

JUSTITIEKANSLERNS
I STATSRADET
BERÄTTELSE FÖR ÅR
2008

HELSINGFORS 2009

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Brytning Taina Ståhl
Tryckeri Edita Prima Oy, 2009

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 2008.

Under verksamhetsåret sköttes tjänsten som justitiekansler av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekansler var juris licentiat, LL.M, vicehäradshövding Mikko Puumalainen, som skötte justitiekanslersuppgifterna då justitiekanslern hade förhinder. Till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern förordnades referendarierådet, avdelningschef, vicehäradshövding Risto Hiekkataipale som under verksamhetsåret skötte biträdande justitiekanslerns uppgifter i 109 dagar.

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 en förteckning över de anställda vid ämbetet och ett sakregister.

Helsingfors den 31 mars 2009

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Nils Wirtanen**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Till riksdagen och statsrådet	3
1 ALLMÄNT	11
Uppgifter	12
Övervakningen av statsrådet	12
Utlåtanden	12
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	13
Åklagaruppgifterna	13
Prövning av klagomål	13
Granskning av straffdomar	14
Övervakningen av advokaterna	14
Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	14
Sifferuppgifter	15
Internationellt samarbete och besök	16
Internationellt samarbete	16
Besök hos justitiekanslersämbetet	16
Besök från justitiekanslersämbetet	17
Annan verksamhet	18
Ekonomi	18
Utbildning	18
Kommunikation	19
Organisation och personal	19
2 JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET	21
Allmänt	22
Presidentens beslutsfattande i statsrådet	26
Granskning av föredragningslistor	27
Granskningsobjekt	28
Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	31
Vissa avgöranden i samband med granskningen	32
Ställningstaganden i form av utlåtanden och promemorior	37
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	47

3	TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	49
	Allmänt	50
	Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	50
	Justitiekanslerns övervakning av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses	51
	Hur systemet för grundläggande och mänskliga rättigheter utvecklats under 2008	51
	Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet	53
	Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande mänskliga rättigheterna	56
	Avgöranden	58
4	STÄLLNINGSTAGANDEN AV MERA VITTGÅENDE BETYDELSE	67
	Allmänt	68
	Justitieministerns uttalanden om domstolar	69
	Utrikesministerns textmeddelanden	78
	Rättslig bedömning av en ministers förfarande i ett ärende om valbidrag	81
	Beslut i ett ärende som gällde handläggningen av valbidragsanmälningar vid justitieministeriet	84
	Beslut med anledning av misstanke om domares tjänstebrott	111
	Justitiekanslerns synpunkter på nämndemännens ställning	114
	Besvärnämnden för social trygghet och hur medborgarnas rättsskydd förverkligas	118
5	LAGLIGHETSKONTROLL AV STATSFÖRVALTNINGEN	125
	Riksdagens ansvarsområde	126
	Republikens presidents kanslis ansvarsområde	127
	Statsrådets kanslis ansvarsområde	128
	Utrikesministeriets ansvarsområde	129
	Utlåtande	130

Justitieministeriets ansvarsområde	131
Utlåtanden och framställningar	132
Avgöranden	143
Ministeriet	143
Domstolar	144
Granskning av straffdomar	152
Framställningar om återbrytande till följd av granskningen av straffdomar	157
Åklagare	157
Inspektioner inom ansvarsområdet	159
Inrikesministeriets ansvarsområde	162
Avgöranden	162
Polisväsendet	162
Räddningsväsendet	173
Utlänningsförvaltningen	173
Inspektioner inom ansvarsområdet	174
Försvarsministeriets ansvarsområde	176
Utlåtanden och framställningar	176
Avgöranden	179
Ministeriet	179
Finansministeriets ansvarsområde	181
Avgöranden	181
Ministeriet	181
Länsförvaltningen	184
Magistraterna	185
Tullförvaltningen	186
Inspektion inom ansvarsområdet	187
Undervisningsministeriets ansvarsområde	188
Utlåtanden	188
Avgöranden	193
Undervisningsförvaltningen	193
Inspektion inom ansvarsområdet	194
Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde	195
Utlåtanden och framställningar	195
Avgöranden	202
Ministeriet	202
Jord- och skogsbruk	208
Fiskeri-, vilt- och renhushållning mm.	210

Kommunikationsministeriets ansvarsområde	212
Utlåtanden och framställningar	212
Avgöranden	218
Ministeriet	218
Sjöfartsverket	218
Banförvaltningscentralen	219
Postverksamhet	219
Rundradion	219
Kommunikationsverket	220
Arbets- och näringsministeriets ansvarsområde	222
Utlåtanden	222
Avgöranden	224
Konkurrensverket	224
TE-centralerna	224
Patent- och registerstyrelsen	225
Arbetskraftsservice	226
Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	227
Utlåtanden och framställningar	228
Avgöranden	232
Socialservice	232
Socialförsäkring	232
Inspektioner inom ansvarsområdet	234
Miljöministeriets ansvarsområde	235
Avgöranden	235
Ministeriet	235
Regionala miljöcentraler	239

6 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV KOMMUNALFÖRVALT- NINGEN OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSESAMFUND	241
Allmänt	242
Kommunalförvaltningen	243
Den allmänna förvaltningen	243
Utbildningsförvaltningen	244
Social- och hälsovårdsförvaltningen	246
Miljöförvaltningen	248
Inspektioner	250
Kyrkoförvaltningen	251
Ålands självstyrelse	252

7	TILLSYNEN ÖVER ADVOKATVÄSENDET	253
	Allmän översikt	254
	Medlemskap i Advokatförbundet	255
	En advokats förpliktelser samt god advokatsed	255
	Tillsynsärenden	256
	Tillsynssystemets funktion	256
	Disciplinära påföljder	257
	Uppgifter från de allmänna åklagarna	257
	Justitiekanslerns övervakning	258
	Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	258
	Klagomål över advokaters förfarande	258
	Inledande av tillsynsförfarande och överklagande till hovrätten	259
	Utlåtande	259
8	STATISTISKA UPPGIFTER	261
	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	
	BILAGA 1 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Finlands grundlag (731/1999)	268
	BILAGA 2 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000)	271
	BILAGA 3 Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000)	274
	BILAGA 4 Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990)	277
	BILAGA 5 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Lagen om advokater (496/1958)	278
	BILAGA 6 Justitiekanslersämbetets arbetsordning	280
	Personalen vid justitiekanslersämbetet	287
	Sakregister	289



1

ALLMÄNT

UPPGIFTER

I 10 kap. i Finlands grundlag föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter och viktigaste befogenheter. I kapitlet nämns också biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare. I fråga om dessa gälder 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. Som bilagor till berättelsen ingår 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. Justitiekans-

lerns närvaro är dock ingen rättslig förutsättning för statsrådets och presidentens beslutsfattande. I praktiken är justitiekanslern eller den som sköter hans uppgifter 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 utlåtanden 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 statsförvaltningsrättens 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 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) anført 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. Polisen ska sända till justitiekanslern ett meddelande om alla polisanmälningar i vilka fråga är om brott som domare misstänks ha begått. Behandlingen av ärenden som gäller misstankar om att domare begått tjänstebrott behandlas nedan i avsnitt 5 s. 131.

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 17 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 2008 inkom sammanlagt 1 737 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 2008 avvisades med stöd av denna bestämmelse 36 klagomål.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet också ta emot enskilda personers telefonförfrågningar i olika typer av ärenden. De ställde frågor i sina egna ärenden och som utomstående i andra aktuella ärenden. Justitiekanslersämbetet informerar om justitiekanslerns befogenheter samt om hur klagomål riktas till och behandlas vid ämbetet. Om ett ärende inte hör till justitiekanslerns behörighet informeras klaganden om 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. 152, 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 tvångsmedelslagen 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 sammellan överföra även något annat ärende som faller under bådass behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra skäl är motiverat.

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 68 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 20 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2007).

Under verksamhetsåret inkom 1 737 (1 352) och avgjordes 1 496 (1 275) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemär-

kelse upptogs 23 (11) ärenden till prövning, medan 159 (103) ärenden inleddes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 129 (123) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (738) var 16 % (17 %). Enligt en utredning som gjordes år 2008 var mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden ca 4 (6) veckor och den genomsnittliga tiden ca 28 (27) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar ledde 35 ärenden till åtgärder. Sammanlagt 6 875 straffdomar granskades.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 34 (31).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 1 076 (844) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamhetsåret finns i avsnitt 8.

INTERNATIONELLT SAMARBETE OCH BESÖK

Internationellt samarbete

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen deltog i ett möte som styrelsen för europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter höll i Wien 6-7.3.2008.

Professor Ronald Dworkin träffade biträdande justitiekanslern och besökte justitiekanslersämbetet 7.5.2008.

Estlands justitiekansler Indrek Teder med följe träffade justitiekanslersämbetes ledning 9.5.2008.

En grupp rumänska åklagare bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 14.5 och 4.6.2008. Besöken ingick i utvecklingscentralen HAUS utbildningsprogram.

Biträdande justitiekanslern deltog i ett möte som styrelsen för europeiska unionens råd för grundläggande rättigheter höll i Wien 2-4.6.2008.

Biträdande justitiekanslern deltog i ett expertmöte med temat "Access to Efficient and Independent Justice" som europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter höll i Malta 9-11.6.2008.

Äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori deltog 1.6-3.6.2008 i seminariet "The european Network of Ombudsmen Liaison Officers" som ordnades Strasbourg 1.6-3.6.2008.

Spaniens ambassadör i Finland D. Ricardo Zalacain besökte justitiekansler Jaakko Jonkka 16.6.2008.

Justitiekansler Jaakko Jonkka och kanslichef Nils Wirtanen presenterade 14.10.2008 justitiekanslersämbetets verksamhet för ordföranden för

Ryska federationens högsta förvaltningsdomstol Anton Ivanov med följe.

Biträdande justitiekanslern deltog i ett möte som styrelsen för europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter höll i Wien 22-24.10.2008.

Biträdande justitiekanslern presenterade justitiekanslersämbetets verksamhet för gäster från Stiftelsen för mänskliga rättigheter 27.10.2008.

Kanslichef Nils Wirtanen presenterade 26.11.2008 justitiekanslersämbetets verksamhet för en grupp deltagare i ett samarbetsprojekt mellan ombudsmannainstitutionerna i Danmark och de centralamerikanska länderna.

Besök hos justitiekanslersämbetet

Studerande vid Kymmenedalens yrkeshögskola bekantade sig 25.1.2008 med justitiekanslersämbetets verksamhet.

Representanter för Finlands Advokatförbund träffade justitiekanslern 11.2.2008.

Riksdagens grundlagsutskott besökte justitiekanslersämbetet 26.2.2008.

Rättsjournalisternas intresseförening Oikeustoimittajat bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet 19.5.2008.

Den 158:e riksomfattande försvarskursen besökte justitiekanslersämbetet 2.9.2008. Justitiekanslern presenterade justitiekanslersämbetets verksamhet och laglighetskontrollen av statsrådets beslutsfattande för kursdeltagarna.

Deltagarna i period IV av grundutbildningsprogrammet för åklagare besökte justitiekanslersämbetet 18.9.2008.

Hovrätternas granskningsfiskaler diskuterade 16.10.2008 granskningsverksamheten med biträdande justitiekanslern.

Besök från justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern deltog 11.1.2008 i Advokatdagarna. Han höll ett anförande om professionell yrkesetik.

Justitiekanslern bekantade sig 29.1.2008 med Lahtis tingsrätt.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog 8.2.2008 i Högsta förvaltningsdomstolens seminarium "Application of EU-law in the National Courts".

Justitiekanslersämbetets ledning deltog 11.2.2008 i Riksdagens justitieombudsmans seminarium med temat främjande av jämlikhet i myndigheternas verksamhet.

Justitiekanslern deltog i Erik Castrén -institutets 10-års jubileumsseminarium 4.3.2008.

Justitiekanslern deltog 6.3.2008 i åklagarutbildningens 30-årsjubileum.

Biträdande justitiekanslern deltog 2–3.4.2008 i ett forum för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Biträdande justitiekanslern deltog 6.6.2008 i ett seminarium som högsta förvaltningsdomstolen ordnat med anledning av att presidenten

för europeiska människorättsdomstolen besökte landet.

Justitiekanslern deltog 7.6.2008 i ett seminarium med temat Våren 1918: För försoning och republik.

Justitiekanslern höll 4.9.2008 ett inledningsanförande vid de politiska journalisternas utbildningstillfälle med temat Laglighetskontrollen av statsrådets beslutsfattande.

Justitiekanslern besökte 9.9.2008 en tillställning med anledning av att Åbo hovrätt och tingsrätt inledde sina höstsessioner.

Justitiekanslern föreläste 13.9.2008 vid Finlands nämndemän rf:s utbildningstillfälle om nämnde mannens ställning från justitiekanslerns synpunkt. Föredraget kan läsas på s. 114.

Justitiekanslern höll 15.9.2008 ett anförande för deltagarna i grundutbildningsprogrammet för åklagare, period IV.

Justitiekanslern deltog i ett 19.5.2008 ordnat expertseminarium om behovet av ändringar i grundlagen.

Biträdande justitiekanslern höll 7.10.2008 i Åbo universitet en föreläsning med temat Den allmänna och särskilda laglighetskontrollen på 2000-talet.

Äldre justitiekanslerssekreterare Outi Kaupila höll 28.11.2008 en föreläsning om de utmaningar som övervakningen av rättsskyddet innebär vid de samarbetsdagar som Rättsskyddscentralen för hälsovården ordnade.

Justitiekanslern föreläste 12.12.2008 i Lavia gymnasium om justitiekanslerns laglighetskontroll och statsrådets beslutsfattande.

ANNAN VERKSAMHET

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten andra tilläggsbudgeten för 2008 anvisades för ämbetsverkets omkostnader sammanlagt 2 971 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 2 446 972 euro för löner. För övriga omkostnader användes 671 091 euro. De största utgiftsposterna var 245 965 euro i hyra för ämbetsverkets lokaler, 133 217 euro för inköp av adb-program, 37 605 euro för översättningstjänster, 31 687 euro för underhålls- och stödtjänster för datasystem, 21 473 euro för annonsering, reklam och marknadsföring och 21 231 euro för tryckningskostnader.

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 personalutbildningsplan, med de allmänna principerna för utbildningen och en utbildningsplan för år 2008. Justitiekanslern godkände planen 29.4.2008.

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 textbehandlingsprogrammet Word och om det nya ärendehanteringsprogram som ämbetsverket tagit i bruk.

Kommunikation

Enligt grundlagen ska justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Justitiekanslersämbetets kommunikation svarar för sammanställningen av justitiekanslerns årliga verksamhetsberättelse. Berättelsen innehåller referat av åtgärdsavgöranden och iakttagelser som gäller olika myndigheter. Berättelsen kan sålunda anses ha betydelse också för styrningen av myndigheternas verksamhet. 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 under året om beslut och utlåtanden som ansågs viktiga. Utöver pressmeddelanden distribuerades till massmedier och andra referensgrupper med e-post beslut, utlåtanden och anföranden. Dessutom har massmedierna betjänats då de begärt information och framställt önskemål.

I november övergick justitiekanslersämbetet till en ny och enhetlig grafisk design. Övergången skedde i anslutning till det s.k. Mahti-projek-

tet, som är ett nytt elektroniskt dokumenthanteringsystem. Avsikten är att fortsätta arbetet med att förnya ämbetsverkets kommunikation, inklusive webbsidorna.

Organisation och personal

Vid ämbetsverket finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Kanslichefen är också chef för administrativa enheten. Som chef för de båda avdelningarna verkar 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 behand-

lar 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, fyra referendarieråd, en konsultativ tjänsteman, åtta äldre justitiekanslerssekreterare, tre yngre justitiekanslerssekreterare, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, tre notaries, en dataplanerare, en registrator, fy-

ra byråsekreterare, en vaktmästare, en kanslivaktmästare och en vaktmästare. Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet två föredragande i bisyssla samt 1.6–31.8.2008 som praktikanter två juris studerande, den ena från Helsingfors universitet och den andra från Åbo universitet.

Vid utgången av verksamhetsåret hade ämbetsverket sammanlagt 37 tjänstemän. Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern var 19 anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och två notaries. Avdelningen för rättsövervakning hade 13 juristföredragande, två juristföredragande i bisyssla och en notarie. Administrativa enheten hade, utöver kanslichefen, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker och nio andra tjänstemän.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.



2

**JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET**

ALLMÄNT

Enligt grundlagen är justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande indelad i två delar, dels rättsligt och dels utgående från hur och när laglighetskontrollen genomförs i praktiken. 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 avläsas 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 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 från rättslig synpunkt mera krävande och tidsmässigt utmanande övervakningsform är justitiekanslerns ställningstaganden i ärenden som ska behandlas i statsrådet. Ställningstaganden som har samband med statsrådets beslutsfattande gör justitiekanslern på begäran av ministeriernas föredragande och statsrådsmedlemmarna. Justitiekanslerns behörighet och skyldigheter är i dessa fall baserade 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 sällan blir aktuellt att tillämpa bestämmelser som innebär att lagenligheten av beslut som fattats på högsta regeringsnivå prövas och konstateras i efterhand, eftersom prövningen då skulle gälla beslut som redan fattats av landets regering eller republikens president och vilkas laglighet borde ha prövats på förhand. Därför räcker det att i detta sammanhang meddela att under verksamhetsåret 2008 inte förekom i grundlagens 112 § avsedda ärenden gällande lagenligheten av beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president.

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. Laglighetskontrollen omfattar statsrådets allmänna sammanträde samt ministerierna och tjänstemännen vid ministerierna. 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. också under verksamhetsåret utgjorde en central del av laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet och av justitiekanslersämbetets arbete. Det är fråga om justitiekanslerns huvuduppgift enligt grundlagen (utöver klagomålen). I de utlåtanden, rättsliga ställningstaganden och proceduranvisningar som föregår statsrådets beslutsfattande är det framförallt fråga om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om hur lagen 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 minister 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 justitiekanslersämbetets 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. I övriga fall har begäran om rättsligt ställningstagande tillställts justitiekanslern. E-postdiskussioner i statsrådsärenden förekom också under verksam-

hetsåret i tiotal 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 promemorior. De i statsrådsärenden givna rättsliga ställningstagandenas ämnesområden och viktigaste iakttagelser gällde under året i stort sett samma typer av ärenden och konkreta ärenden som de som räknas upp i tidigare berättelser. Också under verksamhetsåret genomfördes inom statens centralförvaltning betydande omorganiseringar av ämbetsverken. Kännetecknade för dem alla var att de i slutskedet genomfördes i stor brådska, vilket hade betydelse också för det administrativa och rättsliga slutresultatet av organisationsreformen. Tidigare inrättades och sammanslogs ämbetsverk och genomfördes motsvarande omfattande reformer i stor utsträckning som budgetärenden. Riksdagen hade då i det skede då budgetpropositionen behandlades möjlighet att diskutera reformens grunder och sättet för dess genomförande osv. Den av riksdagen godkända budgeten och dess motiveringar utgjorde å andra sidan också en rättslig grund för ett mera detaljerat genomförande av de administrativa och organisatoriska reformerna. Numera, då också omfattande organisationsreformer genomförs direkt i början av året efter att de behandlats, saknas de ovan nämnda i statsbudgeten inskrivna rättsliga förutsättningarna, eftersom organisationsreformen i det skede då den inleds endast ingår i en budgetproposition som behandlas i riksdagen och sålunda inte har några bindande rättsliga verkningar. De rättsliga grunderna för att genomföra ett projekt i brådska ordning måste

då skapas genom lagstiftning som måste kunna tillämpas så snart den trätt i kraft, för att den nya organisationen ska kunna inleda sin verksamhet omedelbart i början av året. I praktiken framkommer problemen med sådana brådska organisationsreformer framförallt i samband med förfarandet då ledningen för ett nytt ämbetsverk ska rekryteras. Innan de nya tjänsterna ska utlysas, för att inte tala om när de ska tillsättas, måste nämligen det nya ämbetsverkets grundläggande struktur, verksamhetsområdena för dess enheter och de viktigaste tjänsternas uppgiftsområden ha fastställts och reglerats. Detsamma gäller behörighetsvillkoren för de viktigaste tjänsterna. Som en kuriositet kan dessutom nämnas sådana i statsbudgeten specificerade tjänster som avses i statstjänstemannalagen och som förutsätter riksdagens medverkan för att de ska kunna inrättas och indras samt för att deras benämningar ska kunna ändras. Riksdagens godkännande har av tradition utverkats i samband med att budgeten godkänts, men eftersom budgetpropositionen inte ännu utgör en tillräcklig rättslig grund har det varit nödvändigt att stifta lagar också om nya ämbetsverks tjänster som är specificerade i statsbudgeten, trots att tjänster normalt inrättas genom förordning av statsrådet.

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 ministeriebeslut 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 justitiekanslersämbetet

skrivelser av detta slag också från centralorganisationer inom olika områden.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2008 sammanlagt 1 605 ärenden (föregående år 1 705). Republikens president fattade 765 (712) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 67 (63) och antalet presidentföredragningar 46 (35). Till statsrådets avgöranden hänförde sig 86 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.

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale verkade under hela verksamhetsåret också som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Under perioderna som ställföreträdare avgör denne ärenden på samma sätt som biträdande justitiekanslern. Detta gäller framförallt avgörande av klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet och även uppgifterna i samband med övervakningen av statsrådsärenden då även den andre avgöraren är frånvarande. Skötseln av uppgifterna som biträdande justitiekansler är sålunda innehållsmässigt, tidsmässigt och från tjänstemannarättslig synpunkt en huvudsyssla vars uppgifter och rättsliga ansvar inte är identiska

med avdelningschefens uppgifter och rättsliga ansvar. Medan avdelningschefen varit ställföreträdare för biträdande justitiekanslern har uppgifterna som avdelningschef sköts av referendarierådet Jorma Snellman i tjänsteförhållande för viss tid. Den ställföreträdande avdelningschefen har framför allt skött granskningen av statsrådets föredragningslistor samt svarat för de rättsliga ställningstagandena och utlåtandena under perioden. Skötseln av uppgifterna som avdelningschef har inverkat på referendarierådets möjligheter att sköta sina till referendarierådstjänsten hörande uppgifter under tiden som ställföreträdare. Avdelningschefen har sålunda under den tiden i så stor utsträckning som möjligt, vid sidan av uppgifterna som biträdande justitiekansler, skött sådana till statsrådsövervakningen anslutna uppgifter som härrör från tiden före perioden som ställföreträdare. Uppgifterna som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern i kombination med uppgifterna som avdelningschef har sålunda tidvis varit utmanande för personalen vid avdelningen för statsrådsärenden.

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden har varit medlem i arbetsgruppen Statsrådslagen 2008 som verkat under statsrådets kanslis ordförandeskap. Arbetsgruppen hade i uppdrag att utreda systemet med statssekreterare, ställföreträdare för ministrar (inklusive föräldraledigheter), ministrars jäv samt granskning av sammanställningen av regeringens berättelse. I slutet av verksamhetsåret var arbetsgruppen i slutskedet av sitt arbete.

PRESIDENTENS BESLUTSFATTANDE I STATSRAÅDET

I berättelsen för år 2001 ingår en mera omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande och för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. År 2008 fattade republikens president en enda gång ett beslut som avvek från statsrådets förslag. Presidenten beslöt 8.8.2008 att inte godkänna statsrådets förslag som gällde tillsättning av tjänsten som inrikesministeriets kanslichef, vilket ledde till att ärendet i enlighet med grundlagens 58 § 2 mom. återgick till statsrådet för beredning. Vid föredragningen 15.8.2008 utnämnde presidenten inrikesministeriets dåvarande kanslichef till tjänsten för en period som slutar 30.9.2013.

Till justitiekanslersämbetet inkom under verksamhetsåret 2008 inte ett enda ärende som gällde förfarandet i militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i grundlagens 58 § 5 mom.

Också under verksamhetsåret 2008 avgjorde presidenten i samtliga fall de ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag direkt, utan begäran om utlåtande enligt grundlagens 108 § 2 mom.

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

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

GRANSKNING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand alla föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Föredragningshandlingarna delas ut genom statsrådets beslutssystem (PTJ). Justitiekanslern får sålunda tillgång till föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen samtidigt som statsrådsmedlemmarna och granskar de listor som redan delats ut till statsrådet. Detta 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, en omständighet som justitiekanslern har påtalat också i medierna. Om det inte är möjligt att skjuta upp avlåtandet av en proposition eller om regeringen anser att propositionen nödvändigtvis måste avlåtas övervakar justitiekanslersämbetet i samband med listagranskningen att propositionen

uppfyller de grundläggande kraven och sålunda kan avlåtas till riksdagen. Justitiekanslern har inga rättsliga medel att slutgiltigt stoppa ett lagstiftningstekniskt eller i fråga om motiveringarna bristfälligt lagförslag och också den avgörande bedömningen av lagstiftningsbehovet görs av riksdagen som också beslutar om lagens slutgiltiga innehåll.

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. 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. I och med genomförandet av regeringsprogrammet och av andra orsaker har det däremot skett en hel del ändringar i lagstiftningen och stiftats nya lagar som bereds av och föredras från ministerierna som är föremål för justitiekanslerns statsrådsövervakning. I statsrådets beslutssystem har registrerats över 150 olika typer av ärenden och dessutom förekommer det vid statsrådets föredragningar regelbundet 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 justitiekanslersämbetet 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 och med oktober 2007 förordnat chefen för avdelningen för statsrådsärenden till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern.

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 lagförslagets 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 lagförslagets motivering. Den allmänna iakttagelsen har gjorts 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 föredragningspromemorian 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. Under verksamhetsåret har det i två fall konstaterats sådana felaktigheter i lagstiftningsprocessen som har krävt omedelbar rättelse genom en ny proposition. I det ena fallet var det fråga om att en föredragande vid ett ministerium hade varit vårdslös i fråga om tidpunkterna då fyra lagändringar skulle träda i kraft och i det andra fallet var det fråga om en sammanblandning som innebar att två ändringsförslag gällande samma lagparagraf samtidigt behandlades i riksdagen. I början av verksamhetsåret 2009 vidtogs åtgärder med anledning av laglighetskontrollen i fråga om föredraganden i det först nämnda ärendet.

En orsak till denna typ av fel som i och för sig är små men om de inte upptäcks t.o.m. leder till omedelbara korrigeringar lagstiftningsåtgärder kan anses vara den omständigheten att s.k. nätverksarbete har ökat vilket i sin tur har lett till att praktiska arbetsuppgifter som kräver mindre krävande 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 föredrar 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. Åtminstone 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.

I tjänsteutnänningsärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets

saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningförslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden korrekt bedömning av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts att föredragningspromemoriorna i utnämningsärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt utformade på ett sådant sätt att det utifrån dem och meritförteckningarna är möjligt att förvissa sig om att den mest meriterade och kompetentaste sökanden blir utnämnd. I synnerhet i sådana fall då behörighetsvillkoren är mera allmänt utformade och tjänstens uppgiftsområde omfattande, förutsätter utnämningsbeslutet noggranna överväganden och jämförelser mellan de främsta sökandena. Sådana överväganden och jämförelser hör till beredningsskedet när det gäller utnämningsärenden, 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 utnämningsärende har anförts klagomål och även i vissa andra fall har justitiekanslersämbetet rekviderat ansökningshandlingarna till påseende.

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. Ministrarna har börjat tillämpa ett sådant godtagbart förfarande att de på förhand överväger och vid behov frågar om de kan ta

emot uppdrag som inte hör till ministeruppdraget. Om ett sådant extra uppdrag kan anses medföra risk för jäv har ministern avhållit sig från att ta emot det. På detta sätt har eventuella jävsfrågor kunnat elimineras genom att saken redan på förhand bedömts som en bindningsfråga.

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, numera också förhandlingsdelegationer, 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, numera bl.a. delegationer, relativt sällan hänvisas till sådana särskilda skäl som avses i jämställdhetslagens 4 §, vilket tyder på att lagens krav på en 40 procents könskvot i regel uppfylls. Det har varit problematiskt att tillämpa kvoteringsbestämmelsen vid tillsättningen av vissa sådana omfattande organ för beredning av bistandsprogram 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 sammantråde 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 uppmärksammas 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 anklagade 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 framhålls vikten av att författnings- och avtalsförslag som bereds i europeiska unionen i enlighet med grundlagens 96 § utan dröjsmål sänds till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till dem. Om ett ärende inte i tid kan sändas till riksdagen ska 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 förutsätts 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 un-

derströks, liksom även den omständigheten att de innehåller utredning om hur förslagen relaterar till den nationella lagstiftningen. Av promemoriorna ska vidare framgå statsrådets ställningstagande till förslagen, också i det fall att ställningstagandet är preliminärt.

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 promemior som har samband med dem. Tilläggsutredning inhämtades muntligen för att ärendena inte skulle fördröjas till följd av dessa åtgärder.

Justitieministeriet gav 18.1.2008 anvisningar om samverkan mellan riksdagen och statsrådet vid den nationella beredningen av EU-ärenden. Av denna anledning och på grund av att det tidvis förekommit dröjsmål med sändandet av skrivelser till riksdagen bad justitiekanslern fyra ministerier om utredning och yttrande. Justitiekanslern ville bl.a. få information om när ministerierna fick vetskap om författningsförslag och om riksdagen eventuellt hade informerats om saken tidigare samt om tidtabellen för behandlingen av författningar i europeiska Unionens organ. Dessutom bad justitiekanslern ministerierna utreda hur de i syfte att trygga riksdagens påverkningsmöjligheter hade organiserat behandlingen och uppföljningen av de U-skrivelser som sändes till riksdagen. Justitiekanslerns avsikt var att få mera utförlig information om orsakerna och eventuella strukturella skäl till att skrivelserna dröjde.

I detta sammanhang kan nämnas biträddande justitiekanslerns utlåtande 4.1.2008 (dnr

OKV/36/20/2007) till kommunikationsministeriet om den betydelse som EG-domstolens beslut om bilbesiktningen i Nederländerna har för Finland. Ministeriet bad om justitiekanslerns ställningstagande och anvisningar om domens eventuella betydelse för Finland. Biträdande justitiekanslern bedömde i sitt utlåtande justitiekanslerns behörighet i ärendet och ansåg med hänvisning till gränserna för behörigheten att detaljerade tillämpningsdirektiv inte kunde utfärdas av justitiekanslern. I utlåtandet gjordes närmast en bedömning av de rättsliga frågorna. Biträdande justitiekanslerns utlåtande innehöll en allmän rättslig bedömning av förutsättningarna för medlemsstaternas ansvar. Utlåtandet kan läsas på s. 212.

Vissa avgöranden i samband med granskningen

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

En ministers yttrande till statsrådets protokoll

Ministrarna kan i samband med beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde yttra sig om de ärenden som ska avgöras och få sitt yttrande infört i statsrådets protokoll.

Avsikten med sådana yttranden är att klarlägga grunderna och målsättningarna för besluten. Också den föredragande ministern kan yttra sig i ett ärende. Yttrandet får inte gå emot det beslut som det hänför sig till eller stå i konflikt med beslutet. Yttrandet utgör inte en del av beslutet och det kan förutsätta åtgärder endast till den del som det gäller beredning av ett nytt beslut eller någon

annan åtgärd eller uppföljning av beslutets konsekvenser.

För närmare anvisningar om förslag till yttranden och om förfarandet vid behandling av ärenden, se statsrådets handbok för föredragande s. 8 (februari 2004). Ytterligare kan konstateras att texten i ett förslag till yttrande enligt justitiekanslerns ståndpunkt inte hör till föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde, trots att den som framför yttrandet själv skulle vara den minister som föredrar ärendet. För att de övriga ministrarna ska kunna ta ställning i ärendet behandlas det ärende som yttrandeförslaget avser vid föredragningsförfarande.

Ställningstagande om jäv för en minister med ansvar för statens ägarstyrning (SRK)

Den för ägarstyrningen av statsbolagen ansvarige (försvars)ministern bad justitiekanslern ta ställning i ett ärende som gällde bl.a. beskattning av de windfall-vinster som uppkommit genom energibolagens handel med utsläppsrätter, då ärendet behandlades bl.a. i regeringens finanspolitiska ministerutskott. Justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att staten är majoritetsägare i ett energibolag som har en dominerande ställning på marknaden och mindre delägare i vissa andra betydande energibolag. Huvudregeln är den att en minister inte är jävig i ärenden som gäller utövande av lagstiftningsmakt. Ministerns koppling till det ärende som lagstiftningen avsåg hade emellertid vid den aktuella tidpunkten varit på en tämligen allmän nivå. När ett från ekonomisk synpunkt betydande och konkret ärende gällde vissa identifierbara energibolag som hade en betydande ställning på marknaden och av vilka en del också var bolag med statlig majoritet, var justitiekanslern med beaktande av kravet på ett jämligt bemötande av energibolagen däremot av den åsikten

att den minister som ansvarade för statens ägarstyrning hade anledning att avhålla sig från behandling av ärendet bl.a. i finanspolitiska ministerutskottet, också i ett fall där det var fråga om ett lagstiftningsärende.

Utrikesministeriets förfarande vid upprättande av föredragningslistor (UM)

Vid statsrådets allmänna sammanträde 4.10.2007 och presidentföredragningen 5.10.2007 behandlades på föredragning från utrikesministeriet ett ärende som gällde förordnande av representanter för regeringen samt sakkunniga till Nordiska rådets 59:e session.

Enligt ministeriets föredragningslistor som delades ut 2.10.2007 skulle statsrådet utse sakkunniga till Nordiska rådets 59:e session medan republikens president skulle utse regeringens representanter. Enligt den ursprungliga föredragningslistan skulle regeringens representanter inte utses förrän statsrådets allmänna sammanträde avgjort ärendet vid presidentföredragningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att republikens president i enlighet med grundlagens 58 § 1 mom. fattar sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Presidentens beslutsfattande är enligt huvudregeln bundet vid statsrådets förslag till avgörande. Med tanke på den grundlagsenliga behörighetsfördelningen har det rättslig relevans att presidentens beslutsfattande är bundet till statsrådets förslag till avgörande. Om republikens president skulle ha fattat beslutet i enlighet med den föredragningslista som utrikesministeriet ursprungligen delat ut, utan statsrådets förslag till avgörande, skulle beslutet oberoende av felets karaktär ha stridit mot grundlagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den föredragande som var ansvarig för föredragningslistorna på grundlagens 58 § samt på

föredragandens ansvar enligt grundlagens 118 § 2 mom. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern utrikesministeriet på hur föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen ska upprättas samt på vikten av att omsorgsfullt granska listorna och på den kvalitativa kontrollen i övrigt. Biträdande justitiekanslern sände beslutet till utrikesministeriet för kännedom och för att delges de enheter som ansvarar för föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen (OKV/9/50/2007).

Arbetsfördelningen mellan ministrarna i fråga om visumärenden (IM)

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om statsrådet (175/2003) beslutar statsrådet om arbetsfördelningen mellan ministrarna i ett ministerium. Beredningsansvaret och arbetsfördelningen när det gäller uppgifter i anslutning till visumärenden kunde emellertid inte bestämmas på basis av statsrådets beslut 19.4.2007 om arbetsfördelningen mellan ministrarna och inte heller med stöd av inrikesministeriets arbetsordning.

I utlänningslagen (301/2004) föreskrivs om visum som förutsättning för utlänningars inresa och vistelse i landet. Inrikesministeriets migrationsavdelning svarar för utvecklingen, beredning och föredragning av utlänningslagen. Enligt utlänningslagens 212 § utövas tillsynen över iakttagandet av lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den av Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet.

På ett allmänt plan kan det i fråga om arbetsfördelningen i inrikesministeriet konstateras att frågor som gäller utveckling och beredning av utlänningslagen hör till migrations- och europaministern. Av detta kan man emellertid inte dra den allmänna slutsatsen att alla visumärenden hör till

inrikesministeriets migrationsavdelning och därmed till migrations- och europaministern. Visumfrågor som hänför sig bl.a. till gränsbevakningen ankommer också på inrikesministern. Frågan om arbetsfördelningen måste sålunda lösas beroende på vilken typ av ärenden det är fråga om och från fall till fall.

Utnämning av en landshövding till ett tjänsteförhållande för viss tid (FM)

Ämbetsperioden för landshövdingen i Uleåborgs län gick ut 31.3.2008 och avvek sålunda från ämbetsperioden för de övriga landshövdingarna. Orsaken var att den allmänna avgångsåldern för tjänstemän vid den tidpunkt då landshövdingen utnämndes var 65 år medan den genom en ändring av statstjänstemannalagens 35 § numera är 68 år.

Höjningen av den allmänna avgångsåldern för tjänstemän hade sålunda inget samband med landshövdingarna eller med någon enskild tjänsteman utan berodde över huvud taget på de allmänna behoven att ändra statstjänstemannalagen.

Av de skäl som nämns i slutet av finansministeriets promemoria med begäran om ett ställningstagande hade det varit viktigt och motiverat att i detta skede fastställa enhetliga ämbetsperioder för landshövdingarna. En omorganisering av hela länsförvaltningen är aktuell och i samband med reformprojektet aktualiseras också frågan om landshövdingstjänsterna i framtiden.

En utnämning av landshövdingen för Uleåborgs län till ett tjänsteförhållande för viss tid från och med 1.4.2008 kunde motiveras i enlighet med statstjänstemannalagens 9 §. Eftersom det var fråga om utnämning till en chefstjänst vid ett ämbetsverk för kortare tid än ett år fattades utnämningsbeslutet av vederbörande ministerium, dvs. finansministeriet.

Undervisningsministeriets överdirektörs medlemskap i Oy Veikkaus Ab:s styrelse (UVM)

Enligt 14 § 1 mom. 5 punkten (1464/2007, i kraft 1.1.2008) i undervisningsministeriets arbetsordning hör ägarstyrningen av de bolag inom förvaltningsområdet i vilka staten är majoritetsägare och bolag i vilka staten är delägare till ministeriets förvaltningsavdelnings ansvarsområde. Statens andel av tippningens och penninglotteriets vinstmedel budgeteras som inkomster i statsbudgetens avdelning 12. Ärenden som gäller Oy Veikkaus Ab:s koncession och övervakning av bolagets spelverksamhet hör till inrikesministeriets ansvarsområde.

Till ansvarsområdet för utvecklingsenheten vid undervisningsministeriets kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelning hör ärenden i anslutning till penningsspelbolag och penningsspel. Dessa ärenden omfattade enligt utredningen bl.a. ministeriets deltagande i beredningen av lotterilagstiftning (behörigt ministerium är inrikesministeriet) och verksamhet i en under ledning av utrikesministeriet verksam beredningsgrupp för penningsspelsärenden som behandlas i EG-domstolen (rättegångsärenden i vilka inrikesministeriet är den nationella behöriga myndigheten och i vilka utrikesministeriet företräder landet i EG-domstolen när denna behandlar rättegångsärenden).

Med beaktande av uppgiftsbeskrivningarna i ministeriets nya arbetsordning fanns det inga rättsliga hinder för att överdirektören för ministeriets kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelning blev medlem i Oy Veikkaus Ab:s styrelse.

Ställningstagande om jäv för ett ministeriums avdelningschef vid tillsättningen av en besvärsnämnd (SHM)

Besvärsnämnden för social trygghet är första besvärinstans i utkomstskyddsärenden som sköts av Folkpensionsanstalten. Statsrådet tillsätter nämnden, som är ett oavhängigt rättskipningsorgan, på framställning av social- och hälsovårdsministeriet. Avdelningschefen för social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning, som också är medlem av Folkpensionsanstaltens styrelse, var jävig att i statsrådet föredra ärenden som gällde utnämning av ordförande och vice ordförande för besvärsnämnden för social trygghet och ärenden som gällde tillsättning av nämndens medlemmar.

Vissa statsrådsärenden som utretts per e-post

Liksom tidigare är utreddes också under verksamhetsåret en betydande del av de rättsliga frågor som anslöt sig till statsrådsärenden som bereddes i ministerierna eller skulle föredras i beredningsskedet, redan innan föredragningslistan delades ut. Rättsliga frågor som aktualiseras i beredningsskedet sköts fortfarande per e-post så att vederbörande minister eller den tjänsteman som bereder ärendet ställer rättsliga frågor per e-post och också får svar eller anvisningar per e-post. I många fall ställs och besvaras flera frågor per e-post innan ärendet föredras och innan de dokument fogas till ärendet som hänför sig till respektive behandlingsskede. Under verksamhetsåret utreddes per e-post bl.a. följande ärenden och till dem anslutna rättsliga frågor:

- Ändring av inrikesministeriets arbetsordning i samband med ändringar i ministeriets ansvarsområde

- Försäljning av statens innehav av aktier i OMX Abp
- Jämkning av beslut om vissa energibolags utsläppsrätter
- Ändring av statsrådets beslut om ibruktagande av säkerhetsklassificering; statsrådets förordning eller statsrådets administrativa beslut
- Rättsliga hinder för att utnämna en riksdagsledamot till ett tjänsteförhållande vid utrikesministeriet; jfr annat anställningsförhållande
- Frågor om motivering av beslut om verksamhetstillstånd för religiösa skolor
- Ändring av miljöministeriets arbetsordning i samband med en organisationsreform
- Principbeslut om chefspolitiken inom statsförvaltningen
- Ersättning för en statsrådsmedlems makes resekostnader i samband med tjänsteresa
- Ansökan om tillstånd till inlösen och förhandsbesittningstagande av Stora Ensos fabriksområde i Kemijärvi
- Utnämning för viss tid till tjänster inom statsförvaltningens högsta ledning
- Utnämning av Åbo universitets kansler då endast en person anmält sig till tjänsten
- Anmälan om bindningar då landshövdingen i Lapplands län utnämnts till tjänsteförhållandet för viss tid
- Möjligheten att överföra koncession för televisionsverksamhet innan ett ärende enligt konkurrensbegränsningslagen avgjordes
- Tidpunkten och förfarandet då tjänsterna som det nya institutets generaldirektör och högsta chefer utlystes efter sammanslagningen av Forsknings- och utvecklingscentralen för social och hälsovården (Stakes) och Folkhälsoinstitutet (KTL)
- Revidering av förvaltningsförordningen för utbildningsstyrelsen, i synnerhet de nya verksamhetsenheternas ställning

- Minimikraven för genomförande av de lagstiftningsändringar som förutsätts i anslutning till reformen av den statliga regionförvaltningen
- Förvaltningsmyndighetens förordnande om verkställighet av beslut om bygglov för gasledning i Östersjön
- Byte av ordförande och vice ordförande för den av Finlands och Rysslands regeringar tillsatta arbetsgruppen för utveckling av närområdessamarbetet
- Fråga om social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän får vara medlemmar i besvärsnämnden för social trygghet, se även utlåtandet på s. 228.
- Fråga om en riksdagsgrupp ska få tillgång till de handlingar som ansluter sig till en redogörelse före det statsrådsbeslut varmed redogörelsen överlämnas till riksdagen
- Fråga om en minister får ta emot ett styrelseuppdrag i Stadionstiftelsen som upprätthåller Helsingfors Olympiastadion. Med beaktande av finansieringsgrunden för Olympiastadion skulle mottagandet av uppdraget ha utgjort en bindning. Ministern tog inte emot uppdraget.

STÄLLNINGSTAGANDEN I FORM AV UTLÅTANDEN OCH PROMEMORIOR

I detta avsnitt publiceras vissa utlåtanden och promemior 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.

ÄNDRING AV UTLÄNNINGSLAGEN (IM)

Biträdande justitiekansler
Mikko Puumalainen
utlåtande
till inrikesministeriet 29.1.2008,
dnr OKV/44/20/2007

Inrikesministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen. Genom propositionen genomförs det s.k. asylprocedurdirektivet (2005/85/EG) nationellt. Syftet med direktivet är att i medlemsstaterna införa miniminormer när det gäller förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Enligt propositionen som bifogats begäran om utlåtande ska utlänningslagen kompletteras så att den bättre styr undersökningar och avgöranden om ansökningar som gäller internationellt skydd. De tillägg som föreslås i utlänningslagen motsvarar vedertagen tillämpningspraxis samt tolkningen av regeringens proposition (RP 28/2003 rd) och asylanvisningen. Genom de nya bestämmel-

serna förbättras asylsökandens rättsskydd, främjas en jämlik behandling av sökandena samt förbättras insynen i beslutsprocessen och dess förutsägbarhet.

Trots att utgångspunkten för totalrevideringen (RP 28/2003 rd) av utlänningslagen var strävandena att harmonisera europeiska unionens migrations- och flyktingpolitik var det när lagen behandlades känt att inom unionen pågick flera lagstiftningsprojekt som skulle medföra behov att göra ändringar i den utlänningslag som då stiftades. Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande om utlänningslagen (FvUb 4/2004 rd) att det är viktigt att lagstiftningen och tillämpningspraxis blir enhetligare på unionsnivå.

Asylprocedurdirektivet innehåller miniminormer för förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Enligt propositionen ska till lagen fogas bestämmelser om information till personer som ansöker om internationellt skydd, om återkallande och upphävande av ansökan om internationellt skydd samt om asylsamtal.

Eftersom utlänningslagens bestämmelser huvudsakligen motsvarar direktivet eller inte är lika stränga som direktivets bestämmelser hänvisar jag till det som anförs i propositionens allmänna motivering. Direktivets artiklar som de föreslagna ändringarna i utlänningslagen är baserade på förbättrar de asylsökandes rättigheter och främjar en jämlik behandling, en god förvaltning och en bättre insyn i beslutsprocessen.

Trots att direktivet är tekniskt till sin karaktär innehåller det bestämmelser som från sökan-

dens synpunkt är relevanta för beslutsfattandet och ändringssökandet. Av denna anledning och trots att direktivets bestämmelser har karaktären av miniminormer framför jag med anledning av propositionen ett antal synpunkter att beakta vid den fortsatta beredningen.

I utlänningslagens beredningsskeden och i yttrandena om lagen framhålls betydelsen av rättshjälp, framförallt när det gäller det försnabbade asylförfarandet. Rättshjälpen utgör en väsentlig del av sökandens rättsskydd som en helhet och asylsökanden borde därför i varje skede av förfarandet ges möjlighet att få rättshjälp och kunna anlita ett sakkunnigt biträde. I utlänningslagen borde ingå bestämmelser om rätten att få juridisk rådgivning och om skyldigheten att tillhandahålla sådan.

I propositionen föreslås bestämmelser om återkallande och upphävande av ansökan om internationellt skydd. De klarlägger situationen både från sökandens och den behöriga myndighetens synpunkt och även enligt grundlagen är utlänningslagen den rätta lagstiftningsnivån för dessa bestämmelser.

I lagförslagets 97 a § 1 mom. föreskrivs att när en sökande hörs i ett asylsamtal får i allmänhet inte andra familjemedlemmar vara närvarande. Denna öppna bestämmelse ger utrymme för olika tolkningar. Enligt direktivets artikel 13.1 ska personliga intervjuer normalt äga rum utan att familjemedlemmar är närvarande såvida inte den beslutande myndigheten finner det nödvändigt för en korrekt prövning att andra familjemedlemmar är närvarande. Med tanke på direktivets ordalydelse och syftet med lagen borde bestämmelsen vara exaktare utformad. Den kunde utformas t.ex. så att familjemedlemmar får vara närvarande endast av särskilda skäl. Dessutom anser jag det vara motiverat att lämna den möjligheten öppen att familjemedlemmars närvaro får begränsas till endast en del av asylsamtalet.

Utlänningslagen förutsätter att ansökningarna för varje sökandes vidkommande bedöms tillräckligt individuellt (utlänningslagen 98 § 2 mom.). Denna bestämmelse kan i och för sig uppfylla de krav som ställs i direktivets artikel 8.2 a, dvs. att ansökningar ska prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt. Det är emellertid motiverat att i propositionen ta in ett förslag till en bestämmelse om att uppgifterna ska vara uppdaterade. I motiveringen till bestämmelsen kunde det vara skäl att mera i detalj behandla europeiska människorättsdomstolens dom 11.1.2007 i målet Salah Sheekh v. Nederländerna och om de krav som ska ställas på uppgifter om ursprungslandet.

Verkställighet av beslut som överklagats försetter sökanden i en situation som kan innebära rättsskyddsproblem. Till denna del hänvisar jag till minoritetsombudsmannens utredning om rättsskyddsgarantier i samband med försnabbat asylförfarande (Helsingfors 2005).

För att rätten till ändringssökande ska kunna förverkligas är det väsentligt att det finns en effektiv möjlighet att söka ändring och i synnerhet att ansöka om verkställighetsförbud. Polisen är inte uttryckligen skyldig att vänta på behandlingen av en ansökan om verkställighetsförbud. I praktiken kan ett beslut delges och verkställas t.o.m. omedelbart, vilket innebär att det är svårt att trygga en effektiv möjlighet att överklaga beslutet. Av minoritetsombudsmannens utredning framgår att det i tillämpningspraxis har förekommit fall där en ansökan om verkställighetsförbud inte har hunnit behandlas innan avvisningsbeslutet verkställts. Närmast i sådana fall har det varit fråga om att informationen om att verkställighetsförbud söktes samt om beslutet med anledning av ansökan inte på ett effektivt sätt har förmedlats mellan förvaltningsdomstolen, polisen och sökanden /dennes biträde. Grundorsaken har emellertid i dessa fall varit att det enligt lagen inte är nödvändigt att

invänta behandlingen av ansökan om verkställighetsförbud.

Eftersom det nuvarande systemet i enskilda fall har visat sig vara otillfredsställande borde situationen förtydligas både med tanke på jämligheten mellan asylsökandena och så att individens rättsskydd tillgodoses på ett bättre sätt. Detta kunde ske så att till utlänningslagens 201 § som föreslås bli ändrad fogas en bestämmelse om att ett beslut kan verkställas först efter att det delgivits sökanden, likväl tidigast efter att förvaltningsdomstolen har avgjort ansökan om förbud mot verkställighet.

Asylsökanden borde ges bästa möjliga förutsättningar att få sitt rättsskydd förverkligat. Medan asyلفörfarandet pågår, i det skede då ändring söks och i samband med verkställighet av avvisningsbeslut måste det ses till att sökanden får sitt ärende behandlat så att rättsskyddsgarantierna tillgodoses, utan att det finns risk för att förbudet mot avvisning eller sökandens övriga rättigheter kränks. Från sökandens synpunkt har verkställighetsförbudet och förfarandet i samband med detta en avgörande betydelse. En efterhandsbedömning av beslutets riktighet är meningslös om vederbörande redan har utvisats.

I direktivets artikel 23.2. föreskrivs om en sex månaders tidsfrist. I propositionens motivering anses det att grundlagen, förvaltningslagen och utlänningslagen uppfyller de krav som anges i artikel 23.2. Trots de nationella bestämmelser som det hänvisas till i motiveringen föreslår jag att man med tanke på genomförandet av direktivet överväger att i utlänningslagen ta in en bestämmelse om den tidsfrist som nämns i artikeln.

FRÅGA OM VILKET MINISTERIUM SOM SKULLE FÖREDRA LAGSTIFTNINGEN OM SAMMANSLAGNING AV FINANSINSPEKTIONEN OCH FÖRSÄKRINGSINSPEKTIONEN (FM)

Avdelningschefen vid justitiekanslers-
ämbetets avdelning för statsrådsärenden
Risto Hiekkataipales promemoria
17.3.2008 sändes med justitiekanslerns
följebrev som svar till finansministeriet.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering (s. 76) ska Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen sammanslås till en myndighet, vars placering kommer att utredas särskilt.

I 2 § i lagen om statsrådet (SRL) konstateras att bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem utfärdas genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 10 § i reglementet för statsrådet (SRRegl) fördelar sig ärendena på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i SRRegl 3 kap.

Enligt SRRegl 17 § 5 punkten hör finansmarknadens verksamhet till finansministeriets ansvarsområde. Enligt SRRegl 22 § 6 punkten hör verksamheten på försäkringsmarknaden till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.

Enligt 1 § 22 punkten i statsrådets förordning om finansministeriet hör regleringen av tillsynen över finansmarknaden till finansministeriets uppgifter. Enligt 1 § 11 punkten i statsrådets förordning om social- och hälsovårdsministeriet hör regleringen och tillsynen över försäkringsverksamheten på motsvarande sätt till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter.

Försäkringsinspektionen var ett ämbetsverk som hörde till social- och hälsovårdsministeriets

ansvarsområde direkt med stöd av 2 § 8 punkten i förvaltningsförordningen.

Enligt 1 § 1 mom. i lagen om Finansinspektionen verkade Finansinspektionen i anslutning till Finlands Bank. Enligt grundlagens 91 § 1 mom. står Finlands Bank under riksdagens garanti och vård enligt vad som bestäms genom lag (lagen om Finlands Bank). Enligt 1 § 23 punkten i förordningen om finansministeriet hör ärenden som gäller Finlands Bank till finansministeriets uppgifter.

