inom två veckor, om missnöje har anmälts i saken. Orsaken till bestämmelsen är att den som vill överklaga domen ofta behöver domen för att kunna upprätta sin besvärsskrivelse.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på skyldigheten att avfatta domen inom den i lagen angivna fristen (421/1/06, JJ).

En tingsrätts förfarande i ett beslagsärende

Polisen hade tagit i beslag egendom som tillhörde klaganden. En dryg vecka efter beslagsbeslutet yrkade klaganden i enlighet med tvångs-

medelslagens 4 kap. 13 § att beslaget skulle hävas. Tingsrätten förkastade ansökan och förordnade att beslaget skulle bestå. Klaganden yrkade senare i sin ansökan till tingsrätten att beslaget skulle upphävas i enlighet med tvångsmedelslagens 4 kap. 11 § 2 mom., med motiveringen att beslaget hade varat i över fyra månader och någon begäran om att förlänga tiden för väckande av åtal inte hade gjorts. Tingsrätten godkände klagandens ansökan och förordnade att beslaget skulle hävas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i det aktuella fallet var utrett att eftersom den i tvångsmedelslagens 4 kap. 11 § 2 mom. angivna fristen för väckande av åtal inte förlängts, hade fristen gått ut ca tre veckor innan klaganden ansökte om hävning av beslaget med stöd av den nämnda bestämmelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att ett beslag ska hävas när de i tvångsmedelslagens 4 kap. 11 § nämnda förutsättningarna är uppfyllda. Av den nämnda paragrafen följer uttryckligen skyldighet att häva beslaget, eftersom detta inte förfaller av sig själv. Ett särskilt beslut krävs för hävning av beslaget. Beslaget hävs inte heller enbart på yrkande av den som saken gäller. När förutsättningarna är uppfyllda ska beslaget hävas på tjänstens vägnar.

Den tingsdomare som behandlat ärendet medgav i sin utredning att beslaget i det aktuella fallet hade överskridit den i lag tillåtna tiden. Han ansåg att orsaken till det skedda var bristande uppföljning.

Behörig myndighet är skyldig att häva beslag om inte åtal för det brott som har föranlett beslaget väcks inom fyra månader efter att föremålet togs i beslag och om inte domstolen har förlängt den nämnda fristen. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt handlade tingsrätten sålunda inte korrekt då den vidtog åtgärder för att häva beslaget först med anledning av klagandens ansökan och dessutom med beaktande av den omständigheten att ansökan gjordes ca tre veckor efter att den fyra månaders fristen hade gått ut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att iaktta tvångsmedelslagens 4 kap. 11 § 2 mom. (147/1/05, JJ).

En fastighet belades med kvarstad

Tingsrätten beslöt att belägga klagandens egendom med kvarstad med stöd av tvångsmedelslagens 3 kap. 1 § till ett belopp som motsvarande det i beslutet om säkringsåtgärden angivna

beloppet. En biträdande utmätningsman hade med stöd av beslutet belagt bl.a. klagandens fastighet med kvarstad.

Klaganden överklagade biträdande utmätningsmannens verkställighetsbeslut med en begäran om att beslutet om att belägga fastigheten med kvarstad skulle upphävas. Tingsrätten förkastade yrkandet. Den ansåg att beslutet var lagligt och att det inte fanns skäl att upphäva det i fråga om fastigheten.

Enligt tvångsmedelslagens 3 kap. 1 § 2 mom. kan endast lös egendom beläggas med kvarstad. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det nämnda verkställighetsbeslutet och tingsrättens beslut med anledning av överklagandet inte var grundade på lag. Han uppmärksammade biträdande utmätningsmannen och tingsdomaren som avgjort överklagandet av utskökningsbeslutet på att kvarstad enligt tvångsmedelslagens 3 kap. inte kan gälla fast egendom.

Tingsdomaren som avgjort överklagandet kritiserade i sin utredning det verkställda beslutet om säkringsåtgärden för att det inte framgick av det att kvarstaden avsåg endast lös egendom. Eftersom det enligt lagen är självklart att kvarstad inte kan avse fast egendom hade den tingsdomare som fattade beslutet om säkringsåtgärden inte handlat i strid med lag.

Den felaktiga verkställigheten hade sannolikt kunnat undvikas ifall tingsrättens beslut om säkringsåtgärden hade varit mera detaljerat i detta avseende. Den tingsdomare som fattat beslutet uppgav att av blankettunderlaget för kvarstadsbeslut i tingsrätternas ärendehanteringssystem inte framgår att säkringsåtgärden avser endast lös egendom. Biträdande justitiekanslern sände en kopia av sitt beslut för kännedom till justitieministeriet i det syftet att ministeriet för undvika av denna typ av verkställighetsfel i beslut om säkringsåtgärder ska överväga att ändra det nämnda blankettunderlaget i ärendehanteringssystemet så att där uttryckligen nämns att tingsrättens beslut om kvarstad avser lös egendom (75/1/07, JJ).

Behandlingen av yrkande om upphävande av besöksförbud

Tingsrätten hade meddelat en person besöksförbud och sänt dennes yrkande om upphävande av besöksförbudet till hovrätten, där tingsrätten antog att överklagandet av besöksförbudet behandlades. Tingsrätten hade inte diariefört ärendet och inte heller fattat något skriftligt beslut om överföringen.

I hovrättens registratorskontor hade man antagit att yrkandet hörde samman med de ansökningshandlingar som gällde besvärstillstånd i det redan avgjorda besöksförbudsärendet och sålunda sänt yrkandet till högsta domstolen. Därifrån hade yrkandet sänts tillbaka till tingsrätten där ärendet började behandlas en och en halv vecka efter att yrkandet returnerats och begäran om avgörande av besöksförbudsärendet inkommit.

Följden var att den person som yrkat på upphävande av besöksförbudet inte fick sitt ärende behandlat i domstol så snabbt som lagen förutsätter när det gäller besöksförbudsärenden.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut tingsrätten på att ett rättskipningsärende som inkommer till tingsrätten för avgörande ska diariieföras utan dröjsmål, på att ett skriftligt beslut ska fattas om överföring av ärendet till en annan domstol och på att ärendet kan överföras endast under de förutsättningar som anges i lagen. Han meddelade dessutom tingsrätten sin uppfattning att då den gjorde bedömningen att överklagandet i besöksförbudsärendet hade rättslig relevans för behandlingen av yrkandet om att beslutet skulle upphävas, borde den ha förväntat sig om att ärendet var anhängigt. Justitiekanslern meddelade dessutom hovrätten sin uppfattning att hovrättens registratorskontor borde ha vidarebefordrat tingsrättens yrkande till hovrätten för behandling som ett rättskipningsärende (1114/1/06, JJ).

Oskäligt lång behandlingstid i ett tvistemål

Klaganden kritiserade en domstols oskäligt långa behandlingstid i ett tvistemål. Tingsrätten hade börjat behandla tvistemålet år 1994, då klaganden som svarande hade delgetts stämningen. Behandlingen hade följande år avbrutits medan ett brottmål behandlades. Behandlingen av tvistemålet fortsatte år 2001 och tingsrätten gav sitt beslut 2006. Behandlingen av ärendet pågick fortfarande i hovrätten.

Enligt tingsrättens utredning var huvudorsaken till den långa behandlingstiden av tvistemålet att ärendet hade lämnats vilande i väntan på att brottmålet avgjordes. Att domarna som behandlade ärendet bytts ut hade avsevärt förlängt behandlingstiden. Enligt utredningen var det fråga om ett synnerligen invecklat och omfattande ärendekomplex.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ärendet för klagandens vidkommande redan hade behandlats i över 12 år vid tidpunkten för klagomålet. I ärendet hade inte framkommit att

klaganden t.ex. genom sina egna åtgärder skulle ha bidragit till den långa behandlingstiden. Den omständigheten att det var fråga om ett synnerligen omfattande tvistemål förklarade i någon mån den långa behandlingstiden i fråga om den period då ärendet aktivt hade behandlats i domstolen, men detta var enligt justitiekanslerns åsikt ingen från rättslig synpunkt hållbar grund för den långa sammanlagda behandlingstiden. Med beaktande av det omfattande ärendekomplexet och de övriga omständigheter som tingsrätten nämnde i sin utredning ansåg justitiekanslern emellertid att dröjsmålet med behandlingen inte hade berott på någon enskild domarens förfarande eller försummelser. Justitiekanslern ansåg därför att det inte fanns rättsliga grunder att kritisera någon av de domare som behandlat ärendet.

Justitiekanslern ansåg det vara uppenbart att behandlingstiden i det tvistemål som avsågs i klagomålet överskred den enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen skäliga tiden. Han meddelade för kännedom tingsrätten och justitieministeriet sina synpunkter som framgår ovan. Se även s. 57 (754/1/06, JJ).

Överklagande av utsökningsbeslut

Klaganden hade sänt en skrivelse till tingsrätten där det hade registrerats att den inkommit. Klaganden bad tingsrätten vidarebefordra skrivelsen till häradsämbetet för behandling som utsökningsbesvär. I samband med utredningen av ärendet kunde man i tingsrätten hitta varken klagandens ursprungliga skrivelse eller en kopia av den. Tingsrätten hade inte betraktat skrivelsen som utsökningsbesvär och den hade därför inte sänts till utmätningsmannens kansli. Justitiekanslern ansåg att tingsrättens fel var allvarligt, både med tanke på domstolskundernas rättssäkerhet och med beaktande av förtroendet för rättsordningen. Enligt vad som framkommit av utredningen kunde ingen enskild tjänsteman beskyllas för felet. Justitiekanslern uppmärksammade därför tingsrätten och dess lagman på vikten av att inkommande skrivelser behandlas korrekt och omsorgsfullt samt på att innehållet i och syftet med skrivelser som inkommer till tingsrätten i alla situationer utreds omsorgsfullt (963/1/05, JJ).

En tingsrätt gav felaktig besväransvisning

En tingsdomare hade i december 2002 meddelat ett beslut om interimistiskt besöksförbud.

I beslutet konstaterades att det kunde överklagas till hovrätten.

Vid beslutstidpunkten var det i enlighet med rättegångsbalkens 25 kap. 1 § 3 mom. förbjudet att söka ändring i beslut om interimistiskt besöksförbud. Enligt bestämmelsen får i en tingsrätts avgöranden under rättegång sökas ändring genom besvär endast om detta är uttryckligen tillåtet. I lagen om besöksförbud har sedermera intagits ett uttryckligt förbud mot att söka ändring i beslut om interimistiskt besöksförbud.

Tingsdomaren medgav i sin utredning att han gett en felaktig besväransvisning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är viktigt att domstolen ger korrekta besväransvisningar. Parterna måste kunna lita på att de har möjlighet att söka ändring på det sätt som framgår av tingsrättens beslut. I det aktuella fallet hade tingsdomaren i sitt beslut om interimistiskt besöksförbud felaktigt konstaterat att beslutet kunde överklagas genom besvär till hovrätten, trots att det enligt lag inte var möjligt att söka ändring i beslutet. Ingenting tydde på att den felaktiga besväransvisningen hade lett till rättsförluster och felet hade av allt att döma skett av ouppmärksamhet. Justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att till beslut om interimistiskt besöksförbud foga korrekta besväransvisningar (318/1/05, JJ).

En tingsrätts förfarande när den avgjorde ett brottsbaserat skadeståndsyrkande

Tingsrätten hade ålagt svaranden i ett brottmål att till en målsägande i ersättning för sveda och värk som orsakats genom misshandel betala 200 euro som den ansåg vara ett skäligt belopp, trots att svaranden medgivit att målsägandens krav på 300 euro var berättigat både till grunden och beloppet. Tingsrätten motiverade sitt avgörande med att den hade beaktat vad målsäganden berättat om några dagars smärtor.

Brottsbaserade privaträttsliga yrkanden är dispositiva. På dem tillämpas sålunda dispositionsprincipen som innebär att domstolen inte får ge en part rättsskydd utöver det som parten yrkat.

Enligt utredningen hade tingsrätten i det aktuella fallet inte bedömt skadan på ett sätt som avvek från vad svaranden medgivit, utan den hade jämkat ersättningsbeloppet. Svaranden som medgivit målsägandens ersättningsyrkande hade emellertid inte krävt jämkning av ersättningen och inte heller ifrågasatt den sveda och

värk som åsamkats målsäganden och som föranledde tingsrätten att sänka ersättningen. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att tingsrätten i ärendet handlat i strid med rättegångsbalkens 24 kap. 3 § 2 mom. då den grundade sitt avgörande på en omständighet som svaranden inte hade åberopat.

Målsäganden hade på grund av den dispositionsprincip som gäller i skadeståndsärenden inte på eget initiativ tagit ställning till frågan om det fanns någon grund för att jämka ersättningsbeloppet. Enligt utredningen hade tingsdomaren som varit ordförande vid rättegången uppenbarligen inte under huvudförhandlingen nämnt möjligheten att tingsrätten i undantagsfall på eget initiativ kunde jämka skadeståndet. Målsäganden hade sålunda inte getts möjlighet att yttra sig om saken.

Rätten att bli hörd är enligt grundlagens 21 § 2 mom. en garanti för en rättvis rättegång. Justitiekanslern anser det vara viktigt att parterna i en rättegång ges möjlighet att uttala sig om avvikande lagtillämpning av det slag som det här är frågan om. Ett förfarande som innebär att tingsrättens överraskande på tjänstens vägnar jämkar ett skadestånd, utan att ge parterna tillfälle att yttra sig om förfarandet, leder i praktiken till en sådan oändamålsenlig situation att målsäganden som yrkat på ersättning alltid för säkerhets skull, trots svarandens medgivande, på eget initiativ måste påvisa för tingsrätten att det inte finns grunder för jämkning.

Av domsmotiveringen framgår inte på vilken grund tingsrätten bedömt att den på tjänstens vägnar kunde jämka ersättningsbeloppet och inte heller på vilken bestämmelse eller annan rättsnorm jämkningen baserades. Av motiveringen framgår inte tydligt ens att det varit fråga om någon jämkning av ersättningen och tingsrätten hade i sin dom inte heller konstaterat att jämkningen baserats på normalt skadeståndsansvar, dvs. på full ersättning.

Till de ovan nämnda garantierna för en rättvis rättegång hör också rätten att få ett motiverat beslut i sitt ärende. Enligt lagen ska det framgå av domsmotiveringen vilka omständigheter och rättsliga slutsatser avgörandet baseras på.

Tingsrätten hade i det aktuella fallet inte motiverat sitt skadeståndavgörande tillräckligt utförligt med beaktande av att den utan motivering hade avvikit från både den för parterna gällande dispositionsprincipen och från principen om full ersättning, som i rättspraxis är huvudregeln när det är fråga om uppsåtligt orsakad skada. Av beslutsmotiveringen framgick inte så som lagen

försätter vilka rättsliga slutsatser beslutet baserats på.

Justitiekanslern uppmärksamgjorde tingsdomaren som varit ordförande när ärendet behandlades på vikten av att beakta dispositionsprincipen i avgöranden som gäller brottsbaserade ersättningsyrkanden, på vikten av att i samband med den materiella processledningen beakta principen att parterna ska höras samt på skyldigheten att i domsmotiveringar uppge de rättsliga slutsatser som lett till avgörandet. Han meddelade för kännedom också de nämndemän som deltagit i avgörandet av ärendet sin uppfattning om vikten av att beakta principen om parternas dispositionsrätt. Se även s. 57 (1228/1/06, JJ).

Vikten av att myndigheter besvarar brev

Tingsrätten hade sänt klaganden handlingar som klaganden hade beställt. Klaganden hade därefter i samma ärende sänt tingsrätten två brev där han bl.a. bad tingsrätten svara på ett antal frågor. Tingsrätten hade inte besvarat dessa nya brev.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade på ett allmänt plan att rätten att få svar på brev till myndigheter kan härledas från grundlagens 21 § och principen om en god förvaltning. Enligt huvudregeln ska myndigheterna inom skälig tid besvara sakliga brev som riktats till dem. Svaret beror på brevvets innehåll i det enskilda fallet. Myndigheten kan också svara att brevet inte föranleder ytterligare åtgärder. Om ett svar redan har givits i samma ärende och ingenting nytt framkommer kan svaret bestå endast av att detta konstateras. Ett svar måste i så fall ges, i synnerhet om brevskrivaren förefaller anse att han lägger fram nya fakta i ärendet. Det är på det hela taget viktigt att brevskrivaren inte lämnas i ovisshet om vad som skett med hans brev hos myndigheten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade bl.a. att det i det aktuella fallet var uppenbart att klaganden hade lämnats i ovisshet om hur tingsrätten hade behandlat hans nya brev i samma ärende. Det var å andra sidan inte helt klart vad det var fråga om för brev och vad de innehöll i sak. Trots detta och trots att tingsrätten i sin utredning ansåg att det material som den redan sänt klaganden i sak uppfyllde klagandens beställning, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare efter en helhetsbedömning av ärendet att det med tanke på en god förvaltning hade varit motiverat att

ge klaganden skriftliga svar, i den mån som det med beaktande av de ovan nämnda allmänna synpunkterna hade varit möjligt och ändamålsenligt att besvara hans brev.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom tingsrätten sina synpunkter på de krav som en god förvaltning innebär när det gäller besvarande av brev (374/1/07, RH).

En tingsrätts beslut om ett ombuds behörighet

En tingsrätt hade förvägrat ett rättegångsombud rätten att uppträda i ett brottmål, utan att ge ombudet tillfälle att yttra sig om de omständigheter varmed tingsrätten på tjänstens vägnar motiverade sitt beslut samt om den rättsliga bedömningen av omständigheterna. Tingsrätten konstaterade i sitt beslut att ombudet som dömts för flera ekonomiska brott inte uppfyllde det lagstadgade kravet på redbarhet. I beslutet konstaterades dessutom att ombudet hade försatts i konkurs, vilket var ett hinder för att uppträda som ombud.

Enligt utredningen var ombudet inte längre försatt i konkurs när ärendet avgjordes. Tingsrättens beslut hade sålunda delvis baserats på felaktigt information.

Justitiekanslern konstaterade att tingsrätten hade kunnat få reda på att beslutsmotiveringen var felaktig om ombudet hade getts möjlighet att yttra sig i ärendet. Den omständigheten att ombudet inte hade getts möjlighet att yttra sig om de omständigheter som domstolen i sitt avgörande beaktade på tjänstens vägnar var enligt justitiekanslerns åsikt å andra sidan ägnad att understryka vikten av att domstolen omsorgsfullt hade kontrollerat att uppgifterna stämde.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att rätten att bli hörd är en av de garantier för en rättvis rättegång som nämns i grundlagens 21 §.

I rättspraxis har det konstaterats att särskilt i sådana fall då en domstols avgörande på tjänstens vägnar har negativa ekonomiska eller andra konsekvenser för en part, är det skäl att höra parten. Enligt den juridiska litteraturen inbegriper principen också rätten att framföra sin åsikt om de rättsfakta som domstolen beaktar på tjänstens vägnar samt om den rättsliga bedömningen av dessa fakta.

Justitiekanslern meddelade för kännedom den tingsdomare som avgjort ärendet att med beaktande av den centrala betydelse som principen om hörande av parterna har för en rättvis rättegång

skulle det från rättslig synpunkt ha varit skäl att ge ombudet tillfälle att bli hörd innan frågan om hans behörighet att uppträda som ombud avgjordes. Justitiekanslern uppmärksammade dessutom tingsdomaren på vikten av att domstolen omsorgsfullt kontrollerar riktigheten av rättsfakta som den beaktar på tjänstens vägnar. Se även s. 57 (1264/1/06 och 1268/1/06, JJ).

Ordföranden för hovrättens sammantråde misstänktes för tjänstebrott

Ordföranden för hovrättens sammantråde hade behandlat ett brottmål med två svarande. Den ene svaranden påstod i sin brottsanmälan till polisen att ordföranden under sammanträdet hade kallat honom ”konna”, dvs. ”skurk”.

Ordföranden hördes i polisens förundersökning som misstänkt för brott. Justitiekanslern ansåg på basis av förundersökningen att det blivit utrett att ordföranden under sammanträdet när han efter avkunnandet av domen talat till den förste svaranden hade hänvisat till den svarande som gjort brottsanmälan ”som ett varnande exempel” och kallat denne ”skurk”. Justitiekanslern ansåg i sin åtalsprövning att benämningen inte uppfyllde rekvisitet för ärekränkning, brott mot tjänstelykt av oaktsamhet eller något annat brott. I fråga om den tjänstemannarättsliga bedömningen av förfarandet hänvisade justitiekanslern till statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. där det föreskrivs att en tjänsteman ska uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Detta ställer krav också på tjänstemannens språkbruk som förutsätts vara sakligt. Även om man inte av det nämnda lagrummet kan härleda några detaljerade bestämmelser om språkbruket är det klart att åtminstone uttryck som kan uppfattas som nedsättande inte hör hemma i ämbetsspråket. Dessutom ställs det särskilt höga krav på hur rättens ordförande uppträder. Domaren företräder domsmakten i förhållande till parterna och vittnena samt också i övrigt utåt sett. Domaren förutsätts uppträda taktfullt och måste sålunda undvika ett språkbruk som t.ex. väcker misstanke om domstolens opartiskhet.

Justitiekanslern ansåg att ordföranden vid hovrättens sammantråde hade använt en osaklig benämning då han hänvisade till svaranden och att han sålunda handlat i strid med statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. Justitiekanslern meddelade för kännedom ordföranden sin uppfattning om förfarandet (33/31/06 och 12/31/07, JJ).

En förvaltningsdomstols förfarande vid hörande av part

Klaganden ansåg att en förvaltningsdomstol hade handlat partiskt då den inte hört honom med anledning av en utredning som hans motpart lämnat in till förvaltningsdomstolen och som enligt klagandens åsikt var ny och relevant.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förvaltningsdomstolen inte hade utövat sin prövningsrätt enligt förvaltningsprocesslagens 34 § på ett lagstridigt sätt då den inte hört klaganden om den nämnda utredningen. I sitt beslut framförde biträdande justitiekanslern emellertid att domstolen ska handla på ett sätt som de facto är opartiskt och som också för en utomstående betraktare förefaller opartiskt. Det var i och för sig förstaeligt att klaganden i den aktuella situationen ifrågasatte opartiskheten eftersom han inte hade blivit hörd om en utredning som enligt hans åsikt gav en felaktig uppfattning om ärendet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade förvaltningsdomstolen, när man betraktar ärendet ur denna synpunkt, med beaktande av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen och de omständigheter som framgår av Europeiska människorättsdomstolens avgöranden samt de krav på domstolens opartiskhet som kan härledas från grundlagens 21 § och den nämnda artikeln, med fog också kunnat ge klaganden möjlighet att med stöd av förvaltningsprocesslagens 34 § yttra sig om den nämnda utredningen. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom förvaltningsdomstolen sina synpunkter på ärendet. Se även s. 57 (771/1/05, JJ).

Framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av beslut

Justitiekanslerns framställning till försäkringsdomstolen om undanröjande av ett beslut refereras i justitiekanslerns berättelse för år 2006, s. 163–167.

Försäkringsdomstolen beslöt 20.9.2007 undanröja det beslut som den gav 11.11.2004 och behandla ärendet på nytt. Försäkringsdomstolen förordnade att Folkpensionsanstalten ska ersätta klagandens rättegångskostnader (263/1/05).

Granskning av straffdomar

För granskningen av straffdomar ska justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande

anvisningar tillstålla justitiekanslersämbetet visa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till rättsregistercentralen. Till innehåll mot svarar 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 straff lagens 40 kap. 10 §. Ett fel som upptäckts vid granskning av straffdomar ledde senast år 2005 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 2007 avgjordes sammanlagt 102 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen. Två fall hade blivit anhängiga år 2005, två år 2006 och resten år 2007. Tre fall ledde till anmärkning medan 34 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.

En bidragande orsak till minskningen av antalet meddelanden med anledning av granskningen av straffdomar år 2007 jämfört med år 2006 är att felaktiga tidsenheter i samband med utdömda fängelsestraff, dvs. sådana fall där kortare än tre månaders fängelsestraff dömts ut i dagar respektive i månader och dagar, inte längre ledde till åtgärder under år 2007 eftersom sådana fel inte har negativa påföljder vid verkställigheten.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

	Åtal					Anmärkning					Meddelande eller anvisning				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Domare	—	—	1	—	—	12	4	6	7	3	43	33	49	54	34

Preskription av åtalsrätt och hovrättens undersökningsbehörighet

I samband med justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna konstaterades det att tingsrättens och hovrättens domar var felaktiga eftersom svaranden i tingsrätten hade dömts till straff för fem olika gärningar av vilka åtalsrätten i två fall hade preskriberats innan stämningen delgavs svaranden. Hovrätten hade genom sin dom höjt svarandens straff.

Högsta domstolen hade sedermera på ansökan av biträdande justitiekanslern återbrutit hovrättens dom i fråga om de preskriberade gärningarna samt det gemensamma straffet och dömt svaranden till ett nytt gemensamt fängelsestraff för de gärningar som tillräknades honom.

Tingsrättens förfarande

Enligt tingsrättens förklaring hade felet uppkommit på grund av att domstolen när den undersökte om brotten eventuellt hade preskriberats inte observerat att svaranden gjort sig skyldig till ett lindrigare brott än det som avsågs i det ursprungliga åtalet. Det måste anses vara oaksamt att domstolen inte märkte en sådan från rättslig synpunkt relevant omständighet. Ett sådant fel kan vara straffbart som tjänstebrott av oakt-samhet i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 §. Vid bedömningen av det felaktiga förfarandets klandervärdhet måste konsekvenserna beaktas. För att straffrättsligt ansvar ska uppkomma förutsätts det att gärningen med beaktande av dess negativa konsekvenser och skadlighet och

övriga omständigheter inte är obetydlig bedömd som en helhet.

Att bli dömd för ett preskriberat brott är alltid till nackdel för den dömd och felet måste i sig vara allvarligt till sin karaktär. Att döma till straff för ett brott som enligt lag inte längre är straffbart är ägnat att undergräva förtroendet för rättsvärdet. I det aktuella fallet måste man emellertid enligt justitiekanslerns uppfattning beakta också hur felet uppkommit samt de faktiska konsekvenserna. Man måste bl.a. bedöma hur allvarlig oaktsamhet felet innebär.

De två preskriberade brott som domen baserades på behandlades under en rättegång som gällde flera åtalpunkter, bl.a. för mordförsök. Den omständigheten att de preskriberade brotten inte hade någon stor betydelse för helheten var enligt förklaringen eventuellt en bidragande orsak till felet.

Felet hade från svarandens synpunkt inga negativa påföljder i fråga om verkställigheten.

Justitiekanslern ansåg att ordförandens fel på de grunder som nämns ovan kunde anses vara obetydligt med avseende på rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

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

På de grunderna som framgår av beslutet ansåg justitiekanslern att de nämndemän som deltagit i behandlingen av ärendet inte var ansvariga för felet.

Hovrättens prövningsrätt

Enligt hovrättens utredning innebar rättegångsbalkens 26 kap. 1 § och 1 a § 2 mom. en sådan inskränkning av hovrättens prövningsrätt att hovrätten utan särskilda skäl fick pröva om svaranden gjort sig skyldig till de gärningar som tillräknats honom, eftersom det endast var fråga om prövning av åklagarens och målsägandenas yrkande om höjning av straffet. Frågan om tillräknande av brotten hade avgjorts av tingsrätten.

Rättegångsbalkens 26 kap. 1 § och 1 a § lyder:
”Hovrättens prövningsrätt

1 § Rättegången i hovrätten gäller den sak som varit föremål för tingsrättens avgörande till den del det åberopats i besvären och i det eventuella bemötandet. Vid rättegången prövas om och på vilket sätt tingsrättens avgörande ska ändras.

1 a § I ett brottmål kan hovrätten ändra tingsrättens dom med anledning av ett straffyrkande till förmån för svaranden också i det fall att

endast allmänna åklagaren har sökt ändring i domen.

Om ändring i tingsrättens dom i ett brottmål söks endast i fråga om straffpåföljden, får hovrätten inte utan särskilda skäl pröva om svaranden i brottmålet har gjort sig skyldig till den gärning som tillräknats honom eller henne.”

Bestämmelser motsvarande gällande 26 kap. 1 § och 1 a § 2 mom. togs för första gången in i rättegångsbalken genom en ändring av 26 kap. 11 a § (565/1993) i samband med en reform som syftade till förenkling av behandlingen i hovrätterna.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition med förslag till ändringen konstaterades att nuvarande 26 kap. 1 a § 2 mom. motsvarade 11 a § 2 mom. bl.a. i det avseendet att hovrätten utan hinder av momentet kan förkasta ett åtal när den konstaterar att åtalsrätten redan har preskriberats eller att gärningen inte över huvud taget är straffbar.

Gällande 26 kap. 1 § och 1 a § trädde i kraft genom lagen 381/2003. Varken av regeringens proposition eller av lagutskottets betänkande om lagändringen framgår det att syftet med ändringen skulle ha varit att ändra den praxis som nämns i motiveringen till den föregående propositionen, dvs. att begränsningen av prövningsrätten inte hindrade rättelse av sådana allvarliga fel som nämns i motiveringen.

Enligt hovrättens ovan nämnda förklaring hade hovrätten inte prövat förutsättningarna för tillräknandet och sålunda inte heller om åtalsrätten för de tillräknade gärningarna var i kraft, eftersom hovrättens prövningsrätt omfattade endast den omständighet som åberopades i överklagandet.

I sin utredning hänvisar hovrätten dels till rättegångsbalkens 26 kap. 1 § och dels också till 26 kap. 1 a § 2 mom. Enligt justitiekanslerns åsikt kan hovrättens tolkning kritiseras i synnerhet med beaktande av de grundläggande rättigheterna. I extremfallet leder tolkningen till att hovrätten inte är skyldig att på tjänstens vägnar beakta grundlagens 8 §, dvs. legalitetsprincipen. En sådan tolkning som inte heller får stöd av förarbetena till lagrummet, skulle urvattna betydelsen av den nämnda grundlagsbestämmelsen. Justitiekanslern hänvisade till att riksdagens grundlagsutskott i olika sammanhang förutsatt att lagarna tillämpas på ett positivt sätt med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt justitiekanslerns uppfattning ska rättegångsbalkens 26 kap. 1 a § 2 mom. tolkas så att hovrätten inte utan särskilda skäl får pröva om svaranden gjort sig skyldig till den gärning som tillräknas honom, dvs. om bevisningen ska anses

vara tillräcklig eller hur gärningen ska bedömas från straffrättslig synpunkt. Den situationen att åtalsrätten för ett brott har preskriberats och svaranden inte över huvud taget borde ha dömts till straff är däremot helt annan från rättslig synpunkt och är sålunda enligt justitiekanslerns åsikt inte jämförbar när det gäller tillämpningen av lagrummet.

Eftersom det enligt hovrättens och justitiekanslerns uppfattning emellertid inte är uppenbart att den ovan nämnda tolkningen, som eventuellt är relativt vanlig vid hovrätterna, står i strid med lagrummets ordalydelse och eftersom den felaktiga domen redan har återbrutits, hade justitiekanslern inga rättsliga grunder att ingripa i ärendet i andra avseenden än att han för kännedom meddelade hovrätten de synpunkter som framgår av beslutet. Avgörandet sändes också till justitieministeriet för kännedom och för övervägande av om det finns anledning att förtydliga lagen (9/30/05, JJ).

Preskription av åtalsrätten

Tingsrätten hade dömt svaranden till straff för tre olika gärningar. Åtalsrätten för en av gärningarna hade preskriberats innan stämningen delgivits svaranden.

Av den förklaring som inkommit i ärendet framgår att tingsrätten hade gett sitt avgörande utan att märka att brottet var preskriberat.

Högsta domstolen hade sedermera på ansökan av biträdande justitiekanslern återbrutit domen i fråga om det preskriberade brott som tillräknats svaranden och i fråga om det gemensamma straffet och återförvisat ärendet till tingsrätten för utdömmande av ett nytt straff. Det gemensamma fängelsestraff som svaranden ådömdes ändrades inte medan bötesstraffet som påfördes utöver det villkorliga straffet sjönk med fem dagsböter. Det ursprungliga högre bötesbeloppet hade inte betalats.

Det måste anses vara oaktsamt från tingsrättens sida att inte beakta en sådan från rättslig synpunkt relevant omständighet. Ett fel av detta slag kan enligt strafflagens 40 kap. 10 § bestraffas som brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Vid bedömningen av det felaktiga förfarandets klandervärdhet måste konsekvenserna beaktas. En förutsättning för straffrättsligt ansvar är att gärningen, med hänsyn till dess menlighet och skadlighet och andra omständigheter som har samband med den, inte är ringa bedömd som en helhet.

Varken i lagstiftningen eller i lagens förarbeten nämns några kriterier för bedömningen av frågan

om en gärning är ringa. Den saken måste alltid bedömas från fall till fall. Rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet utformades i samband med lagen om förnyande av strafflagens kapitel om tjänstebrott så att gärningar som måste anses vara ringa uteslöts. I lagutskottets betänkande om lagändringen konstateras att närmast procedurfel skulle betraktas som ringa.

En dom för ett preskriberat brott är alltid till nackdel för den dömda och ett sådant fel måste i sig anses vara av allvarlig karaktär. Att döma en person till straff för en gärning som enligt lag inte längre är ägnat att undergräva förtroendet för rättsvärderna. I det aktuella fallet måste man enligt justitiekanslerns uppfattning emellertid beakta också hur felet uppkommit och de faktiska konsekvenserna. Man måste bland annat bedöma hur allvarlig oaktsamhet är som felet visar.

Svaranden hade då han dömdes för det preskriberade brottet snatteri varit åtalad för stöld som inte var preskriberad när stämningen delgavs honom. Det hade varit meningen att hålla två huvudförhandlingar i ärendet, vilket emellertid inte hade skett eftersom samtliga instämnda inte hade infunnit sig i rätten. Justitiekanslern ansåg att en bidragande orsak till att preskriptionen inte observerats kan ha varit att en del av förhandlingarna i ärendet hade inställts och den första stämningen hade delgivits innan åtalsrätten för snatteri preskriberats.

Felet hade från svarandens synpunkt inga menliga påföljder för verkställigheten. Justitiekanslern ansåg att ordförandens fel på de grunder som nämns ovan måste anses vara ringa, i den bemärkelse 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 (112/30/06, JJ).

En felaktig dom och nämndemännens ansvar

I samband med justitiekanslerns laglighetskontroll av domstolarna konstaterades det att en tingsrätts dom var såtillvida felaktig att svaranden hade dömts till ett fängelsestraff som underskred den allmänna minimilängden enligt strafflagens 2 kap. 2 §.

De som var ansvariga för domen avkrävdes förklaring med anledning av felaktigheten.

Den som varit ordförande för tingsrättens sammanträde anförde i sin förklaring att ärendet efter omröstning avgjorts av nämndemännen. Ordföranden konstaterade att han inte för

nämndemännen hade förklarat de på ärendet tillämpliga bestämmelserna och att nämndemännen därför av misstag hade dömt svaranden till ett kortare fängelsestraff än lagen föreskriver.

I ärendet aktualiserades framförallt nämndemännens ansvar.

Den lagfarne domaren och nämndemännen svarar tillsammans för tingsrättens dom. Utgångspunkten är den att bestämmelserna om straffrättsligt och annat ansvar ska tillämpas på samma sätt både i fråga om den lagfarne domaren och nämndemännen. I lagen finns inga specialbestämmelser om nämndemännens ansvar.

I det aktuella fallet var det fråga om en underskridning av fängelsestraffets lagstadgade minimilängd. För utredning av nämndemännens ansvar inhämtades de nämndemäns utredningar som deltagit i behandlingen av ärendet samt uppgifter om vilken utbildning nämndemännen getts uttryckligen om straffmätning.

Utgångspunkten för bedömningen av ansvarsfrågan är att domsmakten i en rättsstat inte kan vara befriad från ansvar. I det aktuella fallet hade domen tillkommit efter omröstning och den ståndpunkt som nämndemännen företrädde hade segrat vid omröstningen. Det var sålunda nämndemännen som ansvarade för domen.

I praktiken har det emellertid ansetts att nämndemännens lekmannastatus har betydelse för ansvarsfrågan, liksom den omständigheten att den lagfarne ordföranden enligt lag är skyldig att redogöra för vad som framkommit i ärendet och för de tillämpliga bestämmelserna. En nämndeman får till en viss gräns lita på att ordföranden uppfyller sin lagstadgade skyldighet i detta avseende. Domaren som utövar självständig beslutanderätt, sålunda också nämndemannen, är å andra sidan skyldig att aktivt förvissa sig om att deras beslut är lagenliga. Nämndemannens lekmannastatus befriar honom inte från omsorgsplikten, som när det gäller rättsligt beslutsfattande alltid innebär att han tillräckligt noggrant måste förvissa sig om att avgörandet är rättsligt hållbart.

Med beaktande av dessa omständigheter kan man i en situation som denna försvara den huvudregeln när det gäller nämndemännens ansvar att de svarar för fel i sin ”egen” dom, om deras ansvar inte bortfaller av någon särskild anledning.

Redan den omständigheten att en nämndeman går på en annan linje än tingsrättens lagfarne ordförande understryker nämndemannens skyldighet att omsorgsfullt utreda att det beslut som han står i beråd att fatta är lagenligt. Nämndemannen kan inte passivt lita på att ordföranden rättar till eventuella fel utan han är skyldig att på eget initiativ reda ut eventuella rättsliga problem i

samband med avgörandet. Om emellertid domen trots att nämndemannen omsorgsfullt satt sig in i ärendet blir felaktig och felet är av en sådan art att det kan uppdragas endast med juridisk sakkunskap, uppkommer inget ansvar (se närmare framställningen om nämndemännens ansvar, Jaakko Jonkkas artikel ”Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana i verket Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia, Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta”, särsk. s. 183–189).

I det aktuella fallet var domen felaktig såtillvida att fängelsestraffets allmänna minimilängd underskreds. Felet var av en sådan karaktär att det hade förutsatts ett visst mått av juridisk sakkunskap för att upptäcka det. Av denna anledning och eftersom det av de utredningar som fanns att tillgå i ärendet inte framkommit någonting som tyder på att nämndemännen hade särskild anledning att misstänka att den tilltänkta domen var lagstridig, ansåg justitiekanslern att det inte fanns skäl att vidta åtgärder mot dem. Han meddelade emellertid för kännedom nämndemännen sina i detta beslut framförda allmänna synpunkter på deras ansvarsfulla ställning och den därtill hörande omsorgsplikten.

På de grunder som anförs ovan nöjde sig justitiekanslern med att uppmärksamma rättens ordförande på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 kap. 2 § och rättegångsbalkens 23 kap. 2 § 1 mom. (1/30/06, JJ).

Prövotiden för villkorligt fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 2 b kap. 3 § i tio fall där prövotiden för villkorliga fängelsestraff i strid med lagrummet förordnats vara kortare än ett år (4/30/07, 9/30/07, 13/30/07, 34/30/07, 46/30/07, 55/30/07, 56/30/07, 58/30/07, 59/30/07 och 64/30/07, NW).

Underskridning av den allmänna minimitiden för fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 2 c kap. 2 § 2 mom. i ett fall där svaranden hade ådömts ett fängelsestraff som var kortare än fjorton dagar (5/30/07, NW).

Beaktande av tidigare ådömt fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § i två fall. I det första

fallet hade som en straffsänkande faktor i strid med lagrummet beaktats ett tidigare villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden (53/30/07, NW) och i det andra fallet en dom som givits innan de tillräknade gärningarna begåtts (62/30/07, NW).

Omvandling av samhällstjänst till fängelsestraff

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet i tre fall där samhällstjänst omvandlades till fängelsestraff. Samhällstjänst hade omvandlats till fängelse i ett annat förhållande än när samhällstjänsten fastställdes (28/30/07, 63/30/07 och 95/30/07, NW) och i ett fall hade samhällstjänst som vid två olika tillfällen ådömts svaranden omvandlats till ett fängelsestraff (18/30/07, NW).

Tillämpning av vägtrafiklagens bestämmelser om körförbud

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av vägtrafiklagens 75 § i två fall där svaranden som dömts för grovt trafikfylleri inte hade meddelats körförbud och rätten inte över huvud taget hade behandlat frågan om meddelande av körförbud (73/30/07, JJ och 51/30/07, MP).

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av vägtrafiklagens 79 § 2 mom. i ett fall där prövotiden för villkorligt körförbud som ådömts svaranden i strid med lagrummet hade överskridit tre år (74/30/07, JJ).

Avfattande av domsmotivering

Ordföranden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid avfattande av domsmotivering i två fall där i motiveringen inte uttryckligen nämnts de i strafflagens 6 kap. 9 § avsedda vägande skäl på vilka svaranden dömts till villkorligt fängelsestraff för gärningar som han begått innan han fyllt 18 år (47/30/07 MP och 27/30/07 NW).

Skrivfel

Ordföranden som ansvarade för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid avfattande av domslut i femton

fall, med anledning av skrivfel i domsluten. Klara skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning. I de fall som det här är fråga om var skrivfelen emellertid av en sådan art att de kunde påverka verkställigheten av eventuella straff. Domstolen hade inte heller på eget initiativ upptäckt och rättat felet.

Prövotiden för villkorligt fängelsestraff hade i fyra fall antecknats så att den istället för den avsedda dagen upphörde redan innan domen gavs (10/30/07, 11/30/07, 37/30/07 och 44/30/07, NW).

I ett fall hade prövotiden för villkorligt fängelsestraff antecknats så att den istället för den avsedda dagen upphörde den dag då domen gavs (14/30/07, MP).

Prövotiden för villkorligt fängelsestraff hade i sex fall på grund av skrivfel antecknats så att den blev kortare än den i strafflagens 2 b kap. 3 § stadgade minimtiden på ett år (19/30/07 NW, 24/30/07 NW, 31/30/07 NW, 65/30/07 MP, 77/30/07 MP och 88/30/07 MP).

I samband med granskningen av straffdomar gjorda framställningar om återbrytande

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff för sju 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 (90/30/07).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde en år 2006 gjord framställning om återbrytande. Högsta domstolen återbröt en dom för en preskriberad gärning som tillräknats svaranden samt ett gemensamt fängelsestraff och återförvisade ärendet till tingsrätten för utdömande av ett nytt straff (112/30/06, JJ). Se även s. 108.

Åklagare

Ett brott preskriberades under åtalsprövningen

Ett ärende som gällde misstanke om lindrig misshandel hade på grund av häradsåklagarens

oaktsamhet preskriberats under åtalsprövningen. Åtalsprövningen hade pågått i fem månader före preskriptionen. Av utredningen framgick att en bidragande orsak till försummelsen var sammanslagningen av två åklagarmyndigheter och de därav följande problemen som orsakades av tillfälliga arrangemang.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut med anledning av målsägandens klagomål bl.a. att ett så långt dröjsmål med åtalsprövningen att gärningen hinner preskriberas i straffrättsligt hänseende innebär en allvarlig försummelse. Följden är bl.a. att målsäganden hindras att utnyttja sin subsidiära åtalsrätt i det fall att åklagaren beslutar att inte väcka åtal.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att i princip också smärre ouppmärksamhet från åklagarens sida kan få allvarliga konsekvenser. Häradsåklagaren borde ha insett detta och fullgjort sina arbetsuppgifter med den omsorgsfullhet som de förutsatte.

I sin bedömning av försummelsens art beaktade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare som förmildrande omständigheter det som framkommit om de tillfälliga arrangemangens inverkan på arbetssituationen vid åklagarämbetet. Trots att häradsåklagarens försummelse i princip var allvarlig var den inte av ett sådant slag att det fanns anledning att bedöma den utifrån rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 § och inleda förundersökning med anledning av misstanke om tjänstebrott.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav emellertid för framtiden häradsåklagaren en anmärkning för försummelsen av tjänsteåliggandena. Se även s. 58 (1031/1/05, NW).

Motivering av förundersökningsbeslut som en häradsåklagare fattat i egenskap av undersökningsledare

I samband med inspektionen av en åklagarenhet framgick det att en häradsåklagare i de beslut som han fattat i egenskap av förundersökningsledare för misstänkta polisbrott hade hänvisat till sannolika skäl då han beskrev förutsättningarna för att göra förundersökning.

Av utredningen framgick att häradsåklagarens förfarande var baserat på en missuppfattning som i och för sig kunde anses vara förståelig.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att uttrycket "sannolika skäl" hänvisar till ett be-

tydligt högre beviskrav för inledande av förundersökning än det i förundersökningslagens 2 § använda uttrycket "skäl att misstänka". Att i motiveringen till förundersökningsbeslut hänvisa till sannolika skäl som förutsättning för inledande av förundersökning är sålunda vilseledande och bör undvikas.

Häradsåklagaren hade dessutom i ett ärende som gällde misstanke om vållande av personskada och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet motiverat sitt beslut att avsluta förundersökningen med att åklagaren inte hade åtalsrätt i ärendet efter att målsäganden återtagit sitt straffyrkande.

Målsägandens åtalsbegäran är inte en förutsättning för väckande av åtal för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Av häradsåklagarens motivering till sina förundersökningsbeslut framgick sålunda inte på vilken grund förundersökningen hade avslutats i fråga om misstanken om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

En parts rätt att få ett motiverat beslut i sitt ärende hör till de i grundlagen nämnda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Beslutsmotiveringen möjliggör bl.a. extern kontroll av avgöranden. Motiveringen är viktig också för beslutsfattarens självkontroll eftersom beslutsfattaren måste överväga beslutets juridiska hållbarhet när han avfattar motiveringen.

Justitiekanslern uppmärksammade häradsåklagaren på de synpunkter när det gäller motivering av beslut om avslutande av förundersökningen som han framför i sitt beslut. Dessutom meddelade han för kännedom häradsåklagaren sin åsikt om förfarandet att i förundersökningsbeslut hänvisa till sannolika skäl för överskridning av förundersökningströskeln och sände till dessa delar sitt beslut till riksåklagaren och inrikesministeriets polisavdelning, för den händelse att det förekommer ytterligare ovisshet bland undersökningsledarna om denna fråga. Se även s. 58 (4/50/07, JJ).

Utsökning

Beläggande av en fastighet med kvarstad

En biträdande utmätningsman hade med stöd av tingsrättens beslut belagt en fastighet med kvarstad. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade biträdande utmätningsmannen på att fast egendom inte kan beläggas med kvarstad enligt tvångsmedelslagens 3 kap. Ett utförligare referat av fallet ovan på s. 101 (75/1/07, JJ).

Fångårdsväsendet

Tillsättning av en tjänst

Klaganden kritiserade en fängelsedirektörs förfarande vid tillsättningen av en tjänst som överväktare. Klaganden uppgav att till tjänsten hade utnämnts en sökande som var mindre meriterad än han själv. Klaganden ansåg att han inte blivit jämlikt och rättvist behandlad vid tillsättningen och att avsikten tydligen varit att utnämna en tjänsteman som redan arbetade vid fängelset.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att han inte utifrån det tillgängliga skriftliga materialet på rättsliga grunder kunde anse att man vid tillsättningen av överväktartjänsten missbrukat eller på annat sätt utnyttjat sin prövningsrätt på ett sätt som förutsatte ett ingripande från laglighetsövervakarens sida.

Klaganden uppgav att i platsannonsen inte hade nämnts vilka uppgifter som hörde till överväktartjänsten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade till denna del att även om klaganden enligt utredningen hade haft möjlighet att ta reda på vilka uppgifter som hörde till överväktartjänsten borde dessa i enlighet med statstjänstemannaförordningens 7 a § ha nämnts i platsannonsen och sålunda fastställts innan tjänsten ledigförklarades. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade vidare att utnämningpromemorians redogörelse för de mest meriterade sökandenas meriter var något osystematisk. Han ansåg att utnämningpromemorians jämförelse av sökandenas meriter och lämplighet borde ha varit mera detaljerad och att avgörandet sålunda borde ha motiverats mera utförligt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom fängelset och fängelsedirektören som fattat utnämningsbeslutet sina ovan nämnda synpunkter (574/1/06, RH).

Inspektion inom ansvarsområdet

Inspektion av Seinäjoki härads åklagaravdelning

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka beaktade sig 16.1.2007 med Seinäjoki häradsämbetes åklagaravdelning. Under besöket diskuterades framförallt frågor som gällde samarbetet med referensgrupper, deltagande i förundersökning, företrädande av målsägande, hovrättens sammanträden, beslut enligt förundersökningslagens 4 § 3 mom., strafforder, Sakari-systemets funktion och arbetsmiljörelaterade frågor.

Vid granskningen av handlingar uppmärksammades framförallt praxis vid åtalsprövningen i samband med våldsbrott och undersökning av brottsmisstankar mot polismän. Inom det sist nämnda sakområdet beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ undersöka den fråga som beskrivs på s. 111 (30/51/06).

Inrikesministeriets ansvarsområde

Allmänt

Merparten av klagomålen inom inrikesministeriets ansvarsområde gällde liksom tidigare år polisens verksamhet. Endast ett fåtal klagomål gällde under verksamhetsåret andra myndigheter inom ministeriets ansvarsområde, t.ex. nödcentralen, magistrater och utlänningsverket.

Under verksamhetsåret inkom 186 klagomål (195 år 2006) som gällde polisens verksamhet och av dem avgjordes 181 (209 år 2006). Merparten av både de inkomna och de avgjorda klagomålen gällde polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet. Klagomålen i brottmål anfördes vanligen av målsäganden som var missnöjd med undersökningsledarens beslut att inte göra förundersökning eller att avsluta förundersökningen utan att sända ärendet till åklagaren för åtalsprövning. I flera fall kritiserade målsägande också dröjsmål med förundersökningen och sådant som de uppfattade som brister i polisens förundersökning. Personer som var misstänkta för brott klagade vanligen på polisens användning av straffprocessuella tvångsmedel. I viss mån klagades också på polisens agerande i samband med trafikövervakning. Antalet sådana klagomål var visserligen litet i förhållande till det stora antalet kontakter mellan polisen och allmänheten i trafikövervakningssammanhang.

Under verksamhetsåret kritiserades i flera klagomålsavgörande motiveringen av förundersökningsbeslut. Under de senaste åren har vid inspektionerna ofta diskuterats motivering av förundersökningsbeslut samt sådana utvecklingsbehov som konstaterats med anledning av beslut som på förhand rekviderats från polisenheterna. Dessutom har frågor om motivering av förundersökningsbeslut tagits upp till behandling på eget initiativ i samband med klagomålsärenden också i sådana fall då klaganden eventuellt endast har kritiserat slutresultatet av ett beslut, utan att uttryckligen nämna motiveringsfrågan. Det är svårt att bedöma i vilken mån omsorgsfullare beslutsmotiveringar eventuellt skulle minska

antalet klagomål om utebliven eller avslutad förundersökning.

En typisk brist är att i förundersökningsbeslutet inte nämns den rättsliga grunden för ett avgörande. I detta avseende skulle det ofta räcka att nämna vilken bestämmelse i förundersökningslagen beslutet är baserat på. I vissa fall är det emellertid nödvändigt att utförligare redogöra för det juridiska resonemang som lett fram till avgörandet, så att av beslutet t.ex. framgår utifrån vilka brottsrekvisit de faktiska omständigheterna har bedömts och på vilken grund undersökningsledaren har gjort bedömningen att åtalsrätten i ett ärende är preskriberad.

En parts rätt att i sitt ärende få ett motiverat avgörande hör enligt grundlagens 21 § till garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Förundersökningsbeslutet ska ge svar på frågan varför någon förundersökning inte har gjorts i ett ärende eller varför förundersökningen har avslutats. Detta är frågor som i allmänhet intresserar målsäganden. I vissa fall framgår av besluten inte ens vad som beslutats i ärendet. Också efter att undersökningsledaren redan gett sin utredning är det ibland oklart om undersökningsledaren ens själv är på det klara med vad beslutet innebär och varför. Motiveringen av förundersökningsbeslut har betydelse dels för den externa kontrollen av beslutsprocessen och dels för undersökningsledarens egen självkontroll, eftersom beslutsfattaren när han skriver motiveringen måste bedöma om beslutet är juridiskt hållbart.

Anledningen till att så få inspektioner gjordes under verksamhetsåret var att justitiekanslern insjuknade i början av året och biträdande justitiekanslern, som i praktiken huvudsakligen svarar för inspektionsverksamheten, verkade som justitiekansler och därför inte kunde genomföra det planerade inspektionsprogrammet. I januari hann biträdande justitiekanslern inspektera skyddspolisen, polisnrättningen i Seinäjoki härad och Seinäjökienheten vid rörliga polisens avdelning i Västra Finland.

Vid inspektionen av skyddspolisen diskuteras framförallt den interna och externa laglighetskontrollen av skyddspolisen samt användningen av skyddspolisens operativa datasystem. De föredragande vid justitiekanslersämbetet som deltog i inspektionen bekantade sig redan före biträdande justitiekanslerns besök med skyddspolisens handlingar och bl.a. det operativa datasystemet. Under besöket fick de dessutom följa inrikesministeriets polisavdelnings inspektion av skyddspolisens användning av s.k. hemliga spaningsmetoder och tvångsmedel.

Avgöranden

Polisväsendet

En misstänkt persons arbetsgivare informeras om brottsmisstanken

En kommissarie som verkade som undersökningsledare hade medan förundersökningen pågick kontaktat den misstänktes arbetsgivare för att informera denne om att arbetstagaren misstänktes för brott. Kommissarien upplyste den misstänktes chef om att polisen på mycket sannolika skäl misstänkte att arbetstagaren använde narkotika och att polisen misstänkte att han sannolikt också skulle fortsätta använda narkotika.

Kommissarien konstaterade i sin utredning att han såg det som sin skyldighet att informera arbetsgivaren om den säkerhetsrisk som den misstänkte på grund av sitt narkotikabruk utgjorde för företaget. Kommissarien uppgav att han baserade sitt handlande på polislagens 43 § 3 mom. enligt vilket polisens tystnadsplikt inte hindrar att en omständighet yppas för en myndighet eller en sammanslutning som sköter ett offentligt uppdrag och som på grund av en uppgift som stadgas ankomma på denne behöver få vetskap om en omständighet som annars ska hållas hemlig eller om en persons tillförlitlighet eller lämplighet. Den misstänkte personens arbetsgivare var emellertid inte en sådan offentlig sammanslutning som avses i det nämnda lagrummet, vilket innebär att det inte var fråga om en situation av det slag som avses i lagrummet. Av utredningen framgick inte heller att det var fråga om en sådan säkerhetsrisk eller annan grund som i enlighet med 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skulle ha utgjort ett vägande skäl som upphäver sekretessen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommissarien orättmätigt hade informerat arbetsgivaren om brottsmisstanken mot arbetstagaren. Det var fråga om en uppgift som var sekretessbelagd med stöd av 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och kommissarien hade sålunda med stöd av lagens 23 § 1 mom. inte fått röja den.

Enligt den av människorättskonventionerna framgående principen om oskuldspresumtionen ska en misstänkt person anses vara oskyldig till dess att hans skuld har bevisats. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hör det inte till polisens uppgifter, med undantag för bedömning av förut sättningarna för användningen av tvångsmedel, att uppskatta sannolikhetsgraden för att en miss-

tänkt person har gjort sig skyldig till det brott som är föremål för undersökning. Till polisens uppgifter hör inte heller att, såsom kommissarien gjorde, bedöma sannolikheten för att en person kommer att fortsätta använda narkotika.

Biträdande justitiekanslern gav för framtiden kommissarien en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Se även s. 58 (474/1/06, JJ).