De ovan nämnda bestämmelserna reglerade entydigt frågan om till vilket ministeriums ansvarsområde och uppgifter lagstiftningen om Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen hörde.

Vad beträffar behörighetsfrågorna i samband med totalrevideringen av lagstiftningen om Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen och lagstiftningen om de myndigheter som svarade för de nämnda uppgifterna kunde följande konstateras:

I SRRegl 10 § konstateras att ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör (*behörigt ministerium*).

Enligt SRL 10 § 2 mom. kan statsrådet besluta vilket ministerium som ska behandla ett sådant vittsyftande eller principiellt viktigt ärende som berör flera än ett ministeriums ansvarsområden.

SRL 10 § gäller avgörande av frågor i anslutning till ministeriers behörighet i enskilda fall. I sådana fall som avses i 10 § 2 mom. ska ärendet vid statsrådets allmänna sammanträde föredras av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet närmast hör och på vars ansvar beredningsarbetet har utförts. Också i sådana konfliktsituationer som avses i 10 § 2 mom. ska ärendet vid det allmänna sammanträdet föredras av statsministern (RP 270/2002 rd, motiveringen).

När promemorian upprättades fanns inga närmare uppgifter om förslaget att genomföra sammanslagningen av Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen. På ett allmänt plan kunde

emellertid den bedömningen göras att sammanslagningen av Finansinspektionens och Försäkringsinspektionens organisationer i samband med revideringen av lagstiftningen om Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen var ett sådant vittsyftande och principiellt viktigt ärende som avses i SRL 10 §.

Som en allmän bedömning kan konstateras att lagstiftningen om den verksamhet som hörde till Försäkringsinspektionen var mera omfattande och också Försäkringsinspektionens arbetsfält mera omfattande än Finansinspektionens motsvarande områden. Detta var fallet åtminstone om till Försäkringsinspektionen hänförs lagstadgad pensionsförsäkring och olycksfallsförsäkring samt respektive försäkringsanstalter. Å andra sidan omfattar varken Försäkringsinspektionen eller Finansinspektionen hela verksamheten inom eller lagstiftningen om dessa områden, utan endast de i lagen angivna tillsynsområdena. Det omfattande tillsynsområdet och det stora antalet tillsynsobjekt är faktorer som talar för att social- och hälsovårdsministeriet kunde vara behörig tillsynsmyndighet.

Om avsikten med den nya lagstiftningen om sammanslagning av Försäkringsinspektionen och Finansinspektionen å andra sidan var att i administrativt hänseende placera det nya ämbetsverket i anslutning till Finlands Bank faller det sig naturligt från administrativ synpunkt att ärendet föredras från det ministerium vars ansvarsområde omfattar de ärenden som gäller Finlands Bank, dvs. finansministeriet. Från administrativ och rättslig synpunkt är det svårt att tänka sig en sådan uppställning att författnings- och andra ärenden som gäller en i anslutning till Finlands Bank verksam inrättning och dess verksamhet skulle föredras från ett ministerium till vars ansvarsområde Finlands Bank och den i anslutning till den verksamma tillsynsmyndigheten inte hör.

Det var i sammanhanget fråga om vilket ministerium som skulle föredra reformprojektet. Man

måste anlägga också ett framtidsperspektiv på ärendet, t.ex. med beaktande av hur den nya lagstiftningen, statsrådets förordningar och ministeriernas förordningar om den nya försäkrings- och finansinspektionen bereds och föredras. När reformen genomfördes på lagstiftningsnivå var det framförallt fråga om att modifiera bestämmelserna om Försäkringsinspektionen och Finansinspektionen till en gemensam lagstiftning så att tillsynsobjekten, genomförandet av tillsynen, behörigheterna, sanktionerna osv. så långt som möjligt var överensstämmande. I den nya lagstiftningen kan dessutom ingå vissa specialbestämmelser för respektive tillsynsobjekt (försäkringsanstalter/finansinstitut).

Lagstiftningen om tillsyn över försäkrings- och finansmarknaden baseras i allt större utsträckning på EU:s gemensamma lagstiftning. Med tanke på beredningen av ärenden och förslagen till EU-lagstiftning är det viktigt att medlemsstaternas representation i EU:s beredningsorgan har den rätta sakkunskapen och statusen. Från denna synpunkt är det med tanke på framtiden (eftersom lagstiftningen om tillsynsverksamheten blir mer detaljerad och antalet bestämmelser hela tiden ökar) viktigt att också i detta sammanhang se till att Finland blir vederbörligen representerat inom det nya systemet. Uttryckligen när det gäller frågan om behörigt ministerium måste man emellertid beakta att Finlands statsförfattning (till skillnad från vissa andra medlemsländer) är ministeriecentrerad när det gäller genomförande av lagstiftning, vilket innebär att ministerierna alltid har föredragningsansvar eller svarar för beslutsförandet i lagstiftningsärenden. Också när det gäller beredning av EU-lagstiftning är det viktigt att det behöriga eller närmast behöriga ministeriet utses.

Föredragningen av den nya lagstiftningen om Försäkringsinspektionen och Finansinspektionen och inrättandet av en ny enhetlig tillsynsmyndighet krävde föredragningstillstånd av ett annat mi-

nisterium. Med beaktande av ärendets principiella och vittsyftande karaktär var det emellertid inte fråga om ett formellt tillstånd utan om ett fast och materiellt samarbete enligt SRRegl 10 § 3 mom. i de olika skedena av projektets beredning, så att dels Försäkringsinspektionens och dels Finansinspektionens tillsynsrelaterade behov och särdrag vederbörligen blev beaktade i den nya lagstiftningen.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finansinspektionen och vissa lagar i samband med den föredrags 23.5.2008 från finansministeriet. Föredragningstillstånd erhöles från justitieministeriet och inrikesministeriet samt från social- och hälsovårdsministeriet.

TILLSÄTTNING AV ÖVERDIREKTÖRSTJÄNSTEN VID UNDERVISNINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSAVDELNING (UVM)

Avdelningschefen vid justitiekanslers-
ämbetets avdelning för statsrådsärenden
Risto Hiekkataipales promemoria
12.2.2008 sändes med justitiekanslerns
följebrev som svar till undervisnings-
ministeriet.

Föreskrivna behörighetsvillkor

Den överdirektör som avses i begäran om ställningstagande är avdelningschef för den förvaltningsavdelning som genom en organisationsreform inrättades vid undervisningsministeriet från början av år 2008. Ett behörighetsvillkor för avdelningschefstjänsten är "förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet" (SRRegl 43 § 1 mom. 2 punkten och UVMF 6 § 1 mom. 2 punkten).

Justitiekanslern ombads ge ett rättsligt ställningstagande till frågan om det ovan citerade behörighetsvillkorets materiella innebörd. Det var fråga om huruvida det krävdes tillräcklig arbetserfarenhet av rätt slag för att uppfylla behörighetsvillkoret eller på annat sätt förvärvat förtrogenhet uttryckligen med verksamhet inom undervisningsministeriets förvaltningsområde. Kunde behörighetsvillkoret uppfyllas också av en sökande som inte hade förtrogenhet med undervisningsministeriets förvaltningsområde men nog förtrogenhet med ministeriets förvaltningsavdelnings ansvarsområde?

Den nuvarande ordalydelsen i SRRegl 43 § 1 mom. 2 punkten tillkom genom en ändring av SRRegl 29 § som trädde i kraft 1.9.1997 (791/1997). I en promemoria till statsrådets förordningslista (SRK/Vilavaara 22.8.1997) hänvisades till statsrådets principbeslut 6.2.1997 om förnyande av grunderna och förfarandena för utnämning av statens högsta tjänstemän. I fråga om det nya behörighetsvillkoret "förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet" konstaterades i promemorian och principbeslutet att sådan förtrogenhet kunde förvärfvas dels vid ämbetsverket i fråga och dels också i andra uppgifter inom den offentliga sektorn och den privata sektorn.

Statsrådets principbeslut var baserat på den då gällande regeringsformens 86 § och de i den angivna utnämningssgrunderna, vilka i principbeslutet preciserades så att de motsvarade de krav som ställdes på dem som utnämndes till de högsta tjänsterna inom den reviderade statsförvaltningen.

Med skicklighet, som enligt grundlagens 125 § 2 mom. är en utnämningssgrund, avses genom examina, andra studier, tilläggsutbildning, arbetserfarenheter, och på annat sätt förvärva teoretiska och praktiska kunskaper som behövs för en framgångsrik skötsel av tjänstens hela uppgiftsområde och de uppgifter som hör till

tjänsten. Också i samband med principbeslutet underströks målsättningen att välja så kompetenta personer som möjligt till statens högsta tjänster. Syftet med principbeslutet och den i samband därmed genomförda revideringen av tjänstemannalagstiftningen, ämbetsverkens förvaltningsförfordningar och rekryteringsmetoderna var att i större utsträckning än tidigare understryka vikten av mångsidig erfarenhet (samt förmåga och skicklighet att leda personer). Enligt principbeslutet kunde personalens mångsidiga erfarenhet ökas genom rörlighet inom statssamfundet och genom ökat utbyte mellan olika sektorer.

Vissa av behörighetsvillkoren är exakt utformade i rättsligt och materiellt hänseende. Som exempel kan nämnas begreppet "högre högskoleexamen" och sådana kunskaper i det andra inhemska språket som tjänstemän förutsätts ha enligt språklagstiftningen. Andra bestämmelser om behörighetsvillkor kan lämna utrymme för tolkning på ett sätt som tjänar tillsättningsärendets mål och syfte (rekrytering av bästa möjliga sökande).

Vid bedömningen av det ärende som nämns i promemorian 1 punkt är det också från rättslig synpunkt relevant att uppmärksamma den omständigheten att behörighetsvillkoret "förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet" gäller endast de högsta tjänster inom statsförvaltningen som nämns i SRRegl 43 § 1 mom. 2 punkten och som tidigare utöver ministeriets högsta tjänstemannaledning, dvs. kanslichefen och understatssekreteraren, uttryckligen var tjänsterna som (över)direktör för någon substansavdelning inom ministeriets ansvarsområde. På den tiden (från 1.9.1997) då ändringarna i SRRegl och förvaltningsförfordningarna för ministerierna gjordes var situationen således den att inte ens cheferna för de stora ministeriernas administrativa enheter i allmänhet var avdelningschefer/överdirektörer utan snarare sådana tjänstemän som avses i SRRegl 43 § 1 mom.

3 punkten (tidigare SRRegl 29 § 1 mom. 2 punkten) för vilka behörighetsvillkoret till denna del var "förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde", vilket fortfarande är ett i rättsligt hänseende gångbart behörighetsvillkor när det gäller chefs-tjänsterna för ministeriernas administrativa enheter och är ett behörighetsvillkor för chefen för en organisation vilken som enhet (sålunda inte som en egen avdelning) ansvarar för ministeriets administrativa ärenden.

Med beaktande av de tidigare författningsändringarna kan man enligt min mening entydigt konstatera att ändringarna av SRRegl och ministeriernas förvaltningsförfordningar inte till någon del har baserats på ett medvetet nytt ställningstagande i fråga om behörighetsvillkoret som avser ministeriernas administrativa enhetschefer förtrogenhet i materiellt hänseende. Författningshistoriskt sett är det helt enkelt fråga om att behörighetsvillkoren för de högsta tjänsterna år 1997 ändrades på basis av den då genomförda fördelningen av de högsta tjänsterna (ämbetsverkets högsta ledning och avdelningscheferna) och de övriga cheferna (enhetscheferna). Sedermera har i vissa ministerier genomförts organisationsreformer vilka haft som följd att tidigare administrativa enheters status har höjts så att i stället för dem har inrättats med ministeriets substansavdelningar jämförbara förvaltningsavdelningar med en avdelningschef/överdirektör som chef. Justitiekanslern har redan tidigare ställt sig kritisk till denna typ av utveckling (se JK:s utlåtande om statsrådets kanslis organisationsreform 6.3.2007 dnr OKV/11/20/2007).

Det är nu fråga om tjänsten som avdelningschef för ministeriets nya avdelning. Ansvarsområdet för undervisningsministeriets förvaltningsavdelning beskrivs i arbetsordningens 14 §. Avdelningschefen svarar i egenskap av

chef för avdelningen för en framgångsrik skötsel av de uppgiftsgrupper som räknas upp i 14 § 1-20 punkterna.

Med hänvisning till den ovan refererade dokumentationen av reformerna inom personalförvaltningen och grunderna för dem samt med hänvisning till den historiska tillbakablicken på författningsändringarna anser jag att det inte finns skäl att tolka det såsom behörighetsvillkor för tjänsten som avdelningschef för ministeriets förvaltningsavdelning nämnda villkoret "förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet" så snävt att en förutsättning för att det ska anses vara uppfyllt uttryckligen är förtrogenhet med undervisningsministeriets förvaltningsområde, dvs. betydande praktisk arbetserfarenhet uttryckligen vid undervisningsministeriet eller vid ett ämbetsverk, en inrättning eller ett företag som lyder under ministeriet eller annan sådan förtrogenhet som förvärvats på något annat sätt. Denna rättsliga ståndpunkt är baserad uttryckligen på de uppgifter som hör till ministeriets förvaltningsavdelning, vilket innebär att det nämnda behörighetsvillkoret bör vägas separat för varje tjänst som avdelningschef (överdirektör). Det är fråga om att den som utnämns till avdelningschef ska ha de teoretiska, praktiska och övriga färdigheter som är väsentliga uttryckligen när det gäller dennes ansvar för en framgångsrik skötsel av de uppgifter som nämns i ministeriets arbetsordning.

Den ovan nämnda ståndpunkten är förenlig med riktlinjerna för justitiekanslersämbetets statsrådsövervakning. En annan ståndpunkt skulle enligt min uppfattning inte stämma överens med de krav som ställts på revideringen av förordningen för rekrytering av de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen, dvs. de enhetliga krav som iakttas inom statsförvaltningen.

När ansökningar ska anses ha inkommit i tid

Enligt den grundregel som framgår av 8 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheters verksamhet sänds elektroniska meddelanden till myndigheterna på avsändarens ansvar. Avsändaren ansvarar också för att meddelanden kommer fram i tid (RP 17/2002 rd). Enligt lagens 10 § 1 mom. anses ett meddelande ha kommit in till en myndighet när det finns tillgängligt för myndigheten i ett datasystem på ett sådant sätt att meddelandet kan behandlas.

I lagens 10 § 2 mom. föreskrivs om möjligheten till motbevisning i situationer där myndighetens datasystem varit i olag eller ur bruk. I sådana situationer anses meddelandet ha mottagits vid den tidpunkt då det har avsänts, om tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten kan läggas fram.

Lagens 10 § 1 mom. är således huvudregeln medan 10 § 2 mom. är undantaget som kan tillämpas under förutsättning att den mottagande myndighetens datasystem inte har kunnat användas på grund av ett fel eller en funktionsstörning. Meddelandets avsändare måste då kunna lägga fram tillförlitlig utredning om att meddelandet avsänts i tid. I lagen och dess motivering definieras inte närmare vad som avses med myndighetens elektroniska dataöverföringsmetod. I avsaknad av en definition kan man utgå ifrån att begreppet dataöverföringsmetod omfattar hela kedjan, inklusive alla delar av myndighetens eget datasystem och dessutom i den aktörs system som enligt avtal levererar dataöverföringstjänster till myndigheten. När det är fråga om en konstaterad störning i myndighetens dataöverföringssystem, dvs. det systems funktion som mottagaren ansvarar för, är det skäl att utifrån syftet med lagen tolka bestämmelsen på ett från kundens synpunkt positivt sätt, åtminstone så att 10 § 2 mom. kan tillämpas om

det förekommit en funktionsstörning i undervisningsministeriets dataöverföring som direkt sammanhänger med statsrådets gemensamma dataöverföringssystem, för vars funktion myndigheten är ansvarig. En förutsättning är sålunda att dataöverföringssystemet har varit i olag eller ur bruk på det sätt som avses i lagen. Ytterligare en förutsättning är att tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten kan läggas fram.

Till stöd för denna ståndpunkt kan hänvisas till högsta domstolens prejudikat HD:2005:3, som gäller en konstaterad funktionsstörning i justitieförvaltningens datasystem. Inställningen till de tidsfrister som ska iakttas i rättegångsförfarande har varit i någon mån strängare än när det gäller förvaltningsförfarande. Eftersom högsta domstolen i sitt beslut ansåg att en parts missnöjesanmälan hade anlänt i tid kan samma bestämelse tillämpas också i ansökningsärendet och sålunda tillämpas på ett från sökandens synpunkt positivt sätt, förutsatt att tillförlitlig utredning kan läggas fram om de i lagrummet nämnda omständigheterna.

Justitiekanslersämbetets promemoria avslutades med konstaterandet att det inte hör till justitiekanslersämbetets uppgifter att göra noggrannare behörighetsbedömningar och meritjämförelser, vilket på grund av den knapphändiga dokumentationen inte ens hade varit möjligt. Det är undervisningsministeriet, som berett utnämningsärendet och också har ansökningshandlingarna, som på de grunder som nämns ovan ska göra den närmare avvägningen i ärendet. Den omständigheten att antalet sökande som uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsten och likaså antalet ansökningar som kan anses ha inkommit i tid har ökat innebär att nya aspekter måste anläggas på bedömningen av sökandenas behörighet och på jämförelsen av sökandenas meriter. Det var därför skäl att justera meritjämförelsen i utkastet till utnämningspromemorian.

FRÅGA OM GRUNDTRYGGHETS- MINISTERNES STATSEKRETERARE KUNDE BLI REVISOR FÖR FOLKPENSIONSANSTALTEN (SHM)

Justitiekanslern hänvisade i sitt per e-post över-
sända svar på en förfrågan av grundtrygg-
hetsministerns statssekreterare till en av av-
delningschefen vid justitiekanslersämbetets
statsrådsavdelning upprättad promemoria som var
daterad 15.10.2008. Justitiekanslern ansåg att det
arrangemang som förfrågan gällde var problema-
tiskt från rättslig synpunkt. I justitiekanslersämbe-
tets promemoria konstaterades följande:

Enligt 1 § i lagen om Folkpensionsanstalten
är Folkpensionsanstalten en självständig offentlig-
rättslig inrättning, vars förvaltning och verksam-
het övervakas av fullmäktige som väljs av riksdag-
en. Fullmäktige ska enligt lagens 5 § 4 punkten
för Folkpensionsanstalten utse ett behövt antal
revisorer av vilka minst två ska vara av Central-
handelskammaren godkända revisorer eller revi-
sor som har avlagt examen för revisorer inom
den offentliga förvaltningen och ekonomin.

Folkpensionsanstalten står inte under minis-
teriets tillsyn. Enligt 2 § i förordningen om social-
och hälsovårdsministeriet är Folkpensionsanstalten
sålunda inte ett ämbetsverk eller en inrättning som
hör till ministeriets ansvarsområde. Enligt förord-
ningens 1 § 15 punkten hör "ärenden som gäller
Folkpensionsanstalten" till social- och hälsovårds-
ministeriets uppgifter. Social- och hälsovårds-
ministeriet bereder dessutom lagstiftningen om
de förmåner som Folkpensionsanstalten betalar.

En statssekreterare som utnämns i enlighet
med 6 § 2 mom. i lagen om statsrådet har samma
uppgiftsområde som den minister som statssekre-
teraren ska biträda. Enligt regeringens arbetsför-
delning hör ärenden som gäller Folkpensions-
anstalten till de uppgifter som ska behandlas av
social- och hälsovårdsministern. Det aktuella fal-

let gäller den statssekreterare som förordnats att
biträda grundtrygghetsministern.

Om man ser enbart till grundtrygghetsmi-
nisterns och därmed till dennes statssekreterares
uppgiftsområde skulle statssekreterarens revisors-
uppdrag vid Folkpensionsanstalten åtminstone
inte enligt en snäv tolkning av förvaltningslagens
jävsbestämmelser innebära att statssekreteraren
blir jävig att sköta uppgifter vid ministeriet. Det
måste emellertid konstateras att ministerns upp-
giftsområde är allmänt reglerat och sålunda inte
utgörs enbart av de uppgifter vid respektive mi-
nisterium som ministern tilldelats i regeringens
beslut om arbetsfördelningen. Som medlem av
statsrådet deltar ministern i dess organ (statsrådets
allmänna sammanträde, finansutskottet, minister-
utskotten, ministergrupperna, regeringens afton-
skola, regeringens förhandlingar osv.) i besluten
om och förverkligandet av regeringens politiska
linje och är sålunda även rättsligt ansvarig för re-
geringens kollektiva beslut. Till statssekreterarens
uppgiftsområde kan höra också beredning av så-
dana ärenden och i synnerhet sådana förhandling-
ar om ärendena som förs på en bredare bas.

Statssekreteraren bad justitiekanslern särskilt
ta ställning till frågan om eventuellt jäv i förhål-
lande till uppdraget som ministerns statssekrete-
rare. Ett uppdrag som revisor för en samhällelig
institution som har ett betydande ekonomiskt an-
svar (Fpa) är emellertid ansvarsfullt vilket innebär
att ärendet kräver en omfattande helhetsbedöm-
ning. Folkpensionsanstaltens lagstadgade för-
månssystem är baserat på förmåner som Folkpen-
sionsanstalten självständigt verkställer i enlighet
med lag. För övervakningen av att förmånssys-
temet verkställs enligt lag finns särskilda system
av vilka framförallt kan nämnas sökandens lag-
stadgade besvärsmått. Förmånssystemet och med
det sammanhängande ekonomiska frågor hör in-
te över huvud taget till kärnområdet för Folkpen-
sionsanstaltens revisorer.

Finansieringen av Folkpensionsanstalten och ärenden som gäller övervakningen av finansieringen är däremot i detta avseende frågor som har en stor betydelse. Det hör också till Folkpensionsanstaltens revisorers grundläggande uppgifter (FpaL 18 §) att (i enlighet med revisionslagstiftningen och allmänna revisionsprinciper) utöver siffergranskningen också övervaka och granska anstaltens medelsanvändning och placementsverksamhet samt att bedöma anstaltens likviditet osv. De sist nämnda uppgifterna har en stor samhällelig och ekonomisk betydelse. Folkpensionsanstaltens revisorer sköter sålunda dessa uppgifter självständigt och ansvarar för dem.

Enligt folkpensionslagens (568/2007) 14 kap. är Folkpensionsanstaltens basfinansiering så ordnad att arbetsgivarna, Folkpensionsanstalten själv och staten svarar för den på det sätt som föreskrivs i lagen. Om minimibeloppet av Folkpensionsfondens finansieringstillgångar inte uppnås ska staten enligt lagens 102 § betala ett så stort belopp att Folkpensionsfondens likviditet alltid är tillräckligt tryggad (*likviditetsbelopp*). Tekniskt sett är det fråga om att i statsbudgeten eller i en tilläggsbudget ta in anslag för ändamålet. Social-

och hälsovårdsministeriet svarar för beredningen av budgetpropositionen och regeringen beslutar om avlåtande av propositionen till riksdagen. Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet övervakas i enlighet med FpaL 1 § av fullmäktige som väljs av riksdagen. Revisorerna väljs i enlighet med lagens 5 § av fullmäktige och enligt 18 § ska revisionsberättelsen lämnas till fullmäktige. Riksdagen som utövar den högsta lagstiftande makten och vad som är särskilt intressant i detta sammanhang, också den högsta budgetmakten, har sålunda en nyckelställning när det gäller den övergripande förvaltningen av den självständigt fungerande Folkpensionsanstalten och tillsynen över anstalten.

En sådan konstellation skulle sålunda vara mycket problematisk, i synnerhet med tanke på övervakningen av Folkpensionsanstaltens finansiering och medelanvändning, att en revisor som de av riksdagen valda fullmäktige utsett skulle höra till den högsta tjänstemannakåren vid det ministerium som utövar verkställande makt och delvis ansvarar för ärenden som gäller Folkpensionsanstaltens finansiering.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

INFORMATIONSSYRNINGENS FUNKTION INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
utlåtande till riksdagens revisions-
utskott 25.9.2008, dnr OKV/15/21/2008

Justitiekanslern hördes som sakkunnig i revisionsutskottet med anledning av att utskottet utredde informationsstyrningens funktion inom social- och hälsovården. Revisionsutskottet ville framförallt höra justitiekanslerns åsikt om huruvida a) förverkligandet av de grundläggande rättigheterna och tryggheten av jämlik service förutsätter starkare styrning genom författningar, b) styrningen av servicen genom författningar strider emot principerna för den kommunala självstyrelsen och om huruvida c) det finns på författningar baserade hinder för att servicen styrs genom sektorlagstiftning. Justitiekanslern anförde följande.

Behovet att förstärka styrningen genom författningar

Mina empiriska kunskaper om ämnet grundar sig närmast på iakttagelser jag gjort som laglighetsövervakare. Åren 2006-2007 utreddes frågan om hur skolhälsovården förverkligas och i det sammanhanget också informationsstyrningens effekter (mitt beslut 13.2.2007 dnr OKV/6/50/2006; publicerat i berättelsen för 2007 s. 71-78). Också i min övriga inspektionsverksamhet har jag i

viss mån bekantat mig med ämnet. Mina relativt begränsade erfarenheter av ämnet möjliggör inga långt gående slutsatser. En utförligare analys än den som jag framför här skulle förutsätta mera ingående kunskaper om de faktiska verkningarna av 1993 års statsandelsreform, i synnerhet om hur kommunerna använder statsandelarna.

Som en allmän iakttagelse kan jag på basis av det material som jag har tillgång till konstatera att informationsstyrningens effekt åtminstone när det gäller skolhälsovården förefaller vara i någon mån bristfällig, vilket bl.a. leder till oenhetlighet mellan kommunerna. Av det ovan nämnda avgörandet framgår att de kvalitetsrekommendationer för skolhälsovården som utfärdats som en del av informationsstyrningen inte i sig har förverkligats och att skillnaderna var oroväckande stora från grundrättighetssynpunkt.

På basis av mina iakttagelser kan jag dra den försiktiga slutsatsen att styrning som sker i form av kvalitetsrekommendationer på det kommunala beslutsfattandets (och resursfördelningens) nivå har bristfällig och selektiv effekt, medan alternativet att utveckla kommunernas praxis med en argumentation som utgår från ”goda modeller” däremot kan ha en viss betydelse. Jag anser det vara sannolikt att informationsstyrningen förlorar sin effekt på beslutsfattandet särskilt i sådana fall då kommunerna av en eller annan orsak prioriterar behov som leder till konkurrens om resurserna. Resurserna blir lätt utnyttjade för ändamål som uppfattats som mera konkreta än framförallt förebyggande hälsovård eller också fokuseras resur-

serna på behov som måste tillgodoses, för undvikande av negativa konsekvenser för kommunen.

Inom social- och hälsovården kan det sålunda uppkomma skillnader som inte kan motiveras från grundrättighetssynpunkt, dels mellan kommunerna och dels också mellan olika grupper av behovande inom en kommun (kvantitativt betydande marginalgruppers och eftersatta individers faktiska behov kan bli nedprioriterade), eftersom grunderna för kommunernas beslutsfattande kan variera.

Jag anser sålunda att det för att säkerställa att de grundläggande rättigheterna förverkligas på ett jämlikt sätt, åtminstone inom vissa delområden av social- och hälsovården, behövs i högre grad förpliktande reglering än informationsstyrningen, i synnerhet när det gäller att definiera och fastställa miniminivåer. Det är sålunda skäl att utreda hur långt informationsstyrningen räcker och i vilka sammanhang det behövs rättsligt förpliktande normer.

Alternativa sätt att förstärka författningsstyrningen

Det kan allmänt konstateras att det på ett principiellt plan i och för sig föreligger en konflikt mellan den förpliktande styrningen av kommunerna och den kommunala självstyrelsen. På lagstiftningsnivå regleras frågan i grundlagen där det bl.a. föreskrivs att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag (GL 121 § 2 mom.).

Närmare bestämmelser kan utfärdas genom förordning. Enligt grundlagens 80 § ska förordningar utfärdas med stöd av bemyndigande i lag. Enligt riksdagens grundlagsutskotts linjedragning kan genom förordning med stöd av ett bemyndigande i lag föreskrivas om det exaktare innehållet och ordnandet av kommunens skyldigheter (GrUU 37/2000 rd.).

Bestämmelser som är relevanta för bedömningen av ärendet finns också i grundlagens 19 och

22 §. Det allmänna ska enligt vad som närmare bestäms genom lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Vidare ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. När det är fråga om att tillgodose de grundläggande rättigheterna så som jämlikheten förutsätter inom landets hela territorium innebär förpliktelsen uttryckligen att staten måste ombesörja saken, i sista hand genom förpliktande normer och vid behov i kombination med övervakning. Vid regleringen av kommunernas uppgifter är det givetvis också skäl att förvissa sig om att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem (GrUB 25/1994).

För kommunerna kan med stöd av bemyndigande i lag utfärdas bestämmelser som preciserar innehållet i lagstiftningen om social- och hälsovård. Jag anser det visserligen vara möjligt att man i vissa gränsfall i samband med överväganden som avser förpliktande bestämmelser kan bli tvungen att göra en avvägning mellan å ena sidan den kommunala självstyrelsens betydelse och å andra sidan de krav som de grundläggande och mänskliga rättigheterna innebär (t.ex. när nivån på tjänsterna fastställs). Det kan i varje fall konstateras att jämlikhetsprincipen har en mycket stor betydelse för avvägningen, i synnerhet när det är fråga om att förverkliga jämlikheten i förhållande till en miniminivå för de grundläggande rättigheterna.

Slutligen konstaterar jag att förpliktande normer också aktualiserar frågan om övervakning. Endast förpliktande normer gör övervakning möjlig; det är i praktiken omöjligt att övervaka att rekommendationer iakttas eftersom de inte är rättsligt förpliktande. Å andra sidan förutsätter förpliktande bestämmelser på sätt och vis också att det finns möjlighet till övervakning; om efterlevnaden inte övervakas förlorar förpliktelsen de facto sin betydelse – och detta kan i praktiken leda till att de grundläggande rättigheterna urvattnas.

3

**TILLSYKEN ÖVER
DE GRUNDLÄGGANDE OCH
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA**

ALLMÄNT

Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Med grundläggande rättigheter avses de generella och särskilt viktiga rättigheter i förhållande till det allmänna som grundlagen garanterar enskilda individer och i vissa fall särskilda grupper. Men de grundläggande rättigheterna har betydelse också för mellanmänskliga relationer. I grundlagens 2 kap. föreskrivs om de friheter (de medborgerliga och politiska rättigheterna) och om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheterna) som tryggas såsom grundläggande rättigheter. I kapitlet föreskrivs också om ansvar för miljön samt om rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning.

De mänskliga rättigheterna härleds från bestämmelserna om fri- och rättigheter i internationella människorättskonventioner och andra internationella dokument och ESK-rättigheter. Finland har anslutit sig till över 50 dokument som kan betraktas som överenskommelser om mänskliga rättigheter. 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 människorättskonventioner, FördrS 18-19/1990) med tilläggsprotokoll, europeiska sociala stadgan

(FördrS 43-44/1991, reviderad FördrS 78-79 2002), konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7-8/1976) och det därtill fogade fakultativa protokollet samt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976). I Finland har människorättskonventionerna i allmänhet satts i kraft med s.k. blankettlagar som är 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. Efter att republikens president godkänt konventionen och stadfäst lagen sätts konventionen och lagen i kraft genom republikens presidents förordning. Konventionsbestämmelserna blir därmed en del av den nationella rättsordningen och ska iakttagas inom förvaltningen och rättskipningen.

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. Så har delvis skett genom grundlagen.

Justitiekanslerns övervakning av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses

Genom de system som föreskrivs i konventionerna övervakar man att de mänskliga rättigheterna tillgodoses. 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.

Justitiekanslern ska inom ramen för det nationella systemet för övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i enlighet med grundlagens 108 § 1 mom. uttryckligen övervaka att de grundläggande och 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 människorättskonventionernas bestämmelser på tjänstens vägnar, dvs. utan att de återopats t.ex. i klagomål.

Hur systemet för grundläggande och mänskliga rättigheter utvecklats under 2008

Ny lagstiftning

Under verksamhetsåret trädde ingen sådan ny lagstiftning i kraft som skulle ha haft betydelse för

tillämpningen av grundrättighetsbestämmelserna. Många av de lagar som stiftades under året berörde emellertid mera i detalj de grundlagsenliga rättigheterna. Av de lagar som trädde i kraft under året och i större utsträckning berörde grundlagsenliga rättigheter kan nämnas barnskyddslagen (417/2007), folkpensionslagen (568/2007), utsökningsbalken (705/2007), värnpliktslagen (1438/2007) och civiltjänstlagen (1446/2007). Det var å ena sidan fråga om noggrannare reglering av möjligheterna att utöva grundläggande rättigheter och å andra sidan om under vilka förutsättningar grundläggande rättigheter kan begränsas. Vissa av de nämnda lagarna ersätter tidigare lagar om samma sak medan de flesta bara innebär ändringar i den gällande lagen.

Det internationella människorättssystemet

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 människorättsförpliktelserna måste avseende fästas både vid bestämmelsernas materiella innehåll och vid deras tillämpning av de internationella rättsskipnings- och undersökningsorganen. Vid bedömningen av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna förverkligas inom laglighetskontrollen har det sålunda betydelse hur människorettsfrågor har behandlats och avgjorts av internationella rättsskipnings- och undersökningsorgan.

I synnerhet europeiska människorättsdomstolens avgöranden har betydelse för tillämpningspraxis dels när det gäller människorättsförpliktelserna, dels när det gäller de förpliktelser som följer av de grundläggande rättigheterna. År 2007 gav människorättsdomstolen nio domar som gällde Finland och i åtta 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 två fall ansågs det att det hade brutits mot skyddet för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i människorättskonventionen. Ett fall gällde kränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10. Människorättsdomstolen strök tio klagomål från sin ärendelista. I sju ärenden hade det ingåtts förlikning och i två ärenden hade man på annat sätt avgjort saken. I tre fall beslöt domstolen avvisa ärendet efter att regeringen hade givit sitt bemötande. Över

70 nya klagomål sändes till Finlands regering för bemötande. Antalet sådana fall ökade klart jämfört med år 2007.

EG-domstolen gav under verksamhetsåret inga sådana avgöranden gällande Finland där bestämmelser inom EU:s grundrättighetssystem skulle ha kunnat tillämpas. I fråga om övriga internationella rättskipnings- och undersökningsorgan kan det konstateras att ett fall som gällde Finland var anhängigt vid FN:s människorättskommitté. I övriga internationella rättskipnings- och undersökningsorgan blev inga nya fall anhängiga under verksamhetsåret.

ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I STATSRADET

Den övervakningsuppgift som justitiekanslern enligt grundlagens 108 § har i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna gäller också ärenden som behandlas i statsrådet. Såsom konstateras ovan i kapitel 2 omfattar statsrådsövervakningen statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna, inklusive tjänstemännen vid dessa.

På ett allmänt plan kan statsrådsärendena indelas i ärenden som gäller utövande av lagstiftningsbehörighet (särskilt 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. Frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan aktualiseras oberoende av vilken typ av statsrådsärende det är fråga om. Ofta förekommande frågor gäller val av författningsnivå, bemyndiganden att utfärda förordning, retroaktiva bestämmelser, legalitetsprincipen, jämlikhet, egendomsskydd samt rättsskydd och garantier för ett gott förvaltningsförfarande.

I de flesta fallen väcks fråga om beaktande av grundläggande och mänskliga rättigheter i samband med författningsförslag som tagits upp på förordragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträdanden och presidentföredragningen. 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 i positionsmotiveringarna.

Vid övervakningen av att författningsförslag är förenliga med de grundläggande rättigheterna granskas om 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 och att alternativa regleringsmöjligheter och konsekvenserna av de valda förslagen har bedömts med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt. Vid övervakningen av de grundläggande rättigheterna granskas i vilken utsträckning det framgår av propositionen att de ovan nämnda omständigheterna har beaktats vid beredningen av ärendet. I sådana fall då ett författningsförslag uppenbart har relevans för de grundläggande rättigheterna är det skäl att inte inskränka bedömningen enbart till propositionens förhållande till grundlagen och till avsnittet om lagstiftningsordningen. Utom i det avsnittet kan t.ex. i avsnitten om nuläget samt om propositionens målsättning och de viktigaste förslagen vid behov behandlas frågor om propositionens samband med grundläggande rättigheter. I samband med totalrevidering av lagstiftning som inom något förvaltningsområde berör vida medborgarkretsar kan i vissa fall vid sidan av många enskilda grundläggande rättigheter aktualiseras också mera omfattande infallsvinklar och frågeställningar som gäller grundläggande rättigheter. Det kan t.ex. vara fråga om de ekonomiska förutsättningarna eller andra resursfrågor i samband med genomförandet av en bred lagstiftningsreform som gäller grundläggande rättigheter eller berör olika medborgargrupperns ställning. I justi-

tiiekanslerns laglighetskontroll ingår sålunda också att övervaka utredningen och dokumenteringen av propositionernas ekonomiska verkningar.

I propositionsutkastens motiveringsavsnitt om lagstiftningsordningen granskas dessutom att propositionen vederbörligen har bedömts med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter. 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 grundlagsutskottet inte över huvud taget har utvecklat någon beslutspraxis för en viss typ av ärenden ska det framgå av motiveringstexten om lagstiftningsordningen att det är fråga om en syn på saken som utformats och vederbörligen motiverats i samband med beredningen av propositionen. Det är då fråga om propositionens kvalitet i rättsligt och professionellt hänseende och dessutom om motiveringens trovärdighet över huvud taget. De lösningar som läggs fram i propositionen måste kunna motiveras med sakliga och juridiskt hållbara argument som stämmer överens med den praxis som grundlagsutskottet tidigare omfattat i liknande frågor.

Det är skäl att understryka att bedömningen och metodvalet när det gäller omfattande lagreformer 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. Att bedömningen av metoderna för genomförande av ny lagstiftning och lagstiftningens konsekvenser görs i rätt tid är sålunda viktigt med tanke på lagstiftning-

ens kvalitet och för att genomförandet ska lyckas i praktiken.

Som ett exempel på övervakningen av de grundläggande rättigheterna i samband med granskningen av föredragningslistorna kan nämnas den diskussion som i november 2008 fördes mellan biträdande justitiiekanslern och arbetsministern i samband med arbets- och näringsministerns förslag till proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om offentlig arbetskraftsservice. Enligt förslaget skulle ett nytt kapitel fogas till lagen om offentlig arbetskraftsservice. Avsikten var att under en försöksperiod på flera alternativa sätt stödja sysselsättningen av arbetslösa arbetssökande. Avsikten var att försöket skulle genomföras vid arbetskraftsbyråerna för tre olika arbets- och näringscentralers verksamhetsområden och vid fyra arbetskraftsbyråer i Nylands distrikt på så sätt att endast ett alternativ skulle prövas i respektive verksamhetsdistrikt och arbetskraftsbyrå.

Avsikten med försöket var att utreda möjligheterna att snabbare kunna sysselsätta arbetslösa arbetssökande genom att upprätta en jobbsökarplan samt genom att förbättra incitamenten att ta emot arbete genom sysselsättningsarvoden och sysselsättningstillägg. Enligt förslaget skulle för en del av de arbetslösa arbetssökande som deltog i försöket upprättas en jobbsökarplan inom en månad efter att arbetslösheten börjat. En del av de som deltog i försöket skulle enligt förslaget ha fått rätt till en sysselsättningspremie på 500 euro om de hade tagit emot ett minst 6 månaders heltidsarbete inom den tid om tre månader som lagen föreskrev. Som sysselsättningstillägg skulle då ha betalats 100 euro i månaden i sex månader. Dessutom var avsikten att inom vissa av de distrikt som deltog i projektet på försök betala sysselsättningstillägg till arbetslösa arbetssökande som inom en tidsfrist på tre månader tog emot ett minst sex månaders heltidsarbete. I sysselsättningstillägg skulle ha betalats 100 euro i månaden i sex månader. Un-

der vissa i propositionen närmare preciserade förutsättningar skulle sådana arbetslösa arbetssökande vid försöksdistriktets arbeidskraftsbyråer som var födda på en månads jämna dagar få rätt till tidigarelagd jobbsökarplan och reglerade bidrag.

Biträdande justitiekanslern granskade den föreslagna propositionen i synnerhet utifrån grundlagens bestämmelser om jämlikhet samt näringsfrihet och rätt till arbete. I fråga om jämlikheten hänvisade biträdande justitiekanslern till förbudet mot godtycke och till kravet på samma bemötande i liknande fall samt till att det i allmänhet ska finnas en godtagbar grund för särbehandling av olika människogrupper. Vidare aktualiserades förbudet mot diskriminering och favorisering på grund av olika personrelaterade orsaker. I det föreslagna försöket skulle vissa arbetslösa arbetssökande ha fått en viss ekonomisk förmån medan andra arbetslösa i motsvarande ställning inte skulle ha fått rätt till förmånen. Rätten till förmånen skulle ha varit baserad på födelsedatum. Det skulle ha varit fråga om en slumpmässig omständighet som varken myndigheten eller den arbetslösa arbetssökanden skulle ha kunnat påverka.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle förslaget ha inneburit en avvikelse från den grundlagsenliga jämlikhetsprincipen. Avvikelsen måste sålunda bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter. Biträdande justitiekanslern hänvisade till att grundlagsutskottet i sin praxis har ansett att samhällspolitiska experiment i och för sig får genomföras även om de skulle innebära särbehandling. Experimenten måste emellertid utföras enligt principer som är objektiva i förhållande till systemet med grundläggande rättigheter. Åtgärderna måste också stå i en rimlig proportion till de fördelar som eftersträvas. Biträdande justitiekanslern ansåg att experimentets syfte i och för sig var godtagbart – avsikten var att förverkliga rätten till arbete enligt grundlagens 18 §.

Bedömningen av frågan om förslaget var godtagbart utgick sålunda framför allt från de föreslagna metoderna. Syftet med försöksverksamheten skulle sålunda inte direkt ha varit att sysselsätta de i försöket deltagande arbetslösa arbetssökandena eller att trygga den faktiska jämlikheten mellan dem, utan avsikten hade varit att få så tillförlitliga empiriska fakta som möjligt om de föreslagna åtgärdernas effekt. De arbetslösa arbetssökandena skulle som grupp ha fått nyttan i form av effektivare sysselsättningsåtgärder. Biträdande justitiekanslern ansåg det från jämlikhetssynpunkt vara problematiskt att urvalet av arbetslösa arbetssökande för olika åtgärder skulle ha skett enligt slumpmässiga och inte objektiva kriterier. Samtidigt skulle en del av åtgärderna ha inneburit förpliktelser medan andra åtgärder däremot närmast skulle ha inneburit ekonomiska förmåner. Dessa förpliktelser respektive ekonomiska förmåner som riktades direkt till de arbetslösa arbetssökande som deltog i experimentet skulle inte heller nödvändigtvis ha haft någon liten betydelse. Biträdande justitiekanslern hänvisade ytterligare till grundlagsutskottets praxis så till vida att enbart finansiella omständigheter inte har ansetts kunna motivera regional särbehandling i samband med försök. I förslaget hade det inte motiverats hur försöksområdena hade valts ut. I förslaget hade inte heller nämnts varför man valt att genomföra den beskrivna metoden och vilka andra alternativ som hade diskuterats under beredningen. Biträdande justitiekanslern ansåg att en sådan bedömning hade varit viktig med tanke på granskningen av frågan hur det föreslagna försöket relaterade till grundlagen.

Biträdande justitiekanslern diskuterade ärendet med arbets- och näringsministeriet i samband med listagranskningen. Efter att arbetsministern vid statsrådets allmänna sammanträde hade frågat biträdande justitiekanslern om dennes ståndpunkt och därefter diskuterat saken beslöt arbetsministern dra tillbaka ärendet från föredragningslistan. Regeringen avlät sålunda inte propositionen.

ÖVERVAKNINGEN AV HUR ÖVRIGA MYNDIGHETER BEAKTAR DE GRUNDLÄGGANDE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Den internationella och nationella utvecklingen på rättsens område har lett till att de grundläggande mänskliga rättigheterna har fått en klarare innebörd och konkretiserats. I samband med beredningen av nya författningar och justering av gamla författningar beaktas så långt som möjligt de förpliktelser som följer av bestämmelserna om mänskliga rättigheter.

Myndigheterna – i synnerhet domstolarna – är emellertid fortfarande tämligen återhållsamma med att i sina slutmotiveringar hänvisa till bestämmelser om grundläggande och mänskliga rättigheter. I fråga om bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, och på motsvarande sätt i fråga om konventionsbestämmelserna om de mänskliga rättigheterna, beror detta på att bestämmelserna i allmänhet förutsätter att det i lag föreskrivs närmare om den grundläggande rättigheten i fråga. De grundläggande rättigheternas närmare innebörd 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 åberopas. Det är sålunda exceptionellt att ett ärende avgörs enbart med hänvisning till en grundrättighetsbestämmelse eller en bestämmelse i en människorättskonvention.

Detsamma gäller justitiekanslerns avgöranden i samband med laglighetskontrollen. I avgörandena hänvisas till grundlagsbestämmelser eller till

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.

Frågor i anslutning till förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid övervakningen av myndigheter och tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag aktualiseras huvudsakligen på grund av klagomål, inspektioner och egna initiativ. De fall där bestämmelserna om grundläggande mänskliga rättigheter tillämpats under verksamhetsåret visar att flera av dessa bestämmelser varit aktuella och att samma typ av frågor återkommer år efter år.

Det myndighetsförfarande som kritiserades i verksamhetsårets klagomål gällde oftast den grundläggande rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning. Trots att ett flertal bestämmelser om de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillämpades i verksamhetsårets avgöranden förekom liksom tidigare år relativt många sådana fall där myndigheternas förfarande inte uppfyllde det i grundlagens 21 § 1 mom. föreskrivna kravet att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Liksom tidigare år har dröjsmål med behandlingen av ärenden behandlats dels i anslutning till klagomål, dels i samband med inspektionsresor. De myndigheter som ska inspekteras ombes på förhand lämna uppgifter om de äldsta ärendena

som är anhängiga hos myndigheten. Under och efter inspektionen går ärendena igenom och utreds orsakerna till eventuella dröjsmål.

Av myndigheternas utredningar framgår mera sällan att orsaken till dröjsmål skulle vara försummelse av någon enskild tjänsteman som behandlat ärendet. Det är oftast fråga om eftersläpning hos myndigheten på grund av att dess arbetsmängd ständigt är för stor i förhållande till de personella resurserna. Kravet i grundlagens 21 § 1 mom. att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål är inte helt entydigt. I sådana fall då det inte råder något tvivel om att behandlingen pågått en längre tid än lagen förutsätter är situationen lagstridig oberoende av om den kan skyllas på någon enskild tjänsteman. Myndigheten måste då granska situationen i ett vidare perspektiv, bl.a. med beaktande av hur behandlingen och uppföljningen av ärendena är ordnad i ämbetsverket. Till vederbörande ministerium ska då med stöd av grundlagens 68 § göras en framställning om arrangemang som gör det möjligt att hos myndigheten i fråga behandla ärendena inom den tid som lagen förutsätter. I den mån det är fråga om resurser är en förutsättning för att balans ska uppnås i sista hand budgetbeslut som i allmänhet faller utanför ramen för laglighetskontrollen.

I vissa fall överförs behandlingen hos en myndighet av olika orsaker från ett verksamhetsår till ett annat. Med tanke på genomförandet av de

grundläggande och mänskliga rättigheterna har läget gett anledning att följa upp behandlingen under en längre period. Detta gäller framför allt sådana fall då det är fråga om att inhämta mera omfattande utredningar och att planera och verkställa eventuella korrigerade myndighetsåtgärder.

Under verksamhetsåret har biträdande justitiekanslern på eget initiativ prövat om besvärskommittén för social trygghet är funktionsduglig och om rättssäkerheten tillgodoses. Biträdande justitiekanslern har givit ett beslut i ärendet (OKV/6/50/2008) med en begäran om social- och hälsovårdsministeriets yttrande om hur de åtgärder senast 30.4.2009 genomförts som ministeriet föreslagit i ett tidigare skede. Se även sidorna 118–123.

I berättelsen för 2006 redogörs för ett fall som gäller undanröjande av hindren för ratificering av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolkens rättigheter. Finland har inte ratificerat konventionen eftersom frågan om äganderätten till marken inom samernas hembygdsområde fortfarande är oreglerad. Under verksamhetsåret har justitieministeriet behandlat ärendet. Justitieministeriet har under år 2008 förhandlat med olika parter om huvudlinjerna i den lagstiftning som behövs i ärendet samt om den arbetsgrupps uppdrag och sammansättning som ska tillsättas för att behandla ärendet.

AVGÖRANDEN

JÄMLIKHET

Synpunkter på utveckling av systemet med personliga assistenter

Vissa handikapporganisationer har inlämnat ett klagomål över att den nuvarande och den föregående regeringen har försummat sin skyldighet att för gravt handikappade personer trygga utvecklingen av ett assistentsystem enligt handikappservicelagen på det sätt som grundlagen förutsätter.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att den i grundlagens 19 § 1 mom. föreskrivna rätten till oundgänglig försörjning och omsorg till sin karaktär är en subjektiv rätt, medan någon subjektiv rätt till tjänster inte kan härledas ut 19 § 3 mom. som innebär att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Av de tjänster och stödformer (kostnadsansvar) som nämns i handikappservicelagen hänförs rätten till personlig assistent med beaktande av lagens 8 § 1 mom. och 9 § 1 mom. till kommunens allmänna skyldighet att ordna service och utgör således ingen subjektiv rättighet.

Kommunen bedömer sitt behov att i enlighet med handikappservicelagens 3 § ordna handikappservice och stödåtgärder och dimensionerar anslagen därefter. Eftersom ingen har subjektiv rätt till en personlig assistent är en sådan stödåtgärd beroende av anslag. De stora kostnaderna för en sådan stödåtgärd kan leda till att det verkliga behovet av en assistent bedöms vara mindre än det faktiskt är. Från jämlikhetssynpunkt kan detta leda till att handikappade bemöts på olika sätt i

olika kommuner. Statsandelens betydelse och statens ansvar för att förverkliga den grundläggande rättigheten understryks av det faktum att rättigheten är beroende av det anslag som anvisas för den i kommunen.

För laglighetskontrollen återstod enligt justitiekanslern att granska om förhållandena och värderingarna hade förändrats sedan handikappservicelagen trädde i kraft år 1987 på så sätt att lagen inte längre var tidsenlig. Man kan inte bortse från möjligheten att gå in för en vidare tolkning av grundlagens 19 § 1 mom. än den som omfattades i regeringens proposition 309/1993 rd i samband med revideringen av grundrättighetsbestämmelserna och att sålunda anse att ett människovärdigt liv inte avser endast tryggnad av "existensminimum". En positivare tolkning skulle ge en utgångspunkt för att överväga vad som i allmänhet kan anses höra till ett människovärdigt liv och vilka metoder som kan användas för att trygga ett människovärdigt liv för bl.a. gravt handikappade personer. När det gäller grundlagens 19 § 3 mom. är det fråga om att bedöma vad begreppet tillräckliga socialtjänster innebär och hur sådana genom lagstiftning kan tryggas också för gravt handikappade.

Såsom svar på klagomålet ansåg justitiekanslern att det i ärendet inte framkommit någonting som tyder på att det nuvarande systemet med personliga assistenter för handikappade kan anses vara ett arrangemang som klart strider mot grundlagen. Det finns sålunda inga rättsliga grunder för att anse att regeringarna försummat sin skyldighet enligt grundlagens 22 § att vidta åtgärder för tryggnad av de rättigheter som grundlagen garanterar.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att i samband med behandlingen av klagomålsärendet hade framförts beaktansvärda omständigheter som talade för att en utvidgning av systemet med personliga assistenter för handikappade bättre än det nuvarande arrangemanget skulle motsvara de förväntningar som kan framställas i synnerhet när det gäller förverkligandet av jämlikheten för gravt handikappade. Från rättslig synpunkt är det igen fråga om vilka krav grundlagens 19 § 1 mom. anses ställa på det allmänna. I den juridiska litteraturen har man – också med beaktande av dagens kulturella värderingar – utgått ifrån att det i lagrummet använda uttrycket ”människovärdigt liv” på goda grunder kan anses innebära mer än enbart trygghet av de elementära förutsättningarna för den biologiska existensen.

Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att bedöma handikappservicelagen och behovet att revidera den utifrån det extensivare tolkningsalternativ för grundlagens 19 § 1 mom. som refereras ovan. Bedömningen av frågan om på vilka konkreta sätt det finns anledning att utveckla lagstiftningen om de handikappades förhållanden kan emellertid inte preciseras inom ramen för laglighetskontrollen. Av den anledningen och eftersom en totalrevidering av handikapplagstiftningen pågick i social- och hälsovårdsministeriet delgav justitiekanslern ministeriet det som han anför ovan (OKV 1052/1/2006).