Dröjsmål med förundersökning

Åtalsrätten i ett ärende som gällde misstanke om olovligt utnyttjande av utländsk arbetskraft och diskriminering i arbetslivet hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Undersökningsledaren och utredaren hade försummat att i enlighet med förundersökningslagen göra förundersökning utan obefogat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern gav därför den kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare och den kriminalöverkonstapel som verkat som utredare en anmärkning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att frågan om förundersökningens godtagbara längd är beroende av särdragen i det enskilda fallet. Undersökningens längd påverkas de facto också av de undersökningsresurser som står till buds i förhållande till antalet ärenden som undersöks samt av polisens skyldighet att prioritera mellan sina uppgifter. Det är emellertid klart att förundersökningen ska slutföras innan åtalsrätten preskriberas och dessutom i så god tid att skäligen återstår för åtalsprövningen.

Det är i sista hand undersökningsledaren som svarar för förundersökningen. Undersökningsledaren ska sålunda övervaka att de förundersökningar som han svarar för sköts på ett sådant sätt att de blir klara innan brotten hinner preskriberas. Utredaren är för sin del skyldig att utan obefogat dröjsmål vidta de förundersökningsåtgärder som krävs i ärendet samt att vid behov informera undersökningsledaren om att utredningen fördröjs och om att det finns risk för att brotten preskriberas.

Med tanke på förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret är det nödvändigt att åtalsrätten för ärenden som är föremål för förundersökning inte på grund av långsamhet eller undersökningsledarens bristfälliga uppföljning av ärendena hinner preskriberas medan förundersökningen pågår. Att förundersökningen sköts utan dröjsmål är viktigt också med beaktande av att det i grundlagens 21 § och i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention föreskrivs om parternas rätt att

få sitt ärende behandlat utan dröjsmål och inom en skäligen tid.

I ett annat förundersökningsärende som hade samband med detta fall hade den nämnde kriminalkommissarien beslutat avsluta förundersökningen först ett halvt år efter att de misstänkta brotten hade preskriberats. Biträdande justitiekanslern konstaterade att beslutet att avsluta förundersökningen utgör en del av förundersökningen och sålunda i enlighet med förundersökningslagen ska fattas utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kriminalkommissarien på skyldigheten att fatta beslut om avslutande av förundersökningen utan dröjsmål efter att det vid förundersökningen kommit fram att i ärendet inte kan väckas åtal eller framställas något annat brottsbaserat ofentligrättsligt yrkande mot någon.

För parterna är det viktigt att de utan dröjsmål får veta att förundersökningen avslutats. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan avslutandet av ärenden som i onödan är föremål för förundersökning dessutom tänkas ha en sådan praktisk betydelse för polisens egen verksamhet, att den uppföljning underlättas som görs i syfte att förhindra preskription av ärenden som är föremål för förundersökning. Se även s. 58 (310/1/07, JJ).

Dröjsmål med förundersökning

Förundersökningen i ett ärende där bl.a. en 16-årig person var misstänkt för brott hade pågått uppseendeväckande länge. Enligt utredningen var en bidragande orsak till dröjsmålet att förundersökningsmaterialet hade förlagts på polisinsättningen och varit försvunnet i flera månader, delvis uppenbarligen på grund av organisatoriska brister på polisinsättningens undersökningsavdelning.

Med beaktande av de orsaker till dröjsmålet som polisinsättningens ledning nämnde i sina utredningar samt den omständigheten att polisinsättningens undersökningsprocess hade ändrats efter denna händelse och ledningen av dagsrutinerna utvecklats, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinsättningen och chefen för undersökningsavdelningen på förundersökningslagens 6 § enligt vilken förundersökning ska göras utan onödigt dröjsmål.

Med anledning av att utredningen av ärendet huvudsakligen hade skötts av en yngre konstapel som fullgjorde arbetspraktik uppmärksammade

biträdande justitiekanslerns ställföreträdare också polisinspektionen på 11 § 2 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel där det föreskrivs att undersökningsåtgärder som berör barn, dvs. personer under 18 år, i mån av möjlighet ska utföras av polismän som är väl förtrodda med denna uppgift (1079/1/05, NW).

God förvaltningssed vid avfattande av en undersökningsbegäran

Inrikesministeriets lotteri- och vapenförvaltningsenhet hade gett ett internationellt internet-spelbolag ett utlåtande enligt vilket lotterilagen ska tillämpas på verksamhet som innebär att allmänheten kan gå in på reklamfinansierade spelsidor och satsa spelmarker. I utlåtandet uppmärksammades bolaget på lotterilagens 62 § om förbud mot anordnande av lotterier och på strafflagens 17 kap. 16 a § där det föreskrivs om lotteribrott. Om syftet med en spelportal t.ex. är att göra reklam för lotterier som ordnas i Finland utan sådant tillstånd som förutsätts i lotterilagen eller att annars främja ordnandet av olagliga lotterier i Finland, kan det vara fråga om ett brott mot det ovan nämnda förbudet.

Efter att bolaget inlett sin reklamkampanj hade enheten bitt de massmedier som publicerat reklamen inkomma med utredning, eftersom enheten ansåg det vara uppenbart att publiceringen av bolagets reklam stred mot lotterilagens 62 § 1 mom. 1 punkten om förbud mot att främja lotterier. Massmedierna uppfattade utredningsbegäran som ett förbud mot att fortsätta kampanjen och avbröt sålunda denna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut med anledning av spelbolagets klagomål att ministeriets utlåtande var öppet och kopplade frågan om brott mot förbudet till syftet med reklamen för spelportalen. Om avsikten var att endast göra reklam för själva spelportalen var reklamen inte förbjuden. Den begäran om utredning som sändes till informationsmedierna skilde sig från utlåtandet i det avseendet att ministeriet tolkade syftet med reklamen och kom till slutsatsen att det uppenbart stred mot lagen att publicera reklamen. Justitiekanslern ansåg att han inte kunde förena sig om enhetens utredning enligt vilken ministeriets syfte endast var att uppmärksamma lotterilagens förbudsbestämmelse. Det fanns skäl att anse att det uttryck som ministeriet använde i egenskap av tillsynsmyndighet i ett förvaltningsärende var alltför kategoriskt med beaktande av utlåtandet och situationen också i övrigt. Av

denna anledning borde uttrycket på grund av att det uppenbart kunde uppfattas som en indirekt påtryckning inte ha använts ens i form av en begäran om utredning. Vad beträffar påståendena om kränkning av yttrandefriheten och näringsfriheten var det för klagandens vidkommande närmast fråga om en indirekt åtgärd. Trots att ministeriet inte hade förbjudit publiceringen av reklamen och inte ens hade kunnat utfärda ett sådant förbud och trots att massmedierna hade beslutat upphöra med publiceringen av reklamen, kan ministeriets förfarande åtminstone i viss mån kritiseras med beaktande av de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna.

Justitiekanslern uppmärksammade lotteri- och vapenförvaltningsenheten på att god förvaltningssed i tillsynssammanhang förutsätter att skriftliga framställningar avfattas så som situationen kräver. Se även s. 58 (624/1/06, PN).

Användning och registrering av tvångsmedel

Klaganden ansåg att polisen inte haft någon orsak att använda tvångsmedel mot honom och kritiserade också i övrigt polisens förfarande i samband med förundersökningen av brott som han misstänktes för.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinspektionen på skyldigheten att protokollföra undersökning som gäller personer och husrannsakan samt på vikten av noggrannhet vid registrering av anhållanden. Dessutom meddelade han för kännedom polisinspektionen sin uppfattning att en gripen person har rätt att kontakta ett biträde redan då frihetsberövandet börjat och inte först när han förhöras, att en anhållningsberättigad tjänsteman har rätt att besluta att meddelande om gripande till en anhörig eller annan närstående person ska skjutas upp, att ett förordnande om att en person som i ett sjukhus har gått med på blåspröv ska undergå kroppsbesiktning inte kan baseras på tvångsmedelagens 6 kap. 3 § och att det i ett meddelande av körförbud i en situation som i bevishänseende är beroende av prövning är skäl att vederbörligen motivera vilket trafikbrott den person som meddelats körförbud misstänks ha begått. Se även s. 56 (531/1/05, JJ).

Motivering av förundersökningsbeslut

Polisens motiveringar till förundersökningsbeslut kritiserades under verksamhetsåret i fem klagomålsärenden.

I det första fallet hade polisen inte gjort förundersökning med anledning av en målsägandes begäran om utredning eftersom undersökningsledaren ansåg att det inte fanns någon anledning att misstänka brott. Undersökningsledaren hade motiverat sitt beslut i fråga om de i undersökningsbegäran nämnda misstankarna om bedrägeri och missbruk av förtroendeställning. I fråga om den konsumentskyddsförseelse som nämndes i undersökningsbegäran hade undersökningsledaren emellertid endast konstaterat följande i sitt beslut: "Eventuella förfaranden som strider mot konsumentskyddslagen ska enligt vedertagen rättspraxis anmälas till konsumentskyddsmyndigheterna, som i egenskap av specialmyndigheter inom rättsområdet i fråga tar ställning till hur handelsleden och/eller det enskilda köpet på basis av beskrivningen av det faktiska händelseförloppet ska bedömas från konsumentskyddslagens synpunkt."

Målsäganden som anförde klagomål hade uppfattat förundersökningsbeslutet på det sättet att det inte hör till polisens uppgifter att utreda konsumentskyddsförseelser utan att målsäganden enligt beslutet borde ha vänt sig till konsumentskyddsmyndigheterna med sin brottsmisstänke. Undersökningsledaren uppgav emellertid i sin utredning att han inte hade avsett detta. Han uppgav att han endast haft för avsikt att informera anmälaren om hos vilken myndighet denne kunde få stöd för sin sak, "om man inte kunde förlikas på något annat sätt".

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte klargjorts för målsäganden om polisen över huvud taget hade bedömt ärendet utifrån den konsumentskyddsförseelse som målsäganden nämnt i sin undersökningsbegäran. Undersökningsledarens beslutsmotivering uppfyllde sålunda inte den viktiga funktionen att målsäganden informerades om grunderna för att förundersökning inte inleddes. Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att om man i samband med ett förundersökningsbeslut vill ge en part anvisningar eller råd ska detta ske på ett sådant sätt att anvisningen inte kan uppfattas som en beslutsmotivering. Han meddelade för kännedom den kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare sina synpunkter på motivering av förundersökningsbeslut (1/1/06, JJ).

I det andra fallet misstänkte målsäganden att lackytan på hans bil skadats av frätande utsläpp från en närbelägen fabrik. Polisen hade inte inlett förundersökning. Enligt motiveringen hade undersökningsledaren beslutat att ärendet inte undersöks eftersom uppsåt saknades.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte framgick av förundersökningsbeslutet i ärendet enligt vilka rekvisit polisen bedömt fallet. På basis av beslutsmotiveringen kunde det inte bedömas på vilken grund undersökningsledaren hade beslutat att det inte fanns skäl att misstänka något oaktsamt, straffbart förfarande i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kommissarie som verkat som undersökningsledare på vikten av att motivera förundersökningsbeslut (632/1/06, JJ).

I det tredje fallet hade undersökningsledaren i motiveringen till sitt förundersökningsbeslut hänvisat till förutsättningarna för att göra förundersökning genom att konstatera att polisen ska göra förundersökning när det på grund av polis-anmälan eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts, utan att nämnda förundersökningslagens 2 § där bestämmelsen ingår. Beslutet hade rubricerats "annan undersökning", i ärendet hade registrerats en s.k. diverseanmälan och inga förhör hade hållits. Undersökningsledaren konstaterade i sin utredning att i ärendet inte hade framkommit omständigheter som föranledde misstanke om brott.

I strid med detta hade undersökningsledaren uppgivit att ärendet var avgjort och att förundersökningen avslutats, som om det i enlighet med förundersökningslagens 43 § 2 mom. hade beslutats att förundersökning inleddes och avslutats utan att saken överlämnas till åklagaren för prövning. Ett beslut om att avsluta förundersökningen kan emellertid inte baseras på förundersökningslagens 2 §.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den kommissarie som verkat som undersökningsledare sin uppfattning att av undersökningsledarens förundersökningsbeslut entydigt ska framgå om beslutet innebär att förundersökning inte inleddes eller att en inledd förundersökning har avslutats och att i beslutet ska anges den bestämmelse som det baseras på (682/1/06, JJ).

I det fjärde fallet hade polisen inte motiverat sitt beslut om att avsluta förundersökningen i fråga om en person som misstänktes för brott. I beslutet konstaterades: "Ingen delaktighet i fallet". I beslutet nämndes inte vilket lagrum det baserades på.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att förundersökningsbeslutet varken hade motiverats i fråga om fakta eller de rättsliga frågorna och att av beslutet inte uttryckligen framgick heller vad det innebar, dvs. att förundersökningen avslutades i fråga om den

nämnda personen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den kriminalkommissarie som fattat beslutet på vikten av att vederbörligen motivera förundersökningsbeslut (879/1/06, NW).

I det femte fallet hade undersökningsledaren i sitt förundersökningsbeslut uppgivit ”Inte lämnat till åtalsprövning” och som motivering nämnt ”Brottet preskriberat (allmänt)”. I beslutet hade inte nämnts vilken bestämmelse avgörandet baserades på och inte heller hade någon motivering uppgivits för undersökningsledarens slutsats, dvs. att åtalsrätten hade preskriberats. Den i beslutet angivna tidpunkten för den misstänkta gärningen stod i konflikt med bedömningen av att gärningen hade preskriberats i straffrättsligt hänseende. I beslutsmotiveringen konstaterades att i ärendet inte framkommit omständigheter som tydde på att någon handlat uppsåtligt i fallet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att målsäganden, som bett polisen undersöka saken, inte på basis av undersökningsledarens beslut hade fått något entydigt svar på frågan om varför det inte gjorts någon förundersökning i ärendet eller varför förundersökningen hade avslutats. Av beslutet framgick inte tydligt avgörandets innebörd eller rättsliga grund. Av beslutsmotiveringen framgick inte heller vilka rättsliga slutsatser undersökningsledaren dragit för att komma fram till bedömningen att ärendet var preskriberat i straffrättsligt hänseende. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommissarien som fattat beslutet på vikten av att förundersökningsbeslut vederbörligen motiveras. Se även s. 58 (686/1/07, RH).

Utgivande av kopia av polisanmälan

Klaganden hade gjort polisanmälan om att hans barn omhändertagits. Den äldre konstapel som tog emot anmälan vägrade att på klagandens begäran ge denne en kopia av den registrerade anmälan, med motiveringen att anmälningar som polisen registrerat endast är partsoffentliga och att klaganden inte längre var barnets vårdnads-havare.

Inrikesministeriets polisavdelning konstaterade i sitt yttrande att en kopia av polisanmälan, med hänvisning till partsoffentligheten, hade kunnat överlämnas till klaganden eftersom vårdnadsärendet och undersökningarna i samband med det gällde också klagandens intressen och rättigheter i egenskap av det omhändertagna bar-

nets far. Utredningen av ärendet skulle sannolikt inte heller ha försvårats om en kopia av anmälan lämnats ut, eftersom klaganden som gjort brottsanmälan redan kände till de omständigheter som framgick av anmälan.

Biträdande justitiekanslern var av samma åsikt som inrikesministeriets polisavdelning i de avseenden som nämndes i yttrandet. Han konstaterade att med stöd av 17 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska en myndighet när den fattar beslut om utlämnande av en handling se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet, med beaktande av offentlighetsprincipen som framgår av lagens 1 § och lagens syfte som framgår av dess 3 §, inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas. I 3 § konstateras att lagens syfte bl.a. är att ge enskilda människor möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen samt att bevaka sina rättigheter och intressen. Om klaganden hade fått en kopia av den registrerade brottsanmälan skulle han ha kunnat kontrollera att hans polisanmälan registrerats på det sätt som han avsåg.

Den äldre konstapel som vägrat ge en kopia av anmälan tog i sin utredning inte ställning till frågan om på vilken grund brottsanmälan var sekretessbelagd. Han gjorde endast det allmänna konstaterandet att polisanmälningar är partsoffentliga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att med stöd av 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet som det hänvisas till i yttrandena är en polisanmälan inte undantagslöst sekretessbelagd. Sådana anmälningar kan sålunda inte kategoriskt sekretessbeläggas utan anmälanens offentlighet måste i det enskilda fallet bedömas på basis av dess innehåll.

Inrikesministeriets polisavdelning nämnde i sitt yttrande att polisanmälan i det aktuella fallet hade blivit offentlig efter beslutet att avsluta förundersökningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av yttrandet att vid bedömningen av frågan om en anmälan är offentlig måste man utöver vad som föreskrivs i 3 punkten som nämns ovan beakta också eventuella andra sekretessgrunder som kan tillämpas på anmälan. Härav följer bl.a. att en polisanmälan inte nödvändigtvis i alla avseenden är offentlig efter att den inte längre är sekretessbelagd. Anmälan innehöll uppgifter om att klagandens barn omhändertagits och placerats på ett mottagningshem. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det skäl att bedöma frågan om sådana

uppgifters offentlighet också i enlighet med 24 § 1 mom. 25 punkten i lagen om offentlig i myndigheternas verksamhet.

Den äldre konstapel som vägrat lämna ut handlingen hade inte på det sätt som förutsätts i 14 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet meddelat klaganden orsaken till sin vägran och inte heller upplyst denne om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt innebär skyldigheten att i enlighet med 1 punkten i det nämnda momentet meddela vad vägran beror på, att den tjänsteman som med åberopande av att en handling är sekretessbelagd vägrar att lämna ut den måste uppge vilket lagrum eller myndighetsförordnande som ligger till grund för sekretessbeläggningsen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar den äldre konstapeln som vägrat ge en kopia av polisanmälan på skyldigheten att uppge orsaken till sin vägran och upplysa sökanden om hans rätt att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Dessutom upplyste han den äldre konstapeln om sina synpunkter på offentligheten av registrerade polisanmälningar. Se även s. 56 (1201/1/06, JJ).

Anteckning i förundersökningsprotokoll och motivering av vägran att göra tilläggsundersökning

Polisen hade i tre fall som nämndes i ett klagomålsärende vägrat att på begäran i enlighet med förundersökningslagens 12 § vidta undersökningsåtgärder med motiveringen att de inte i enlighet med förundersökningslagens 12 § hade betydelse för saken.

Enligt 19 § 1 punkten i förordningen om förundersökning och tvångsmedel ska i förundersökningsprotokollet göras anteckning om att en sådan begäran om tilläggsundersökning som avses i 12 § i förundersökningslagen inte har bifallits.

Rätten att i ett ärende få ett motiverat beslut hör till de grundlagsenliga garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. I laglighetsövervakarens praxis och i den juridiska litteraturen har därför också förutsatts att grunderna för vägran att på begäran av en part göra tilläggsundersökningar ska registreras.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en part som ber en förundersökningsmyndighet vidta undersökningsåtgärder behöver få veta varför myndigheten inte har bifallit hans begäran. Motiveringen kan hjälpa parten att överväga vilka ytterligare argument han eventuellt borde framföra för sin begäran om

undersökningsåtgärder. Motiveringen möjliggör extern kontroll av beslutet. Dessutom har motiveringen betydelse för undersökningsledarens egen självkontroll eftersom han måste bedöma om beslutet är rättsligt hållbart då han skriver motiveringen.

I ett förundersökningsprotokoll hade inte över huvud taget gjorts någon sådan anteckning som förutsätts i 19 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel. Till denna del stred polisens förfarande mot förordningen.

I det andra förundersökningsprotokollet hade inte nämnts det lagrum som beslutet baserades på och inte heller uttryckligen nämnts att undersökningsledaren dragit slutsatsen att det förhör som klaganden bett om inte hade någon betydelse för saken. Biträdande justitiekanslern ansåg att motiveringen kunde kritiseras i detta avseende. Eftersom det emellertid framgick av den redogörelse som antecknats i protokollet varför det begärda vittnesförhöret inte hade någon betydelse för det bevistema som klaganden hänvisade till, var beslutet emellertid inte helt utan motivering. Anteckningen tog inte ställning till det andra bevistema som klaganden hänvisat till.

I det tredje förundersökningsprotokollet hade som motivering nämnts det tillämpade lagrummet och än en gång konstaterats att undersökningsåtgärder av det slag som avsågs inte hade någon betydelse för saken. Inrikesministeriets och länsstyrelsens polisavdelning ansåg i sina yttranden att förundersökningsprotokollet inte kunde kritiseras i detta avseende.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde emellertid en motivering av detta slag inte anses vara helt tillfredsställande med tanke på motiveringens syfte, dvs. orsakerna till varför det anses att avgöranden vederbörligen måste motiveras. Ett konstaterande av detta slag ger inte något svar på frågan varför undersökningsåtgärder enligt undersökningsledarens bedömning inte har någon betydelse för saken, dvs. varför den citerade bestämmelsen i det aktuella fallet tillämpats på det sätt som framgår av beslutets slutresultat, nämligen vägran att bifalla begäran. En sådan motivering som det här är fråga om möjliggör sålunda inte extern kontroll av beslutet. På grund av den allmänt hållna formuleringen har motiveringen inte heller någon egentlig betydelse för beslutsfattarens självkontroll. En motivering av det nämnda slaget hjälper inte heller parten att överväga eventuella ytterligare argument för sin begäran om andra undersökningsåtgärder.

Polisinrättningen hade uppmärksammat den kriminalkommissarie som verkat som undersök-

ningsledare på de bristfälliga anteckningarna i förundersökningsprotokollet om vägran att på begäran av en part vidta undersökningsåtgärder i enlighet med förundersökningslagens 12 §. Ärendet föranledde inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han sände sitt beslut till kriminalkommissarien för kännedom (363/1/06, JJ).

Meddelande om förundersökningsbeslut

Klaganden kritiserade en polisinsättning för att den enligt hans uppfattning inte hade vidtagit åtgärder med anledning av flera polisanmälningar som han gjort i egenskap av målsägande.

Av utredningen framgick att den kommissarie som verkat som undersökningsledare i de flesta ärendena antingen hade beslutat avbryta eller avsluta undersökningen. Målsäganden hade emellertid inte underrättats om besluten. Enligt polisinsättningens utredning berodde försummelsen på "avbrott i den interna informationen".

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare erinrade undersökningsledaren om förundersökningslagens 47 § där det föreskrivs att målsäganden ska underrättas om att förundersökningen avbrutits, om detta inte måste anses vara onödigt. I lagen fastställs inte när en sådan underrättelse är onödig, vilket innebär att frågan måste övervägas från fall till fall. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänvisade till den juridiska litteraturen och till sin ståndpunkt i ett tidigare beslut enligt vilket det måste anses vara onödigt att sända beslutet närmast i situationer där målsäganden under förhör uttryckligen sagt att man inte behöver sända sådant meddelande till honom.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sände sitt beslut för kännedom till undersökningsledaren, polisinsättningens chef och till länsstyrelsens polisavdelning som biträdd vid utredningen av ärendet (192/1/06, NW).

Felaktig anteckning i en handling som upprättats av polisen

I ett klagomålsärende som gällde en ansökan om uppehållstillstånd framgick det att polisen av misstag kryssat för punkten "uppehållstillstånd inte beviljat" på blanketten för kontrollerad avresa från landet. Eftersom vid tidpunkten för upprättandet av handlingen inte ännu hade fattats något beslut om klagandens ansökan om uppehållstillstånd skulle det korrekta förfarandet ha

varit att kryssa för punkten "annan kontrollerad avresa från landet". Den felaktiga anteckningen hade ingen betydelse för klagandens rättsliga ställning, men den innebar att klaganden fick felaktig information om hur hans ansökan om uppehållstillstånd hade avgjorts i det skedet då handlingen upprättades.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det med tanke på den offentliga maktutövningens och myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet är viktigt att myndigheternas information är korrekt och tillförlitlig. Handlingar som en tjänsteman upprättar på tjänstens vägnar får inte innehålla felaktiga uppgifter och tjänstemannen måste sålunda kontrollera riktigheten av de uppgifter som han antecknar i handlingar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den polisman som upprättat handlingen på vikten av att handlingar upprättas omsorgsfullt och noggrant (31/1/06, NW).

En undersökningsledares beslut att inte inleda förundersökning

En undersökningsledare hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av en polisanmälan om bl.a. falsk angivelse. Anmälan gällde ett yttrande som svaren i ett brottmål givit under förundersökningen.

Undersökningsledaren motiverade sitt beslut med att det skulle ha varit för tidigt att göra förundersökning i ärendet och att förundersökningen skulle ha sammanfallit med att ett brottmål samtidigt behandlades i tingsrätten och därmed skulle ha stört den rättsliga behandlingen av målet.

Enligt förundersökningslagens 2 § ska polisen göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Enligt bestämmelsen är polisen skyldig att göra förundersökning när de i bestämmelsen nämnda förutsättningarna är uppfyllda.

Undersökningsledaren uppgav i sin utredning att han i enlighet med förundersökningslagens 14 § utnyttjat sin prövningsrätt och på de grunder som framgår av beslutet inte gjort någon förundersökning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att i den paragraf som undersökningsledaren nämnde endast föreskrivs vem som ska leda förundersökningen. Bestämmelsen innehåller inga undantag i fråga om skyldigheten att göra förundersökning och den ger inte heller undersökningsledaren sådan prövningsrätt att

han kan besluta att inte inleda förundersökning om de förutsättningar är för handen som nämns i lagens 2 §.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den polischef som verkat som undersökningsledare på polisens skyldighet att i enlighet med förundersökningslagens 2 § göra förundersökning och på att undantag från skyldigheten kan göras endast under de förutsättningar som nämns i lag (478/1/07, JJ).

Ett förundersökningsbeslut med anvisning om målsägandens subsidiära åtalsrätt

Klaganden hade bett polisen göra förundersökning. Centralkriminalpolisen sände med anledning av begäran klaganden en handling som var rubricerad remiss och vari bl.a. meddelades att förundersökning inte inleddes. Till remissen hade fogats undersökningsbegäran med polisens tillagda kursiverade ställningstaganden punkt för punkt till de händelser som klaganden beskrivit och de frågor som han ställt i sin begäran.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av handlingen som var rubricerad remiss inte direkt framgick att det var fråga om polisens avgörande. Av den bifogade begäran om förundersökning framgick inte heller att de kursiverade texterna var polisens avgöranden med anledning av begäran. Biträdande justitiekanslern ansåg att det av de handlingar som polisen upprättat inte tillräckligt tydligt framgick vad polisen beslutat och inte heller slutresultatet och den rättsliga grunden. Biträdande justitiekanslern framhöll att en parts rätt att få ett motiverat beslut hör till de grundlagsenliga garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. I fråga om förundersökningsbeslut innebär detta att av polisens avgörande utöver den egentliga motiveringen dessutom tydligt ska framgå vilket beslut det är fråga om samt beslutets slutresultat och den rättsliga grunden för beslutet.

Med anledning av klagandens nya polisanmälan fattade centralkriminalpolisen år 2005 beslut om att inte göra förundersökning. Till beslutet fogades en anvisning om målsägandens subsidiära åtalsrätt vari det konstaterades: ”Målsäganden har självständig åtalsrätt under förutsättning att detta beslut genom målsägandens försorg överlämnas till åklagare för åtalsprövning”.

Enligt 1 kap. 14 § 1 mom. (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 förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att förundersökning inte ska göras eller att den avbryts eller avslutas. Omnämmandet om målsägandens åtalsrätt var sålunda felaktigt eftersom det konstaterades att målsäganden efter beslutet kan väcka åtal endast genom att överlämna ärendet till åklagare för åtalsprövning. Klaganden hade sålunda möjlighet att efter beslutet väcka åtal utan att överlämna ärendet till åklagare för åtalsprövning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade centralkriminalpolisen på vikten av tydliga beslut och på vikten av att man omsorgsfullt beaktar lagändringar som har en central betydelse för arbetet (476/1/06, JJ).

Polisens förfarande i skjutvapenärende

Polisen hade temporärt omhändertagit klagandens vapen och ammunition. Omhändertagandet hade förlängts flera gånger. Enligt det sista beslutet hade det temporära omhändertagandet förlängts med drygt fem månader. Efter att denna frist löpt ut hade polisen förlängt omhändertagandet utan att fatta något överklagbart beslut om fortsatt omhändertagande.