Fråga om anvisningar om utkomststöd var lagenliga

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att kunder inom förvaltningen i enlighet med grundlagen och förvaltningslagens 6 § ska bemötas jämlikt och opartiskt. Han ansåg att den punkt i en stads anvisningar om utkomststöd som gällde beaktande av skatteåterbärningar var problematisk med avseende på de nämnda be-

stämmelserna, eftersom skatteåterbärningar enligt anvisningen skulle beaktas som inkomst i beslut om utkomststöd till olika belopp beroende på om det var fråga om en långvarig eller återkommande kund eller inte. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om saken. Se även s. 248 (OKV/407/1/2008).

Grunderna för en kommuns avgiftstaxa för torgplatser och avgiftsbelopp

Av ett klagomål framgick att kommuninvånare och andra torghandlare betalade olika stora avgifter enligt den fastställda avgiftstaxan då de hyrde torgplatser på stadens torg. Biträdande justitiekanslern ansåg att detta stred mot principen om likabehandling och diskrimineringsförbudet i såväl grundlagen som lagen om likabehandling. Möjligheten att bedriva handel på stadens torg gav upphov till en jämförbar situation där näringsidkare och andra kommuner utsattes för negativ särbehandling på grund av sin boningsort. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på tolkningen av grundlagen och lagen om likabehandling i detta avseende (OKV/339/1/2006).

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Brevhemligheten

I ett klagomål kritiserades en privat serviceproducerande inrättnings verksamhet i ett ärende som gällde öppnande av brev till en boende.

A hade omhändertagits och placerats i en inrättning som upprätthölls av en privat serviceproducent. Inrättningens arbetstagare öppnade ett brev som anlänt till A, utan att emellertid läsa brevet. De varseblev omedelbart sitt fel och vidarebefordrade en tid därefter brevet till A:s föräldrar.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades att enligt grundlagens 10 § 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar.

Det fanns inte någon i barnskyddslagen nämnd grund för att öppna brevet. Brevet kunde också ha innehållit dokument som förutsatte svar inom en viss tid. Brevet borde ha överlämnats till A omedelbart. Biträdande justitiekanslern underströk vikten av bestämmelsen om brevhemligheten (OKV/1267/1/2007).

RÄTTVIS RÄTTEGÅNG OCH GARANTIER FÖR GOD FÖRVALTNING

Dröjsmål med att utfärda stämningar

Justitiekanslern gav en tingsdomare en anmärkning för att denne i ett brottmål hade utfärdat stämningar först efter att åtalsrätten för brottet hade preskriberats.

På grund av att åtalsrätten preskriberats kunde de brott som svarandena misstänktes ha begått inte behandlas i enlighet med rättsordningen. Justitiekanslern konstaterade att det från målsägandenas synpunkt var fråga om en inskränkning av deras i grundlagens 21 § tryggade rätt att få sin sak behandlad av domstol. Den omständigheten att ett brottmål till följd av ett obefogat dröjsmål med utfärdandet av stämning inte kan behandlas på det sätt som lagen avser, är också ägnad att undergräva förtroendet för en fungerande rättsvård. Se även s. 145 (OKV/824/1/2007).

En tingsrätts domsmotivering

Tingsrätten hade i ett ärende som gällde djurskyddsbrott dömt svaranden bl.a. till djurhållningsförbud för viss tid. Tingsrätten konstaterade i sin dom att yrkandet på förverkandepåföljd

hade förkastats eftersom åklagaren hade avstått från yrkandet. Enligt lagen ska förverkandepåföljd emellertid dömas ut på tjänstens vägnar om förutsättningarna är uppfyllda. Motiveringen till tingsrättens dom var sålunda inte grundad på lag. Justitiekanslern tog i sitt avgörande ställning också till det faktum att den tingsdomare som avgjort ärendet i sin utredning spekulerat om orsakerna till att åklagaren avstått från att yrka på förverkandepåföljd. Se även s. 146 (OKV/453/1/2006).

Hovrätten ska meddela dom inom utsatt tid

Hovrätten hade i slutet av huvudförhandlingen meddelat parterna att dom i ärendet ges inom 30 dagar om det inte finns något hinder. Hovrätten hade gett domen ca tre och en halv månad efter avslutad huvudförhandling. I rättegångsbalken föreskrivs uttryckligen att slutligt beslut ska meddelas inom 30 dagar om särskilda skäl inte föreligger. Parterna hade inte underrättats om dröjsmålet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att hovrättens dom i någon mån fördröjts och ansåg att faktorer i samband med organisering av hovrättens interna arbete inte var sådana särskilda skäl som avses i lagen. Vidare ansåg biträdande justitiekanslern att det skulle ha varit förenligt med den serviceprincip som hör till en god förvaltning att underrätta parterna om dröjsmålet. Biträdande justitiekanslern motiverade sin åsikt bl.a. med att domstolarna kan ha anledning att tillämpa serviceprincipen i situationer där det inte av de författningar som gäller rättskipningen i sig följer någon uttrycklig och preciserad handlingsskyldighet. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan serviceprincipen konstateras med grundlagens krav på vederbörlig myndighetsbehandling trots att förvaltningslagens tillämpningsområde inte omfattar själva rättskipningen. Se även s. 147 (OKV/34/31/2006).

Behandlingstiden i ett tvistemål

Klaganden kritiserade den långa behandlingstiden i ett tvistemål. Behandlingen vid olika instanser hade pågått över sju år.

En bidragande orsak till den långa behandlingstiden var att högsta domstolen en gång hade återförvisat ärendet till hovrätten. I fråga om domstolarnas prövningsrätt i rättskipningsärenden konstaterade biträdande justitiekanslern uttryckligen att han trots den på grund av återförvisningen långa sammanlagda behandlingstiden inte ansåg det finnas rättsliga grunder för att kritisera hovrättens förfarande i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att han inte hade någon anledning att misstänka att någon domstol grundlöst hade förhalat behandlingen av ärendet. Han konstaterade emellertid att den sammanlagda behandlingstiden måste anses vara oskäligt lång i förhållande till de krav som ställs på en rättvis rättegång. Se även s. 150 (OKV/367/1/2007).

Språkets betydelse för en rättvis rättegång

Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att även om en myndighet inte enligt språklagens och förvaltningsprocesslagens tvingande bestämmelser är skyldig att i ett ärende använda något annat språk än finska eller svenska är det emellertid skäl att med hänsyn till de principer som framgår av de nämnda lagarna överväga vilket språk som ska användas för att den princip om att höra parterna som följer av artikel 6 i europeiska människorättskonventionen och 21 § i Finlands grundlag verkligen förverkligas då en begäran om genmäle med bilagor sänds på finska till en utomlands bosatt person som med säkerhet inte kan finska. Prövningen av frågan om kraven på en rättvis rättegång har uppfyllts ska göras

från fall till fall. Även om prövningen resulterade i att begäran om genmäle sändes på finska, borde det med beaktande av språket ha reserverats en tillräckligt lång tid för att besvara genmälet. Detta var nödvändigt för att förverkliga principen om hörande. Se även s. 151 (OKV/1065/1/2006).

Lång behandlingstid i ett brottmål

Klaganden kritiserade den långa behandlingstiden i ett brottmål. Åtalsprövningen i fallet hade pågått nästan fyra år.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det över huvud taget är viktigt att åtalsprövning görs utan dröjsmål bl.a. med beaktande av den i grundlagens 21 § och europeiska människorättskonventionens artikel 6 tryggade rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål inom en rimlig tid. Han var av samma åsikt som ställföreträdaren för biträdande riksåklagaren som i sitt utlåtande ansåg att åtalsprövningstiden inte kunde anses vara skälig. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att åklagarens förfarande inte var godtagbart från rättslig synpunkt då åtalsprövningen hade slutförts först fyra år efter att den inletts.

I det aktuella fallet var den sammanlagda behandlingstiden (från de första undersökningsåtgärderna till högsta domstolens beslut om besvärstillstånd) över sju år och sju månader. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingen tagit så lång tid i anspråk att den måste anses ha överskridit den skäliga tiden enligt artikel 6 i europeiska människorättskonventionen. Den sammanlagda behandlingstiden hade sålunda överskridit de krav som ställs på en rättvis rättegång.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav åklagaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav också riksåklagarämbetet

och justitieministeriet de synpunkter som framgår av beslutet. Se även s. 157 (OKV/1033/1/2007).

Förundersökningstiden

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern kritiserade i fyra beslut polisen för långa förundersökningstider. I ett beslut gav justitiekanslern de polismän som varit undersökningsledare och utredare i ett ärende en anmärkning för att de inte hade slutfört förundersökningen utan obefogat dröjsmål. Åtalsrätten för de misstänkta brotten hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till att var och en enligt grundlagens 21 § har rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Se även s. 162 (OKV/927/1/2007).

I de andra besluten uppmärksammades polisen över huvud taget på vikten av att göra förundersökning utan dröjsmål. Enligt förundersökningslagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Denna skyldighet gäller inte enbart åtgärder som vidtagits efter ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning, dvs. förundersökning i snäv bemärkelse, utan också beslut om att eventuellt inleda förundersökning och åtgärder som föregår beslutet. Se även s. 165 och 168 (OKV/733/1/2006, OKV/759/1/2006, OKV/84/1/2007).

Motivering av förundersökningsbeslut

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern kritiserade i sex beslut polisens motivering av förundersökningsbeslut. Av motiveringarna framgick inte tillräckligt entydigt och i alla avseenden heltäckande hur uppgifterna om händelseförloppen hade bedömts. För polisen framhölls att i förundersökningsbeslut ska nämnas de bestämmelser som utgör den rättsliga grunden för besluten, eftersom

rätten att i sitt ärende få ett motiverat beslut ingår i garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Av förundersökningsbeslutet ska också entydigt framgå om det är fråga om att inte inleda någon förundersökning eller om att avsluta en inledd förundersökning. Se även s. 165, 166, 168, 169 och 172 (OKV/386/1/2006, OKV/759/1/2006, OKV/809/1/2007, OKV/84/1/2007, OKV/566/1/2007, OKV/610/1/2008).

Rättssäkerheten vid tolkning

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en polispatrulls förfarande inte uppfyllde kraven i förundersökningslagens 37 § 1 mom. då den i samband med en summarisk förundersökning vid förhör med en person som inte kunde finska hade anlitat förbipasserande utomstående personer som tolkar. Enligt den nämnda bestämmelsen ska förundersökningsmyndigheten ombesörja tolkning eller på statens bekostnad skaffa en tolk, om myndigheten inte enligt språklagen behöver använda den misstänktes språk. Polispatrullens förfarande garanterade inte en opartisk och saklig tolkning. Dessutom kan utomstående i en sådan situation grundlöst få reda på brottsmisstankar vilket kan få negativa konsekvenser för den förhörde, i synnerhet i situationer där misstankarna visar sig vara obefogade. Se även s. 171 (OKV 668/1/2006).

Rätten att få ett överklagbart beslut

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning hade inte inom utsatt tid genomförts i Finlands lagstiftning. Klagandens ansökan om ett EG-uppehållstillstånd hade på grund av avsaknaden av nationell lagstiftning om saken inte tagits emot på en polisinrättning. Klaganden hade därför lämnat in ansökan till inrikesministeriet. Inrikesministeriet överförde ansökan till Utlänningsverket som för sin del returnerade

ansökningshandlingarna till klaganden. Klaganden hade sålunda inte fått något överklagbart beslut på sin ansökan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte kan anses förenligt med lag och god förvaltning att en myndighet inte tar emot och behandlar en ansökan utan returnerar denna till sökanden utan beslut. Klaganden hade inte kunnat få sin sak behandlad av en domstol. Se även s. 173 (OKV/451/1/2006).

Ministeriernas skyldighet att besvara medborgarbrev

Justitiekanslern uppmärksamgjorde för framtiden ett ministerium på de synpunkter som han framfört om besvarande av sakliga medborgarbrev inom ministeriets ansvarsområde och på vikten av att sådana ärenden behandlas utan dröjsmål. Vid ministeriet kunde man inte hitta ett brev som klaganden sade sig ha sänt till ministeriet i december. Ministeriet hade fått kännedom om brevet senast i april i samband med biträdande justitiekanslerns utredning. Brevet besvarades först i juli efter att justitiekanslern bett ministeriet om ett yttrande. Se även s. 183 (OKV/101/1/2006).

En skattemyndighets förfarande vid registrerande av uppgifter

Tornedalens skattebyrå hade gjort en felaktig anteckning i skatteförvaltningens register om att klaganden ägde en time-share aktie i Kolari kommun. Skattemyndigheten hade inte kunnat utreda vad den felaktiga registeranteckningen berodde på. Klaganden hade därför blivit begränsat skattskyldig i Kolari kommun trots att klaganden i detta skede var varaktigt bosatt utomlands och aldrig hade haft någon anknytning till Kolari kommun. Efter att klaganden gjort en anmälan om felet hade Tornedalens skattebyrå gjort en rättelse men in-

te samtidigt passiverat registreringen. Detta ledde till att klaganden blev allmänt skattskyldig i Kolari kommun och dessutom i skatteförvaltningens datasystem antecknades som medlem i den evangelisk-lutherska församlingen. Efter att klaganden på nytt kontaktat Tornedalens skattebyrå med anledning av felaktigheterna hade skattebyrån enligt Skattestyrelsens anvisningar passiviserat uppgifterna om klaganden i Skatteförvaltningens register. Efter att klaganden flyttat tillbaka till Finland hade Borgå skattebyrå skrivit ut ett ändringsskatte-kort där Kolari fortfarande stod som hemkommun. Då klaganden per telefon kontaktade skattekontors-servicen hade tjänstemannen enligt vad klaganden uppgav inte gett sitt namn eller sin tjänsteställning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade skattebyrån på vikten av att kontrollera riktigheten av anteckningar i Skatteförvaltningens datasystem och uppmanade Skatteförvaltningen att säkerställa att fel av den typ som påtalats i klagomålet inte upprepas i Skatteförvaltningens datasystem. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade Skatteförvaltningen på vikten av att dess enheter instrueras med tanke på sådana dataproblem som avses i klagomålet och uppmanade Skatteförvaltningen att se till att dess personal i enlighet med en god förvaltning på förfrågan uppger namn och tjänsteställning (OKV/1178/1/2006).

Långa behandlingstider vid bilbeskattningen

Klaganden hade lämnat in ett bilskattebesvär till tulldistriktet som behandlades i ca 31 månader. Behandlingstiden skiljde sig inte nämnvärt från genomsnittet vid den aktuella tiden. Så långa behandlingstider är emellertid inte förenliga med kravet i grundlagens 21 § 1 mom. på behandling utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern delgav Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att

behandla ärenden utan dröjsmål och meddelade samtidigt att han bitt finansministeriet ge en utredning om vilka åtgärder ministeriet år 2004 och därefter vidtagit för att trygga att bilbeskattningen verkställs på ett sätt som uppfyller grundlagens krav. Se också s. 186 (OKV/593/1/2005).

Även om tullmyndigheterna inte kunde tillräknas något klandervärt förfarande i samband med bilbeskattningen, i synnerhet behandlingen av besvär som gällde överlåtelseförbud i anslutning därtill, var den sammanlagda behandlingstiden vid tulldistriktet oskäligt lång med beaktande av grundlagens 21 §. Biträdande justitiekanslern delgav Tullstyrelsen sin uppfattning på vikten att i enlighet med grundlagen trygga behandling utan dröjsmål. Se även s. 186 (OKV/1152/1/2005).

Behörig behandling av bilskattebesvär

Biträdande justitiekanslern delgav för framtiden ett tulldistrikt sin uppfattning att tulldistriktet inte hade iakttagit grundlagens 21 § om att ärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen av bilskattebesvär vid tulldistriktet hade i början av 2006 varit avbruten till dess att en talan om utlämnande av handlingar som väckts av klagandens ombud var avgjord. Tulldistriktet hade före utgången av år 2006 fått kännedom om den laga kraft vunna domen. Tullstyrelsen uppmanade 8.5.2008 tulldistriktet att fortsätta behandlingen av besvären, men ännu 4.11.2008 hade besvären inte lämnats in till Helsingfors förvaltningsdomstol. Se även s. 187 (OKV/101/1/2006).

Dröjsmål med behandling av patentansökningar

Justitiekanslern gav för framtiden patent- och registerstyrelsen en anmärkning för att den vid behandlingen av två patentansökningar hade hand-

lat i strid med grundlagens 21 § 1 mom. Den ena patentansökan hade varit anhängig vid patent- och registerstyrelsen i över 11 år och den andra i över 6 år. Trots att sökanden i viss mån själv kunde anses vara orsak till dröjsmålet var behandlingstiderna i båda fallen oskäligt långa från sökandens synpunkt. Inte i någotdera fallet hade det lagts fram någon utredning som förklarade dröjsmålet. Se även s. 225 (OKV/298/1/2007).

En god förvaltning förutsätter att handlingar sänds utan dröjsmål

Biträdande justitiekanslern delgav en myndighet sin uppfattning att det inte kunde anses vara förenligt med en god förvaltning enligt grundlagens 21 § 2 mom. att en klagandes ombud fick vänta över fem månader på ett protokollsutdrag i anslutning till ett besvärshandling. Se även s. 232 (OKV/475/1/2008).

Dröjsmål med behandlingen av besvär i ett ärende som gällde föräldradagpenning

Besvär i ett ärende som gällde föräldradagpenning hade inkommit till socialförsäkringsnämnden i slutet av 2006. Besvärshandlingarna hade i början av 2007 överförts till besvärsnämnden för social trygghet. I maj 2008 pågick behandlingen av ärendet fortfarande.

I samband med biträdande justitiekanslerns inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet den 13 februari 2008 framgick det att besvärshandlingarna hade anhopat sig hos nämnden. Den genomsnittliga behandlingstiden för besvär var år 2007 drygt 13 månader och blev allt längre. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en så lång behandlingstid inte på något sätt kan godtas med hänsyn till rättssäkerheten och medborgarnas utkomst.

Också i ett klagomål framgick det att behandlingen av ett besvärssärende hade pågått oskäligt länge. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade besvärsnämnden för social trygghet på vikten av att besvärssärenden behandlas utan dröjsmål. Se även s. 233 (OKV/678/1/2007).

Besvärsnämndens funktionsduglighet och tryggheten av rättssäkerheten

Biträdande justitiekanslern beslöt efter inspektionsbesöket på eget initiativ undersöka funktionsdugligheten hos besvärsnämnden för social trygghet, i synnerhet nämndens behandlingstider, samt möjligheterna att utveckla nämndens verksamhet med tanke på sökandenas rättssäkerhet. Ett referat av biträdande justitiekanslerns inspektionsbesök (OKV/1/51/2008) och ett beslut i ett ärende som biträdande justitiekanslern prövat på eget initiativ (OKV/6/50/2008) kan läsas på s. 118.

Dröjsmål med behandlingen av stödansökningar

Folkpensionsanstaltens behandlingstider för ansökningar om arbetsmarknadsstöd och bostadsbidrag hade uppgått till en och en halv månad. Behandlingstiden för ett ärende som gällde arbetsmarknadsstöd hade klart överskridit den genomsnittliga behandlingstiden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte hade anförts tillräckliga skäl för de långa behandlingstiderna. Folkpensionsanstalten uppmärksammades på behandlingstiderna för förmånsärenden. Se även s. 232 (OKV/788/1/2006).

En god förvaltning förutsätter att ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål

Klaganden hade råkat ut för en trafikolycka och fått vänta närmare två år på att försäkringsbolaget

behandlade hans ersättningsansökan.

I sin utredning med anledning av klagomålet medgav bolaget dröjsmålet och avgjorde ärendet. Enligt utredningen berodde dröjsmålet på ersättningshandläggarens försummelse. Enligt vad bolaget uppgav hade arbetsledningen på grund av det stora antalet inkommande ärenden inte haft möjlighet att följa upp behandlingen av ersättningsansökningarna.

Biträdande justitiekanslern delgav försäkringsbolaget sin uppfattning att dess förfarande inte uppfyllde grundlagens och förvaltningslagens krav på behandling av ärenden utan dröjsmål. En omständighet som ökade klandervärdeheten när det gällde de försenade ersättningar var att oskäligt långa dröjsmål med ersättningar som är baserade på den lagstadgade trafikförsäkringen också äventyrar den grundläggande försörjningen som garanteras i grundlagen.

För att förhindra en upprepning ålade biträdande justitiekanslern bolaget att lägga fram en utredning om vilka åtgärder det vidtagit för att förbättra sin service så att den uppfyller förvaltningslagens krav och för att i samband därmed skapa ett uppföljningssystem. Se även s. 233 (OKV/314/1/2007).

Utlämnande av handlingar

Klaganden hade 19.5.2005 tillställt socialväsendet en begäran om att få handlingar som gällde honom själv. Han hade ännu inte 11.3.2007 fått de begärda handlingarna. Därförinnan hade han 19.2.2007 bett att få handlingar som gällde honom själv och sitt barn. Enligt socialväsendets utredning hade de begärda handlingarna sänts till honom 8.4.2002. Därefter hade han 4.4.2003 och 25.11.2004 bett att få samma handlingar. Klaganden hade flyttat till en annan kommun 1998, varefter nya handlingar inte uppkommit om honom i kommunen. Vid sammanställningen av hand-

lingarna framgick det att handlingarna redan hade sänts till klaganden och att flera klagomål också hade besvarats. Socialväsendet ansåg sålunda att det inte längre fanns någonting att tillägga i ärendet. En kund kan behöva information också om att alla handlingar redan sänts till honom, varefter han bättre kan precisera sin begäran. Om en begäran om handlingar lämnas obesvarad kan det uppkomma en sådan situation att kunden inte kan hänskjuta ärendet till en eventuell besvärinstans. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade redan i ett beslut 6.9.2006 en stads socialväsande på det förfarande som i offentlighetslagens 14 § föreskrivs i fråga om utlämnande av handlingar och besvarande av sakliga brev som adresserats till myndigheten. Enligt social- och hälsovårdsväsendets utredning hade antalet begäran om handlingar ökat och åtgärderna i samband med utlämning av handlingar effektiviserats genom att personalen utbildats och genom nya anvisningar och blanketter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialväsendet på den i beslutet 6.9.2006 framhållna principen om besvarande av brev (OKV/311/1/2007).

En byggnadstillsynsmyndighets förfarande vid behandlingen av ansökningar om åtgärdsstillstånd

Klagandens tillståndsansökan i enlighet med markanvändnings- och bygglagen hade felaktigt registrerats så att den blev anhängig först ett år efter att den inkommit. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med beaktande av en god förvaltning var viktigt att ankomst- och registreringsdatum för tillståndsansökningar enkelt kan kontrolleras i statens datasystem.

Behandlingstiden för klagandens tillståndsansökan hade varit oskäligt lång. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheten i sådana

tillståndsärenden som avses i markanvändnings- och bygglagen i första hand ska höra grannarna.

Myndigheten handlade felaktigt då den inte besvarade klagandens brev och trots dennes begäran inte gav någon uppskattning av behandlingstiden för tillståndansökan. Dessutom hade tillståndssarkitekten handlat lagstridigt då han inte hade besvarat inkommen e-post (OKV/699/1/2006).

Behandling av ett förvaltningsärende hos kyrkliga myndigheter

Biträdande justitiekanslern gav tjänsteinnehavare vid två församlingar en anmärkning för att de förvägrat en person som bett att få använda en kyrka sådan god förvaltning som föreskrivs i grundlagens 21 § och därvid 1) rätten till rådgivning enligt förvaltningslagen och rätten till att hos myndigheten bli bemött i enlighet med proportionalitetsprincipen och serviceprincipen samt 2) rätten att få sin sak behandlad av en behörig myndighet, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring. Tjänsteinnehavarna hade först försummat att upplysa sökanden om beslutsförfarandet enligt kyrkoordningen i fråga om användning av kyrkan och därefter försummat att sända sökandens skriftliga begäran till någotdera förvaltningsrådet för behandling. De hade besvarat begäran utan att på något sätt hänvisa till det nämnda beslutsförfarandet.

Biträdande justitiekanslern gav två domkapitel (det finskspråkiga och det svenskspråkiga) en allvarlig anmärkning för att de i sina klagomålsavgöranden i ärendet, genom att förbigå de ovan konstaterade felaktigheterna i församlingarnas tjänsteinnehavares handlande, hade försummat att beakta att den som framställt begäran förvägrades sin grundläggande rätt till en god förvaltning enligt grundlagens 21 §. Se även s. 251 (OKV/69/1/2006).

4

**STÄLLNINGSTAGANDEN
AV MERA VITTGÅENDE
BETYDELSE**

ALLMÄNT

I detta kapitel ingår längre referat av ställnings-taganden och anföranden som ger en bild av justitiekanslerns verksamhet. Texternas principiella betydelse eller aktualitet har styrt urvalet. De tre första texterna gäller personer som är aktiva i det politiska livet. I februari tog justitiekanslern ställning till ett klagomål som gällde justitieminister Johannes Koskinens förfarande i samband med vissa av hans uttalanden om domstolar som han gjorde åren 1999 – 2004. På våren blev det uppståndelse kring textmeddelanden som utrikesminister Ilkka Kanerva hade sänt. Det inkom hela nio klagomål i denna s.k. sms-härva. I mars gavs ett detaljerat beslut med anledning av det första klagomålet och i det sammanhanget avgjorde justitiekanslern också de övriga klagomålen i samma ärende. Under våren fördes också en offentlig debatt om genomskinligheten i systemet med valfinansieringsanmälningar. I slutet av maj kontaktade näringsminister Mauri Pekkarinen justitiekanslern. Ministern hade 2006 undertecknat ett beslut om investeringsstöd till aktiebolaget

Suomi-Soffa Tehdas Oy. Ministern hade 2007 fått valbidrag i form av tavelköp från aktiebolaget Suomi-Soffa SSF Oy som hörde till samma koncern, och ministern bad nu justitiekanslern om en rättslig bedömning av läget. I maj lämnades in ett klagomål till justitiekanslern om hur justitieministeriet handlägger valfinansieringsanmälningar. Beslut i detta ärende gavs i november.

I augusti avgjorde justitiekanslern ett klagomål som gällde en domares förfarande. Justitiekanslern beslöt att åtal skulle väckas mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. I september talade justitiekanslern vid en utbildningsdag för nämndemän i Helsingfors om nämndemännens ställning från justitiekanslerns synpunkt.