Den biträdande polischef som hade behandlat ärendet medgav i sin utredning att han på grund av bristfällig uppföljning inte hade fattat något nytt beslut om förlängning av det temporära omhändertagandet och han medgav att det hade skett en försummelse. Han återopade bl.a. den omständigheten att han vid tidpunkten för händelse inte hade tillgång till någon elektronisk kalender. I utredningen konstaterades vidare att man efter den konstaterade bristen i uppföljningssystemet med anledning av detta fall hade effektiviserat systemet och tagit i bruk en elektronisk kalender som gjorde det möjligt att effektivare följa upp ärendena än med det tidigare manuella uppföljningssystemet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade med anledning av procedurfelet, som stred mot skjutvapenlagen, polisinsättningen på vikten av att iaktta bestämmelserna om temporärt omhändertagande av vapen och ammunition (763/1/06, NW).

Sakligt språkbruk

Klaganden hade haft stridigheter med en annan privatperson. Parterna hade gjort polisan-

mälningar mot varandra. Enligt klagomålet hade en kriminalöverkonstapel som diskuterade möjligheterna till förlikning i ett brottmål sagt till klaganden att ”om ni inte förlikas så hamnar den ena av er bakom galler och den andra i en kista”.

Det var omöjligt att få fullständig klarhet om vilka ord kriminalöverkonstapeln använt och i vilket sammanhang han samtalat med klaganden. Det var emellertid uppenbart att kriminalöverkonstapeln då han försökte få till stånd förlikning mellan parterna hade nämnt för klaganden att den ena parten kunde ”hamna bakom galler” och den andra ”i en kista” om de inte kunde förlikas.

De uttryck som kriminalöverkonstapeln använde kunde kritiseras i skenet av statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. Enligt denna bestämmelse ska en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Detta ställer krav också på språkbruket i tjänsteärenden. Kriminalöverkonstapeln hade använt symboliska ord för att framföra ett allvarligt budskap. I en situation där parterna i en tvist ska upplysas om möjligheten till förlikning är det enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning olämpligt att använda uttryck som dessa. De innebär en risk för att någondera parten missförstår polisens budskap t.ex. så att han uppfattar det som ett påtryckningsförsök.

Biträdande justitiekanslern meddelade kriminalöverkonstapeln sin uppfattning om vikten av att en tjänsteman uppträder så som hans ställning och uppgifter förutsätter (223/1/05, JJ).

Polisens förfarande vid trafikövervakning

En polispatrull hade i samband med trafikövervakning stannat klagandens personbil och konstaterat att klaganden saknade körkort. Efter att klaganden tagit emot polisens straffyrkande för framförande av motorfordon utan körkort hade han hotat fortsätta köra bil. En polisman tog då klagandens bilnyckel och klaganden var tvungen att fortsätta sin resa med taxi. Klaganden kritiserade polisen för att den omhändertagit bilnycklarna.

Biträdande justitiekanslern nämnde i sitt avgörande att riksdagens biträdande justitieombudsman i ett beslut år 2001 konstaterat att polisens förfarande att ta bilnycklarna av en person som kört bil utan körkort (numera: förande av forskaffningsmedel utan behörighet) i regel inte kan anses förenligt med lag om inte personen i fråga genom att fortsätta köra bil sannolikt

skulle göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott, dvs. något av de brott som nämns i polislagens 20 § 1 mom., eller på det sätt som avses i samma paragrafs 2 mom. orsaka betydande störning eller överhängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt ställningstagande till de allmänna principer för polisverksamheten som nämns i polislagens 2 §., dvs. till bestämmelsen enligt vilken polisen i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar ska sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och konstaterade att i en situation där en person som har gripits för förande av motorfordon utan behörighet hotar fortsätta köra bil kan det anses vara en tillräcklig åtgärd att polisen till att börja med förbjuder personen att fortsätta bilkörningen. Om denne fortsätter trots förbudet torde han göra sig skyldig dels till förande av forskaffningsmedel utan behörighet och dels till tredska mot polis, dvs. ett brott som är straffbart enligt strafflagens 16 kap. 4 §. Eftersom båda brotten kan leda till fängelsestraff kan den misstänkte gripas med stöd av tvångsmedelslagens 1 kap. 1 §.

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade att den hade satt upp biträdande justitieombudsmannens beslut från år 2001 på polisens anslags-tavla (Tiimi Foorumin ajankohtaista) samt ett sammandrag av beslutet på anslagstavlan för högsta ledningens ställningstaganden. Biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande till inrikesministeriets polisavdelning för kännedom och bad polisavdelningen inom den utsatta tiden bedöma och meddela justitiekanslern om de åtgärder som polisavdelningen tidigare vidtagit med anledning av biträdande justitieombudsmannens avgörande var tillräckliga eller om det krävdes ytterligare anvisningar om saken (10/1/06, MP).

Åtalsrätten preskriberades under förundersökningen

Klaganden hade gjort polisanmälan om ärekränkning som skett några dagar tidigare. Polisen registrerade anmälan och började undersöka ärendet. Efter drygt två år beslöt den kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare avsluta undersökningen på den grunden att något brott inte kunde påvisas. Preskriptionstiden för det misstänkta brottet var emellertid två år och efter att det preskriberats kunde målsäganden inte längre utnyttja sin subsidiära åtalsrätt.

Enligt polismyndigheternas utredningar till justitiekanslern var orsaken till att ärendet preskriberats oaktsamhet som delvis berodde på att arbetsbördan vid den aktuella tidpunkten var exceptionell i förhållande till de disponibla resurserna. Polismyndigheterna uppgav att uppföljningen av förundersökningar sedermera utvecklats i syfte att förhindra liknande fall i framtiden.

Biträdande justitiekanslern ansåg att polisrättningen inte på ett i rättsligt hänseende tillfredsställande sätt hade kunnat motivera dröjsmålet med förundersökningen i det fall som avsågs i klagomålet. Förundersökningen ska ordnas på ett sådant sätt att åtalsrätten för den gärning som undersöks inte preskriberas av orsaker som beror på myndigheterna. Dessutom måste man se till att åklagaren får tid för åtalsprövningen. Vidare måste målsäganden få tid att utnyttja sin subsidiära åtalsrätt i sådana fall då ärendet efter förundersökningen inte sänds till åklagaren.

I sin bedömning av klandervärddheten av det fall som klagomålet avsåg beaktande biträdande justitiekanslern emellertid det som polismyndigheterna berättat om arbetsförhållandena vid den aktuella tidpunkten och att polisledningen meddelat att den vidtagit åtgärder för att förhindra uppkomsten av liknande fall i framtiden. Biträdande justitiekanslern ansåg att det från laglighetskontrollens synpunkt räckte att uppmärksamma polisrättningen på vikten av att iakttas i lagen angivna tidsfristerna för förundersökning och på vikten av att göra förundersökning utan dröjsmål (414/1/06, MP).

Räddningsväsendet

Mottagning av nödmeddelande

Justitiekansler Jaakko Jonkka beslöt på eget initiativ pröva lagligheten av en nödcentralers förfarande med anledning av en tidningsartikel om hur ett nödmeddelande tagits emot. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte kunde anses vara sakligt att nödcentralens jourhavande för den som gjorde anmälan berättade vad han ansåg om användningen av alkohol under middommaren och att han misstänkte att den person som meddelandet avsåg var berusad. Detta främjade inte situations- och riskbedömningen och sålunda inte heller bedömningen av den första insatsen. Justitiekanslern ansåg också att telefonsamtalet plötsligt hade avslutats på ett sätt som

inte kunde anses vara sakenligt. Justitiekanslern meddelade för kännedom nödcentralen sina synpunkter på saken (11/50/06).

Utlänningsförvaltningen

Utlänningsverkets förfarande

Vid justitiekanslersämbetet hade behandlats ett klagomål som gällde en ansökan om medborgarskap som A lämnat 6.5.2004. För undersökningen av klagomålet hade justitiekanslersämbetets föredragande när han till Utlänningsverket returnerade en lånad akt som gällde behandlingen av ansökan om medborgarskap bett verket sända justitiekanslersämbetet en kopia av beslutet efter att ansökan avgjorts.

Utlänningsverket sände emellertid inte justitiekanslersämbetet någon kopia av beslutet som hade fattats 4.7.2005. På en telefonförfrågan 16.12.2005 om behandlingsskedet för ansökan hade Utlänningsverkets registratorskontor svarat att ärendet fortfarande behandlades. Efter en ny förfrågan 18.7.2006 framgick det att Utlänningsverket hade avgjort ansökan. Inte heller då sände Utlänningsverket någon kopia av sitt beslut utan justitiekanslersämbetet fick beslutet från Helsingfors förvaltningsdomstol.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att Utlänningsverkets tjänstemän hade handlat lagstridigt då de inte på begäran sände justitiekanslersämbetet en kopia av beslutet och då Utlänningsverkets registratorskontor på förfrågan hade gett felaktig information om ärendets behandlingsskede.

Utlänningsverket medgav i sin utredning att det inte sänt någon kopia av beslutet. I fråga om registratorskontorets felaktiga information om behandlingsskedet hänvisade Utlänningsverket till ett mänskligt misstag vid tolkningen av registeranteckningar. Utlänningsverket uppgav att det kommer att ge ämbetsverkets tjänstemän anvisningar som innebär att de ska beakta förfrågningar om handlingar ännu i det skedet då behandlingen av ett ärende vid verket annars har avslutats. I sin utredning meddelade Utlänningsverket dessutom att man vid planeringen av det nya datasystem som tas i bruk under år 2009 kommer att fästa avseende vid att anteckningarna är tydliga och begripliga och vid att personalen i tillräcklig utsträckning ges utbildning och anvisningar i samband med att systemet tas i bruk.

Eftersom Utlänningsverket redan vidtagit åtgärder för att beakta rekvisitioner av handlingar och att uppmärksamma ämbetsverkets personal på vikten av att lämna korrekta uppgifter ur ärendehanteringssystemet, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade Utlänningsverket på att justitiekanslern med stöd av grundlagens 111 § 1 mom. har rätt att av myndigheterna få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen (7/50/06, JJ).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Seinäjokienheten vid rörliga polisens avdelning i Västra Finland

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka inspekterade 16.1.2007 Seinäjokienheten vid rörliga polisens avdelning i Västra Finland.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (31/51/06).

Polisinrättningen i Seinäjoki härad

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka inspekterade 16.1.2007 polisinrättningen i Seinäjoki härad. Inspektionsteman var inrättningens interna laglighetskontroll, tillgången till polisiära säkerhetstjänster i olika delar av häradet, brottsundersökningens kvalitet och snabbhet samt polisens samarbete med olika referensgrupper.

I samband med inspektionen studerades handlingar som beställts på förhand. Under diskussionerna framgick att det i vissa avseenden rådde oklarhet om tröskeln för inledande av förundersökning och vidare att ett felaktigt uttryck om tröskeln för inledande av förundersökning eventuellt mera allmänt användes inom polisförvaltningen. Biträdande justitiekanslern underrättade inrikesministeriets polisavdelning om oklarheterna i dessa avseenden (31/51/06).

Skyddspolisen

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka inspekterade skyddspolisen 23.1.2007. Vid inspektionen fästes avseende dels vid skyddspolisens interna och externa laglighetskontroll och framför allt vid skyddspolisens operativa datasystem och möjligheterna att använda datasystemets uppgifter för utlåtanden och säkerhetsutredningar (33/51/06).

Finansministeriets ansvarsområde

Allmänt

Inom finansministeriets ansvarsområde var antalet nya och avgjorda klagomål i stort sett oförändrat. Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen skatteförvaltningen och tullförvaltningen. De flesta tullklagomålen gällde bilbeskattning, framför allt dröjsmål med behandlingen av skatteärenden.

Utlåtanden och framställningar

Korrigeringskrav i en författning

Finansministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande i ett ärende som gällde korrigeringskrav i en författning. En ändring som gällde partiell fission i 52 c § 1 mom. i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (1424/2006) genomfördes så att en bestämmelse om saken fogades till 52 c § (1733/1995) i den tidigare gällande bestämmelsen om totalfission. Skrivsättet visade sig vara tolkningsbart på grund av det sätt som bestämmelsen var uppställd på, eftersom förutsättningarna för vederlag föreföll gälla endast partiell fission.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka konstaterade att den föreslagna ändringen i samtliga skeden av lagstiftningsprocessen, från avlåtandet av propositionen till republikens presidents beslut om att stadfästa lagen, hade varit uppställt på samma sätt. Uppställningen var relevant för bestämmelsen i materiellt hänseende.

Även om man ansåg att det helt uppenbart var fråga om ett fel som skett i beredningsskedet skulle den föreslagna korrigeringsåtgärden innehållsmässigt ändra bestämmelsen jämfört med den form i vilken den godkännts och stadfästs under lagstiftningsprocessen. Av denna anledning ansåg biträdande justitiekanslern inte att det var möjligt att i rättsligt hänseende ändra den i författningssamlingen intagna bestämmelsen som om det var fråga om ett skrivfel (14/20/07).

Utveckling av sakkunnigtjänsterna vid författningssamlingen

Finansministeriet bad 12.1.2007 VM075:00/2006 om ett utlåtande om en mellanrapport av arbetsgruppen för konsekvensbedömning av

lagförslag. Finansministeriet bad att det skulle fästas särskilt avseende vid de preliminära förslagen till organisering av sakkunnigstödets för konsekvensbedömningen av lagförslag och olika organisationsalternativ.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka ansåg att det var en viktig grundläggande tankegång i mellanrapporten att det i ett tidigt skede av varje projekt utreds vilka alternativ och bedömningar som på ett avgörande sätt påverkar beredningen av och det slutliga innehållet i propositioner. Tidiga prioriteringar blir desto viktigare ju mera omfattande lagstiftningsprojekt det är fråga om. Utredningen av dessa grundläggande frågor inriktar och säkerställer den fortsatta beredningen av projektet. Den projektansvariga ministern borde sålunda i ett så tidigt skede som möjligt klart ange sin ståndpunkt till frågan om enligt vilket grundläggande alternativ projektet ska vidareutvecklas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att projekten har beröringspunkter med programmen som syftar till bättre lagstiftning och till utveckling av bedömningen av lagstiftningens verkningar. Genom dessa eftersträvas på olika grunder en bättre författningsberedning och de har sålunda ett och samma syfte.

I fråga om det till författningsberedningen anslutna sakkunnigstödet uppgifter och organisering påpekade biträdande justitiekanslern att respektive ministerium fortsättningsvis svarar för den nödvändiga konsekvensbedömningen medan sakkunnigstödets har till uppgift att stödja bedömningen. Denna gränsdragning är viktig eftersom det slutliga ansvaret för bedömningsresultatet fortfarande vilar på ministeriet, trots att sakkunnigstödets i praktiken kan ha en avgörande betydelse för de synpunkter som ska beaktas när bedömningen görs och därmed på bedömningens innehåll.

Eftersom arbetsgruppen inte hade kommit fram till någon godtagbar lösning befattade sig inte heller biträdande justitiekanslern med andra alternativa lösningar än de som gällde justitiekanslersämbetet.

Biträdande justitiekanslern kunde förena sig om tankegången att det inte finns planer på att göra justitiekanslersämbetet till en sakkunnighet. Som komplettering till arbetsgruppens motiveringar anförde biträdande justitiekanslern följande.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till den granskning av föredragningslistorna som justitiekanslern i enlighet med grundlagens 108 § gör inom ramen för laglighetskontrollen av statsrådet. Granskningen inriktas på den vid ett ministerium avfattade propositionen som hämtats ur statsrådets beslutsystem (PTJ). Med tanke på den korta tid som justitiekanslern har till sitt förfogande måste en brist i konsekvensbedömningen av det lagförslag som upptagits på den distribuerade föredragningslistan vara uppenbar och av grundläggande natur för att justitiekanslern ska kunna ingripa i den.

Biträdande justitiekanslern hänvisade vidare till att konsekvensbedömningens innehåll har betydelse för laglighetskontrollen. Det är fråga om metodval där både politiska och rättsliga synpunkter har betydelse. Laglighetskontrollen enligt grundlagens 108 § är rättslig till sin karaktär. I lagstiftningsärenden innebär detta att de grundläggande rättsliga kraven är uppfyllda och att regeringens proposition sålunda kan avläsas till riksdagen. Brister i propositioner kan leda till ingripanden endast i sådana fall som enligt grundlagen omfattas av justitiekanslerns tillsyn. Som en följd av grundlagens 108 § prioriteras de grundläggande och mänskliga rättigheterna i justitiekanslerns verksamhet. De synpunkter som i dessa avseenden framförts i fråga om konsekvensbedömningen av propositioner har en avgörande betydelse för bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Sådana brister i andra konsekvensbedömningar som innebär en kvalitativ försämring av en proposition är däremot svårare att upptäcka och skulle över huvud taget förutsätta större resurser än de som justitiekanslersämbetet de facto har. Detta gäller framför allt bedömningen av ekonomiska konsekvenser.

Biträdande justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att justitiekanslern övervakar lagenligheten i statsrådets beslutsfattande, inte kvaliteten, om det inte är fråga om sådana exceptionella kvalitativa brister som har betydelse för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagens 108 § ska justitiekanslern emellertid på begäran ge statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Dessutom ger justitiekanslersämbetet ofta i samband med förhandlingar eller i andra sammanhang muntliga ställningstaganden om problem som framförs av ministerier och föredragande, i synnerhet i samband med beredning av befattningar på en lägre hierarkisk nivå (2/20/07).

Avgöranden

Skatteförvaltningen

Skattemyndigheternas förfarande i samband med en skatteinspektion

Klaganden bad i egenskap av ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag justitiekanslern undersöka skatteinspektörernas, biträdande skattedirektörens och skattedirektörens förfarande i samband med en skatteinspektion som gällde skatteåren 2003 och 2004. Klaganden kritiserade framförallt inspektionsberättelsen som innehöll flera felaktigheter samt skatteinspektörernas bristande kunskaper om bokföring. I det skriftliga klagomålet kritiserades dessutom skattedirektören för att ha godkänt skatteinspektörernas inspektionsberättelse trots att den enligt klaganden innehöll flera brister och fel.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att det framgick av Skattestyrelsens, Beskattningscentralens och Skatteinspektionsenhetens yttranden att skatteinspektionen av bolaget inte hade gått rätt till. Inspektörernas beräkningar av kassakontots saldo innehöll sådana felaktigheter som att ingående saldo saknades och att man hade använt banksaldot. Också försäljningsbidraget hade beräknats på ett bristfälligt sätt. I en annan preliminär inspektionsberättelse hade man korrigerat den beräknade försäljningsvolymen på basis av inköpen.

Av yttrandena framgick det vidare att om kassakontots ingående saldo hade beaktats skulle bolagets kassakonto inte ha varit negativt. Vid efterbeskattningen kunde skatteverket inte anse att egna insättningar på ett bankkonto utanför bokföringen var tecken på icke bokförd försäljning, med beaktande av företagarens privatuttag enligt kontot för egna uttag och kontantuttag. Inte heller det att en förteckning över kunderna saknades kunde anses visa att bokföringen av inkomsterna av videouthyrning var otillförlitlig. Enbart ett kalkylerat täckningsbidrag var inte en tillräcklig grund för beskattning enligt uppskattning.

Trots att inspektionsberättelsen endast innehöll ett förslag till ändring av beskattningen är det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare skäl att se till att skatteinspektionsberättelsen är omsorgsfullt upprättad och väl motiverad.

God skatteinspektionssed innebär att man i mån av möjlighet alltid håller ett avslutande samtal efter att materialet granskats. Den skattskyldige

ska om möjligt redan under det avslutande samtalet upplysas om motiveringen till förslaget att beskatta honom enligt uppskattning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg, liksom Skatteinspektionsenheten i sitt yttrande, att god skatteinspektionssed skulle ha förutsatt att man höll ett avslutande samtal i ärendet. Att skatteinspektörerna ansåg att det under de rådande förhållandena skulle ha varit besvärligt att hålla ett sådant samtal kan inte anses vara ett godtagbart skäl till att något samtal inte hölls. Skattebyrån och i sista hand skattedirektören borde ha sett till att man under de rådande förhållandena höll ett avslutande samtal.

Skatteinspektörernas förfarande i ärendet var inte förenligt med bestämmelserna om skatteinspektion och med anvisningarna om god skatteinspektionssed. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför skatteinspektörerna på vikten av att skatteinspektionsberättelsen upprättas omsorgsfullt med välgrundade motiveringar och att god skatteinspektionssed iakttas också i övrigt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att en skatteinspektionsberättelse ska godkännas av skatteinspektörernas chef. I det sammanhanget ska det uttryckligen kontrolleras att inspektionsberättelsen är omsorgsfullt upprättad och att förslagen är väl motiverade. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg, i likhet med Skattestyrelsen, att skatteinspektörernas chefer noggrannare borde ha övervakat framförallt motiveringarna till de förslag som ingick i skatteinspektörernas inspektionsberättelse, eftersom det redan tidigare framkommit att det fanns sådana väsentliga fel och brister i den preliminära inspektionsberättelsen som förutsatte att en ny preliminär inspektionsberättelse upprättades.

I detta avseende var den biträdande skattedirektörens förfarande inte förenligt med hans övervakningsskyldighet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade därför den biträdande skattedirektören på hans skyldighet att som chef för skatteinspektörerna uppmärksamma dem på vikten av att inspektionsberättelsen är omsorgsfullt upprättad och motiveringarna till förslagen välgrundade.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att den skattskyldige också hade underrättat cheferna om att bolagets representant på grund av de fel och brister han konstaterat i den preliminära skatteinspektionsberättelsen inte litade på skatteinspektörernas yrkesskicklighet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att även om tröskeln för att avbryta en skatteinspektion eller byta ut en inspektör är hög, borde skattedirektören i det aktuella fallet ha vidtagit åtgärder för att återställa förtroendet för inspektörerna, t.ex. genom att förstärka inspektörgruppen med en erfaren inspektör från skatteverkets inspektionseenhet.

Skattedirektörens handlande var inte förenligt med hans övervakningsskyldighet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att skattedirektören borde ha övervakat också inspektionsverksamheten och motiveringarna till de skatteförslag som lades fram i inspektionsberättelsen, i synnerhet efter att den skattskyldige i den preliminära inspektionsberättelsen pekat på väsentliga brister och fel som förutsatte att en ny preliminär inspektionsberättelse skulle ha upprättats. Skattedirektören borde också mera aktivt ha vidtagit åtgärder för att återställa den skattskyldiges förtroende för skatteinspektörerna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksamade skattedirektören på hans övervakningsskyldighet.

Bolaget hade inom utsatt tid lämnat in sin skattedeklaration för skatteåret 2004. Deklarationen hade lämnats till skatteinspektörerna som dock inte hade kommit ihåg att underrätta den tjänsteman som svarade för skatteberedningen. Därför hade till bolagets representant våren 2004 sänts ett brev med en grundlös påminnelse om inlämnande av skattedeklaration.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att skatteinspektörens förfarande till denna del hade varit oaktsamt och orsakat bolaget och dess representant omak. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksamade därför skatteinspektören på vikten av att tjänsteuppgifter utförs omsorgsfullt (1110/1/05, NW).

Begäran om handlingar och information

Klaganden hade skriftligen bett att få veta vilken tjänsteman som behandlade en angivelse som gällde hans beskattning samt att få kopior av handlingar som han tidigare lämnat in till skattemyndigheten. En tjänsteman vid skattebyrån konstaterade i ett brev till klaganden att skattebyrån på grund av stränga sekretessbestämmelser inte kan lämna ut uppgifter om behandlingen av ärenden eller andra uppgifter som klaganden bett om. Biträdande justitiekanslern ansåg att tjänstemannen i enlighet med 14 § 3 mom. i lagen om

offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) borde ha meddelat klaganden på vilket lagrum, vilken myndighetsföreskrift eller vilken sekretessbestämmelse han baserade sin vägran att lämna ut handlingarna och informationen. Han borde också ha uppgivit enligt vilken bestämmelse han hade tystnadsplikt. Dessutom borde tjänstemannen ha upplyst klaganden om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande och frågat om han önskade att ärendet skulle hänskjutas till myndigheten samt upplyst klaganden om de avgifter som uppstår med anledning av behandlingen (916/1/06, MP).

Tullförvaltningen

Tullens språkliga service

Klaganden, vars hemspråk är svenska, flyttade från Sverige till Finland i maj 2004 och förde då med sin personbil. I ärendet gällande bilbeskattning kontaktade klaganden tullen bl.a. per telefon före och efter flyttningen. Enligt klagomålet fick klaganden inte vederbörlig service på svenska.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att han utifrån det tillgängliga materialet ansåg det vara högst sannolikt att klaganden inte fick den service på svenska som bestämmelserna förutsätter vid tullens telefonrådgivning våren 2004 och att klaganden åtminstone inte i alla situationer fick sådan service när hon ringde till Tullstyrelsens tjänstemän i augusti-september 2004. På basis av materialet ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare inte att händelserna retts ut i en sådan utsträckning att han skulle ha anledning att klandra enskilda tjänstemän.

Med tanke på framtiden påminde biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Tullstyrelsen om vikten av att den iakttar de i klagomålsavgörandet angivna bestämmelserna som förpliktar tullen att tillhandahålla service för svenskspråkiga kunder. Se även s. 56 (1124/1/04, NW).

Grunderna för tullkontroll

Klaganden kritiserade tullen för att den granskat hans bil och personliga tillhörigheter vid inresa från ett EG-land.

Biträdande justitiekanslern konstaterade efter en helhetsbedömning av ärendet att det inte framkommit omständigheter som stödde klagandens

misstanke om att tullkontrollen skett på osakliga grunder. I fråga om grunderna för åtgärderna hade inte heller i övrigt framkommit någonting som tydde på att tullmyndigheterna handlat lagstridigt.

Biträdande justitiekanslern meddelade emellertid för framtiden tulldistriktet sin uppfattning om vikten av att i samband med undersökningen av ett klagomål i detalj redogöra för grunderna för åtgärder som avses i tullagens 14 § 1 mom. 1 och 2 punkten. Han uppmärksammade också den omständigheten att lagligheten av åtgärder kan bedömas i efterhand endast om grunderna för kontrollen noggrant har dokumenterats (154/1/05, JJ).

En straffdoms konsekvens för tullbeskattningen

Klaganden hade varit åtalad i ett brottmål som gällde olaglig import av guldackor. Tingsrätten hade förkastat åtalet. Domen ändrades inte i hovrätten. Tulldistriktet som med anledning av införseln fattat efteruppbördsbeslut ansökte om utsökning efter att ha fått tingsrättens dom. Klagandens guldackor som på grund av efteruppbördsbesluten belagts med kvarstad utmättes.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tulldistriktet och Tullstyrelsen på vikten av att i situationer som den ovan beskrivna bedöma verkan av en straffdom. Lagstiftningen ger inte något uttryckligt svar på frågan i vilken mån en straffdom har betydelse i ett skatteärende när det är fråga om en och samma händelse. Bedömningen måste ske i enlighet med särdragen i det enskilda fallet. Det är viktigt att verkan av en straffdom beaktas och vederbörligen bedöms (655/1/04, JJ).

Tullmyndigheternas förfarande vid behandlingen av bilskatteärenden

I ett klagomål klandrades ett tulldistrikt för dröjsmål med behandlingen av en bilskattedeclaration.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att behandlingstiden för den bilskattedeclaration som avsågs i klagomålet avsevärt översteg den genomsnittliga behandlingstiden vid tidpunkten i fråga. Huvudorsaken till den långa behandlingstiden var enligt tullstyrelsens utredning inte tulldistriktets förfarande utan att behovet att i ärendet inhämta ett utlåtande av Tullstyrelsen marknadsvärdegrupp. I utred-

ningen nämndes emellertid inte någon egentlig orsak till varför det skett en betydande överskridning av den genomsnittliga behandlingstiden. Av denna anledning och eftersom behandlingstiden från klagandens synpunkt sålunda måste anses ha varit oskäligt lång framhöll biträdande justitiekanslerns ställföreträdare för Tullstyrelsen vikten av att iaktta lagens krav på behandling utan ogrundade dröjsmål. Se även s. 58 (258/1/05, NW).