Biträdande justitiekanslern gjorde i februari ett inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet. Under besöket framgick det att det uppkommit en anhopning av besvärssärenden i nämnden. Biträdande justitiekanslern beslöt ingripa i nämndens problem och tog på eget initiativ upp saken för utredning.

JUSTITIEMINISTERNES UTTALANDEN OM DOMSTOLAR

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 28.1.2008, dnr OKV/195/1/2005

I sitt klagomål 23.2.2005 ber Jyrki Virolainen justitiekanslern undersöka och utreda lagligheten i justitieminister Johannes Koskinens förfarande. Virolainens klagomål gäller vissa yttranden som justitieminister Koskinen fällt i offentliga medier och som berört vissa avgöranden av oberoende domstolar eller mål som fortfarande var anhängiga. I klagomålet önskar Virolainen att det utreds om justitieministers förfarande har varit sakligt och lagligt när han har försökt påverka domstolarnas avgöranden i samband med överklaganden eller domstolarnas förfaranden i samband med enskilda mål. Virolainen ber även justitiekanslern utreda om justitieminister Koskinen genom sitt förfarande eventuellt brutit mot tjänsteplikten, till vilken även hör skyldigheten att respektera domstolarnas oberoende enligt grundlagens 3 § 3 mom.

I sitt klagomål framhåller Virolainen att det är nödvändigt att justitiekanslern i sin utredning individualiserat och specifikt tar ställning till alla de fall som nämns i klagomålets avsnitt V.

I klagomålets avsnitt I behandlar Virolainen domstolarnas oberoende. Enligt Virolainen är kärnan i oberoendet att aktörer och faktorer utanför domstolarna inte obehörigen får försöka påverka den dömande verksamheten eller styra rättskipningen i enskilda fall. Domstolarna ska i sitt be-

slutsfattande vara bundna endast av lag och andra förpliktande rättskällor. En domstol får inte ta emot anvisningar från myndigheter eller andra utomstående om hur lagen borde tillämpas i ett visst fall eller hur ett enskilt mål eller mål av en viss typ borde avgöras. Lagstiftaren och regeringsmaktens företrädare är skyldiga att respektera domstolarnas oberoende.

I klagomålets avsnitt II om justitieministernas roll behandlar Virolainen justitieministeriets behörighetsområde när det gäller lagberedning och dess funktion som central förvaltningsmyndighet för domstolarna. I samma avsnitt tar han också upp yttrandefriheten som en grundläggande rättighet och de begränsningar i yttrandefriheten som hänger samman med justitieministernas position.

I avsnitt V presenterar Virolainen inalles nio yttranden som justitieminister Johannes Koskinen gjort i offentligheten, av vilka en betydande del har gällt mål som i det skedet ännu var anhängiga vid någon domstol. Enligt Virolainen visar exemplen att justitieminister Koskinen under många år (1999–2004) upprepade gånger har lagt sig i domstolarnas avgöranden och förfaranden i enskilda mål.

I klagomålets avsnitt VI har Jyrki Virolainen samlat olika ställningstaganden som andra gjort med anledning av justitieminister Johannes Koskinens yttranden.

I avsnitt VII hänvisar Virolainen till en anmärkning som FN:s kommitté för mänskliga rättigheter gav Finland i oktober 2004 med anledning av att finländska riksdagsledamöter och ministrar

i enskilda fall hade ingripit i rättsväsendets verksamhet.

I avsnitt VIII refererar Virolainen justitieminister Johannes Koskinens kommentarer till vad som skrivits om hans agerande samt för fram sina egna argument med anledning av de synpunkter som Koskinen anför.

Professor Jyrki Virolainen sände ytterligare en 8.11.2007 daterad tilläggskrivelse där han hänvisar till den dom som Helsingfors tingsrätt gav samma dag i den s.k. Rusi-rättegången. I domen tilldömdes kåranden skadestånd på grund av att uppgifter hade läckt ut under förundersökningen och dessutom på den grunden att tingsrätten kommit fram till att den dåvarande justitieministerns offentliga yttrande 12.6.2003 innebar ett brott mot den explicita oskuldspresumtionen enligt europeiska människorättskonventionen, som även anses ingå i de grundläggande principerna för en rättvis rättegång enligt grundlagens 21 §.

Utredning

Justitieminister Johannes Koskinen gav en 8.6.2005 daterad utredning med anledning av Jyrki Virolainens klagomål. I utredningen anser Koskinen att han varken i de fall som nämns i klagomålet eller i andra fall har ingripit i en enskild rättegång som varit anhängig vid domstol eller i en domstols avgörande eller förfarande. Justitieminister Koskinen uppgav att han endast tagit ställning till vissa rättsliga frågeställningar som aktualiserats i samband med domstolsavgöranden. Justitieministern ansåg inte att han genom sitt förfarande hade äventyrat domstolarnas oberoende.

Bemötande

I ett 12.8.2005 daterade bemötande med anledning av justitieminister Johannes Koskinens utredning anser Jyrki Virolainen bland annat att jus-

titiminister Koskinens gränsdragning mellan att å ena sidan försöka påverka avgöranden och å andra enbart uttrycka en ståndpunkt inte är övertygande. Justitieministerns ståndpunkt i ett specifikt domstolsavgörande är, eller kan åtminstone lätt anses vara, ett försök att påverka domstolens framtida avgöranden i likartade ärenden.

Justitieministerns yttrande med anledning av bemötandet

Justitieminister Johannes Koskinen gav ytterligare ett 15.8.2005 daterat yttrande med anledning av Jyrki Virolainens bemötande.

Avgörande

De rättsliga grunderna för domstolarnas oberoende

Den centrala frågeställningen i klagomålet är gränserna för handlingsmöjligheterna och handlingsfriheten för enskilda medlemmar av statsmaktens högsta organ som i enlighet med grundlagen sköter bestämda uppgifter i relation till statsmaktens fördelning enligt 3 § i grundlagen. Mer specifikt är det fråga om hur ett förfarande av en enskild medlem av statsrådet, som utövar den högsta statsmakten med stöd av 3 § 2 mom. i grundlagen, rent allmänt relaterar till de domstolar som utövar den dömande makten i enlighet med 3 § 3 mom. i grundlagen. Detta gäller också en statsrådsmedlems förfarande i förhållande till en enskild domstol och de mål som domstolen behandlar. Av bilagorna till klagomålet framgår närmare vilka enskilda fall som här avses.

Vår grundlag omfattar den klassiska tredelningen av makten i lagstiftande makt, regeringsmakt och dömande makt. I grundlagens 3 § 2 mom. konstateras att regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet. Enligt

grundlagens 3 § 3 mom. utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I respektive kapitel i grundlagen ingår närmare bestämmelser om grunderna för de högsta statsorganens behörighet och deras grundläggande uppgifter.

Kärnfrågan vid avgörande och prövning av Jyrki Virolainens klagomål gäller gränserna för en enskild minister, dvs. en medlem av statsrådet som utövar den högsta regeringsmakten, i förhållande till de oberoende domstolarna och utövan- det av den dömande makten. Passusen i grundla- gens 3 § 3 mom. om domstolarnas oberoende har inte tagits in i lagen enbart som en symbol för all- männa konstitutionella principer, utan kravet på att domstolsverksamheten och särskilt domstolar- nas rättskipning ska vara oberoende i förhållandet till statsmaktens övriga beslutsfattande och verk- samhet är juridiskt betydelsefull och har ett kon- kret innehåll.

Doktrinen om domstolarnas oberoende och det uttryckliga lagstadgandet om saken tillkom ur- sprungligen som ett skydd mot godtyckligt ingri- pande i domsmakten. Kravet att domstolarna och rättskipningen skulle vara oberoende var en reak- tion mot regentens obegränsade envælde. Ur histo- riskt perspektiv har det varit fråga om att de organ som utövar den högsta statsmakten, och organens medlemmar, inte genom sina föreskrifter eller sitt agerande ska kunna påverka domstolarnas obero- ende på ett sätt som har relevans för domstolarnas avgöranden eller för deras möjligheter att helt ut- an sidoinfluenser pröva och bestämma vad som i en enskild rättssak ska anses sant och riktigt och avgöra ärendena i enlighet med lag.

Också från vår egen tid kan man i europeis- ka människorättsdomstolens praxis finna avgö- randen som gäller domstolars oberoende. Det har rört sig om klara och direkta påtrycknings- eller andra konkreta påverkningsförsök från ett lands

statschef eller organ som utövar den högsta re- geringsmakten eller av medlemmar av sådana or- gan. Åtgärderna har riktats mot en domstol eller gällt slutresultatet i ett anhängigt rättegångsären- de. I det aktuella klagomålet är det inte fråga om ett motsvarande förfarande i de fall som klagomå- let lyfter fram och det hade det inte heller kunnat vara med beaktande av de stabila samhällsförhål- landena i Finland och vårt utvecklade och stabila rätts- och samhällssystem. Människorättsdomsto- lens avgöranden, som visserligen har gällt dom- stolarnas oberoende men berört länder som med hänsyn till samhällssituationen och rättsväsendets stabilitet och deras status som rättsstat på ett vä- sentligt sätt skiljer sig från den fas som Finland befinner sig i, har därför inte haft någon direkt el- ler konkret betydelse för den rättsliga prövningen och avgörandet av detta klagomålsärende.

Principen om domstolarnas oberoende

Domstolarnas och i synnerhet deras rättskipnings- verksamhets oberoende är baserat på grundlagens 3 § 3 mom. och skyddar till en viss gräns domsto- larna från obehörigt ingripande särskilt från deras sida som utövar regeringsmakten och den verk- ställande makten.

Ett domstolsväsende som är baserat på lag- stiftning som tillkommit i vederbörlig ordning och de domstolar som inom ramen för domstols- väsendet sköter rättskipningen är organiserade på ett sådant sätt att de, när det gäller strukturer- na, har alla förutsättningar att utöva den döman- de makten på ett sätt som uppfyller de grundläg- gande krav som ställs på en rättsstat. Vid sidan av domstolsväsendets struktur är det också frå- ga om domstolarnas beständighet och domarnas, som utövar den dömande makten, rätt att kvar- stå i tjänsten. För en oberoende rättskipning för- utsätts det i praktiken att domstolsväsendet har tillräckliga och stabila ekonomiska och funktio-

nella möjligheter att uppfylla de krav som lagen ställer.

Domstolarnas oberoende kommer inte bara till synes i domstolsväsendets och enskilda domstolars struktur och verksamhetsförutsättningar utan också i att domstolarnas medlemmar och alla parter i rättegångsärendena, och i vidare bemärkelse hela samhället, litar på att inga utomstående aktörer kan påverka rättegångens förlopp eller det rättsliga avgörandet. Enligt regeringens proposition om grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 76) är det i sista hand nödvändigt att säkerställa domstolarnas oberoende uttryckligen för att garantera den enskilda individens rättssäkerhet.

Kraven på domstolsväsendets struktur, domarnas rättsliga ställning och domstolarnas verksamhet har samband med de garantier för en rättvis rättegång som i såväl grundlagens 21 § som i europeiska människorättskonventionens artikel 6 tillförsäkras alla som en grundläggande och mänsklig rättighet.

Bedömning av justitieminister Johannes Koskinens förfarande med avseende på laglighetskontrollen

Allmänna synpunkter på intervjuyttranden om rätts- väsendet och domstolarna

I justitiekanslerns avgörande inom ramen för laglighetskontrollen av en tjänstemans eller statsrådsmedlems förfarande och verksamhet är det fråga om rättslig bedömning av ett förfarande eller en verksamhet som påtalats i ett klagomål och om agerandets eventuella klandervärdhet med hänsyn till de krav som följer av tjänsteplikten och tjänsteställningen. I föreliggande klagomål är det inte fråga om en juridisk bedömning av justitieministerns förfarande utifrån primärt material som uppkommit i samband med ministerns tjänste-

ligganden eller enskilda ämbetsåtgärder. Materialet i klagomålsärendet består av yttranden i intervjuer och artiklar som publicerats i offentliga medier. Innan man gör en juridisk bedömning av situationen finns det därför skäl att fästa avseende bland annat vid de sammanhang där yttrandena har framförts och på vilket sätt de har tillkommit. Vid bedömningen av yttrandenas betydelse är det skäl att förhålla sig reserverat till ett material som är baserat på tidningsintervjuer och artiklar och som därmed är sekundärt till sin natur.

Virolainen har som bilaga till sitt klagomål sammanställt inalles 33 yttranden som justitieminister Johannes Koskinen gjort i offentliga medier under perioden 9.7.2001–28.8.2004 eller artiklar eller skrivelser som innehållit ställningstaganden till dessa yttranden och som skrivits antingen av tidningsredaktioner eller läsare. Alla eller nästan alla uttalanden har enligt utredningen kommit till så att en reporter utan förhandsanmälan har kontaktat justitieministern och frågat om hans ståndpunkt till något aktuellt rättegångsärende som väckt allmänt intresse. I vissa fall har reportern ställt frågor om justitieministerns uppfattning om intresset av att överklaga ett avgörande. I vissa tidningsartiklar har man i samma sammanhang som ministerns uttalanden även publicerat intervjuer med andra eller också har ministerns uttalande varit en del av en mera omfattande tidningsartikel som skrivits av tidningsredaktionen. Kärnan i Virolainens klagomål är inte det detaljerade innehållet i justitieministerns yttranden eller konsekvenserna av ställningstagandena, utan det handlar om vilket förfarande och omdöme man kan kräva av en statsrådsmedlem, i detta fall uttryckligen av justitieministern, när det gäller yttranden om domstolar och deras rättskipningsverksamhet. Vid bedömningen av om ministerns förfarande eventuellt varit klandervärt måste de ovan nämnda omständigheterna emellertid beaktas. Med av-

seende på laglighetskontrollen skulle ministerns egna skrivelser, på förhand avtalade intervjuer vilkas innehåll ministern hade kunnat granska före publiceringen och över huvud taget artiklar och intervjuer där intervjuobjektet haft realistiska möjligheter att påverka den publicerade texten, bedömas på ett annat sätt från laglighetskontrollens synpunkt. Enligt min uppfattning är justitieminister Johannes Koskinens påpekande i bemötandet relevant när han hävdar att bilagematerialet inte innehåller ett enda exempel där ministern på förhand hade haft möjlighet att påverka textens innehåll.

Det har ansetts vara en allmän princip att en tjänsteman inte, åtminstone inte under pågående rättegång, framför polemiska, kritiska eller rentav dömande offentliga ställningstaganden om en behörig myndighet eller tjänsteman inom samma förvaltningsområde, i ärenden som inte hänför sig till tjänstemannens egna tjänsteåligganden.

Enligt 2 § i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen om ärendena mellan dem genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 14 § i reglementet för statsrådet hör till justitieministeriets ansvarsområde bland annat lagberedning inom privaträttens samt straff- och processrättens område. Dessutom hör domstolsväsendet till ministeriets ansvarsområde. Enligt 1 § i statsrådets förordning om justitieministeriet hör bland annat domstolarna, rättegångsförfarandet och den judiciella indelningen till justitieministeriets uppgifter. De domstolar som nämns i förordningens 2 § hör till justitieministeriets behörighetsområde.

Enligt bestämmelserna om justitieministeriets behörighetsområde och uppgifter svarar ministeriet för ett flertal administrativa och lagstiftningsrelaterade ärenden som har ett direkt eller indirekt samband med domstolarna och dessas rättskipningsverksamhet. Först och främst bör

nämnas ministeriets uppgifter vid beredningen av och framställningar till republikens president i samband med domarutnämningar, även om den i lag reglerade domarutnämningssnämnden spelar en central roll i beredningen av tjänsteutnämningsärenden. En annan omfattande och betydande administrativ uppgift är ansvaret för domstolarnas ekonomiska och funktionella resurser särskilt i anslutning till behandlingen av statsbudgeten. En tredje materiell anknytningspunkt är justitieministeriets uppgifter vid beredning av lagstiftning om domstolsförfarandet samt den privaträttsliga, straffrättsliga och förvaltningsrättsliga lagstiftning som ska tillämpas i domstolarna.

I de intervjuyttranden av justitieministern som bifogats klagoskrivelsen eller i andra motsvarande offentliga yttranden finns inga påvisbara försök att påverka domstolsförfaranden eller domstolars slutliga avgöranden i enskilda rättegångsändena. Det kan inte heller ses som en reell risk att någon i de berörda domstolarna har upplevt ministerns yttranden och uttalanden som faktiska försök att påverka oberoende domstolars rättskipning. Men frågan bör ändå bedömas ur ett bredare och mera allmänt perspektiv än en enskild rättegång. Med hänsyn till detta kan det ses som problematiskt att en statsrådsmedlem och i all synnerhet justitieministern, vars behörighetsområde omfattar domstolsväsendet och till väsentliga delar även beredningen av den lagstiftning som tillämpas i domstolarna, i offentligheten tar ställning i rättegångsändena som är anhängiga vid en domstol. Även om intervjuyttrandena inte berör ärenden som beretts vid ministeriet under tjänsteansvar utan endast är uttalanden, bedömningar eller ställningstaganden som ministern i eget namn gjort i offentligheten, föreligger det en principiell fara för att de som följer medierna kan få den uppfattningen att det i något avseende handlar om justitieministeriets officiella ställningstaganden

eller linjedragning i det ärende som behandlas i intervjun.

Justitieminister Koskinen har som skäl till sitt förfarande anfört att det å ena sidan varit frågan om att utnyttja yttrandefriheten och å andra sidan om att framföra rättspolitiska synpunkter i frågor som i samband med en enskild rättegång förefaller ha skapat behov av en mera omfattande rättslig analys och bedömning av frågan om en eventuell översyn av lagstiftningen.

När det gäller frågan om yttrandefriheten konstaterar jag att enligt grundlagens 12 § tillförsäkras envar yttrandefrihet som en grundläggande rättighet och att yttrandefriheten i första hand är en politisk grundläggande rättighet (RP 309/1993 rd och GrUU 19/1998 rd). I denna bemärkelse utgör yttrandefriheten ett starkt skydd för alla former av kommunikation, särskilt i anknytning till politisk verksamhet. Fri politisk kommunikation innebär att var och en har rätt att kritisera verksamhet och beslut av regeringen, domstolarna och andra myndigheter som utövar offentlig makt. Yttrandefriheten innefattar också rätt för personer med politiskt och samhälleligt ansvarsfulla uppdrag att framföra sin egen uppfattning om beslut och grunderna för besluten och att även på andra sätt delta i samhällsdebatten.

Bedömningen av justitieministernas intervjuyttranden måste ske med hänsyn till hur yttrandefriheten relaterar till de krav som dennes uppgifter ställer. I de fall som nämns i klagomålet har det inte varit fråga om justitieministeriets beslut eller om beslut som ministeriet på annat sätt ansvarat för utan om beslut av domstolar som utövar oberoende dömande makt i enlighet med grundlagens 3 § 3 mom. Självklart ska även sådana beslut kunna bedömas och kritiseras men i detta fall är det fråga om vilka gränser justitieministernas ställning och uppgifter ställer i förhållande till samhällsorgan som utövar oberoende dömande makt och till beslutsfattande som ingår i denna

makt. Ställningen som medlem av statsrådet som utövar den högsta regeringsmakten, och i synnerhet som minister för ett visst verksamhetsområde, ställer rättsligt motiverade och godtagbara gränser för ministernas yttrandefrihet till den del som yttrandefriheten gäller enligt grundlagen oberoende domstolar och deras rättskipningsverksamhet.

Intervjuyttrandena hade inget samband med justitieministernas ämbetsåtgärder. Men de offentliga medierna hade bett om intervjuer och Koskinen hade gjort uttalandena uttryckligen i sin egenskap av justitieminister och inte i egenskap av enskild medborgare eller jurist.

I praktiken har det förekommit situationer där en enskild rättegång har skapat ett allmänna behov av rättspolitisk diskussion eller, bland dem som berörts av frågorna inom ramen för sitt tjänsteansvar, ett behov av att bedöma om det finns anledning att revidera den lagstiftning som rättegången aktualiserar. Det är emellertid svårt att se i vilket läge en representant för den myndighet som ansvarar för lagstiftningen på det aktuella området skulle ha ett akut behov att starta eller i större utsträckning delta i en debatt om behovet av ny lagstiftning eller någon annan rättspolitisk debatt i ett ärende som just då är anhängigt i domstol. För det första måste man beakta domstolens rätt till arbetsro. För det andra är det fråga om att ett offentligt uttalande exempelvis om behovet av eller "önskemål om" ändringssökande, bland dem som följer offentliga media kan väcka motiverade misstankar mot den domstols arbete som avgjort ärendet i första instans. För det tredje är rättsliga bedömningar av rättskipningen eller lagstiftningssituationen förtida i det skedet, eftersom ett rättegångsärende är avgjort först när avgörandet är slutligt och har vunnit laga kraft. Om en högre domstol till följd av överklagande ändrar den lägre domstolens dom är det ett tecken på att besvärssystemet fungerar. Självklart är det möjligt att från yrkes-

mässig synpunkt anse att den lägre domstolens dom är så bristfällig i rättsligt hänseende att det finns fog för en bedömning enligt vilken beslutet kommer att ändras i högre instans. Behovet av överklagande bör ändå göras av dem som i varje enskild rättegång enligt vår rättsordning är behövriga att pröva denna fråga.

Intervjuyttrandena med hänsyn till de domstolar som avgjort rättegångsärendena och parterna i målen

I bilagematerialet till Virolainens klagomål finns vissa uttalanden om rättegångar som har fått mycket stor publicitet. Bland målen inom privaträttens område kan exempelvis nämnas ett vårdnadsärende där en i Finland bosatt moder hade tagit sina barn med sig från USA, där barnens far bodde. Av intervjuyttrandena framgår det att justitieministern i detta enskilda mål uttryckligen understrukt vikten av principen att barnen ska höras i vårdnadstvister. Utifrån tidningskrivarierna kunde man få en sådan enligt utredningen felaktig uppfattning att ministern hade tagit ställning till vårdnadsfrågan, som uppenbarligen inte över huvud taget var föremål för behandling i finländska domstolar, eller att han genom att understryka vikten av principen att barnen hörs skulle ha antytt att också beslutet bör fattas i enlighet med barnens önskemål. Den tidningsartikel som jag här syftar på föranledde även en rättelse som publicerades på justitieministeriets webbplats.

Bland de brottmålsärenden som ingår i bilagematerialet till klagomålet kan nämnas ärenden som gällde två livsbrott, där man i den offentliga debatten särskilt dryftade frågan om brottsrubriceringen, dvs. om gärningarna skulle betraktas som dråp eller mord. Det ena av dessa brottmål var ett livsbrott som väckte mycket stort intresse i hela landet och där bägge parter, alltså både gärningsmannen och offret, var unga skolelever.

De uttalanden som justitieministern, eller vem som helst som innehar ett betydande offentligt uppdrag, har gett om den nämnda privaträttsliga rättegången och i synnerhet om den sistnämnda brottmålsrättegången, har varit problematiska. När man uttalar sig för media är det alltid skäl att beakta också den omständigheten att det man vill säga kan ges betoningar som man inte har avsett. Också själva intervjusituationen kan vara ägnad att öka risken för felaktiga betoningar och tolkningsmöjligheter.

Det är vidare skäl att beakta att ett allmänt accepterat förfaringsätt i det samhälleliga beslutsfattandet är att också beslutsfattaren som noggrannare har satt sig in i faktamaterialet och den rättsliga bedömningen, får delta i debatten eller ge sin egen syn på saken. När det gäller rättegångsärenden kan detta förfarande inte förverkligas fullt ut eftersom domstolen som avgjort ett rättegångsärende inte har möjlighet att delta i debatten om eller kritiken av sitt eget arbete, och har synnerligen begränsade möjligheter att rätta till sakfel som förekommer i debatten.

Särskilt känsliga är rättegångar som involverar enskilda medborgare och i synnerhet barn och unga, och därför är frågan om offentliga ställningstaganden i sådana ärenden mycket känslig. Omständigheterna är både tunga och svåra för alla parter i rättegången. I offentligheten framförda uttalanden och även yrkesmässiga bedömningar i samband med sådana rättegångar kan oberoende av innehållet i uttalandena uppröra dem som har del i målet och åsamka dem extra lidande.

Virolainens tilläggskrivelse 8.11.2007

I sin tilläggskrivelse ber Virolainen justitiekanslern undersöka justitieminister Koskinens förfarande när han 12.6.2003 i strid med oskuldspresumtionen kommenterade en brottsundersökning

som gällde Alpo Rusi, efter att statsåklagaren fattat beslut om att inte väcka åtal.

Med anledning av Virolainens tilläggsskrivelse konstaterar jag att justitieminister Koskinens i skrivelsen nämnda förfarande har varit föremål för bedömning i en rättegång vid Helsingfors tingsrätt som Rusi anhängiggjorde. Eftersom tingsrättens beslut överklagats till Helsingfors hovrätt undersöks ärendet för närvarande av hovrätten. Ärendet föranleder sålunda till denna del inget ingripande från justitiekanslerns sida.

Sammanfattning och åtgärder

När man framför offentliga ställningstaganden om rättskipning är det skäl att beakta två i en demokratisk rättsstat viktiga principer, nämligen domstolarnas oberoende och yttrandefriheten. Dessa båda principer kan inte placeras i en allmängiltig och absolut prioritetsordning utan de måste vägas mot varandra i den aktuella situationen.

Domstolarnas oberoende är en del av rättsstatens grundstruktur, en av dess viktigaste stöttepelare och en av de viktigaste garantierna mot godtycklig maktutövning. Principen verifieras i vår grundlag och i de internationella människorättskonventionerna. Det är viktigt att oberoendet förverkligas också i praktiken och att tilltron till att domsmakten utövas oberoende av obehörig påverkan inte rubbas. Denna tilltro kan undergrävas av misstankar om att andra höga statsorgan försöker ingripa i domstolarnas verksamhet.

Å andra sidan kräver den rättspolitiska och över huvud taget den samhällseliga diskussionen att även domstolarnas verksamhet och utövandet av domsmakten kan bedömas och vid behov kritiseras. Rätten att delta i denna diskussion kan givetvis inte förvägras politiker, höga tjänstemän eller ministrar. Men faktum är att ju mer inflytelserik den är som uttalar sig, desto lättare är det att uppfatta uttalandet som ett försök att på-

verka domstolarnas oberoende. Det är viktigt att fästa avseende vid den roll den som uttrycker sin ståndpunkt har och vilka påverkningsmöjligheter han eller hon har. En vetenskapsman är i detta avseende i en annan situation än en statsrådsmedlem, som har de påverkningsmöjligheter som enligt lagen hör till denna roll. En ståndpunkt som är helt motiverad från juridisk synpunkt kan i offentligheten få en icke-önskvärd konsekvens om den som framför ståndpunkten är justitieminister. Ställningstagandets allmängiltighet, innehåll och objekt är också av stor betydelse. Ju lättare det är att sammankoppla ett konkret ställningstagande med en enskild rättegång desto känsligare är constellationen när det blir fråga om motiverade misstankar. Särskilt illa är det om ställningstagandet gäller en rättegång som är anhängig.