Statskontoret

Besvärсанvisning saknades

Statskontoret hade returnerat en ersättningsansökan med beskedet att ärendet inte hörde till dess behörighet.

Enligt förvaltningsprocesslagens 5 § avses med ett beslut över vilket besvär kan anföras en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning. Statskontoret hade sålunda de facto fattat ett förvaltningsbeslut i ärendet och den borde därför ha fogat en besvärсанvisning till sitt svar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut Statskontoret på de krav som gäller i fråga om förvaltningsbeslut och besvärсанvisningar. Se även s. 59 (376/1/06, NW).

Finlands Bank

Principerna för utgivning av metallmynt

Finlands Bank hade på försök 18.7–30.9.2005 sålt 1 och 2 cents myntrullar direkt till allmänheten. Försäljningen sköttes uteslutande av huvudkontorets kundkassa i Helsingfors.

Biträdande justitiekanslern meddelade Finlands Bank att försäljning av mynt till allmänheten enligt 2 § 1 mom. i lagen om mynt innebär att mynt sätts i omlopp. Trots att 1 och 2 cents mynt är officiella betalningsmedel kan de jämföras med samlarmynt. Också då Finlands Bank på försök ordnade försäljningen av mynten var den skyldig att iaktta den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. om diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. – Eftersom försäljningen skedde endast i Helsingfors och mynten inte kunde beställas per post kunde förfarandet kritiseras för att det stred mot jämlikhetsprincipen. Se även s. 55 (762/1/05, JJ).

Undervisningsministeriets ansvarsområde

Allmänt

Merparten av de inkomna och avgjorda klagomålen inom undervisningsministeriets ansvarsområde gällde läroinrättningar, främst universitet.

Avgöranden

Ministeriet

Innehållet i en läroplan

I samband med behandlingen av ett klagomål som gällde behandlingen och avgörandet av tillstånd för skolor med kristlig världsåskådning att ordna grundläggande utbildning aktualiserades frågan om i vilken utsträckning livsåskådningsämnen kan ingå i en kristen skolas läroplan.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i sitt klagomålsavgörande att det i ärendet inte framkommit grundad anledning att misstänka att utbildningsstyrelsen eller undervisningsministeriet handlat lagstridigt eller annars felaktigt i fråga om läroplanen för den grundläggande utbildningen, på det sätt som påstås i klagomålet. Till följd av att regleringen av ärendet och läroplanens innehåll är beroende av provning är det emellertid en öppen fråga i vilken mån det är möjligt att i läroplanen för en kristlig skola ta in livsåskådningsämnen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare föreslog därför i sitt avgörande som han sände till undervisningsministeriet för kännedom att undervisningsmyndigheterna överväger om det är skäl att närmare utreda ärendet för att den som ansöker om undervisningstillstånd redan i samband med att skolans läroplan upprättas ska kunna förutse hur det i samband med undervisningen i olika ämnen är möjligt att i princip få tillstånd att ta in livsåskådningsämnen utan att äventyra jämlikheten i den grundläggande undervisningen (171/1/06, NW).

Undervisningsförvaltningen

Anställning i tjänsteförhållande för viss tid

Vid en stads läroinrättning hade under perioden 2001–2004 upprepade gånger anställts obehöriga personer i tidsbestämda tjänsteförhållan-

den på över sex månader utan att det visats att 1) det funnits någon laglig grund att fatta beslut utan föregående ansökningsförfarande, 2) att det på något annat sätt utretts att det inte fanns personer som uppfyllde behörighetsvillkoren, eller 3) att det funnits någon annan särskild orsak att anställda personer som saknade behörighet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav för framtiden rektorn en anmärkning för det felaktiga förfarandet.

I samband med provningen av klagomålet hade staden försummat att sända in de uppgifter och utredningar som justitiekanslern bett om. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav stadsstyrelsen, utbildningsnämnden och rektorn anmärkning för det felaktiga förfarandet (7/1/05, RH).

Förfarandet vid utnämning till tjänsteförhållande för viss tid

Ett universitets kansler hade i enlighet med fakultetsrådets förslag utnämnt sökanden A till ett tjänsteförhållande som biträdande professor för viss tid (fem år). Två personer hade sökt tjänsten.

Justitiekanslern ansåg att universitetets förfarande kunde kritiserats framförallt av den anledningen att det i universitetsförordningens 7 § 1 mom. nämnda förfarandet för konstaterande av behörigheten inte hade tillämpats: universitetet hade inte bett minst två sakkunniga ge utlåtande om sökandenas behörighet. Justitiekanslern ansåg att även om vid konstaterande av behörighet enligt det nämnda momentet ”i tillämpliga delar” ska iaktas vad som föreskrivs om sakkunniga i lagen och förordningen om tillsättning av professorstjänster, innebär bestämmelsen inte att man helt kan frågå förfarandet att anlita sakkunniga. De omständigheter som universitetet framförde i sin utredning var inte relevanta med tanke på denna grundläggande fråga. Justitiekanslern ansåg att universitetet borde ha tillämpat det sakkunnigförfarande som avses i universitetsförordningens 7 § 1 mom.

Justitiekanslern kritiserade universitetets förfarande också när det gällde meritjämförelsen mellan sökanden och motivering av utnämningens beslut: det hade inte visats att någon meritjämförelse gjorts och kanslerns utnämningens beslut hade inte motiverats i enlighet med lagen.

Justitiekanslern uppmärksammade universitetet på det som han anfört om konstaterande av sökandens behörighet, meritjämförelse mellan sökandena och motivering av utnämningens beslut.

Eftersom det framgick av utredningen att bestämmelsen om sakkunnigförfarandet i universitetsförordningens 7 § 1 mom. har kunnat leda till oenhetlig praxis sände justitiekanslern en kopia av sitt beslut till undervisningsministeriet för kännedom och övervägande av om det eventuellt var skäl att justera bestämmelsen i något avseende (624/1/05, JJ).

Dröjsmål med behandling av ärende

Tjänstemannanämnden hade med stöd av statstjänstemannalagens 56 § förordnat att ett universitet skulle betala ersättning motsvarande sex månaders lön till klaganden. Högsta förvaltningsdomstolen hade 29.11.2004 förkastat universitetets besvär över beslutet. Klaganden kritiserade det faktum att universitetet trots flera uppmaningar inte hade betalat ersättningen till honom. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att universitetets förfarande kunde kritiseras med stöd av förvaltningslagens 23 § 1 mom. på grund av den långa behandlingstiden. Eftersom universitetet i sin utredning uppgav att det hade för avsikt att behandla ersättningsärendet omedelbart och att det skulle utveckla sina förfaranden så att situationer av det nämnda slaget kan undvikas i framtiden, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det inte fanns anledning att vidta andra åtgärder i ärendet än att han för kännedom meddelade universitetet att ärenden enligt förvaltningslagen ska behandlas utan dröjsmål (372/1/07, NW).

Inspektion inom ansvarsområdet

Domkapitlet i Helsingfors stift

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka besökte och inspekterade 20.2.2007 domkapitlet i Helsingfors stift. Under besöket diskuterades bl.a. domkapitlets övervakning och handledning samt de problem som divergerande uppfattningar om tjänster eventuellt orsakade inom församlingarnas arbete (1/51/07).

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 lantmåteri.

Av de klagomål inom jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde (jord- och skogsbruksmyndigheter eller ministeriet) som avgjordes år 2007 utgjordes de största grupperna av klagomål som gällde ministeriets, lantmåteribyråernas och TE-centralernas landsbygdsavdelningars förfarande. De avgjorda klagomålen gällde huvudsakligen myndigheters och tjänstemäns förfarande i sådana enskilda ärenden av olika typ som berörde klagandena själva, och av dem kan sålunda inte dras några generella slutsatser eller göras iakttagelser inom förvaltningsområdet. De avgöranden som föranledde åtgärder gällde bl.a. ministeriets behandlingstid för en tillståndansökan om vargjakt och en TE-centrals förfarande vid övervakningen av miljöstödet.

Under år 2007 gav justitiekanslern på begäran av jord- och skogsbruksministeriet ett utlåtande om möjligheten att göra ändringar i bestämmelserna om sådana specialavtal om lantbrukets miljöstödet som gäller effektivare användning av gödsel (34/20/07).

Biträdande justitiekansler Jakko Jonkka besökte och inspekterade under år 2007 landsbygdsväsendet i regionen Seinäjoki-Nurmo (29/51/06).

Utlåtande

Ändring av bestämmelserna om specialavtal om jordbrukets miljöstödet

Jord- och skogsbruksministeriet bad justitiekanslern ta ställning till frågan om det var möjligt att retroaktivt upphäva bestämmelserna om möjligheterna att på basis av specialavtal om jordbrukets miljöstödet ansöka om effektiviserad användning av gödsel. Detta skulle ske genom ikraftträdande bestämmelserna i författningarna om saken.

Ministeriets begäran om utlåtande hade samband med processen för godkännande av det program för utveckling av landsbygden på det finländska fastlandet som godkänts för åren 2007–2013 och som krävt godkännande av Europeiska gemenskapernas kommission samt med de ändringar som kommissionen gjort i utvecklingsprogrammet.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen hänvisade i fråga om retroaktiviteten till den

villkorliga ikraftträdandebestämmelsen i 75 § i statsrådets förordning om kompensationsbidrag och miljöstöd för jordbruket åren 2007–2013 (366/2007). Eftersom utbetalningen och godkännandet av stöden har förutsatt att Europeiska gemenskapernas kommission godkänt programmet för utveckling av landsbygden på det finländska fastlandet för åren 2007–2013, har för jordbrukarna på grund av den villkorliga ikraftträdandebestämmelsen i förordningen inte ännu då uppkommit rätt till dessa stöd. Det är sålunda inte fråga om någon retroaktiv ändring av lagstiftning om rättigheter som är väsentliga för individuella avtalsförhållanden och inte heller om någon sådan för enskilda personer oförmånlig retroaktiv effekt av förmånsbeslut som fattats i enlighet med gällande lagstiftning, utan om justeringar som följer av kommissionens beslut. I helhetsbedömningen är det skäl att beakta också de gemenskapsrättsliga aspekterna på ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att situationen är otillfredsställande både från jordbrukarnas synpunkt och med tanke på jord- och skogsbruksministeriets författningsberedning. Jordbrukets stödsystem är på det nationella planet i stor utsträckning baserat på delegering av lagstiftande makt. Då delegeringen innefattar villkorliga ikraftträdandebestämmelser som gäller utbetalningen och godkännandet av stöd och som senare justeras resulterar detta i en splittrad och svårbegriplig lagstiftning. Med tanke på jordbruksnäringen är det därför nödvändigt att informera om ändringar som gäller stöden och förutsättningarna för dem (34/20/07).

Avgöranden

Fiskeri-, vilt- och renhushållning mm.

Behandlingstiderna för tillståndsansökningar

Klaganden ansökte 20.3.2006 hos jord- och skogsbruksministeriet om undantagslov för vargjakt. Ministeriet avslag ansökan 3.5.2006. Klaganden ansåg att en så lång behandlingstid också i det fall att tillstånd skulle ha beviljats gjorde det omöjligt att göra iakttagelser om vargen och att över huvud taget jaga vargar som orsakade skada och äventyrade säkerheten.

Justitiekanslern konstaterade att tillstånd krävs för vargjakt. Ansökan gällde sådant undantag under fredningstiden som ministeriet kan bevilja enligt jaktlagens (615/1993) 41 § 2 mom. och enligt jaktförordningens (666/1993) 25 § 3

mom. (224/2001). Undantag från fredningstider kan beviljas av skäl som anges i jaktlagens 41 § 2 mom. Förutsättningarna ska bedömas med beaktande av jaktförordningens 88 § (869/1998 och 664/2001) och rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Av bestämmelserna och föreskrifterna framgår att avvikelser från bestämmelserna om skydd av varg kan ske endast av särskilt motiverade skäl. En nödvändig förutsättning är att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och att undantaget inte hindrar att skyddsnivån för arten bevaras på dess naturliga spridningsområde. Om dessa förutsättningar uppfylls återstår att överväga om de särskilda undantagsgrunderna uppfylls, såsom förhindrande av särskilt betydande egendomsskador eller upprätthållande av allmän säkerhet.

Justitiekanslern hänvisade i avgörandet till förvaltningslagens (434/2002) 23 § om behandling utan dröjsmål och till förvaltningslagens 31 § 1 mom. om myndighetens utredningsskyldighet. Justitiekanslern konstaterade att strikt skydd av varg förutsätter särskild omsorgsfullhet när ärendet utreds och beslutsfattandet prövas.

Justitiekanslern ansåg att de åtgärder som vidtagits för att utreda ärendet var relativt grundliga och att behandlingstiden på en och en halv månad inte i sig kunde anses vara särskilt lång. Justitiekanslern ansåg att det i situationer av det slag som ansågs i klagoskrivelsen uppenbarligen var till förmån för ärendet om ansökningar om vargjakt kunde behandlas och avgöras så snabbt som möjligt. Justitiekanslern framställde därför att jord- och skogsbruksministeriet överväger om behandlingen av denna typ av ärenden kan för snabbas utan att ge avkall på den utredning som förutsätts för avgörande (582/1/07, JJ).

TE-centralen

TE-centralens förfarande vid övervakningen av miljöstöd

TE-centralen hade krävt att klaganden skulle lämna in kopior av vissa handlingar i samband med övervakningen av miljöstöd. Klaganden bad i sitt klagomål att justitiekanslern skulle utreda om TE-centralen haft rätt att på nämnt sätt kräva att klaganden skulle lämna in kopior och inte handlingar i original.

TE-centralen ansåg i sin utredning att författningarna gav möjlighet att be om kopior. Jord- och skogsbruksministeriet var i sitt utlåtande av

samma åsikt. Ministeriet hänvisade särskilt till 112 § i jord- och skogsbruksministeriets förordning om övervakning av arealbaserade stöd. Ministeriet medgav dock i sitt tilläggsutlåtande att nämnda 112 § inte var helt entydig och att paragrafen eventuellt kunde tolkas såsom klaganden framfört, dvs. att klaganden även skulle ha haft möjlighet att lämna in handlingarna i original och inte ha varit tvungen att lämna in kopior av handlingarna. Ministeriet konstaterade att det är möjligt att paragrafen kommer att justeras i framtiden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att 112 § i ministeriets ovanstående förordning lämnade rum för tolkning. I ljuset av paragrafens ordalydelse förblev det oklart om klaganden haft rätt att lämna in handlingarna i original eller hade han varit tvungen att lämna in kopior av handlingarna. Paragrafens ordalydelse kunde till denna del rentav anses vara motstridig. I en bedömning i efterhand kunde därför konstateras att det skulle ha varit rättsligt mer motiverat att TE-centralen skulle ha tillåtit att klaganden även kunde ha lämnat in handlingar i original.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksamgjorde TE-centralen på de synpunkter som han framfört i anknytning till 112 § i ministeriets förordning. Han meddelade även jord- och skogsbruksministeriet för kännedom sin uppfattning om ordalydelsen i 112 § i förordningen. Han bad jord- och skogsbruksministeriet före utgången av innevarande år meddela om eventuella åtgärder som vidtagits i ärendet.

Jord- och skogsbruksministeriet sände in Landsbygdsverkets meddelade med anledning av biträdande justitiekanslerns ställföreträdarens beslut. Enligt meddelandet gavs år 2007 en ny statsrådsförordning om övervakning av miljöstöd och kompensationsbidrag. Vid beredningen av denna författning beaktades det ovan nämnda beslutet och oklarheten i den tidigare författningen eliminerades. Enligt meddelandet ordnade Landsbygdsverkets tillsynsavdelning i januari 2008 utbildning om gödslingsövervakning för TE-centralernas inspektörer. I samband med utbildningen framhölls det ovan nämnda beslutet och säkerställdes att inspektörerna i sin övervakning kan beakta beslutet och de nya författningarna (51/1/05, NW).

Besvarande av en förfrågan

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut på ett allmänt plan att det hör till en god förvaltning och vederbörligen

ordnad myndighetsverksamhet att ett per telefon lämnat meddelande till en myndighet besvaras utan ogrundat dröjsmål, i synnerhet i en situation där handläggarna av sökandenas ansökningar bytts ut och sökandena svävade i ovisshet om hur behandlingen av deras ansökningar framskred (812/1/05, NW).

Hjälp med ansökan om finansiering

Enligt 5 § 3 mom. i lagen om finansiering av landsbygdsnäringar beviljas stöd enligt denna lag inte den som inte har fyllt 18 år eller den som fyllt 65 år. En sådan lokal aktionsgrupp som avses i den nämnda lagen och i statsrådets förordning om verkställande av Gemenskapsinitiativprogrammet LEADER+ hade när den biträdde klaganden som ansökte om stöd inte observerat att klaganden fyllt 65 år innan ansökan lämnats in. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att aktionsgruppen handlat felaktigt och uppmärksammade den för framtiden på vikten av att i detta avseende ge sökande tillräckliga anvisningar och råd (1074/1/05, NW).

Inspektion inom ansvarsområdet

Seinäjoki- Nurmo landsbygdsväsende

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka beaktade sig i samband med att han 17.1.2007 besökte Seinäjoki-Nurmo landsbygdsväsen med den kommunala landsbygdsnäringens myndighets uppgifter och verksamhet, i synnerhet med beslutsförfarandet, rådgivningen och den övriga kundbetjäningen (29/51/06).

Kommunikationsministeriets ansvarsområde

Utlåtande

Tryggande av Nyslotts och Varkaus flygtrafik

Trafikministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande i ett ärende som gällde tryggande av flygtrafiken på Nyslott och Varkaus. Ministeriets begäran om utlåtande innehöll en i ministeriet upprättad rättslig bedömning samt eventuella gemenskapsrättsliga konsekvenser av att flygtrafiken tryggades temporärt.

Ministeriet framhöll att om Europeiska unionens kommission efter att han gjort sin bedömning i ärendet intar en negativ ståndpunkt till temporära arrangemang för flygtrafiken innebär det att kommissionen kan tolka ersättningar som betalas till trafikidkaren som olagliga statssubventioner. Ministeriet konstaterade att kommissionen kan vidta åtgärder för att återkräva stödet, vilket kan leda till att bolaget riktar ersättningskranden mot dem som beställt trafiken.

Enligt ministeriet är det också möjligt att någon riktar ett klagomål eller en anmälan till kommissionen om de temporära trafikarrangemangen och statssubventioner. Kommissionen måste då officiellt undersöka ärendet vilket också kan leda till att stödet återkrävs. Vem som helst kan göra ett klagomål eller en anmälan på den grunden att det temporära trygghandet av trafiken snedvrider konkurrensen och sålunda strider mot EU-lagstiftningen.

Ministeriet ansåg dessutom att den rättsliga risken i den rådande situationen är större än tidigare eftersom ett eventuellt avtal med trafikidkaren inte skulle stämma överens med den till kommissionen uppgivna förpliktelsen att ordna offentlig service på rutten.

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka ansåg att justitiekanslersämbetet inte i ärendet har någonting att tillägga till det behöriga ministeriets bedömning. Också finansministeriets controller har i sitt utlåtande förenat sig om kommunikationsministeriets bedömning.

Biträdande justitiekanslern ansåg dessutom att han inte kan ta ställning till de alternativa förfaranden som ministeriet nämner i sin begäran om utlåtande eftersom valet mellan alternativen inte är liktydigt med rättslig bedömning utan innebär ett ställningstagande till frågan om vilken ståndpunkt till den i begäran om utlåtande nämnda risken som anses vara motiverad. Enligt grundlagens 108 § ger justitiekanslern utlåtanden till ministerierna i juridiska frågor (7/20/07).

Avgöranden

Ministeriet

Bestämmelserna om körförbud

I ett klagomål påtalades vissa problem i den gällande lagstiftningen om meddelande av körförbud.

Den nuvarande regleringen leder i vissa fall t.ex. till att en person som gjort sig skyldig till

ett lindrigare brott de facto förlorar sin körrätt för en längre tid än ett allvarigare brott skulle ha inneburit.

På de grunder som framgår av avgörandet föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att detta och avgörandet sändes till kommunikationsministeriet för kännedom (745/1/05, MP).

Fordonsförvaltningscentralen

Återbäring av fordonsskatt och sändande av debetsedel

Klaganden köpte 5.8.2004 en ny bil och påfördes fordonsskatt för den. Han sålde sin föregående bil 1.10.2004. Klaganden påfördes ytterligare skatt 9.2.2005 och till honom sändes en debetsedel. På detta skattebeslut gottskrevs skatteåterbäringen för klagandens föregående bil 17.2.2005 men till klaganden sändes ingen ny debetsedel. Däremot fick klaganden i maj 2005 en påminnelse om återstoden av fordonsskatten.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden i oktober 2004 måste anses ha gjort en sådan ansökan till Fordonsförvaltningscentralen om skatteåterbäring som avses i fordonsskattelagens 32 § 1 mom. och i januari 2005 samt 14.2.2005 ha hänvisat till denna ansökan då han ringde till Fordonsförvaltningscentralen. Ansökan gav resultat 17.2.2005. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom Fordonsförvaltningscentralen sin uppfattning att dess förfarande innebar att klagandens ärende inte hade blivit behandlat utan dröjsmål på det sätt som grundlagens 21 § 1 mom. förutsätter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade vidare Fordonsförvaltningscentralen sin uppfattning att denna handlade i strid med fordonsskattelagens 21 § 1 mom. då den inte efter gottgörelsen 17.2.2005 hade sänt klaganden en ny debetsedel varav det framgick att skatteåterbäringen hade beaktats. Debetsedeln borde i enlighet med förvaltningslagens 54 § 1 mom. ha sänts utan dröjsmål. Se även s. 59 (289/1/05, NW).

Kommunikationsverket

Postens förfarande i samband med mottagningsbevis

Klaganden uppgav i sitt klagomål att han per post fått för avsändaren avsedda kvitton på brev

som sänts med mottagningsbevis. Av kvittona framgick att avsändaren var stadens socialcentral. Klaganden uppgav att han genom kvittona fick veta att de personer som breven var riktade till var socialvårdsklienter.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till justitiekanslerns beslut 22.3.2000 dnr 175/1/00 där justitiekanslern i fråga om sin behörighet i förhållande till posten konstaterade att postverksamhet (grundläggande service) enligt postlagen måste betraktas som ett sådant offentligt uppdrag som justitiekanslern är behörig att övervaka. I fråga om det ärende som avsågs i klagomålet konstaterade biträdande justitiekanslern att postens förfarande dels hade äventyrat hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 15 § i lagen om posttjänster och dels också inneburit att i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ovillkorligen sekretessbelagda uppgifter hade röjts för utomstående. Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom Kommunikationsverket, som övervakar iakttagandet av lagen av posttjänster, och Posten Finland Abp det som han framfört i beslutet och uppmärksammade för framtiden Posten Finland Abp på vikten av att 15 § 1 mom. i lagen om posttjänster noggrant iakttas (329/1/06 MP).

Handels- och industriministeriets ansvarsområde

Allmänt

Laglighetskontrollen av handels- och industriministeriets ansvarsområde förlöpte under verksamhetsåret utan några anmärkningsvärda händelser. Ett fåtal klagomål inkom och avgjordes under året.

Avgöranden

Ministeriet

Statsrådets beredning av ett inlösningsbeslut och beslutsfattandet

Handels- och industriministeriet hade vid beredningen av beslutet i ett inlösningsstillståndsärende och vid upprättandet av expeditionen använt delar av sökandebolagets elektroniska ansökningstext eftersom ministeriet ansåg att det inte var ändamålsenligt att skriva de i elektronisk form inkomna texterna en andra gång. På grund

av förfarandet kunde man få den uppfattningen att handlingarna hade upprättats av sökandebolaget. Bland annat såg det ut som om sökandebolaget hade avfattet expeditionen för statsrådets beslut.

Justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att utredningen och behandlingen av ärenden sker med beaktande av principerna i förvaltningslagens 6 §, inklusive det generella kravet på jämlikt bemötande av parterna. Kravet på jämlikt bemötande innebär också att för parterna tryggas jämlika möjligheter att sköta sina ärenden och bevaka sina rättigheter.

I inlösningsärenden är det fråga om ingripanden i den grundlagsenliga äganderätten och därmed i allmänhet om motsatta intressen. Av denna anledning accentueras kravet på jämlikhet och opartiska procedurer.

Även om det med beaktande av processekonomiska intressen inte kan uteslutas att parternas elektroniska dokument utnyttjas i beredningsprocessen, är ett sådant förfarande enligt justitiekanslerns åsikt inte problemfritt. Sökandebolagets elektroniska material hade använts av ministeriet på ett olämpligt sätt. Beredningen och beslutsfattandet uppfyllde sålunda inte kraven på opartiskhet, med beaktande av att myndighetens handlande utåt sett gav intryck av att det ensidigt gynnade den ena parten. Det var fallet trots att ministeriet försäkrat att avgörandet i materiellt hänseende tillkommit på ett korrekt sätt.

Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på jämlikhetskravet i förvaltningslagens 6 § och ansåg att ministeriet vid beredningen av ärenden om inlösningsstillstånd och upprättande av expeditioner i procedurhänseende borde iaktta den opartiskhet som förvaltningslagens 6 § förutsätter i sådana fall då en parts elektroniska textmaterial används (66/1/06, PN).

Centralhandelskammaren

Centralhandelskammarens behandling av förvaltningsklagan

Sekreteraren för Centralhandelskammarens revisionsnämnd hade besvarat ett brev som innehöll kritik mot en revisionsammanslutning med att 1) de i brevet framförda påståendena hade undersökts och att i ärendet inte hade konstaterats anledning att vidta ytterligare åtgärder, och med att 2) nämnden inte var behörig att ta ställning till de övriga frågor som nämnades i brevet. Dessa ställningstaganden hade sekreteraren beslutat om i samråd med nämndens ordförande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att brevet till den del som däri påstods att de krav på oavhängighet som förutsätts i revisionslagen hade äventyrats eller åsidosatts, var en förvaltningsklagan enligt förvaltningslagens 4 § 3 mom. Revisionsnämnden borde därför ha gett ett beslut i ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för framtiden Centralhandelskammarens revisionsnämnd de uppfattningar som han framförde i sitt avgörande om behandlingsordningen för förvaltningsklagan och om revisionsnämndens sekreterares felaktiga förfarande som var baserat på nämndens anvisningar. Se även s. 59 (867/1/05, NW).

Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I avsnittet om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde refereras ett utlåtande samt ärenden och avgöranden som justitiekanslern prövat på eget initiativ till den del som de har samband med social- och hälsovårdsministeriets förfarande, med någon myndighet inom ministeriets förvaltningsområde eller annars hör till ministeriets behörighet. I avsnittet refereras dessutom ett avgörande som gäller socialförsäkring. Avgöranden som gäller social- och hälsovårdstjänster refereras dessutom i avsnittet om kommunal självstyrelse, social- och hälsovårdsförvaltningen, på s. 141.

Biträdande justitiekanslern gav under verksamhetsåret social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om utveckling av socialombudsmannaverksamheten. I sitt utlåtande konstaterade biträdande justitiekanslern bl.a. att det är väsentligt för socialombudsmannasystemets trovärdighet att ombudsmannens ställning är reglerad på ett tydligt och genomskinligt sätt (formell trovärdighet). Tillräckliga verksamhetsförutsättningar utgör en del av oavhängigheten (funktionell trovärdighet). Under verksamhetsåret gav biträdande justitiekanslern sitt beslut i ett ärende som han undersökt på eget initiativ. Ärendet gällde socialombudsmannasystemets oavhängighet.