I en situation där domstolens oberoende de facto befinner sig på kollisionkurs med yttrandefriheten kan man försvara synpunkten att den förnämnda principens relativa tyngd ökar när det är fråga om offentliga uttalanden av en person i justitieministerns eller en statsrådsmedlems ställning och uttalandet gäller utövande av domsmakt i ett enskilt fall. I en sådan situation finns det en risk för att domstolens oberoende äventyras på ett sätt som kan få långtgående konsekvenser. Den konkreta slutsatsen är att det rättsligt kan motiveras att justitieministern framför ställningstaganden av detta slag med särskild försiktighet och noga övertänkt återhållsamhet, för att undvika missuppfattningar och för att det inte ska uppkomma någon som helst anledning att misstänka att en domstols oberoende äventyras.

Utifrån det material som har stått till mitt förfogande kan det inte påvisas att justitieminister Koskinen med sina offentliga ställningstaganden haft för avsikt att på ett obehörigt sätt ingripa i utövandet av domsmakt.

I det tidningsmaterial som ingår i Virolainens klagomål finns vissa ställningstaganden som sägs

härstamma från justitieminister Koskinen och som i den form de framläggs i materialet kunde betraktas som juridiskt problematiska med hänsyn till domstolarnas oberoende. Vid bedömningen av dem har jag emellertid beaktat det som Koskinen framför i sin utredning och jag konstaterar därför att det eventuellt inte med artiklarna som "andrahandskällor" är möjligt att utkristallisera det exakta innehållet i Koskinens uttalanden. Också med denna reservation är det ändå uppenbart

att Koskinens uttalanden har bidragit till att skapa en situation där det funnits skäl att misstänka att ställningstagandena kunnat tolkas som försök att ingripa i domstolarnas verksamhet.

Det har inte kunnat påvisas att Johannes Koskinen under den period som klagomålet avser i sin roll som justitieminister förfor lagstridigt när han gjorde de uttalanden som avses i skrivelsen. Jag delger emellertid Koskinen de synpunkter jag framfört i detta avgörande.

UTRIKESMINISTERNS TEXTMEDDELANDEN

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
svar 31.3.2008 med anledning av
ett klagomål, dnr OKV/350/1/2008

I Er 12.3.2008 daterade skrivelse till justitiekanslern hänvisar Ni till uppgifter i offentliga medier om textmeddelanden som skulle ha sänts av utrikesminister Ilkka Kanerva. I skrivelsen anför Ni att det finns skäl att misstänka att utrikesminister Ilkka Kanerva har missbrukat sin tjänsteställning och sin tjänstetelefon samt ljugit i offentligheten.

Med hänvisning till det som Ni anför i skrivelsen är Ni av den uppfattning att utrikesministern inte längre kan anses vara känd för redbarhet och skicklighet på det sätt som avses i grundlagens 60 §. Ni ber justitiekanslern utreda om utrikesministerns förfarande i den så kallade sms-härvan har varit lagstridigt eller felaktigt.

I Er kompletterade skrivelse som inkom till justitiekanslersämbetet måndagen 17.3.2008 hänvisar Ni till 60 § i grundlagen och dessutom till en bestämmelse i 24 kap. 1 § 2 punkten i strafflagen om hemfridsbrott, till bestämmelser om sexuella trakasserier och till en bestämmelse i 14 § 2 mom. i statstjänstemannalagen om hur en tjänsteman ska uppträda.

I Er kompletterande skrivelse ingår mer detaljerade hänvisningar till vad olika personer har sagt om den aktuella frågan i intervjuer i medier.

Med anledning av Er skrivelse konstaterar jag följande som mitt svar.

Enligt 108 § i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslerns laglighetskontroll i fråga om statsrådet, dess enskilda medlemmar och republikens president likasom även andra myndigheter och tjänstemän gäller således deras tjänsteutövning.

Utöver Er skrivelse har också ett antal andra skrivelser i detta ärende inkommit till justitiekanslern eller överförts från riksdagens justitieombudsmans kansli. Med anledning av skrivelserna meddelar jag att det, som en avgränsning av de uppgifter och den behörighet som justitiekanslern har enligt grundlagen, inte ingår i justitiekanslerns laglighetskontroll att bedöma det etiska eller moraliska i en persons handlande, även om denne i fråga om sina ämbetsåtgärder kan vara föremål för justitiekanslerns laglighetskontroll.

I klagomålen i detta ärende har även lyfts fram frågan om ministerns politiska trovärdighet och det förtroende han åtnjuter. Till denna del konstaterar jag som övervakare av lagligheten i statsrådets och andra myndigheters ämbetsåtgärder att det inte ingår i min behörighet att bedöma sådana frågor. Det är närmast de politiska beslutsorgan som har varit med om att besluta om regeringens sammansättning som ska bedöma frågan ur ett politiskt perspektiv. Från juridisk synpunkt är det dessutom motiverat att i detta sammanhang hänvisa till grundlagens 60 § 2 mom. enligt vilket ministrarna svarar för sina ämbetsåtgärder inför riksdagen. Bestämmelsen täcker inte bara en ministers juridiska ansvar för sina ämbetsåtgärder utan ock-

så ministerns politiska ansvar inför riksdagen. Det är riksdagen som beslutar om en ministers politiska förtroende.

När det gäller användningen av tjänstemobilien meddelar jag att de riksdagsledamöter som är medlemmar av statsrådet har rätt att använda en mobiltelefon som riksdagen ställer till deras förfogande. Det finns särskilda bestämmelser om beskattningen av en förmån som innebär rätt till privat bruk av en mobiltelefon. I övrigt är det fråga om interna anvisningar som den som äger mobiltelefonen och den som ingår ett anslutningsavtal om användningen av den, det vill säga i detta fall riksdagen, eventuellt har gett användarna. Det är denna instans som ska övervaka att anvisningarna följs.

När det gäller det uppträdande som i 14 § i statstjänstemannalagen krävs av en tjänsteman hänvisar jag till 1 § i samma lag. Enligt denna paragraf föreskrivs i statstjänstemannalagen om tjänsteförhållandet till staten. Ett tjänsteförhållande är ett offentligrättsligt anställningsförhållande där staten är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet. Bestämmelserna om tillämpningsområde är till denna del desamma i den nuvarande som i den tidigare statstjänstemannalagen (755/1986). I detaljmotiveringen till 2 § i den tidigare lagen (RP 238/1984) sågs uttryckligen att lagen inte tillämpas på bl.a. riksdagsmän och medlemmar av statsrådet. Bestämmelsen i statstjänstemannalagen är således inte relevant vid en juridisk bedömning av ärendet.

Till den del Ni har hänvisat till vissa bestämmelser i strafflagen meddelar jag att det är polismyndigheterna som ska göra en eventuell brottsutredning. En målsägande i ett brottmål kan få saken undersökt av polisen genom att göra en polisanmälan.

I Er skrivelse hänvisar ni också till en bestämmelse i 60 § 1 mom. i grundlagen som gäller de allmänna krav som ställs på medlemmar av stats-

rådet. Enligt momentet ska ministrarna vara kända för redbarhet och skicklighet. Till denna del hänvisar jag bland annat till mina klagomålsavgöranden på vissa klagomål i samband med att den sittande regeringen bildades. Jag konstaterade bland annat följande:

Enligt 60 § i grundlagen ska ministrarna vara för redbarhet och skicklighet kända finska medborgare. Dessa behörighetskrav för ministrar härör ända från den regeringsform som föregick grundlagen. I förarbetena till grundlagen konstateras att de är ett flexibelt uttryck som ska uppfattas som ett formellt om än mycket generellt behörighetsvillkor för ministeruppgiften och som således ska beaktas på vederbörligt sätt vid val av statsminister och utnämning av ministrar.

Det allmänna behörighetsvillkor som gäller ministrars redbarhet är alltså av gammalt ursprung men det är fortfarande ett villkor som har ett rättsligt innehåll. Ett beteende som också har haft straffrättsliga påföljder för en person är givetvis av betydelse när personens redbarhet bedöms. Det krav på redbarhet som avses i grundlagen är emellertid ett vidare begrepp. När behörighetsvillkoret bedöms bör en ministers verksamhet beaktas i sin helhet.

Vid bedömningen av redbarheten hos en person som föreslås bli minister eller som utnämnts till minister är det inte heller fråga om en bedömning som en enskild person eller flera personer eller instanser gör. Det är, utöver bedömningen från de instanser som föreslår och väljer ministrar, fråga om en allmänt accepterad syn som till sitt innehåll kan uppfattas som riktigt i varje enskilt fall av ministerutnämning. Detta bredare synsätt återspeglas redan i ordalydelsen i grundlagens 60 §, enligt vilken ministrarna ska vara kända för redbarhet.

Kravet i 60 § i grundlagen, enligt vilket ”ministrarna ska vara för redbarhet och skicklighet kända”, ska dessutom ses som en helhet med an-

knytning till hela utnämningsprocessen. Det är fråga om ett välgrundat förtroende för att en minister sköter sina uppgifter på vederbörligt sätt.

Det ovan sagda gäller alltså den rättsliga aspekten i 60 § 1 mom. i grundlagen, särskilt vid utnämningen av ministrar. Samma kriterier gäller också vid bedömningen av de krav som ska ställas på en person som är minister. Under den tid en person är minister ska frågor om hans eller hennes behörighet bedömas i riksdagen i ett förfarande som avses i 60 § 2 mom. i grundlagen och som gäller det politiska förtroendet. I 64 § i grundlagen föreskrivs om de åtgärder som ska vidtas när en person inte längre har detta förtroende. I grundlagen finns det inte någon bestämmelse som

säger att justitiekanslern ska bedöma om en minister har förlorat sin behörighet eller inte. Justitiekanslern kan ta ställning till hur en minister har skött sitt uppdrag bara inom ramen för den uppgift att utöva laglighetskontroll som anges i 108 § 1 mom. och 112 § 1 mom. i grundlagen eller med anledning av uppgiften att ge utlåtanden i juridiska frågor enligt 108 § 2 mom. i grundlagen. I klagomålet har inte kommit fram något sådant som skulle föranleda att jag i egenskap av laglighetsövervakare på rättslig grund ingriper i ärendet som gäller minister Kanervas behörighet.

Med hänvisning till det som sagts ovan meddelar jag att Er skrivelse inte föranleder åtgärder från justitiekanslerns sida.

RÄTTSLIG BEDÖMNING AV EN MINISTERS FÖRFARANDE I ETT ÄRENDE OM VALBIDRAG

Justitiekansler Jaakko Jonkkas promemoria med en rättslig bedömning av minister Mauri Pekkarinens förfarande i ett ärende som gällde ett av Pekkarinen 2006 undertecknat beslut om att bevilja Suomi-Soffa Tehdas Oy investeringsstöd samt det valbidrag Pekkarinen 2007 fick i form av tavelköp från Suomi-Soffa SSF Oy, som hör till samma koncern som det ovan nämnda aktiebolaget 9.6.2008, dnr OKV/17/20/2008

Minister Pekkarinens besök hos justitiekanslersämbetet

Näringsminister Mauri Pekkarinen besökte justitiekanslersämbetet (JKÅ) morgonen 30.5.2008 för att informera justitiekanslern om följande ärende.

Pekkarinen uppgav att han först för en kort tid sedan hade insett att handels- och industriministeriet (HIM) eventuellt hösten 2006 hade beviljat samma koncern investeringsstöd som under valet några månader innan hade köpt tavlor av Pekkarinens valbidragsförening. Pekkarinen sade att han kontrollerat detta med tjänstemän på ministeriet, som berättat att Pekkarinen i egenskap av handels- och industriminister hade undertecknat stödbeslutet på föredragning i november 2006. Efter att Pekkarinen varseblivit detta berättade han genast om saken för statsministern och nu också för justitiekanslern. Pekkarinen intygade att han inte tidigare hade erinrat sig investeringsstödsbeslutet.

Justitiekanslern bad Pekkarinen inkomma med en skriftlig redogörelse. Justitiekanslern bad också de tjänstemän som behandlat investeringsstödsärendet i dåvarande HIM inkomma med en skriftlig redogörelse och dessutom de handlingar som gällde stödbeslutet.

Utredningarna

Industrirådet Heikki Vesa inlämnade personligen 2.6.2008 en utredning som undertecknats av honom själv och tjänstemän vid nuvarande arbets- och näringsministeriet (ANM), det vill säga understatssekreterare Kalle J. Korhonen och överinspektör Kari Alanko. Utredningen gällde beredningen av det ovan nämnda stödbeslutet och minister Pekkarinens andel i saken. Av utredningen framgår bland annat att en ansökan inkommit till Kajanalands näringscentral, beretts där och att näringscentralen gjort en framställning om att ett investeringsstöd om 842 490 euro skulle beviljas. Ärendet behandlades enligt vedertagen praxis vid HIM utan att Pekkarinen eller hans medarbetare deltog i beredningen. Ministern undertecknade beslutet 7.11.2006.

Minister Pekkarinens 30.5.2008 undertecknade skriftliga redogörelse inkom till justitiekanslersämbetet 3.6.2008.

Pekkarinen uppgav att han undertecknade stödbeslutet och många andra handlingar 7.11.2006 utan att föredraganden var närvarande. Pekkarinen kunde inte komma ihåg stödtagarens namn "uppenbarligen för att man på basis

av tjänstemannaberedningen av allt att döma vid en snabb genomgång kunde dra den slutsatsen att grunderna för beslutet var ostridiga”.

På samma sätt som vid tidigare val hade Pekkarinens stödförening Keski-Suomen Kehitystyö ry samlat in pengar för Pekkarinens valkampanj. Bidrag samlades in genom att man ordnade seminarier och sålde tavlor.

I januari-februari 2007 hade bl.a. Suomi-Soffa SSF Oy köpt tavlor av föreningen för inalles 5 000 euro. Pekkarinen uppgav att han hört talas om tavelköpet i slutet av februari. Enligt vad han uppgav hade han inte då något minne av det beslut om investeringsstöd som han hade undertecknat tre månader tidigare. Däremot erinrade han sig att han i slutet av 2006 gjort ett kort besök i företagets affär i Vanda.

I sin skriftliga utredning uppger Pekkarinen i överensstämmelse med vad han muntligt sade under sitt besök vid justitiekanslersämbetet att han först 23.5.2008 kom att tänka på att ett företag vid namn Suomi-Soffa hade varit aktuellt i samband med en investering för ett par år sedan. På det sätt som beskrivits ovan försäkrade han sig om saken med ministeriets tjänstemän. ”Jag hade helt enkelt och ända från början glömt bort det stödbeslut jag fattat”.

Pekkarinen berättade att han i maj 2008 kontaktat justitieministeriet för att ta reda på om det var nödvändigt att specifikt redovisa tavelköpet, som översteg 1 700 euro. Från ministeriets sida meddelade man att någon entydig skyldighet till detta inte förelåg. Pekkarinen bestämde sig ändå för att 27.5.2008 uppges tavelköpet.

Bedömning

Följande lagrum i grundlagen är tillämpliga när det gäller justitiekanslerns behörighet i denna typ av ärenden:

Enligt 108 § i grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Skyldigheten att ge utlåtanden motiveras i lagens förarbete bl.a. på följande sätt: ”Det är fråga om synnerhet om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om riktig lagtolkning och att redan på förhand säkerställa att tilltänkta åtgärder är lagliga. (RP 1/1998 rd, s. 166)”. Självklart är det endast fråga om juridiska utlåtanden som gäller ämbetsåtgärder. I praktiken ber ministerierna och ministrarna om utlåtanden under fria former, rentav muntligt, men ibland också skriftligt under mer officiella former. Justitiekanslern ger utlåtanden antingen skriftligt eller muntligt, beroende på situationen.

Jag uppfattade saken så att Pekkarinen med tanke på eventuella egna slutsatser bad om ett rättsligt utlåtande om sitt förfarande i egenskap av minister. Men därutöver var justitiekanslern givetvis skyldig att bedöma frågan med avseende på laglighetskontrollen enligt 108 § 1 mom. i grundlagen för att avgöra om ministerns förfarande gav anledning till åtgärder.

Ministerns ämbetsåtgärd i detta fall gällde beslutet om investeringsstöd i november 2006. Varken av handlingarna eller den övriga utredningen framgår att något exceptionellt skulle ha inträffat och det finns därför inte någon anledning att misstänka lagstridighet.

Frågan om att ta emot valbidrag i egenskap av riksdagskandidat berör emellertid inte någon ämbetsåtgärd, inte ens om kandidaten samtidigt är minister, och den faller därför utanför justitiekanslerns behörighetsområde.

Men i detta fall uppstod det en speciell konstellation. Å ena sidan handlar det om ett beslut om in-

vesteringsstöd och å andra sidan om ett valbidrag som den som fattat stödbeslutet något senare fått från ett företag som hör till samma koncern. Helhetssituationen utgjorde en grund för justitiekanslern att rättsligt bedöma även mottagandet av valbidraget. Det var fråga om att pröva om det fanns ett rättsligt relevant samband mellan beslutet om investeringsstöd och mottagandet av valbidraget.

Förvaltningslagens jävsbestämmelse kunde inte bli aktuell eftersom beslutet om investeringsstöd hade fattats redan före tavelköpet och det inte av något framgick att valbidragsfrågan skulle ha varit aktuell när investeringsbeslutet bereddes och avgjordes. Ministern var alltså inte jävig att fatta stödbeslutet. Inte heller bestämmelserna i stats-tjänstemannalagen kunde bli tillämpliga eftersom denna lag inte gäller ministrar.

Därutöver skulle justitiekanslern pröva om ministrarnas förfarande uppfyllde rekvisitet för något tjänstebrott. Om det finns tillräckliga skäl att misstänka att en minister gjort sig skyldig till brott i samband med en ämbetsåtgärd ska justitiekanslern enligt grundlagens 115 § göra en anmälan till riksdagens grundlagsutskott (beträffande förfarandet i detta fall hänvisar jag till min artikel Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta, särsk. s. 78-81 i verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2006).

Fallet måste bedömas mot bakgrund av brottsrekvisitet för tagande av muta i 40 kap. 1 § i strafflagen och om mutförseelse i lagens 3 §. Det första lagrummet blir tillämpligt om "en tjänsteman för sin verksamhet i anställningen" bl.a. tar emot en sådan förmån som avses i bestämmelsen. Enligt det sistnämnda lagrummet är det straffbart att en tjänsteman "tar emot eller godtar en gåva eller någon annan förmån - - - så att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningen

opartiskhet". Även om lagrummen endast nämner tjänstemän ska de även tillämpas på ministrar.

Såväl bestämmelsen om tagande av muta som bestämmelsen om mutförseelse förutsätter uppsåt.

Efter att ha prövat ärendet kunde jag konstatera följande:

Ingenting i den utredning jag har haft till mitt förfogande tyder på att Pekkarinen skulle ha tagit emot en muta i form av tavelköp som ersättning för det investeringsstödsbeslut han tidigare hade fattat. Bestämmelsen i strafflagens 40 kap. 1 § kan därför inte tillämpas på fallet.

Däremot är det i princip tänkbart att mottagandet av valbidrag från ett företag som hörde till samma koncern och som ministern några månader innan genom sitt beslut hade beviljat ett betydande investeringsstöd kunde ha lett till en situation som "var ägnad att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet".

Men på basis av den utredning som har stått till mitt förfogande kan man inte påvisa att minister Pekkarinen medvetet handlat på ett sätt som uppfyller brottsrekvisitet för mutförseelse. Jag finner Pekkarinens beskrivning av situationen trovärdig. Jag har kommit till denna slutsats utifrån såväl den skriftliga utredningen som Pekkarinens muntliga redogörelse. Pekkarinens uppgift att han inte kunde erinra sig stödbeslutet stöds också indirekt av att han i invigningstalet i den ovan nämnda fabriken i augusti 2007 inte på något sätt lyfte fram sin egen insats. - Det finns därför inga rättsliga grunder för att misstänka att Pekkarinen har gjort sig skyldig till en sådan gärning som avses i strafflagens 40 kap 3 §.

Sammantaget har minister Pekkarinens här relaterade förfarande inte föranlett åtgärder av mig i egenskap av laglighetsövervakare. Jag underlättade minister Pekkarinen muntligen om detta 4.6.2008.

BESLUT I ETT ÄRENDE SOM GÄLLDE HANDLÄGGNINGEN AV VALBIDRAGSANMÄLNINGAR VID JUSTITIEMINISTERIET

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut
5.11.2008, dnr OKV/681/1/2008

Utgångspunkt för prövningen

Till justitiekanslersämbetet inkom Jyrki Virolainens 21.5.2008 och 28.5.2008 daterade skrivelser om justitieministeriets handläggning av anmälningar i enlighet med lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000, *valfinansieringslagen*).

Virolainen uppgav att anmälningar från ett flertal personer som i riksdagsvalet 2003 och 2007 hade blivit valda till riksdagsledamöter inte uppfyllde de krav valfinansieringslagen ställer. Virolainen uppgav vidare att justitieministeriet uppenbarligen inte just i något fall hade bett vederbörande komplettera bristfälliga anmälningar. Virolainen hänvisade till bestämmelsen i valfinansieringslagens 3 § om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Dessutom hänvisade han till lagens 4 § om justitieministeriet som mottagande myndighet och till lagens 5 § om justitieministeriets roll som den myndighet som kan upprätta ett register över uppgifterna i de anmälningarna som tillställts ministeriet. Enligt Virolainens uppfattning ingick det i justitieministeriets skyldigheter som mottagande och registrerande myndighet att övervaka att de anmälningar som tillställdes ministeriet innehöll de uppgifter som nämns i valfinansieringslagens 3 §. Vid behov borde justitieministeriet innan den registrering som nämns i 5 § gjordes ha sett till att bristfälliga anmälningar kompletterades.

Virolainen ansåg att justitieministeriet när det registrerade anmälningarna nästan undantagslöst gjorde det i den form de inkommit och utan att be om kompletteringar. Ministeriet hade därmed enligt Virolainen försummat sin plikt att som handläggande myndighet och bland annat handlat i strid med förvaltningslagen (434/2003), som skulle tillämpas som allmän lag i förvaltningsärenden. Enligt Virolainen hade justitieministeriets förfarande vid behandlingen av anmälningarna bidragit till att de krav som valfinansieringslagen ställer på anmälningar inte följts och därför hade valfinansieringslagens syfte, dvs. att öka öppenheten kring valfinansiering och klarlägga kandidaters eventuella bindningar, också till följd av justitieministeriets förfarande åsidosatts.

Besök hos justitieministeriet 26.5.2008

I mitt inspektionsprogram för 2008 ingick ett besök hos justitieministeriet. Eftersom det under våren uppstått en offentlig debatt om bristerna i valfinansieringsanmälningarna och om justitieministeriets roll vid behandlingen av anmälningarna, beslöt jag att i samband med mitt besök hos justitieministeriet 26.5.2008 sätta mig in i hur den del av ministeriet som ansvarade för val arbetade för att reda ut förfarandet vid behandlingen av anmälningar om valfinansiering.

I samband med besöket fördes det fram att eftersom myndigheten inte enligt motiveringen till valfinansieringslagen hade någon skyldighet eller ens rättighet att granska riktigheten av uppgifterna

i valfinansieringsanmälningarna, var ministeriets roll vid mottagandet av anmälningarna passiv. Endast om exempelvis underskrift saknades eller motsvarande formfel förekom bad man om korrigeringar. Enligt valdirektör Arto Jääskeläinen är lagens syfte att myndigheten ska registrera anmälningarna utan att granska deras innehåll. Jääskeläinen ansåg att myndigheten inte ens hade möjlighet att ställa frågor angående anmälningarnas innehåll. Jääskeläinen anförde att det i samband med beredningen av valfinansieringslagen hade framgått att avsikten uttryckligen varit att "följa valfinansieringen utan att koppla in myndighetsmaskineriet".

Frageställning

Den praxis som skapats kring handläggningen av valfinansieringsanmälningar väckte frågan om den passiva roll som myndigheten medvetet antagit låg i linje med de skyldigheter som lagstiftningen överlag ålägger myndighetsverksamhet och å andra sidan den tillämpliga speciallagens syfte och värderingar.

Den ovan nämnda passiviteten framgick dels under mitt besök på ministeriet, dels av de kommentarer som gjorts i offentligheten. Valdirektör Jääskeläinen hade föregående vår berättat om ministeriets verksamhetsprinciper i tidningen *Keskisuomalainen*, i en intervju som han gav 22.5.2007 efter det förra riksdagsvalet: "I allmänhet aktualiseras inte en anmälan på nytt om inte upplysta medborgare eller medier lyfter fram saken. Ministeriet nöjer sig med alla anmälningar som riksdagsledamöterna bara täcks lämna in. Vi befattar oss inte med anmälningarnas innehåll trots att vi kan lägga märke till att en anmälan i fråga om någon finansiär eventuellt borde ha gjorts annorlunda".

Med anledning av klagomålet och mina egna iakttagelser tillsände jag 3.6.2008 justitieministeriet en begäran om utredning och yttrande utifrån följande juridiska problemstruktur.

Syftet med valfinansieringslagen och dess värderingar

Syftet med valfinansieringslagen är uttryckligen enligt dess 1 § att öka öppenheten kring valfinansieringen och därigenom klargöra kandidaternas eventuella bindningar. I motiveringen till lagen sägs klart och tydligt följande om syftet: "Valfinansieringens offentlighet måste ses som nödvändig för utredande av de eventuella bindningar finansieringen förorsakar. När man offentliggör viktiga finansieringskällor kan medborgarna avgöra om det i enskilda fall uppstår klandervärda ekonomiska bindningar mellan den som blir vald till riksdagsledamot eller fullmäktig och den som finansierat kandidatens valkampanj." (RP 8/2000 rd, avsnitt 2.3.).

I motiveringen konstateras att propositionens mål är att öka öppenheten och "genom detta strävar man efter att öka det politiska systemets trovärdighet och därigenom röstningsaktiviteten" (RP 8/2000 rd, avsnitt 3.1.).

För att lagens syfte ska kunna nås måste frågan om valfinansiering preciseras. Detta framgår av lagens 3 § och understryks i motiveringen.