Biträdande justitiekanslern gav under verksamhetsåret sitt beslut i ett ärende om skolhälsovården som han år 2006 tagit upp till prövning på eget initiativ. Social- och hälsovårdsministeriet gav på begäran en utredning och ett yttrande i

ärendet. Enligt biträdande justitiekanslern kunde det konstateras att eftersom det föreföll som om anvisningar av rekommendationsnatur som utfärdats om skolhälsovården och över huvud taget informationsstyrningen inte haft önskad effekt, behövdes det uppenbarligen styrningsmedel av en från normativ synpunkt mera förpliktande natur för att hälsovårdstjänsternas nivå och tillgången på sådana tjänster bättre ska kunna tryggas så som jämlikheten förutsätter. Ministeriet ansåg i sitt yttrande att det för att skolhälsovården ska kunna förverkligas på ett ändamålsenligt sätt krävs bindande bestämmelser. Det förutsätts också att länsstyrelserna övervakar att bestämmelserna iakttas. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han också från laglighetskontrollens synpunkt ansåg att social- och hälsovårdsministeriet hade dragit rätt slutsats i ärendet. Beslutet kan läsas på s. 71.

Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka organiseringen av akutvården och sjuktransporterna. Med anledning av de problem och brister som konstaterats i akutvårds- och sjuktransportsystemet uppmanade biträdande justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet att med det snaraste vidta åtgärder för justering av lagstiftningen om akutvård och sjuktransporter och att överväga också andra åtgärder för att rätta till situationen. Med anledning av ministeriets yttrande i ärendet konstaterade justitiekanslern i sitt beslut att det inte av yttrandet framgick vilka konkreta åtgärder som kommer att vidtas i ärendet. För uppföljningen av ärendet bad justitiekanslern ministeriet senast 30.1.2009 ge ett yttrande framförallt om de åtgärds- och övriga förslag som lagts fram av den styrgrupp som ministeriet tillsatt. Besluten kan läsas på s. 65 och 70.

I ett avgörande som gällde socialförsäkring kritiserades en arbetslöshetskassas långa behandlingstid för besvär i ett ärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa. Avgörandet refereras också i berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Andra avgöranden inom ministeriets ansvarsområde gällde en länsstyrelses förfarande i ett ärende om handlingsoffentlighet samt ett arbetarskyddsdistrikts och polisens förfarande i samband med undersökningen av ett ärende som gällde diskriminering i arbetslivet. Ett avgörande som gällde Patientförsäkringscentralen innehöll ett ställningstagande till behandlingstiden i ett ersättningsärende.

Inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde gällde en stor del av klagomålen socialförsäkringsförmåner, t.ex. sjukpensio-

ner, sjukdagpenningar och rehabilitering samt förmåner som betalas i enlighet med lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. I klagomålen var det ofta fråga om innehållet i förmånsbeslut, dvs. om fall där klaganden ansåg att han inte fått en förmån som tillkom honom. Justitiekanslern kan i allmänhet inte ingripa i beslut som en myndighet fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt. I sådana fall hänvisas klaganden till att använda rättsmedel. I flera fall har klaganden redan överklagat förmånsbeslutet. Enligt vedertagen praxis prövar justitiekanslern inte ärenden som behandlas i en besvärinstans.

Utlåtande

Utveckling av socialombudsmannaverksamheten

Biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka konstaterade med anledning av en begäran om utlåtande bl.a. följande. Med tanke på socialombudsmannasystemets trovärdighet är det väsentligt att ombudsmannens ställning är reglerad på ett tydligt och genomskinligt sätt (formell trovärdighet). Med tanke på oavhängigheten är det viktigt att socialombudsmannen har tillräckliga verksamhetsförutsättningar (funktionell trovärdighet).

I fråga om arbetsgruppens förslag till bestämmelser om socialombudsmannens opartiskhet och oavhängighet i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården konstaterade biträdande justitiekanslern att en bestämmelse av det föreslagna slaget inte i sig utgör en garanti för socialombudsmannaverksamhetens formella och funktionella trovärdighet och oavhängighet. Bestämmelserna om socialombudsmannens ställning, placeringen av socialombudsmannens tjänst, socialombudsmannens uppgifter och verksamhetsförutsättningar samt de bestämmelser och strukturer som utgör grunden för socialombudsmannens roll och identitet har i sin helhet en avgörande betydelse i detta avseende.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det kunde vara skäl att i detta sammanhang utreda länsstyrelsernas ställning dels när det gäller tillsynen över organiseringen av socialombudsmannaverksamheten och dels också när det gäller uppföljningen och övervakningen av anmärkningsförfarandet. Dessutom kan det vara skäl att förtydliga socialombudsmannens roll, t.ex. kontaktmöjligheterna (i förhållande till länsstyrelserna) (35/20/07).

Avgöranden

En arbetslöshetskassa

Dröjsmål med behandlingen av besvär i ett ärende om utkomstskydd för arbetslösa

I ett klagomål kritiserades en facklig arbetslöshetskassa för att den inte utan dröjsmål hade behandlat ett besvärssärende.

Arbetslöshetskassan hade 25.4.2006 beslutat avslå klagandens ansökan om dagpenning från och med 1.3.2006. Beslutet postades till klaganden 26.4.2006. Besvärstiden gick ut 2.6.2007. Klaganden lämnade in sitt överklagande till arbetslöshetskassan 11.5.2006. Handlingarna som lämnats in till arbetslöshetskassan postades 13.9.2006 till arbetslöshetsnämnden. Av arbetslöshetskassans utredning framgick inte att det fanns behov av tilläggsutredning i ärendet, vilket skulle ha inneburit avvikelser från den 30 dagars frist för överklagande som räknades från utgången av besvärstiden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det inte hade framförts godtagbara skäl för dröjsmålet. Biträdande justitiekanslern uppmarksammade arbetslöshetskassan på vikten av att iakttä de i lagen angivna tidsfristerna. Se även s. 56 (725/1/06, NW).

Arbetskydd

Arbetskyddsdistriktets och polisens förfarande i ett ärende om diskriminering i arbetslivet

Klaganden bad arbetskyddsdistriktet undersöka orsaken till att han sagts upp från sin anställning. Den inspektör som behandlat ärendet på basis av arbetsgivarens utredning hade tillsammans med arbetskyddsbyråns tjänstemän kommit fram till att det inte på sannolika skäl kunde misstänkas att arbetsgivaren gjort sig skyldig till en sådan straffbar gärning som avses i lagen om arbetskydd eller i strafflagens 47 kap.

Efter att klaganden i oktober 2006 kontaktat arbetskyddsbyrån hade det framkommit att arbetskyddsbyrån också behandlat ett annat liknande ärende som gällde samma arbetsgivare. I det andra ärendet hade det enligt arbetskyddsbyråns utredning framkommit sannolika skäl för misstanke om att arbetsgivaren begått en gärning som var straffbar enligt strafflagens 47 kap. Arbetskyddsbyrån hade i juli 2006 gjort en polisanmälan om saken. Efter att detta fram-

kommit bad arbetarskyddsdistriktet samma dag, dvs. 30.10.2006, polisen inleda förundersökning i ärendet.

Polisen slutförde 4.12.2006 förhören i ärendet. Protokollen sändes till åklagaren 11.12.2007 med en anteckning om att åtalsrätten snart gick ut och ärendet därför var brådskande. Häradsåklagaren beslöt 21.12.2006 att inte väcka åtal mot de såsom misstänkta förhörda representanterna för företaget med motiveringen att åtalsrätten för det misstänkta brottet var preskriberad.

Enligt arbetarskyddsbyråns utredning kunde man på grund av de uppgifter som den haft tillgång till inte dra den slutsatsen att uppsägningen av klaganden hade något samband med hans hälsotillstånd eller någon annan hälsorelaterad orsak. De inspektörer som hade skött ärendet kände inte till sambandet mellan klagandens och en annan hos samma arbetsgivare anställd persons ärenden, innan klaganden hade kontaktat arbetarskyddsbyrån. Enligt utredningen berodde ovetskapen om sambandet på att ärendena hade väckts av personer som var ovetande om varandra samt på att ärendena hade inletts vid olika tidpunkter och behandlades av olika inspektörer. Av utredningen framgick också att det av datasystemet där anmälningarna till arbetarskyddsbyrån registreras inte automatiskt framgår om flera anmälningar inkommit mot samma arbetsgivare. Dessutom hade klaganden uppgivit en annan diskrimineringsgrund än den andra arbetstagaren som varit i samma arbetsgivares anställning.

Det fanns i sig inga grunder för att anse att distriktets arbetarskyddsbyrå hade överskridit sin prövningsrätt då den ursprungligen hade kommit till ett annat slutresultat och på de grunder som framgick av utredningen sedermera omprövat ärendet. Justitiekanslern ansåg emellertid att de skäl för att inte lägga märke till saksammanhanget som arbetarskyddsdistriktet nämnde i sin utredning var av ett sådant slag att arbetarskyddsdistriktet hade kunnat påverka dem genom sitt eget agerande. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden arbetarskyddsdistriktet på dessa omständigheter som det också själv konstaterat i sin utredning samt på att arbetarskyddsdistriktet genom att utveckla sina rutiner och eventuellt sina datasystem bättre kan upptäcka sådana saksammanhang som det här är fråga om och undvika dröjsmål med behandlingen av ärenden. Justitiekanslern meddelade arbetarskyddsdistriktet sin uppfattning.

Justitiekanslern ansåg att polisen inte grundlöst hade fördröjt förundersökningen på det sätt som avses i förundersökningslagens 6 §. I fråga

om polisens beslut att göra förundersökning i ett ärende där det var tolkningsbart om åtalsrätten var preskriberad och i fråga om polisens beslut att överlämna ärendet till åklagaren för åtalsprövning, framkom inte omständigheter som föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida (1217/1/06, JJ).

Länsförvaltningen

Länsstyrelsens förfarande i ett ärende om handlingsoffentlighet

Klaganden kritiserade länsstyrelsens förfarande för att den överfört hans klagomål i ett ärende som gällde utlämnande av patienthandlingar till stadens social- och hälsovårdsväsen.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till grundlagens 21 §, dvs. till bestämmelsen om vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad och om rätten att bli hörd. Biträdande justitiekanslern ansåg att bestämmelsen i 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet om en parts rätt att ta del av en handling är primär i förhållande till bestämmelsen i samma lags 15 § om överföring till en annan myndighet av en begäran om att få ta del av handling. Länsstyrelsen borde sålunda i första hand ha utrett och avgjort klagandens begäran om att få ta del av handlingarna och först därefter överfört begäran till en annan myndighet (566/1/06, JJ).

Patientsäkerhetscentralen

Behandlingstiden för ett ersättningsärende

I ett klagomål kritiserades den långa behandlingstiden för ett ersättningsärende vid Patientförsäkringscentralen. Behandlingen hade redan pågått i ett år och sju månader utan att ärendet avslutats. Klaganden vände sig på nytt till justitiekanslern med anledning av att behandlingen av ersättningsärendet i det följande skedet ytterligare hade dragit ut på tiden.

Patientförsäkringscentralen uppgav som orsak till den långa behandlingstiden i det första skedet att det rått oklarhet om vilken utredning som skulle inhämtas. Behandlingen av ersättningsansökan i det senare skedet hade enligt utredningen fördröjts på grund av att det av skäl som inte berodde på centralen uppkommit oklarhet om vilka handlingar som behövdes samt på grund av att

ett undersökningresultat saknades i handlingarna. Som den viktigaste orsaken till den långa behandlingstiden uppgavs emellertid sakkunnigläkarens svåra arbetsituation. Enligt utredningen hade Patientförsäkringscentralen upprepade gånger med sakkunnigläkaren diskuterat olika sätt att lösa situationen. Som orsaker till den långa behandlingstiden för ansökan i det senare skedet nämnde Patientförsäkringscentralen dels anhopningen av ärenden och semesterperioden och dels att man på grund av en jävssituation kunde anlita endast tre sakkunnigläkare för bedömning av fallet.

I förvaltningslagens 33 § föreskrivs om fristen för framläggande av utredning. Det framgick inte att centralen i enlighet med förvaltningslagens 33 § bestämt någon frist för sakkunnigutlåtandena. Av utredningen framgick inte heller att centralen vidtagit åtgärder för att påskynda ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att Patientförsäkringscentralens förfarande i dessa avseenden inte var förenligt med en god förvaltning och förvaltningslagen.

Enligt Patientförsäkringscentralens utredning hade klaganden först fått beskedet att behandlingstiden var 6–8 månader och att han inte per telefon kunde få svar på sin fråga om behandlingstiden eftersom inte ens ersättningshandläggaren visste hur länge behandlingen skulle pågå. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Patientförsäkringscentralen på att en myndighet enligt förvaltningslagens 23 § 2 mom. på en parts begäran ska ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

Biträdande justitiekanslern meddelade Patientförsäkringscentralen sin uppfattning om saken. Dessutom upprepade han den tidigare i samband med laglighetskontrollen framförda åsikten att lagstiftningen om Patientförsäkringscentralens sakkunnigläkares rättsliga ställning är bristfällig och framförde sin uppfattning till social- och hälsovårdsministeriet (1033/1/05, JJ).

Arbetsministeriets ansvarsområde

Allmänt

I det följande refereras justitiekanslerns avgöranden som gäller arbetsministeriet och dess förvaltningsområde.

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret arbetsministeriet ett utlåtande om revideringen av

lagstiftningen om civiltjänst. I utlåtandet konstaterar justitiekanslern att lagförslaget, till åtskillnad från vad som föreslagits, bör remitteras till grundlagsutskottet.

Merparten av klagomålen inom arbetsministeriets ansvarsområde gäller arbetskraftsförvaltningen. Ofta är det också fråga om att klaganden är missnöjd med att ha förvägrats en förmån som arbetslös. Justitiekanslern kan emellertid inte inom ramen för sin laglighetskontroll ingripa i beslut som myndigheter och rättsmedelsinstanser har fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt. Enligt vedertagen praxis ingriper justitiekanslern inte i ärenden som har överklagats eller som ännu kan överklagas.

I åtgärdsavgörandena om arbetskraftsförvaltningens förfarande var det fråga om en arbetskrafts- och näringscentralens besvarande av förfrågningar samt om en arbetskraftsbyrås användning av begreppet handikappad arbetssökande.

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade under verksamhetsåret Södra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral.

Utlåtande

Revideringen av lagstiftningen om civiltjänst

Justitiekansler Jaakko Jonkka gav på begäran ett utlåtande (TMO 17:00/2005) om betänkandet av arbetsgruppen för revidering av lagstiftningen om civiltjänst (kommittébetänkande 2006).

Av motiveringen till förslaget som är upprättat i form av en regeringsproposition framgår att flera bestämmelser i lagförslaget berör de grundläggande rättigheterna. I fråga om civiltjänsttiden är motiveringen relativt öppen till sin utformning, vilket eventuellt är en förklaring till att i begäran om utlåtande nämns en kortare tid än den som kommittén föreslagit. Från jämlikhetens synpunkt är det fråga om civiltjänsttidens längd jämfört med beväringstjänsttiden. Det är klart att den i begäran om utlåtande nämnda kortare tiden är mindre problematisk i detta avseende. Justitiekanslern ansåg det i varje fall vara skäl att till denna del komplettera motiveringarna som gäller lagstiftningsordningen.

Han ansåg också att det är skäl att utreda på vilken grund s.k. totalvägrare som döms till fängelsestraff betraktas som åsiktsfångar enligt propositionen. Vidare ansåg han det vara skäl att utförligare motivera avvikelserna från de grundläggande straffrättsliga bestämmelserna om o villkorligt straff.

Trots de omfattande motiveringarna till bestämmelserna om lagstiftningsordningen ansåg justitiekanslern det vara skäl att med avvikelse från förslaget remittera propositionen till riksdagens grundlagsutskott. Detta bl.a. av den orsaken att i lagförslaget ingår bestämmelser om begränsning av de i grundlagens 23 § nämnda grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden, men också över huvud taget om lagförslagets betydelse för flera grundläggande fri- och rättigheter (31/20/06).

Avgöranden

Arbetskraftsservice

En TE-centrals besvarande av förfrågningar

Enligt ett klagomål hade centralen och dess tjänstemän inte iakttagit förvaltningslagen och de allmänna förvaltningsrättsliga principerna vid behandlingen av klagandenas ärenden.

Till de skrivelser som inkom till justitiekanslersämbetet hade fogats e-postmeddelanden mellan klagandena och tjänstemännen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare anförde på ett allmänt plan som sin uppfattning att god förvaltningssed förutsätter att myndigheterna utan obefogat dröjsmål besvarar sakliga frågor och förfrågningar. Svaren ska också alltid vara avfattade på ett sakligt språk. Se även s. 59 (389/1/05, NW).

Begreppet handikappad arbetssökande

En arbetskraftsbyrå betraktade klaganden som en handikappad arbetssökande. Klaganden ansåg att han kunde utföra arbeten inom sin egen bransch och berättade att han tillställt arbetskraftsbyrån ett läkarutlåtande om sin arbetsförmåga.

I justitiekanslerns beslut konstateras att begreppet "handikappade enskilda kunder" definieras i 1 kap. 7 § 1 mom. 6 punkten i lagen om offentlig arbetskraftsservice.

Justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att arbetskraftsbyrån borde ha motiverat varför den ansåg att klaganden var en handikappad arbetssökande (779/1/06, JJ).

Inspektion inom ansvarsområdet

Södra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral

Under sitt besök i Södra Österbottens TE-central bekantade sig biträdande justitiekansler Jaakko Jonkka bl.a. med de beslutsförfaranden som TE-centralens avdelningar tillämpade, med behandlingstiderna för ansökningar och med förverkligandet av de förpliktelser som följer av jämställdhetslagen (28/51/06).

Miljöministeriets ansvarsområde

Allmänt

Under verksamhetsåret inkom inte många klagomål som gällde enbart miljöministeriet. Dessa klagomål gällde bl.a. förslag till nya förordningar om naturskyddsområden. En förordning om bedömning av markens föroreningsgrad och saneringsbehov var under beredning vid ministeriet. Vidare pågick en översyn av byggbestämmelserna.

Klagomålen inom ministeriets ansvarsområde gällde oftast Finlands miljöcentral och de regionala miljöcentralerna. I klagomålen kritiserades myndigheternas administrativa förfaranden i miljöärenden.

En del av klagomålen gällde huvudsakligen kommunala miljöärenden. I dessa fall kritiserades ibland också ministeriet och de regionala miljöcentralerna.

Avgöranden

Regionala miljöcentraler

Information om tillståndsbeslut

Enligt miljöskyddslagens 54 § 1 mom. ska beslutet tillställas bl.a. dem som har framställt anmärkning i ärendet. Den regionala miljöcentralen hade inte underrättat klaganden som framställt anmärkning i ärendet om att beslutet ges. Beslutet gällde en ansökan om miljötillstånd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att miljöcentralens förfarande till denna del inte var förenligt med lagen (936/1/05).

6 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. försummelse att ge besvärsvanvisning enligt förvaltningslagen, avslag på en ansökan om att få använda ett kommunvapen, en lagstridig bestämmelse i en förvaltningsstadga och obehogat dröjsmål med behandlingen av ett ärende i ett kommunalt organ. I avsnittet refereras ett avgörande som gäller försummelse att tillsätta en lagstadgad kommunal myndighet för campingområden. Ärendet har också beröringspunkter med miljöförvaltningens ansvarsområde.

I fråga om den kommunala undervisningsförvaltningen avgjordes under verksamhetsåret klagomål som gällde information om en mötestidtabell samt en kulturdirektörs och gymnasiektors förfarande i samband med tillsättningen av en tjänst. Dessutom refereras i avsnittet med ställningtaganden av mera vittgående betydelse ett ärende som gäller skolhälsovård på s. 71.

Klagomålen inom socialvårdens ansvarsområde gäller service och förmåner och därtill anslutna förfaranden. I samband med utkomststödsärenden uppmärksammades myndigheterna på alltför långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd och rättelseyrkanden med anledning av beslut om utkomststöd. I ett avgörande som gällde utkomststöd tog justitiekanslern också ställning till ett avvikande sätt att betala utkomststöd.

Flera klagomål gällde färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. I två fall behandlades färdtjänstverksamheten i Helsingfors. I två fall var det dessutom fråga om färdtjänstens självriskandel. Också under verksamhetsåret 2006 behandlades ett antal ärenden som gällde Helsingfors stads färdtjänstverksamhet i enlighet med handikapps servicelagen.

Under verksamhetsåret behandlades ärenden

som gällde dagvårdens säkerhet. Justitiekanslern tog på eget initiativ upp ett ärende om säkerheten i daghemmens verksamhet. Uppföljningen av ärendet pågår fortfarande. Ett klagomål gällde trafikarrangemangen och miljöns trygghet vid ett daghem.

Andra åtgärdsavgöranden om socialväsendet gällde bl.a. behandlingen av egendom som tillhört en avliden som bott i stadens servicehus samt rätten att få beslut med anledning av en ny ansökan.

I ett avgörande som gällde hälsovård uppmärksammades sjukvårdsdistriktets chefsöverläkare och styrelsen för ett sjukvårdsdistrikts samkommun på vikten av att iaktta offentlighetslagen vid behandling av ärenden som gäller utlämnande av handlingar.

Klagomålen om kommunernas miljöförvaltning gällde huvudsakligen förfaranden i enlighet med markanvändnings- och bygglagstiftningen och enligt fastighetsbildningslagen. Klagomålen gällde bl.a. byggnadstillsynsmyndigheternas förfarande, kommunala miljönämnders förfarande och gatuunderhåll. Åtgärder föranleddes bl.a. i ärenden som gällde giltigheten och delgivningen av beslut om undantag, en stads lokalservicechefs beslutsförfarande, felaktig delegering av en miljönämnds behörighet samt avfallsavgifter. En del av klagomålen gällde både kommunala miljönämnders och regionala miljöcentralers förfaranden.

I avsnittet refereras också åtgärdsavgöranden som gäller länsstyrelser förfaranden. I dessa avgöranden är det fråga om inexakta bedömningar av behandlingstider, vikten av att behandla ärenden som gäller utlämnande av handlingar utan dröjsmål och om en länsstyrelses dröjsmål med behandlingen av ett ärende.

Liksom tidigare år gällde ytterst få av klagomålen under verksamhetsåret ärenden som hänförde sig till kyrkoförvaltningen. Alla dessa klagomål gällde församlingar inom den evangelisk-lutherska kyrkan.

Kommunalförvaltningen

Den allmänna förvaltningen

Försummelse att ge besvärсанvisning i enlighet med offentlighetslagen

En kommunal myndighet hade försummat att foga besvärсанvisning till sitt beslut om vägran att lämna ut handlingar till klaganden. Enligt offentlighetslagen har sökanden rätt att få myndighetens beslut och en besvärсанvisning i sådana fall då myndigheten vägrar lämna ut begärda uppgifter. Beslutet kan i enlighet med förvaltningsprocesslagen överklagas genom besvär. I dessa fall tillämpas inte kommunallagens bestämmelser om kommunalbesvär.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att förfarandet inte var förenligt med offentlighetslagen och uppmärksammade för framtiden stadssekreteraren och det av fullmäktige tillsatta utskottet på att besvärсанvisning enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska fogas till ett negativt beslut på en begäran om utlämnande av handlingar (991/1/05, NW).

Förfarandet vid tillsättning av en kommunal myndighet för campingområden

Efter att ha tagit del av utredningarna i ärendet ansåg justitiekanslern att staden inte efter att lagen om friluftsliv trätt i kraft 1.1.1995 hade utsett kommunens myndighet för campingområden innan stadsstyrelsen 22.4.2003 fattade beslut om att miljömyndigheten skulle sköta uppgifterna som kommunens myndighet för campingområden.

Justitiekanslern ansåg att stadens förfarande var felaktigt till denna del. Eftersom åtgärder redan vidtagits i enlighet med lagen om friluftsliv föranledde ärendet inga andra åtgärder än att justitiekanslern uppmärksammade staden på att ändringar som lagstiftningen förutsätter ska vidtas inom den i lagen angivna tiden (791/1/04, JJ).

Tillstånd att använda kommunvapen förvägrades

Enligt kommunallagens 6 § 2 mom. övervakar kommunstyrelsen eller någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet användningen av kommunvapnet. Kommunen A:s stadsstyrelse beslöt att inte bevilja tillstånd till

användning av förra kommunen B:s vapen. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdarens åsikt kunde kommunstyrelsen inte med stöd av kommunallagens 6 § 2 mom. förbjuda användningen av det nämnda vapnet och han uppmärksammade därför stadsstyrelsen på den gräns för behörigheten som framgår av den nämnda bestämmelsen (708/1/06, NW).

Lagenligheten av en bestämmelse i en förvaltningsstadga

Klaganden bad justitiekanslern undersöka lagenligheten av en bestämmelse i stadens förvaltningsstadga. Enligt förvaltningsstadgan kunde, utöver vad som föreskrivs i 4 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, en person utan ansökningsförfarande anställas i ett tjänste- eller annat anställningsförhållande om han i stadens tjänste- eller arbetsavtalsförhållande eller tidsbestämda tjänste- eller arbetsavtalsförhållande skött motsvarade uppgifter i minst sex månader. Klagomålet gällde frågan om bestämmelsen var förenlig med 4 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att med beaktande av målsättningarna för och syftet med det offentliga ansökningsförfarandet samt ordalydelsen i 4 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och dess karaktär av en undantagsbestämmelse, kunde bestämmelsen i stadens förvaltningsstadga inte, med beaktande av de i beslutet framförda synpunkterna anses vara förenligt med det ovan nämnda lagrummet i fråga om anställning i tjänsteförhållande (176/1/06, JJ).

Dröjmål med behandling av ärende

Klaganden hade 27.2.2003 tillställt stadens registratorskontor en skrivelse där han förutsatte att staden vidtar åtgärder i det ärende som nämndes i skrivelsen. Eftersom staden inte ännu 4.5.2006 hade avgjort ärendet bad klaganden justitiekanslern undersöka om förfarandet var lagenligt.

Staden uppgav 31.10.2007 att ärendet fortfarande behandlades. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att staden i sin utredning inte hade framfört omständigheter som på ett godtagbart sätt förklarade den långa behandlingstiden. Behandlingen av ärendet kunde inte anses vara förenligt med grundlagens 21 § 1 mom. eller med en god förvaltning. Biträdande

justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade eftertryckligen stadsstyrelsen och de organ och tjänsteinnehavare som svarade för behandlingen på att den nämnda grundlagsbestämmelsen innebär att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Se även s. 59 (455/1/06, RH).

Utbildningsförvaltningen

Information om en mötestidtabell

En läroanstalt hade i början av juni lämnat in en ansökan om anordnande av fristående examen till examenskommissionen, som behandlade ansökan vid sitt möte i början av oktober.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare anförde som sin uppfattning att behandlingstiden inte i sig kunde anses vara alltför lång. Han uppmärksammade emellertid examenskommissionen på vikten av att tillräckligt utförligt informera om sin verksamhet för att de utbildningsanordnare som är kommissionens kunder vederbörligen ska kunna beakta examenskommissionens mötestider och avbrotten i verksamheten t.ex. under sommaren (825/1/06, RH).

Kommunala tjänstemäns förfarande

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kritiserade en kommuns bildningsdirektör och en gymnasiektör för deras förfarande i samband med tillsättningen av en tjänst.

Ansökningstiden för en lektorstjänst som klaganden hade sökt gick ut 29.4.2005 och den undervisning som hörde till tjänsten skulle inledas 1.8.2005. Eftersom man redan i maj visste att tjänsten inte skulle tillsättas och att det 28.6.2005 hade beslutats att undervisningen delvis skulle skötas på annat sätt, var förfarandet att först 14.9.2005 besluta att tjänsten inte skulle tillsättas inte förenligt med grundlagens 21 § och förvaltningslagens 23 § 1 mom., dvs. med bestämmelserna om att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Eftersom bildningsdirektören dessutom först 14.9.2005 till klaganden sände en handling som han bett om att få 11.8.2005, dvs. över en månad efter begäran, stred hans förfarande också mot 14 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Efter att klaganden bett att få uppgifter om gymnasiets undervisningsarrangemang hade rektorn i sin tur frågat vad klaganden behövde

uppgifterna för. Rektorns förfarande var inte sakligt i den bemärkelse som grundlagens 21 § om en god förvaltning förutsätter. Se även s. 59 (865/1/05, RH).

Social- och hälsovårdsförvaltningen

Behandlingen av egendom som tillhört en avliden som bott i stadens servicehus.

Enligt utredningen hade egendom som tillhört en person som bott i stadens servicehus och i november 2003 avlidit på sjukhus "slängts och cirkulerats" en knapp månad efter dödsfallet, trots att servicehusets personal visste att den avlidne hade en son som man inte ännu hade kontaktat. Hyresavtalet för bostaden gällde till utgången av december. Det förblev oklart med vilka befogenheter servicehusets anställda hade "slängt och cirkulerat" den egendom som fanns i den avlidens bostad. Enligt utredningen existerade inom social- och hälsovårdsväsendet inga fullständiga anvisningar om behandling av avlidna personers egendom.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta stadens uppgift om att det föreföll vara fråga om ett enskilt fall. I sitt yttrande till biträdande justitiekanslern uppgav staden att den började bereda anvisningar om behandling av avlidna personers egendom med tanke på sådana fall där en person avlider efter att ha bott i stadens servicehus eller på anstalt eller efter att ha fått hemvård eller utkomststöd. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt måste det anses vara viktigt att alla de personer effektivt informeras om anvisningarna som i tjänsten eller i sitt arbete kommer i kontakt med situationer av detta slag samt att det också övervakas att anvisningarna följs. Han sände sitt avgörande till stadsstyrelsen och föreståndaren för servicehuset för kännedom (88/1/06, JJ).

Självriskandelen för färdtjänst enligt handikappservice lagen

I ett klagomål ombads justitiekanslern undersöka ett ärende som gällde självriskandelar för färdtjänst för gravt handikappade. Ärendet hade avgjorts av stadens grundtrygghetsnämnd.

Enligt 6 § i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården kan för förtjänst som ordnas för gravt handikappade enligt 8 §

2 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp uppbäras högst en avgift som motsvarar den avgift som uppbärs i offentlig trafik på orten eller en annan därmed jämförbar skälig avgift. Västra Finlands länsstyrelse konstaterade i sitt yttrande att självriskandelen för färdtjänst för gravt handikappade snarare ska motsvara den offentliga trafikens taxor än de taxor som i kommunen har fastställts för servicetrafik. Det var emellertid svårt att fastställa en enhetlig självriskandel för kommunens område. Länsstyrelsen uppgav att om självriskandelen var fyra euro för resor inom centrumområdet var detta inte en skälig avgift som kunde jämföras med den avgift som uppbärs i offentlig trafik. Enligt länsstyrelsens uppfattning kunde självriskandelarna för färdtjänst enligt handikappservicelagen inom stadens område fastställas som avgiftsklasser beroende på resans längd.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom stadens grundtrygghetsnämnd sina synpunkter på ärendet och på det som västra Finlands länsstyrelse anfört i sitt yttrande (584/1/06, JJ).

Användning av utkomststöd för boendekostnader

En person som ansökt om utkomststöd bodde i en husvagn. Han hade kostnader för elförbrukning och utbyte av gasflaska. El användes för uppvärmning och belysning. Socialbyrån beviljade sökanden utkomststöd för boendekostnader och använde en del av det beviljade utkomststödet för att betala elräkningen. Pengarna betalades in direkt på elleverantörens konto. Betalningssättet hade inte på förhand diskuterats med sökanden utan han informerades om saken i beslutet om utkomststöd.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade som sin uppfattning att socialbyrån i och för sig hade kunnat använda en del av utkomststödet för betalning av stödtagarens elräkning. Eftersom utkomststöd emellertid i regel betalas till sökanden borde man på förhand med sökanden ha avtalat om det avvikande sättet att betala utkomststödet (467/1/06, NW).

Dröjsmål med behandling av ansökan om utkomststöd

Behandlingstiden för en ansökan om utkomststöd uppgick till 15 vardagar. Socialväsendet medgav i sin utredning att behandlingstiden va-

rit alltför lång. Vid tidpunkten för utredningen uppgavs den genomsnittliga behandlingstiden vara fyra vardagar. Anledningen till den ovanligt långa behandlingstiden uppgavs vara tillfälliga resursproblem.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden socialväsendet på vikten av att behandla ansökningar om utkomststöd utan dröjsmål (802/1/07, RH).

Säkerhetsaspekter på trafikarrangemangen och miljön vid ett daghem

I ett klagomål uttrycktes oro bl.a. för trafikarrangemangen vid ett daghem, höga avgashalter och bristfälligt stängsel runt daghemmet och kritiserades den omständigheten att daghemsbarnens föräldrar inte hade fått yttra sig om planeringen och placeringen av ett nytt parkeringsområde.

I ärendet hade enligt vad som framgick av utredningarna och annan information inte framkommit någonting som skulle ha gett justitiekanslern orsak att som laglighetsövervakare av myndighetsverksamheten ingripa i anläggandet av parkeringsområdet och åtgärderna i samband därmed.

Enligt 6 § (451/1990) i lagen om barndagvård (36/1973) ska dagvården i fråga om sanitära och övriga förhållanden vara lämplig för barn och för vård och fostran av barn. Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, bl.a. åtgärder som vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner och administrativa myndigheter.

Justitiekanslern konstaterade att man tydligen inte på förhand hade beaktat de konsekvenser som parkeringsplatsen i byggnadsskedet och när den var klar skulle få för daghemsbarnens förhållanden och säkerhet. Enligt justitiekanslerns uppfattning borde den sistnämnda aspekten, som behandlades i de utredningar som gavs med anledning av klagomålet, ha granskats grundligare. Han uppmärksammade stadsstyrelsen och grundtrygghetsnämnden som inkommit med utredningar i ärendet också på den omständigheten att klagandena i sitt bemötande påtalat brister bl.a. i stängslet och portens låsanordning samt meddelade för kännedom stadsstyrelsen och grundtrygghetsnämnden sina synpunkter.

Social- och hälsovårdsministeriet gav justitiekanslern ett yttrande med anledning av att justitiekanslern på eget initiativ prövade frågan om

daghemmens säkerhet. Ministeriet meddelade på förfrågan att i yttrandet nämnda säkerhetsföreskrifter för dagvården var under beredning vid ministeriet. Ministeriet uppgav i sitt yttrande att det utöver säkerhetsföreskrifterna beredde också anvisningar om planeringen av daghems utomhusområden och lokaliteter. Eftersom de frågor som behandlas i detta avgörande kan ha betydelse för säkerhetsföreskrifterna och planeringen av uteområden sände justitiekanslern sitt svar för kännedom också till social- och hälsovårdsministeriet (727/1/05, JJ).

Rätten att få ett beslut med anledning av en ny ansökan

Klaganden ansökte om städservice för oktober 2006. En hälsovårdare inom hemservicen vägrade avgöra ärendet eftersom klagandens besvär i ett städserviceärende fortfarande behandlades i förvaltningsdomstolen. Besvären gällde ett beslut från år 2005. Klaganden ansökte om städservice också för november 2006. Det framgick av hälsovårdarens utredning att klaganden fick avslag på sin ansökan.

Biträdande justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att hälsovårdaren borde ha avgjort klagandens ansökan som gällde oktober 2006 eftersom det hade förflutit en lång tid från det föregående beslutet, som bl.a. hade motiverats med de otillräckliga anslagen för år 2005. Även om beslutet hade varit negativt skulle klaganden haft möjlighet att framställa ett rättelseyrkande eller överklaga beslutet.

I avgörandet behandlades dessutom frågan om socialverket hade rätt att vägra till sökanden återlämna läkemedelskvitton i original, vilka fogats till ansökan om utkomststöd. Socialverket motiverade sin vägran med att kvittona eventuellt behövdes som bilagor till en ansökan till Folkpensionsanstalten. Något felaktigt förfarande konstaterades inte till denna del men biträdande justitiekanslern förutsatte att kvittona återlämnas när det inte längre behövs. Se även s. 59 (975/1/06, MP).

Behandling av en ansökan om utlämnande av handlingar

Samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt hade inte fogat besväransvisning till ett negativt beslut på en begäran om utlämnande av handlingar från ett centralsjukhus. Till ett nytt beslut som gavs

medan klagomålet undersöktes hade fogats en felaktig besväransvisning.

Av handlingarna kunde den slutsatsen dras att chefsöverläkaren inte visste vilka alla uppgifter offentlighetslagen innebar för hans vidkommande och inte heller kände till det lagenliga förfarandet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att begäran om handlingarna inte hade besvarats på det sätt som offentlighetslagen förutsätter och han uppmärksammade därför för framtiden chefsöverläkaren på att besväransvisning ska fogas till ett negativt beslut på begäran om utlämnande av handlingar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom chefsöverläkaren och styrelsen för sjukvårdsdistriktets samkommun på vikten av att samkommunens anställda känner till uppgiftsfördelningen och förfarandet vid besvarande av en begäran om upplysningar. Se även s. 60 (977/1/07, MP).

Behandlingstiden för rättelseyrkande

Klaganden hade i juni till socialnämnden sänt ett rättelseyrkande med anledning av en tjänsteinnehavares beslut om utkomststöd. Eftersom socialnämnden inte sammanträdde i juni behandlade nämnden rättelseyrkandet först i augusti. Klaganden bad justitiekanslern undersöka om rättelseyrkandet hade behandlats tillräckligt snabbt.

Enligt utredningen hade socialnämnden bestämt sina mötestider i slutet av föregående år och hade då beslutat att inte sammanträda i juli. Av utredningen framgick emellertid att socialnämnden vid behov också höll extra möten. Enligt utredningen hade man inom socialväsendet diskuterat möjligheten att med anledning av klagandens rättelseyrkande sammankalla ett extra möte i juli, men på grund av vissa omständigheter hade man avstått från detta.

Justitiekanslern konstaterade att det i och för sig var förstaeligt att socialnämnden hade beslutat att inte sammankalla något extra möte för behandling av rättelseyrkandet. Justitiekanslern hade ingen orsak att anse att man vid bedömningen av behovet att hålla ett möte i detta enskilda fall hade handlat felaktigt och att det därför fanns anledning att vidta åtgärder. Justitiekanslern meddelade emellertid för kännedom socialnämnden sina synpunkter på behovet att i brådskande ordning sammankalla ett möte för behandling av rättelseyrkandet och på sökandens rätt att få ett beslut oberoende av dess innehåll.

Dessutom hänvisade justitiekanslern till det som framgick av beslutet och av ett tidigare beslut i samma ärende, nämligen att nämnden måste hålla möten också under sommarmånaderna om utkomststödsärenden förutsätter omedelbar behandling (811/1/05, JJ).

Socialservice

En socialmyndighets förfarande i ett utkomststödsärende

Klaganden hade lämnat in en skriftlig ansökan om utkomststöd. På uppmaning kompletterade han sin ansökan. Beslut om klagandens utkomststöd hade fattats ca en månad efter att de sista nödvändiga utredningarna anlänt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i sitt beslut att behandlingstiden var oskäligt lång. Behandlingen av klagandens ansökan om utkomststöd hade tagit längre tid i anspråk än lagen om utkomststöd förutsätter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade för kännedom stadens social- och hälsovårdsväsen sin uppfattning om saken (1270/1/06, NW).

Färdtjänst enligt handikappservicelagen

Justitiekanslern ombads i ett klagomål undersöka om tidsgränserna i ett färdtjänstavtal som Helsingfors stad ingått stred mot handikappservicelagen.

Justitiekanslern konstaterade i fråga om färdtjänstens tidsgränser att de brister som konstaterats i utredningarna hade en central betydelse t.ex. för statistiken och tillförlitligheten av de nyckeltal som anger leveransprecisionen. Justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att misstänkta och konstaterade missförhållanden t.ex. i fråga om de faktiska resetiderna inte i sig kan förbigås med hänvisning till att trafikanten måste betala sanktionsavgifter. Också socialverket konstaterade i sin utredning att det är viktigt att en beställd färdtjänsttransport anländer så exakt på avtalad tid som möjligt. Eftersom länsstyrelsen fortfarande behandlade ärendet som ett övervakningsärende meddelade justitiekanslern Helsingfors socialverk sin uppfattning för kännedom och sände sitt svar också till länsstyrelsen.

Västra Finlands länsstyrelse bedömde i sitt övervakningsbeslut 13.7.2007 variationerna i leveransprecisionen och ansåg att de var relativt stora från den enskilda kundens synpunkt.

Länsstyrelsen konstaterade att det fortfarande var nödvändigt att följa upp färdtjänstsystemet och uppmanade Helsingfors socialverk att senast 31.12.2007 meddela vilka åtgärder det vidtagit i ärendet. Se även justitiekanslerns berättelse för år 2006, s. 139–141 (1146/1/06, JJ).

Färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen

I ett klagomål kritiserades färdtjänstverksamheten i Helsingfors stad. Ärendet gällde fyra olika färdtjänstresor. I ett fall kunde konstateras felaktigt förfarande i fråga om grundavgiften. Eftersom ärendet redan utreddes av socialverket föranledde det inga ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida.

I ett annat ärende var det fråga om att en beställd transport uteblivit. En i tilläggsuppgifterna om kunden gjord anteckning om förarens skyldighet att hämta och ledsaga kunden till bilen hade enligt utredningen sannolikt inte kunnat ses på bilens dataskärm.

Justitiekanslern konstaterade att det i utredningen används uttrycket ”gränssnittsproblem” var oklart och väckte frågor om kundens säkerhet i en situation där tilläggsuppgifter om kunden inte syntes på dataskärmen i bilen. Dessutom framgick det inte av utredningen hur kunderna informeras om möjligheten att ansöka om rätt att beställa en invautrustad bil. Justitiekanslern meddelade för kännedom och för beaktande Helsingfors stads socialverk sina iakttagelser och bad socialverket meddela vilka åtgärder det eventuellt vidtagit i ärendet. Socialverket inkom 5.11.2007 med en utredning till justitiekanslern.

Södra Finlands länsstyrelse konstaterade i sitt övervakningsbeslut 13.7.2007 att det fortfarande var nödvändigt att följa upp Helsingfors färdtjänstsystem. Länsstyrelsen uppmanade Helsingfors socialverk att senast 31.12.2007 meddela vilka åtgärder det vidtagit i ärendet. Se även justitiekanslerns berättelse för år 2006, s. 139–141 (339/1/07, JJ).

Länsstyrelserna

Inexakt bedömning av behandlingstiden

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i fråga om ett klagomål till Södra Finlands länsstyrelse att eftersom klaganden 31.5.2006 hade beretts möjlighet att inkomma med ett bemötande kunde klaganden i det skedet lämpligen

ha upplysts om varför ett tidigare samma vår givet besked om att ärendet skulle avgöras före utgången av maj inte stämde (743/1/06, NW).

Behandlingstiden för en begäran om utlämnande av handlingar

Södra Finlands länsstyrelse uppmärksammade i sitt beslut i ett annat ärende ett socialverk på skyldigheten att lämna ut en offentlig handling inom två veckor.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att detta var fallet trots att tidsangivelsen "så snart som möjligt" enligt offentlighetslagens 14 § 4 mom. nämndes i motiveringen till länsstyrelsens avgörande. Länsstyrelsen kunde i själva avgörandet ha understrukit vikten av en snabb behandling om det inte fanns anledning att utnyttja den i lagrummet angivna två veckors fristen (743/1/06, NW).

En länsstyrelsens dröjsmål med behandlingen av ett ärende

A hade till länsstyrelsen lämnat in en ansökan om särskild granskning i enlighet med 10 kap. 14 § 1 mom. i den då gällande lagen om aktiebolag (734/1978). Klaganden, som verkade som A:s ombud, påskyndade behandlingen av ärendet i länsstyrelsen.

Länsstyrelsen avgjorde ärendet ca 11 månader efter att det inletts. Länsstyrelsen och en överinspektör hänvisade i sina utredningar till det stora antal bolagsrättsliga ansökningar och brådskande deponeringsärenden enligt lagen om aktiebolag som inkommit till länsstyrelsen. Överinspektören var enda handläggare och föredragande för båda ärendetyperna. Dessutom hänvisade länsstyrelsen till resursbrist och överinspektören till att han varit sjuk. Länsstyrelsen konstaterade i sin utredning också att på justitieförvaltningsavdelningen sedan 15.12.2005 arbetade en ny jurist som hade till uppgift att avveckla anhopningen av ansökningsärenden enligt bolagslagstiftningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det i den tidigare gällande lagen om aktiebolag inte i bestämmelserna om tillsättning av extra revisorer och förordnande om särskild granskning fanns något uttryckligt omnämnande om att länsstyrelserna skulle handlägga sådana ansökningar i brådskande ordning. De ifrågakommande bestämmelserna i lagen om aktiebolag var emellertid viktiga med tanke på aktiebolagets

minoritetsdelägares rättsskydd. Av denna anledning skulle ansökningar inom denna kategori behandlas så snabbt som möjligt. Dessa ärenden, i synnerhet ärenden om särskild granskning, är å andra sidan juridiskt komplicerade och till dem hör i allmänhet också ett omfattande skriftligt material. En förutsättning var enligt lagen att vägande skäl för granskningen ansågs föreligga. Dessutom nämndes i lagen att särskild granskning kunde påyrkas av bolagets förvaltning och bokföring under viss förfluten tid eller av vissa åtgärder eller omständigheter. I ansökan skulle nämnas på vilka grunder särskild granskning påyrkades. Dessutom skulle det nämnas vilken tid den särskilda granskningen skulle omfatta och sökanden skulle lägga fram ett protokoll från den bolagsstämma där särskild granskning hade påyrkats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att dröjsmål med behandlingen av ärenden hos en myndighet kan äventyra parternas rättssäkerhet. Av de omständigheter som länsstyrelsen och överinspektören lade fram kunde man enligt biträdande justitiekanslerns åsikt emellertid inte entydigt dra den slutsatsen att ärendet på det sätt som avses i lagen grundlöst hade dröjt hos länsstyrelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningen måste organiseras på ett sådant sätt att ärendena kan behandlas så snabbt som möjligt. Eftersom länsstyrelsen vidtagit åtgärder för avveckling av anhopningen av ärendet föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom meddela länsstyrelsen och överinspektören sin uppfattning om vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål (896/1/05, JJ).

Miljöförvaltningen

En lokalservicechef's förfarande

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt klagomålsavgörande att en stads lokalservicechef inte hade handlat på det sätt som lagen förutsätter då han inte till myndighetens negativa beslut om handlingsoffentlighet i enlighet med 33 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet hade fogat besväransvisning om överklagande till förvaltningsdomstolen.

Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att lokalservicechefen hade handlat i strid med kommunallagens 51 §. Enligt bestämmelsen ska den beslutsfattande myndigheten underrätta en högre myndighet om beslut som den

na kan förbehålla sig att avgöra. Enligt stadens förvaltningsstadga skulle myndigheten inom fyra dagar efter att protokollet justerats underrätta stadsstyrelsen eller nämnden om beslut som kan tas upp till behandling i stadsstyrelsen eller nämnden. Enligt utredningen hade lokalservicechefen inte handlat på detta sätt (1/1/05, JJ).

Giltigheten och delgivningen av undantagsbeslut

Kommunstyrelsen hade i sitt undantagsbeslut enligt markanvändnings- och bygglagens 171 § inte bestämt inom vilken tid bygglov enligt undantagsbeslutet skulle sökas och inte heller utan dröjsmål sänt undantagsbeslutet till den regionala miljöcentralen för kännedom. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att undantagsbeslut upprättas omsorgsfullt (643/1/06, NW).

Giltigheten av undantagsbeslut

Kommunstyrelsen hade i ett undantagsbeslut enligt markanvändnings- och bygglagens 171 § inte bestämt inom vilken tid bygglov enligt undantagsbeslutet skulle sökas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att undantagsbeslut upprättas omsorgsfullt (642/1/06 och 862/1/06, NW).

Beviljande av undantag

Stadsstyrelsen hade fattat beslut om undantag enligt markanvändnings- och bygglagens 171 § efter att bygglov beviljats och därvid försummat att höra grannarna i enlighet med lagens 173 §. Grannarna hade hörts endast i samband med att bygglov beviljades. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden stadsstyrelsen på tidpunkten för fattande av undantagsbeslut och på vikten av att höra grannarna i samband med att beslutet behandlas (641/1/06, NW).

Delegering av miljönämndens behörighet

Enligt 5 § 1 mom. 9 punkten i en stads miljöinstruktion som trädde i kraft 1.1.2000 ska miljönämnden avgöra ärenden som ankommer på miljöskyddsnämnden. Enligt instruktionens 5 §

2 mom. kan nämnden genom ett särskilt beslut, med beaktande av i lag och förordningar angivna begränsningar, delegera ärenden som ankommer på nämnden till ansvariga tjänstemän vid resultatenheter inom miljöområdet. Enligt instruktionens 9 § är stadsveterinären ansvarig tjänsteman vid miljöbyrån för miljöhälsovårdens resultatområde. Med anledning av att miljönämnden beslutat temporärt delegera ett ärende till hälsoinspektören, uppmärksammade justitiekanslern miljö- nämnden på bestämmelserna och föreskrifterna om delegering av behörighet (736/1/06, JJ).

Besvärсанvisning i avfallsfaktura

En samkommun hade till klaganden sänt fakturor på offentligrättsliga avfallsavgifter enligt avfallslagen. Enligt avfallslagens 32 § har den betalningsskyldige rätt att framställa anmärkning hos den kommunala myndighet som beslutar om bestämmandet och debiteringen av avfallsavgiften. Enligt avfallslagens 66 § kan ändring i beslut med anledning av anmärkning sökas hos förvaltningsdomstolen. I förvaltningslagens 46 § 1 mom. föreskrivs att om en part ska yrka på rättelse av ett beslut genom ett särskilt föreskrivet rättelseförfarande innan besvär över beslutet kan anföras, ska anvisningar om användning av ett sådant rättsmedel ges samtidigt som beslutet fattas. Biträdande justitiekanslern konstaterade att trots att debetsedeln eller fakturan på avfallsavgiften inte egentligen är ett beslut som gäller avfallsavgiften eller debiteringen av den, är den dock ett dokument varmed den betalningsskyldige underrättas om avfallsavgiften. Till fakturan måste därför fogas en sådan anvisning som avses i förvaltningslagens 46 §. Eftersom till de fakturor som tillställts klaganden inte hade fogats sådana anvisningar uppfyllde de inte de krav som förvaltningslagens 46 § ställer. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen för avfallshanteringen på saken (207/1/06, JJ).

Anvisning om rättsmedel

I ett klagomål påtalades att bostadsrelaterad ekoavgift debiterades oberoende av om avfall producerades eller inte. Det var fråga om en sådan offentligrättslig avfallsavgift som kommunen bestämde enligt avfallslagens 5 kap. Klaganden hade möjlighet att framställa anmärkning mot debiteringen och att överklaga beslutet på anmärkningen genom att anföras besvär till för-

valtningsdomstolen. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att i den ekoavgiftsfaktura som klaganden fått inte närmare angivits vilken myndighet anmärkningen skulle riktas till och inte heller hade till fakturan i enlighet med förvaltningslagens 46 § fogats anvisningar om hur anmärkning ska framställas. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför miljöcentralen som givit utredning i ärendet och via den de kommuner som debiterat avgiften i fråga på vad som i förvaltningslagens 46 § föreskrivs om anvisningar om rättsmedel (1014/1/05, JJ).

Ett avfallsavgiftsärende

Klaganden kritiserade det faktum att han fakturerats för tömning av tomma avfallskärl. Klaganden ansåg att faktureringsgrunden var orättvis. Klaganden bifogade en avfallsfaktura på både privat- och offentligrättsliga avgifter.

Justitiekanslern konstaterade med anledning av klagomålet att avfallsfakturan som var riktad till klaganden inte uppfyllde de krav som ställs i 24 a § i lagen om förvaltningsförfarande (numera förvaltningslagens 46 §) eftersom till fakturan inte hade fogats någon besväransvisning i fråga om den offentligrättsliga avfallsavgiften. Eftersom det av den utredning som erhöles i ärendet framgick att bristen sedermera rättats till och eftersom avfallsnämnden trots den bristfälliga anvisningen hade behandlat anmärkningarna om avfallsavgifterna som grundbesvär föranledde ärendet till denna del inga andra åtgärder än att justitiekanslern för kännedom sände sitt beslut till avfallsnämnden.

Dessutom meddelade justitiekanslern avfallsnämnden sin uppfattning att eftersom en avfallsfaktura innehåller både privat- och offentligrättsliga avgifter måste det klart framgå av fakturan vilka typer av avgifter den avser för att den betalningsskyldige vid behov ska kunna reagera på rätt sätt (1072/1/05, JJ).

Ålands självstyrelse

Dröjsmål med handläggningen av ett studiestödsärende

Klaganden ansåg att handläggningen av en ansökan om rättelse av ett beslut om avslag på ansökan om studiestöd hade dröjt oskäligt länge hos den handläggande myndigheten på Åland.

Rättelseyrkandet avgjordes under den tid klagomålet var anhängigt vid justitiekanslersämbetet. Handläggningstiden blev 2 år och 4 månader. Mot bakgrunden av att fråga var om omprövning av ett ärende hos samma myndighet som fattat det ursprungliga beslutet och som redan tidigare satt sig in i ärendet var det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare svårbegripligt att ärendet, som första gången hade avgjorts på 3 veckor, tog så lång tid i anspråk då det återkom i form av ett rättelseyrkande.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ärendet, även om man som en förmildrande omständighet skulle beakta att en omorganisering av myndigheter skett under den ifrågavarande tiden, inte hade handlagts utan dröjsmål såsom lagen förutsätter. Han uppmärksamgjorde myndigheten på bestämmelserna i 21 § i Finlands grundlag och i 14 § 1 mom. i tjänstemannalagen för landskapet Åland, enligt vilka tjänstemän ska fullgöra sina tjänsteåligganden utan dröjsmål.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksamgjorde även en vikarierande handläggningschef på bestämmelsen i 111 § i grundlagen om justitiekanslerns rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få upplysningar för sin laglighetskontroll. Den vikarierande handläggningschefen hade dröjt med att tillhandahålla justitiekanslersämbetet begärd utredning i ärendet. Se även s. 57 (381/1/05, NW).

Ålands landskapsregerings förfarande i samband med överskridande av ett fast anslag

Högsta förvaltningsdomstolen hade meddelat ett beslut där det konstaterats att Ålands landskapsstyrelse inte haft lagenliga grunder för sitt beslut som gällde förkortning av serveringstid för ett bolags serveringsställe. Med anledning av bolagets ersättningsanspråk och högsta förvaltningsdomstolens beslut ingick Ålands landskapsregering senare en förlikning med bolaget. I enlighet med förlikningen betalade landskapsregeringen en ersättning till bolaget. Detta ersättningsbelopp belastade ett budgetmoment som utgjorde ett fast anslag i landskapsbudgeten. Det betalda ersättningsbeloppet var större än det nämnda fasta anslaget, vilket således överskreds. Kostnaderna för det betalda ersättningsbeloppet täcktes senare i och med en tilläggsbudget.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att anslagen i landskapsbudgeten fastställer beloppen och användningsändamålet för landskapets medel på ett juridiskt bindande

sätt. Utgångspunkten enligt 9 § i landskapslagen om landskapets finansförvaltning och 6 § i budgetförordningen för landskapet Åland är, att i landskapsbudgeten upptaget fast anslag inte får överskridas. Någon allmän rätt att överskrida ett sådant fast anslag finns inte. I förevarande enskilda fall hade inte heller framkommit sådana omständigheter som i en rättslig bedömning av

ärendet skulle anses ha kunnat berättiga landskapsregeringens förfarande. Landskapsregeringens förfarande kunde således kritiseras.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare fäste landskapsregeringens uppmärksamhet på de synpunkter som han anfört i anknytning till överskridning av fast anslag i landskapsbudgeten (818/1/06, RH).

7 Tillsynen över advokatväsendet

Allmän översikt

Justitiekanslerns uppdrag att bevaka allmänt intresse omfattar Finlands Advokatförbund, som i sin tur har ett direkt övervakningsansvar gentemot sina medlemmar och de offentliga rättsbiträdena. Avsikten med behörighetsfördelningen mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är dels att trygga advokaternas oavhängighet då de försvarar sina huvudmäns rättigheter, dels att effektivisera övervakningen. Övervakningen omfattar inte andra som erbjuder juridiska tjänster än advokater och offentliga rättsbiträden. Utgångspunkten för vår lagstiftning är en fri och självständig advokatkår som fri från sidoinfluenser 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 hör till 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. Som medlem i Advokatförbundet ska godkännas den som har avlagt juristexamen och som dessutom har förvärvat nödvändig skicklighet och praktisk erfarenhet. I Advokatförbundets stadgar förut-

sätts vidare att juristen avlägger en särskild advokatexamen som ordnas av en examensnämnd som utses av Advokatförbundets styrelse.

En advokats förpliktelser samt god advokatsed

Enligt 5 § i lagen om advokater ska en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anförtrodda uppdrag samt i all sin verksamhet iakttä 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 ska 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 koncentrerats till Advokatförbundets tillsynsnämnd.

Det nya tillsynssystemet innebär inga ändringar i justitiekanslerns behörighet.

Tillsynssystemets funktion

Enligt 6 § i lagen om advokater ska 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 ska 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 ska 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 utslutning ur Advokatförbundet eller påförande av påföljdsavgift avgörs alltid i plenum.

Tillsynsärenden behandlas i ett skriftligt förfarande. Advokaten ska ges tillfälle att bli hörd innan ett ärende avgörs. Klaganden ska beredas tillfälle att yttra sig med anledning av advokatens bemötande. Beslut om att en advokat utsluts 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 ska kallas till den muntliga förhandlingen.

Med tanke på tillsynsförfarandet är det viktigt att bestämmelsen enligt vilken advokaten öppet

och sanningsenligt ska lämna de upplysningar och utredningar som har begärts iakttas också i praktiken. Nämnden och sektionerna ska 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 ska tillsynsnämnden bestämma en disciplinär påföljd för advokaten. Påföljderna är utslutning ur 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 ohylligt eller på annat sätt uppsåtligen kränker någon annans rätt, ska advokaten utslutas ur Advokatförbundet. Om det finns förmildrande omständigheter för advokatens förfarande kan advokaten åläggas att betala en påföljdsavgift eller tilldelas varning.

En advokat som annars handlar i strid med god advokatsed ska tilldelas en varning eller anmärkning. Om en advokat upprepade gånger handlar i strid med god advokatsed eller om det annars finns försvärande omständigheter, kan advokaten utslutas ur Advokatförbundet eller åläggas att betala en påföljdsavgift.

En klient som är missnöjd med ett advokat- arvode kan be tillsynsnämnden ge en rekommendation om det skäliga arvodesbeloppet. Arvodes- tvister behandlas i en sektion vars ordförande alltid ska vara en medlem som inte hör till ad- vokatkåren. En eventuell arvodesrekommenda- tion är emellertid inte verkställbar och den har inte heller samma rättsverkningar som en dom. Klienten kan föra tvistemålet till tingsrätten el- ler till konsumentklagonämnden för behandling. Justitiekanslerns besvärsmått omfattar inte avgö- randen 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 ad- vokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på behörigheten som advokat eller att sänka aktningen för advokatkåren. Un- derrättelsen ska ske genom att kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2007 sände åklagarna till justitiekanslern tre meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2006 var motsvarande siffra fyra.

När ärendet så kräver vidarebefordras de all- männa åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att tillsynsför- farande inleds.

Justitiekanslerns övervakning

Bestämmelserna och övervakningsförfarandet

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig i justitiekanslerns övervakning. Justitie- kanslern övervakar att advokaterna uppfyller sina förpliktelser som advokater. Han har emel- lertid 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 så- dana beslut om medlemskap och sådana beslut i tillsynsärenden som avses i lagens 7 och 9 §. Justitiekanslern får kopior av Advokatförbun- dets samtliga tillsynsbeslut. Varje beslut sänds samtidigt också till den som har anfört klagomål

eller gjort anmälan. Den som anser att ett till- synsärende 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 änd- ring i tillsynsbeslutet. Justitiekanslersämbetet rekviderar vid behov, för sin övervakning och för eventuellt överklagande, de handlingar som har uppkommit hos tillsynsnämnden vid behand- lingen av ärendet.

Andringen av lagen om advokater innebär att advokaternas rätt att överklaga har utsträckts till alla beslut om disciplinära påföljder. Besvä- ren 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 besvärinstan- sen. Efter lagändringen kvarstod också styrelsens skyldighet att yttra sig i besvärshörsärenden. Helsing- fors hovrätt ska när den behandlar ett besvär- särende 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 pri- mära tillsynsansvar till uttryck på så sätt att så- dana 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. Justie- kanslern kan sålunda ta initiativ till inledande av tillsynsförfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av tillsyns- nämnden. Enligt 7 c § 2 mom. i lagen om ad- vokater 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).

Utifrån de klagomål som sänts till justitie- kanslern är det möjligt att avgränsa vissa så- dana 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 arvskippen. Bakom de klagomålen ligger ofta stridigheter mellan bo- delägarna om förvaltningen av boet och realise-

ringen 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 mot-

partens 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 17 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

8 Statistiska uppgifter om justitiekanslersämbetets verksamhet

Det sammanlagda antalet ärenden som behandlades 2007

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2007	
ärenden som inkommit 2004	7
ärenden som inkommit 2005	179
ärenden som inkommit 2006	523
Sammanlagt	709
Klagomålsärenden som väcktes 2007	1352
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2007 ¹⁾	765
Förvaltningsärenden som väcktes 2007	58
Sammanlagt	2175
Av de anhängiga ärendena slutbehandlades 2007	2036
Till följande år överfördes	
av de ärenden som inkommit 2005	26
av de ärenden som inkommit 2006	214
av de ärenden som inkommit 2007	604
Sammanlagt	844

Tillsynen över statsrådet

Sammanträden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	63
2) Presidentföredragning	35
Behandlade ärenden	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	1705
2) Presidentföredragning	712
Granskade protokoll	
1) Statsrådets allmänna sammanträde	37
2) Presidentföredragning	17

Klagomål

<i>Klagomål som inkom 2007</i>	1352
Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier	
1) statsrådet eller ministerier	116
2) allmän domstol, brottmål	74
3) allmän domstol, övriga ärenden	142
4) förvaltningsdomstol	45
5) specialdomstol	16
6) åklagarmyndighet	69
7) polismyndighet	186
8) utsokningsmyndighet	25
9) fängvårdsmyndighet	16
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	17
11) utrikesförvaltningsmyndighet	2
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	44
13) försvarsförvaltningsmyndighet	3
14) skattemyndighet	28
15) annan finansmyndighet	15
16) undervisningsmyndighet	31
17) jord- och skogsbruksmyndighet	25
18) kommunikationsmyndighet	20
19) handels- och industrimyndighet	8
20) socialmyndighet	138
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	86
22) arbetsmyndighet	28
23) miljömyndighet	23
24) kommunal myndighet	116
25) kyrklig myndighet	2
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag	76
27) advokater och offentliga rättsbiträden	138
28) brott, enskilda personer	1
29) privaträttsliga ärenden	30
30) övriga ärenden	55
Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt ²	1575

¹ Innefattar de ärenden som väckts på grund av granskningen av straffdomar

² I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

<i>Klagomål avgjorda 2007</i>	1275	Klagomål som avvisats utan prövning ⁴	
De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier		1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet.....	94
1) statsrådet och ministerier	98	2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas.....	142
2) allmän domstol, brottmål.....	67	3) överfördes till riksdagens justitieombudsman.....	51
3) allmän domstol, övriga ärenden	125	4) överfördes till riksåklagaren	3
4) förvaltningsdomstol	47	5) överfördes till Finlands Advokatförbund ..	18
5) specialdomstol	19	6) överfördes till behörig myndighet.....	7
6) åklagarmyndighet	62	7) var så oklart att det inte kunde prövas	100
7) polismyndighet.....	181	8) förföll på grund av att klagomålet återtog eller av annan orsak	101
8) utökningsmyndighet	22	9) gällde över fem år gammalt ärende.....	27
9) fängvårdsmyndighet.....	16	Sammanlagt	543
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	18		
11) utrikesförvaltningsmyndighet.....	0	Myndigheters initiativ	
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	44	1) republikens president, statsrådet och ministerierna	45
13) försvarsförvaltningsmyndighet.....	2	2) övriga myndigheter	12
14) skattemyndighet.....	29	Sammanlagt	57
15) annan finansmyndighet	20	Åtgärder	
16) undervisningsmyndighet	18	1) anmärkning.....	0
17) jord- och skogsbruksmyndighet.....	25	2) skriftligt utlåtande.....	31
18) kommunikationsmyndighet.....	22	3) annat ställningstagande.....	1
19) handels- och industrimyndighet	5	4) annan åtgärd.....	3
20) socialmyndighet	134	5) korrigerig eller rättelse under behandlingen	0
21) hälso- och sjukvårdsmyndighet	73	6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	9
22) arbetsmyndighet.....	32	7) meddelande av uppfattning eller anvisning	0
23) miljömyndighet	16	Sammanlagt	44
24) kommunal myndighet	123	Ärenden som avvisats utan prövning	
25) kyrklig myndighet	3	1) anhängigt hos en behörig myndighet.....	2
26) annan myndighet eller offentliga uppdrag ..	65	2) överfördes till behörig myndighet.....	1
27) advokater och offentliga rättsbiträden	136	3) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet.....	0
28) brott, enskilda personer	0	Sammanlagt	3
29) privaträttsliga ärenden	30		
30) övriga ärenden	58		
Sammanlagt ³	1490		
Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett			
1) anmärkning.....	4		
2) framställning.....	5		
3) meddelande av uppfattning eller anvisning ..	78		
4) annat ställningstagande.....	16		
5) annan åtgärd.....	13		
6) korrigerig eller rättelse under behandlingen	7		
7) inget felaktigt förfarande konstaterat	615		
Sammanlagt.....	738		

³ I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

⁴ I allmänhet har i dessa fall givits ett skriftligt svar

Övervakning av domstolar

Straffdomar som inkommit för granskning.....	6264
1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar	103
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	8
3) brottsanmälningar som inkommit från polisen.....	11
4) meddelanden från riksåklagarämbetet	0
5) meddelanden från åklagarämbeten	3
6) IM:s polisavdelning.....	3
Sammanlagt.....	128

Åtgärder

1) skriftligt utlåtande.....	1
2) annat ställningstagande.....	0
3) åtal.....	0
4) anmärkning.....	3
5) meddelande av uppfattning eller anvisning	36
6) inget felaktigt förfarande konstaterat	0
7) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	80
8) annan åtgärd.....	2
Sammanlagt.....	122

Avvisade utan prövning

1) anhängigt hos behörig myndighet eller ändring kan sökas genom ordinarie rättsmedel	1
Sammanlagt.....	1

Övervakning av advokater

1) tillsyns- och arvodestvistärenden.....	547
2) annan övervakning av advokater	27
Sammanlagt.....	574

Prövade

1) meddelande av uppfattning eller anvisning	0
2) annan åtgärd.....	0
3) skriftligt utlåtande.....	14
4) annat ställningstagande.....	6
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	509
Sammanlagt.....	529

Avvisade utan prövning

1) överförs till Riksåklagarämbetet.....	1
2) anhängigt hos en behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas.....	0
Sammanlagt.....	1

Egna initiativ och inspektioner

1) egna initiativ	11
2) inspektioner	7
Sammanlagt.....	18

Åtgärder

1) framställning.....	0
2) meddelande av uppfattning eller anvisning	4
3) annan åtgärd.....	3
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	4
5) inspektion eller annat besök hos myndighet	7
6) annat ställningstagande.....	1
7) anmärkning.....	1
Sammanlagt.....	20

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 ingen deras 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 återtogs.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet

tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

BILAGA 2

Lag om justitiekanslern i statsrådet 193/2000

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

6 §

Åtgärder

Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Om ett allmänt intresse kräver det, skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden.

7 §

Initiativrätt

Justitiekanslern har rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättskipningen eller förvaltningen har föranlett ovisshet eller olika tolkningar.

8 §

Handräckning

Justitiekanslern har rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge.

9 §

Avgiftsfria upplysningar och handlingar

Justitiekanslern har rätt att avgiftsfritt få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

10 §

Justitiekanslern

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet.

Justitiekanslerns uppgifter sköts förutom av justitiekanslern också av biträdande justitiekanslern och, om biträdande justitiekanslern har förhinder, av dennes ställföreträdare.

Justitiekanslern avgör speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern.

11 §

Biträdande justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla.

Vid förhinder för justitiekanslern sköts justitiekanslerns uppgifter av biträdande justitiekanslern.

Om biträdande justitiekanslern har förhinder, kan justitiekanslern kalla biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sköta de uppgifter som ankommer på biträdande justitiekanslern. När ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter gäller om ställföreträdaren på motsvarande sätt vad som i denna lag bestäms om biträdande justitiekanslern.

12 §

Justitiekanslersämbetet

För beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Genom statsrådsförordning bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden vid ämbetet. Närmare bestämmelser om dessa kan utfärdas i en arbetsordning som fastställs av justitiekanslern.

13 §

Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande justitiekanslern tjänstledighet för högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas justitiekanslern och biträdande justitiekanslern av republikens president.

14 §

Utnämning av kanslichefen

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet utnämns av republikens president efter att justitiekanslern gjort en framställning i saken. Tjänsten besätts utan att den ledigförklaras.

15 §

15 § har upphävts genom L 962/2000.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna lag upphävs reglementet den 30 december 1992 för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) jämte ändringar.

BILAGA 3

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet 253/2000

1 §

Justitiekanslersämbetets uppgifter

Om justitiekanslersämbetets uppgifter bestäms i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

2 §

Organisation

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet.

Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

3 §

Arbetsordning

I justitiekanslersämbetets arbetsordning bestäms om ledningen av justitiekanslersämbetet och om dess ledningsgrupp, om avdelningarnas och den administrativa enhetens uppgifter och organisation, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om beredningen och avgörandet av ärenden samt vid behov även om andra administrativa ärenden som gäller justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern fastställer arbetsordningen.

4 §

Tjänstemän

Vid justitiekanslersämbetet finns en kanslichef, referendarieråd såsom avdelningschefer, referendarieråd, konsultativa tjänstemän, äldre justitiekanslerssekreterare, yngre justitiekanslerssekreterare samt föredragande.

Vid justitiekanslersämbetet kan också finnas en informationsplanerare, en personalsekreterare och avdelningssekreterare samt andra tjänstemän. Dessutom kan vid justitiekanslersämbetet finnas annan personal i tjänsteförhållande samt sakkunniga som anställts för särskilda uppgifter.

Föredragande vid justitiekanslersämbetet är de tjänstemän som nämns i 1 mom. samt de tjänstemän som av justitiekanslern särskilt förordnas till uppgiften.

5 §

Behörighetsvillkor för tjänstemännen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,

2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga,

3) för referendarieråd, konsultativ tjänsteman samt äldre och yngre justitiekanslerssekreterare juris kandidatexamen samt erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration,

4) för föredragande juris kandidatexamen,

5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Ovriga 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 tillstålla hovrätten besvärsskriften jämte bilagor samt en kopia av det överklagade beslutet och sitt utlåtande med anledning av besvaren.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvaren och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

BILAGA 6

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 17 december 2007

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 hänförs till Europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringsökande,
- 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 justitiekanslersämbe-

tets 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 §

Notarierna

Notarierna, 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 notarie i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

18 §

Vaktmästarchefen

Vaktmästarchefen skall sköta ämbetsverks-servicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästarchefen är förman för expeditionsvakten och vaktmästaren.

19 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de upp-

gifter som ankommer på dem enligt tjänstens befattningsbeskrivning eller enligt särskilda förordnanden.

20 §
Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företräder användarna.

Alla tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §
Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §
Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Föredragandena inhämtar upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur ett beslut fattas av den som avgör ärendet.

I ärenden som avgörs efter föredragning skall expeditionen kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

23 §
Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden 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, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §
Inkomna ärenden

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §
Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §
Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §
Tjänsteresor

Sidan

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

Sidan

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, resultatplan, arbetarskydds- och jämställdhetsprogrammet, utbildningsprogrammet för personalen, justitiekanslersämbetets kommunikationsplan samt övriga anvisningar som justitiekanslern har fastställt.

30 §
Ikraftträdande

Denna arbetsordning träder i kraft den 1 januari 2008.

Genom denna förordning upphävs justitiekanslersämbetets arbetsordning av den 5 mars 2004.

SAKREGISTER 2007

	Sidan		Sidan
Advokat		– medlemskap i representantskap och styr- else	21
– tillsyn	10, 149	– affärsbanks delegation	22
– disciplinära påföljder	150	Budget	
– klagomål	151	– justitiekanslersämbetet	12
– inledande av tillsynsförfarande.....	152	Civiltjänst	
Affärsverk		– revidering av lagstiftningen	137
– Lotsverket	85	Dagvård	
Arbetarskydd		– säkerhet.....	142
– ett arbetarskyddsdistrikts förfarande	135	Direktiv	
Avfallsavgift		– erkännande av yrkeskvalifikationer	55
– besvärсанvisning	146, 147	Dom	
Behandling		– motivering.....	110
– omsorgsfullhet	102	– skrivfel	110
Behandlingstid		Domare	
– klagomål	11	– åtalsprövning	90
– handlingar.....	100	– förfarande	95
– tvistemål.....	57, 102	– språkbruk	105
– Patientförsäkringscentralen.....	136	Domstol	
– dröjsmål	56, 59, 135, 140, 145	– rättvis rättegång	96
– rättelseyrkande.....	143	Dröjsmål se även Behandlingstid	
– bedömning av behandlingstid.....	144	– rättsmedel	96
– behandling utan dröjsmål.....	145	Exporttillstånd	
Behörighet		– export av försvarsmateriel	30
– temporär överföring.....	146	Flygtrafik	
Besvärсанvisning		– tryggande av trafik	131
– saknades	59, 127	Föredragningslistor	
– försummelse	141	– behörighetsfråga	16
– felaktig besvärсанvisning.....	60, 143	– granskning	17
– en lokalservicechefs förfarande	145	Författningsberedning	
Besöksförbud		– utveckling.....	123
– upphävande.....	101	Förordning	
Bindningar		– ändring.....	26
– utredning.....	19		
– domare som utnämns för viss tid	20		
– ministers medlemskap i stadsfullmäktige	20		
– minister i ett försäkringsbolags repre- sentantskap	21		

	Sidan		Sidan
Försäkringsdomstolen		Handling	
– undanröjande av beslut	105	– utlämnande	56, 117
Förundersökning		– felaktig anteckning	119
– inledande	62	– Utlänningsverkets förfarande	122
– motivering	58, 111, 112, 115, 119	Hovrätt	
– dröjsmål	58, 113, 114	– undersökningsbehörighet	107
– protokoll	118	Hälsovård	
– meddelande	119	– skolhälsovård	55, 63, 71, 134
– inleddes inte	119	Hörande	
Förvaltningsdomstol		– kommuninvånare	80
– förfarande	100	Information	
– hörande	57, 105	– om tjänster	73
God förvaltning		– om mötestider	141
– utredningsbegäran	58, 115	Inlösning	
– sakligt språkbruk	120	– beredning och beslutsfattande	133
– utlämnande av handling	126	Jordbruk	
– saklig betjäning	56, 126	– miljöstöd	129
– besvarande	131	Justitiekanslerns behörighet	
– en avlidens egendom	141	– uppgifter och befogenheter	9, 10, 11
Grundlag		– laglighetskontroll	61
– lag om justitiekanslerns uppgifter	14	Jämställdhet	
Grundläggande och mänskliga rättigheter		– kvotkrav	19
– tillsyn	9, 46	Jäv	
– propositionsmotivering	18	– minister	29, 81, 82, 84
– granskning	28	– kommunindelingsutredare	80
– utveckling	46	Klagomål	
– ställningstaganden	48	– prövning	10, 63
– jämlikhet	55	– behandling av förvaltningsklagan	59, 133
– yrkeskvalifikationer	55	Kommun	
– sjuktransport	55	– kommunindelning	78
– skolhälsovård	55	Kommunikation	
– tvångsmedel	56	– justitiekanslersämbetet	12
– en domstols förfarande	56	– statsförvaltningens kommunikation i krissituationer	93
– dröjsmål med behandling	56, 57	Körrätt	
– hörande	57	– körförbud	110
– motivering	58	– lagstiftningen om körförbud	132
– oskuldspresumtion	58	Lag	
– förundersökning	58	– ändringar i samband med inrättande av ett ministerium	23
– behandlingstid	58, 59		
– besväransvisning	59		
– besvarande	59		
– god förvaltning	59		
– rätt att få beslut	59, 60		
– sociala rättigheter	72		
Handikappservice			
– färdtjänst	141, 144		

	Sidan		Sidan
– krav som samarbetslagen ställer	25	Republikens president	
– värnpliktslag	41	– beslutsfattande	16
Lagförslag		– kansli	93
– konsekvensbedömning	27	– tryggnad av behörighet	95
– utformning	123	Riksdagens justitieombudsman	
Laglighetskontroll		– uppgiftsfördelning	11
– myndighetsverksamhet	61	– laglighetskontroll	61
– roll	62	Rättegång	
– den straffrättsliga legalitetsprincipen	56, 99	– sammanlagd längd	98
Lotsar		Sjuktransport	
– lotsningsverksamhet	85	– eget initiativ	55, 65, 134
Lotteri		Sjöfart	
– reklam	58, 115	– lotsning	85
Länsstyrelse		Skatt	
– handlingsoffentlighet	136	– förvärvsinkomstavgift vid statsbeskattningen	35
– behandlingstid	144, 145	– skatteinspektion	125
Läroanstalt		– begäran om utlämnande av handlingar ..	126
– läroplan	128	– fordonsskatt	59, 132
Minister		Skolhälsovård	
– föräldraledighet	39	– eget initiativ	55, 63, 71, 134
Ministerium		Skyddspolis	
– inrättande av ett ministerium	23	– tillsyn	64
– de högsta tjänsterna	25	– inspektionsbesök	113, 123
– åtgärd	70	Socialvård	
– yttrande	71, 73, 85	– utveckling av socialombudsmannasystemet	135
– utredning	78	Statens revisionsverk	
– begäran om utredning	58, 115	– revisionsberättelse	74, 77
Minoritet		Statsfördrag	
– skydd	94	– sattes inte i kraft	95
Monopolställning		Statsminister	
– Sjöfartsverket	85	– jäv	84
Nämndeman		Statsrådet	
– ansvar	92	– laglighetskontroll av beslutsfattande	14, 18
Nödcentral		– begäran om yttranden och ställningstaganden	16
– mottagande av anmälan	122	– allmänna sammanträdet föredragningslistor	16
Oavhängighet		– granskningsobjekt	17
– sakkunnigmedlem	19	– tillsynen i EU-ärenden	19
Polis		– föräldraledighet	39
– tystnadsplikt	58, 113		
– förfarande vid trafikövervakning	121		

	Sidan		Sidan
– grundläggande och mänskliga rättigheter.....	50	Trafik	
– förvaltningsbeslut.....	82	– tillstånd.....	68
Straff		Tull	
– granskning av straffdomar	10, 105	– betjäning	56, 126
– strafforderförfarande	98	– inspektioner	126
– provotid	109	– beskattning.....	127
– minimitid	109	– behandling av bilskatteärende	58, 127
– samhällstjänst	110	Tvångsmedel	
Studerande		– registrering.....	56, 115
– skolhälsovård	71	Universitet	
Studiestöd		– dröjsmål med ersättning.....	129
– dröjsmål med behandling	57, 147	Utkomststöd	
TE-central		– boendekostnader.....	142
– tillsyn	130	– dröjsmål med behandling.....	142
– besvarande av förfrågan	59, 138	– bilagor till ansökan	59, 143
Tillstånd		– behandlingstid.....	144
– påskyndande av behandling	130	Utsökning	
– information	138	– beslag	100, 111
– användning av kommunvapen	140	Vapen	
– undantagsbeslut	146	– polisens förfarande.....	120
Tillsyn		Yttrande	
– försäkringsanstalter och finansiella institut	32	– givande av	9, 15
Tingsrätt		Åklagare	
– dom.....	90	– åtalsprövning	58, 110
– en notaries förfarande.....	56, 99	– motivering av förundersökningsbeslut....	58, 111
– beslag.....	100	Åland	
– kvarstad	101	– behandling av studiestödsärende	57, 147
– skadestånd	57, 104	– landskapsregeringens förfarande.....	147
– svar	104	Åtal	
– ombuds behörighet	57, 104	– åtalströskeln.....	62
– förfarande	106	Åtalsrätt	
Tjänst		– preskription	106, 108, 121
– inrättande av de högsta tjänsterna vid ett ministerium	25	Återbrytande	
– tjänstetillsättning	112	– framställningar om.....	110
– tidsbestämt tjänsteförhållande	128	Ägarstyrning	
– förvaltningsstadga.....	140	– statens	43
– förfarandet vid tjänstetillsättning.....	59, 141	Överklagande	
Tjänsteplikt		– anvisning.....	102
– brott mot.....	90		
Tjänsteutnämning			
– öppenhet	18		
– matrikellagen.....	37		

Personalen vid justitiekanslersämbetet 31.12.2007

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
Notarier	Ahotupa, Eeva, vicenotarie
	Mattila, Henri, magister i administrativa vetenskaper (tjänstl.)
	Von Troil, Charlotta, juris kandidat, politices magister

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	Martikainen, Petri, juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	Hemminki, Jaana, vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	Vasenius, Heikki, vicehäradshövding
	Joutsiniemi, Marja-Leena, vicehäradshövding
	Vuoristo, Merja, vicehäradshövding
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, vicehäradshövding
	Smeds, Tom, vicehäradshövding
	Mustonen, Marjo, vicehäradshövding
	Tolmunen, Irma, vicehäradshövding
	Päivänsalo, Pekka, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Löfman, Markus, juris licentiat, vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	Liesivuori, Pekka, vicehäradshövding
	Mänttari, Anu, vicehäradshövding (tjänstl.)
	Pulkkinen, Minna, juris kandidat
	Tuomaala, Anni, juris kandidat
Deltidsanställd föredragande	Klemettinen, Hannele, vicehäradshövding
	Judström, Marja-Liisa, vicehäradshövding
Notarier	Tuomikko, Helena, vicenotarie
	Hallman, Henna-Riikka, vicehäradshövding

Administrativa enheten

Kanslichef	Wirtanen, Nils, vicehäradshövding
Historiker	Seppinen, Ilkka, politices doktor
Personalsekreterare	Näveri, Anu, trademon (tjänstl.)
	Koskela, Riitta
Informatör	Kukkanen, Krista, filosofie magister
Informatiker	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofie kandidat
ABD-planerare	Kulppi, Marko, datanom
Registrator	Snabb, Tuula
Byråsekreterare	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
	Hanweg, Riitta
	Savela, Sari
Vaktmästarchef	Utriainen, Saku
Expeditionsvakt	Elf, Tomi
Vaktmästare	Venäläinen, Perttu

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Besöksadress: Snellmansgatan 1 A, HELSINGFORS

Postadress: PB 20, 00023 STATSRÅDET

Telefon: 09 160 23950 (registratur), 09 160 23955 (information)

Telefax: 09 160 23975

E-post: registratur@okv.fi (registratur)

Internet: www.okv.fi