Den omständigheten att skyldigheten att lämna in anmälan inte har förenats med en straffrättslig sanktion innebär inte att det inte skulle vara fråga om en faktisk rättslig förpliktelse.

Myndighetens roll vid tillämpning av valfinansieringslagen

Beträffande mottagaren av anmälningarna stannade man i lagen för att anmälan ska tillställas justitieministeriet "som är landets högsta valmyndighet". Detta gäller dock inte kommunalval.

I lagen om valfinansiering finns inte närmare bestämmelser om myndighetens skyldighet och det är därför motiverat att utgå från att de ämbetsplikter som åvilar myndigheten kan bedömas uti-

från de allmänna grunder som gäller myndighetsverksamhet.

Med detta som utgångspunkt väcks frågan om den understruket passiva praxis som justitieministeriet följt vid handläggningen av anmälningarna förverkligar de syften som formulerats i motiveringen till valfinansieringslagen, dvs. öppenhet, offentlighet och specificering när det gäller finansieringskällor samt det primära syftet att öka tilltron till det politiska systemet.

Om lagtillämparen inte handlar i linje med de mål som varit utgångspunkten för stiftandet av en lag är den åtminstone skyldig att motivera sitt förfarande.

Jag fäster avseende vid att det mot bakgrunden av motiveringen till regeringens proposition har ansetts viktigt att de mål som uppställts för lagen förverkligas i praktiken: "En ökad öppenhet av kandidaternas valfinansiering förutsätter ett system där kandidaterna klart förpliktas att offentliggöra sin valfinansiering." Enligt motiveringen har man uttryckligen eftersträvat "ett klart och fungerande system genom vilket den öppenhet som eftersträvas kring valfinansieringen förverkligas." (RP 8/2000 rd, avsnitt 3.1). Denna formulering kan knappast uppfattas på något annat sätt än att systemet faktiskt är avsett att fungera på ett trovärdigt sätt som ökar öppenheten. Enligt min uppfattning gäller de krav som ställdes i samband med lagstiftningen åtminstone med någon tyngd även den lagtillämpande myndigheten och dess verksamhet.

Det att valfinansieringslagen saknar uttryckliga bestämmelser om den mottagande myndighetens skyldighet att övervaka att anmälningarna är lagenliga kan knappast leda till den slutsatsen att den tillämpande myndigheten inte också i detta avseende ska följa normala rättsliga principer för förvaltningen.

Man kan också fråga sig hur långtgående slutsatser det kan dras av att myndigheten enligt för-

arbetena till valfinansieringslagen inte skulle ha någon skyldighet eller rättighet att exempelvis granska riktigheten i de uppgifter som lämnas i anmälningarna. Denna tolkbara motivering torde knappast upphäva de ämbetsplikter som ålagts myndigheten (t.ex. i 22 § i förvaltningslagen).

I valfinansieringslagens motivering konstateras uttryckligen att myndigheten kan begära en ny anmälan om den inlämnade inte formellt motsvarar 3 § eller t.ex. är otydlig.

Beslutet att avstå från rättigheten och skyldigheten att granska anmälningarna har motiverats med två faktorer, nämligen att avsikten med lagen är 1) att kandidaterna bär det politiska ansvaret för anmälningarnas innehåll (alltså inte straffrättsligt ansvar) och 2) att eventuella konfliktsituationer i anslutning till valfinansiering inte ska behandlas av domstolar (RP 8/2000 rd, detaljmotiveringen till 5 §). Av detta kan dras slutsatsen att man har velat undvika att något forum skulle börja "sitta ting" till följd av att man granskat uppgifternas tillförlitlighet med straffrättsligt ansvar som påföljd.

Det är också motiverat att uppmärksamheten hur begreppet tillsyn används i motiveringen till valfinansieringslagen i ett annat sammanhang, dvs. när det gäller tillsynen över partistöd. Här konstateras justitieministeriet ha en betydande roll: I samband med en ändring av partilagen "fogades till lagen en bestämmelse om justitieministeriets rätt att granska partiernas och deras krets- och kringorganisationers bokföring och användning av medel" (RP 8/2000 rd, avsnitt 2.1 Tillsyn över partistöd). I juridiska sammanhang torde det vara fråga om tillsyn på den nivå som avses när man talar om granskning. Man kan fråga sig om man med begreppet "granskningsförbud" i motiveringen till valfinansieringslagen avsåg att justitieministeriet inte vid tillsynen av den lagen skulle få lika långtgående befogenheter som vid tillsynen över partistöd.

Granskning av riktigheten i lämnade uppgifter är en annan sak än att den myndighet som tar emot en handling kontrollerar ("granskar") om den erbjudna handlingen innehåller de uppgifter som lagen förutsätter samt vid behov uppmärksammar den som lämnar handlingen på eventuella brister. Behovet av ett sådant förfarande kan också motiveras med att anmälningsskyldighets innehåll inte är särskilt tydlig i lagen (vilket också grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande). Sak-kunnigmyndighetens styrande och rådgivande insats skulle därför vara juridiskt motiverad för att säkerställa att öppenheten förverkligas och systemet blir trovärdigt. Man kunde dessutom tänka sig att förfarandet skulle vara positivt med hänsyn även till anmälarens rättssäkerhet, ifall denne eventuellt är oklar över anmälningsskyldighets närmare innehåll.

I detta sammanhang kan det konstateras att det även i offentligheten framförts divergerande tolkningar av anmälningsskyldighetens innehåll. Det fåtal riksdagsledamöter som sedermera har kompletterat sina anmälningar har i medierna uttryckt bl.a. sin osäkerhet beträffande skyldigheten att precisera stöd som de fått från olika stödgrupper.

Det är inte uteslutet att den tillämpningspraxis som myndigheten har gått inför i fråga om valfinansieringslagen har påverkat själva anmälningsskyldigheten.

Mina frågor

För att undersöka Virolainens klagomål bad jag justitieministeriets kanslichef, till den del klagomålet innehåller kritik mot ministeriets verksamhet, inkomma med behövlig utredning samt själv yttra sig i ärendet.

Samtidigt ville jag ha svar på följande frågor som till vissa delar förblev obesvarade under mitt ovan nämnda besök hos ministeriet.

Vilket förfarande iaktas när anmälningar tas emot och handläggs och vilka uppgifter granskas? Hur har praxis uppstått och har förfarandet setts över under den tid lagen har varit i kraft?

Har man vid ministeriet innan den debatt som nu uppstått noterat eller ens kommit att tänka på att det hade funnits behov att efterfråga närmare preciseringar i anmälningarna t.ex. så att stödbelopp som inbetalats av stödföreningar eller motsvarande skulle ha specificerats?

Hurudana anvisningar har man gett de anmälningsskyldiga? Har man i ministeriet (före den offentliga debatten) funderat på om anmälningsskyldigheten är tillräckligt informativ och klar eller om det finns behov att justera eller förbättra anvisningarna? Har det under den tid lagen varit i kraft från något håll framförts att ministeriet borde ge närmare allmänna anvisningar eller råd om anmälningarnas innehåll i det skede då anmälningarna tas emot?

Med hänvisning till det jag anför ovan bad jag att man i utredningen och yttrandet skulle fästa särskilt avseende vid de juridiska grunderna för praxis vid handläggning av anmälningarna.

Justitieministeriets utredning

Justitieministeriet gav en 17.6.2008 daterad utredning. I den konstateras bland annat följande:

Myndighetens uppgifter och befogenheter

Enligt rättsstatsprincipen som framgår av grundlagens 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska dessutom lag noggrant iaktas. På grund av dessa bestämmelser i grundlagen ska den som utövar offentlig makt alltid ha behörighet som i sista hand grundar sig på en lag som riksdagen stiftat (RP 1/1998 rd, s. 74). En myndighet kan således in-

te fatta beslut som innefattar utövning av offentlig makt eller på annat sätt utöva denna makt om den inte har en i lag definierad behörighet. De krav på exakthet och noggrannhet i lagar som fastställer myndigheternas behörighet kan likaså härledas ur grundlagen. Syftet med en lag eller med uppgifter som i lag har ålagts en myndighet är inte någon grund för myndighetsbehörighet och ger inte heller myndigheten rätt att utifrån sådana syften eller uppgifter ge sig själv befogenheter.

Valfinansieringslagens bestämmelser om uppgifter och behörighet

Valfinansieringslagen innehåller ytterst få bestämmelser om justitieministeriets eller de kommunala centralvalnämndernas uppgifter och befogenheter. Enligt valfinansieringslagens 4 § 1 mom. ska vid val som nämns i bestämmelsen anmälan tillställas den kommunala centralvalnämnden och justitieministeriet. Myndighetens enda uppgift är alltså att ta emot anmälningarna. Av paragrafens 2 mom. följer att justitieministeriet ska fastställa ett formulär för anmälningsblanketten. Av lagens 5 § 1 mom. följer att justitieministeriet och den kommunala centralvalnämnden ska tillhandahålla anmälningarna eftersom de är offentliga. Dessutom kan ministeriet upprätta ett sådant register som avses i paragrafens 2 mom. Av 6 § framgår att närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan utfärdas genom förordning av justitieministeriet. I lagen finns inga andra bestämmelser om justitieministeriets eller den kommunala centralvalnämndens uppgifter eller befogenheter.

Bristen på närmare bestämmelser om myndigheternas uppgifter och behörighet beror på att vid tiden för lagens tillkomst rådde den uppfattningen att regleringen av valfinansiering, ett då helt nytt fenomen, skulle vara okomplicerad och allmängiltig. Av lagens förarbeten och det som framgår av de riksdagshandlingar som avspeglar behandlingen av

lagförslaget framgår den entydiga tanken att skyldigheten att iakttä anmälningsplikten i första hand skulle lämnas beroende av det politiska ansvar som framförallt publicitet i medierna aktualiserade.

Med detta som utgångspunkt ansåg man det inte vara nödvändigt att i lag ge justitieministeriet – för att inte tala om kommunernas centralvalnämnder – några särskilda befogenheter i samband med verkställigheten av valfinansieringslagen. Med hänsyn till rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. kan justitieministeriet inte härleda några särskilda befogenheter för sig själv utifrån de uppgifter som ålagts ministeriet i valfinansieringslagen och ännu mindre exempelvis utifrån 10 § i vallagen (714/1998), där ministeriet ges ställningen av högsta valmyndighet i statsrådet. Utövningen av offentlig makt måste grunda sig på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Av motiveringen till propositionen kan det inte utläsas att justitieministeriet eller den kommunala centralvalnämnden har någon skyldighet eller rättighet att granska riktigheten av de uppgifter som lämnas i valfinansieringsanmälan. Det finns inte några bestämmelser i lag om en sådan uppgift, skyldighet eller behörighet. Det att bestämmelser saknas i lag motiveras i propositionen med att lagen framförallt bygger på kandidaternas politiska ansvar.

Det vore också i materiellt hänseende omöjligt att inom ramen för gällande lagstiftning kontrollera riktigheten av de uppgifter som lämnas i valfinansieringsanmälningarna. Varken kandidaterna eller deras stödföreningar är bokföringsskyldiga och lagen kräver inte att till anmälan fogas verifikat om finansiering av valkampanjer eller om kostnader. Justitieministeriet eller de kommunala centralvalnämnderna har inte heller utifrån gällande lagstiftning på annat sätt tillgång till sådana direkta och tillförlitliga jämförande uppgifter som skulle behövas för en granskning av riktigheten i valfinansieringsanmälningarna.

Lagstiftarens uttryckliga avsikt har varit att inte ålägga justitieministeriet uppgiften att granska riktigheten i anmälningarna. Ministeriet har inte heller givits lagstiftningsrelaterade eller organisatoriska förutsättningar att sköta en sådan uppgift. Detsamma gäller givetvis kommunernas centralvalnämnder. Av propositionens avsnitt om valfinansieringslagens verkningar kan den slutsatsen dras att man gjort bedömningen att de nya bestämmelserna inte har några nämnvärda konsekvenser för organisation eller personal. Det konstaterades visserligen att skyldigheten att hålla valfinansieringsanmälningarna tillgängliga i någon mån skulle medföra extra arbete för justitieministeriet och centralvalnämnderna. Å andra sidan konstaterade man att arbetet infaller under perioden efter valen och endast under valår.

Enligt motiveringen till lagförslaget kan både justitieministeriet och den kommunala centralvalnämnden begära att en kandidat lämnar in en ny anmälan om den som inlämnats inte är formellt korrekt eller exempelvis oklar. Anmälan innehåller ett formfel, dvs. den är "formellt" felaktig om den saknar de tekniska uppgifter som krävs i lagens 3 § 1 mom. 1 och 2 punkten eller om uppgifterna på annat sätt är formellt bristfälliga. Ett formfel föreligger likaså om anmälan inte har försetts med underskrift enligt 3 § 3 mom. eller om det saknas sådana uppgifter om de totala kostnaderna för valkampanjen som krävs i 3 § 1 mom. 3 punkten. Det att myndigheten försäkrar sig om att anmälan är formellt korrekt kan emellertid inte utan vidare kombineras med en granskning av riktigheten i de uppgivna kostnads- och finansieringsuppgifterna.

Enligt propositionsmotiveringen kan myndigheten "begära" att kandidaten lämnar in en ny anmälan om den ursprungliga har ett formfel eller är exempelvis oklar. Också i detta sammanhang är det fråga om myndighetsverksamhet i enlighet med den serviceprincip som framgår av 7 § i för-

valtningslagen eller den skyldighet att ge råd som beskrivs i 8 § i samma lag.

Tillämpligheten av förvaltningslagens 22 §

De valfinansieringsanmälningar som justitieministeriet eller kommunens centralvalnämnd har tagit emot är med stöd av 5 § 1 mom. i valfinansieringslagen offentliga. Enligt förarbetena till lagens 5 § 2 mom. ska det register som med stöd av lagen upprättats innehålla exakt samma uppgifter som angetts i anmälningarna. Myndigheterna ska alltså se till att anmälningarna hålls offentligt tillgängliga men på grund av valfinansieringslagen är de inte behöriga att "godkänna" anmälningar eller fatta andra beslut med anledning av dem. Den myndighetsverksamhet som regleras i valfinansieringslagen är till sin karaktär materiell och förvaltningslagens bestämmelser om det förfarande som ska iaktas i förvaltningsärenden är därför inte tillämpliga.

Utredning från justitieministeriets kanslichef om ministeriets praxis vid mottagande av valfinansieringsanmälningar

Kanslichefen redogjorde i sin 17.6.2008 daterade utredning för det förfarande som iaktas när anmälningar mottas och handläggs och för de uppgifter som granskas i anmälningarna. Enligt kanslichefen införde ministeriet förfarandet i samband med 2003 års riksdagsval. Ministeriet har iakttagit samma förfarande i samband med europaparlamentsvalet 2004, presidentvalet 2006 och riksdagsvalet 2007.

Kanslichefen uppgav att justitieministeriet granskar valfinansieringsanmälningarna endast i formellt hänseende. Ministeriet har inte ansett det vara möjligt att börja granska riktigheten i de uppgifter som lämnas i anmälningarna. Ministeriet har inte tillgång till utförligare eller bättre uppgif-

ter om den anmälningsskyldige kandidatens valfinansiering än vad kandidaten själv har lämnat.

Beträffande de anvisningar som ges konstaterade kanslichefen att de genom partiernas förmedling har tillställts de anmälningsskyldiga i ett brev med bilagor från justitieministeriet. På justitieministeriets webbplats har valfinansieringslagen och dess innebörd refererats. På samma sidor återfinns även alla valfinansieringsanmälningar som har inlämnats i samband med statliga val efter 2003.

De valansvariga tjänstemännen vid justitieministeriet har dessutom gett de anmälningsskyldiga råd per telefon. Ytterst få personer har emellertid bett om råd. I samband med riksdagsval har ungefär tio och i samband med europaparlamentsval en handfull anmälningsskyldiga kontaktat ministeriet. Efter senaste riksdagsval kom det drygt tio samtal. Det är i allmänhet riksdagsledamöternas assistenter som tar kontakt.

Frågorna har huvudsakligen gällt teknikaliteter i samband med anmälningar eller hur anmälan ska tillställas ministeriet. Ytterst sällan har man velat ha råd om lagens tillämpning. Också i dessa fall har man strävat efter att i samråd med den frågande dryfta tillämpningsområdet i skenet av valfinansieringens öppenhet och hur denna princip i det aktuella fallet skulle kunna främjas.

I justitiekanslersämbetets begäran om utredning frågades det om man vid ministeriet före uppståndelsen kring valfinansieringen har funderat på om anmälningsblanketten är tillräckligt klar och informativ samt på behovet att se över eller komplettera anvisningarna. Som svar på detta konstaterade kanslichefen att justitieministeriet genom en förordning (767/2000) har fastställt formuläret för den gällande anmälningsblanketten och att de anmälningsskyldiga har kunnat använda blanketten i samband med kommunalval (2000 och 2004), riksdagsval (2003 och 2007), europaparlamentsval (2004) och presidentval (2006). Man har ansett att blanketten är

så utarbetad att den anmälningsskyldige kan fylla i den på ett korrekt sätt. Avsikten har hur som helst varit att förnya den när valfinansieringslagstiftningen närmast ses över.

Eftersom så få personer har tagit kontakt med anledning av blanketten och frågorna närmast varit av teknisk karaktär har justitieministeriet fått den uppfattningen att det inte funnits behov av ytterligare anvisningar eller preciseringar. Det var först nyhetsrapporterna under våren 2008 om brister i valfinansieringsanmälningarna och den offentliga debatten om saken som i större utsträckning gett uttryck för de anmälningsskyldigas divergerande uppfattningar om anmälningskyldighetens innehåll och därmed om behovet av tilläggsanvisningar.

Kanslichefen konstaterade ytterligare att justitieministeriet inte före ”valfinansieringsuppståndelsen” hade fått några förslag till precisering av de allmänna anvisningarna.

Bemötande

Klaganden har inlämnat ett 23.7.2008 daterat bemötande.

Enligt klaganden hade ministeriet både kunnat och även bort ge riksdagsledamöterna närmare råd och anvisningar om anmälningarnas innehåll. Ministeriet kunde också ha preciserat anmälningsblanketten som är ytterst allmän till sin natur och som i praktiken har gjort det möjligt att lämna synnerligen bristfälliga och dåliga anmälningar. Även om lagen inte innehåller några instruktioner om förfarandet vid felaktiga anmälningar är detta enligt klaganden inte något hinder för att övervaka anmälningskyldigheten utan understryker tvärtom övervakningens betydelse. Enligt klaganden måste det finnas något sätt att reagera på bristfälliga och felaktiga anmälningar, och ett sätt kunde uttryckligen vara övervakningsmyndighetens aktivitet och ett förfarande för att kom-

plettera bristfälliga anmälningar. Klaganden ansåg att ministeriet felaktigt har satt likhetstecken mellan anmälningarnas materiella riktighet och den formella kontrollen av dem. Ministeriet kunde ha uppmanat kandidaterna att komplettera bristfälliga anmälningar. Ministeriets i utredningen framförda påstående att det saknar befogenheter att ingripa är inte grundat på lag.

I bemötandet påpekar klaganden ytterligare att ministeriet på ett allmänt plan inte informerat om bristfälliga och lagstridiga anmälningar vilket har lett till att hela problemet inte kunnat uppdagas och bli föremål för offentlig debatt. Ministeriets passivitet när det gäller övervakningen av lagen och informationen om anmälningar har därför varit ett hinder för att förverkliga det politiska ansvaret.

Begäran om tilläggsutredning

Eftersom justitieministeriets svar krävde vissa preciseringar sände jag 31.7.2008 följande begäran om tilläggsutredning, där jag bland annat uppmärksammade motstridigheter i det svar jag fått från ministeriet jämfört med annan tillgänglig information.

Jag konstaterade först att jag i min 30.6.2008 daterade begäran om utredning och yttrande gjorde en förfrågan om justitieministeriet redan innan den debatt som sedan väcktes om valfinansiering hade noterat eller ens kommit att tänka på att det hade varit motiverat att precisera de inlämnade anmälningarna t.ex. så att bidrag från stödföreningar (eller motsvarande) skulle ha redovisats tydligare. I justitieministeriets utredning konstaterades att " - - ministeriet inte kände till någon eventuell offentlig debatt före 'valuppståndelsen', som skulle ha handlat om förfarandet när ministeriet tog emot valfinansieringsanmälningar. Ett undantag var den kortvariga debatt som riksdagsledamot Kimmo Sasi initierade i maj 2007. Sasi meddelade då som sin åsikt att justitieministe-

riet skulle kunna begära nya anmälningar av vissa kandidater. Ministeriets tjänstemän redogjorde då för minister Brax för ministeriets praxis".

Jag fick den uppfattningen att ministeriets svar krävde preciseringar, i synnerhet mot bakgrunden av vissa tidningsintervjuer. I min begäran om tilläggsutredning anförde jag följande:

Av bland annat valdirektör Arto Jääskeläinens intervjuyttranden kan man få den bilden att man åtminstone sedan 2004 har varit tvungen att uppmärksamma otillräcklig precision och andra bristfälligheter i valfinansieringsanmälningarna. Jääskeläinen har i en artikel som publicerades i Helsingin Sanomat 5.8.2008 bl.a. konstaterat att han anser att en vid namn nämnd europaparlamentarikers anmälan inte låg i linje med valfinansieringslagens anda och dessutom var otillräckligt preciserad.

Av intervjuer som Jääskeläinen givit i olika medier framgår att han å ena sidan anser att valfinansieringslagen är för vagt utformad men å andra sidan tycker att den tolkas på ett sätt som strider mot lagens syften. Ett exempel ur Helsingin Sanomat 22.5.2007: "Anmälningarna är kanske formellt korrekta men de motsvarar verkligen inte vad som eftersträvas med hela denna rumba". Jääskeläinen konstaterar att man i varje anmälan klart och tydligt borde ange om det bland donationerna inte finns ett enda bidragsbelopp som överskrider gränsen 1 700 euro. I en artikel som publicerades 22.5.2007 i tidningen Aamulehti konstateras det att ledamöterna inte är skyldiga att uppge enskilda bidragsdonationer om de understiger 1 700 euro. Tidningen anser att när en ledamot "kastar fram" en enda summa i sin anmälan vet ingen de facto varifrån pengarna kommer. Tidningen uppger att Jääskeläinen är harmen över situationen och menar att "detta nog inte var avsikten med lagen". I en intervju i tidningen Lapin Kansa 22.5.2007 beklagar sig Jääskeläinen på samma sätt över att valfinansieringsanmälningarna är bara ungefärliga: "Stödföreningarnas

intäkter borde nog preciseras, det var avsikten när lagen stiftades. Det är tråkigt att vissa ledamöter tillämpar lagen på sitt eget nonchalanta sätt”. Han fortsätter bl.a. med att den gällande lagen är helt tillräcklig om ledamöterna bara tar den på allvar. I tidningsartiklarna hänvisas helt öppet till att många ledamöter ”döljer valkampanjernas finansieringskällor trots att lagen kräver att utomstående bidrag ska preciseras. I en valfinansieringsanmälan kan en betydande del av bidragen döljas i ett totalbelopp, som eventuellt har influtit från kandidatens egen stödförening”, skriver t.ex. Aamulehti 19.5.2007. Enligt tidningen anser Jääskeläinen att riksdagsledamöterna också borde lägga fram utredning om varifrån stödföreningarna har fått sina pengar. Vad beträffar riksdagsledamot Timo Kallis valfinansieringsanmälan förundrar sig Jääskeläinen enligt tidningen över att man av Kallis anmälan ”inte alls kan dra några slutsatser om vilka som har understött hans kampanj”.

I de ovan nämnda artiklarna hade Jääskeläinen klagat på att anmälningspraxis utvecklats på ett sätt som ligger långt från lagens syften. Mot bakgrunden av detta måste man ställa frågan varför justitieministeriet, som är den myndighet som uttryckligen ska tillämpa valfinansieringslagen, inte i förekommande fall exempelvis med preciserande anvisningar och råd, har försökt styra tillämpningen på ett sätt som skulle motsvara den tolkning som ministeriet uppfattar som korrekt.

I min begäran om utredning frågade jag om justitieministeriet ansåg att en myndighet behöver en uttrycklig ”behörighetsbestämmelse” för att kunna ge anvisningar om den korrekta tolkningen av en lag vars tillämpningsområde hör till ministeriets behörighet. I ministeriets utredning förblir det vidare oklart varför justitieministeriet inte i ett tidigare skede vidtagit konkreta åtgärder för att se över valfinansieringslagen, om den har upptäckt brister i den. Detta i synnerhet då ministeriet

har ansett att det inte inom ramen för den gällande lagen har några möjligheter att ingripa i missförhållanden.

Jag har redan utifrån mitt begränsade urval av tidningsartiklar kunnat konstatera att man också på vissa andra håll har uppmärksammat att valfinansieringsanmälningarna är allmänt hållna. Som exempel kan nämnas riksdagsledamot Tuija Brax (Helsingin Sanomat 13.3.2007) och justitieministeriets överinspektör Jussi Aaltonen (Iltalehti 22.5.2007). På det sätt som framgår av justitieministeriets utredning föreslår ordföranden för riksdagens grundlagsutskott Kimmo Sasi i en intervju i Aamulehti (23.5.2007) bl.a. att justitieministeriet ska kräva tilläggsutredning av ledamöterna. Enligt Sasis tolkning kunde ministeriet inom ramen för den nuvarande lagen uppmana ledamöterna att ge ut fakta om valbidrag som gömts bakom stödföreningar. Sasi sammanfattar: ”Nuvarande praxis innebär ett klart kringgående av lagens anda”.

Till justitieministeriets 17.6.2008 daterade brev hade fogats ett tal av justitieminister Brax som hon höll 22.1.2008 vid ett seminarium som ordnats av föreningen Transparency Suomi ry. I sitt tal konstaterar Brax följande: ”Hur har då valfinansieringslagen fungerat i praktiken? Inte särskilt bra enligt min uppfattning. Av riksdagsledamöternas anmälningar är en del onekligen välgjorda men det finns alltför många anmälningar som inte ger någon som helst uppfattning om varifrån kandidaten fått bidrag och om det har uppstått sådana bindningar mellan kandidaten och dennes bidragsgivare som inte kan anses godtagbara.”

I skenet av det som sagts ovan bad jag justitieministeriet, i dess egenskap av myndighet som handlägger valfinansieringsanmälningar, redogöra för varför ministeriet inte ansett det befogat att ge anvisningar för att styra anmälningspraxis i en riktning som ligger i linje med lagens syften, i synnerhet med beaktande av att problemen med iakttagandet av valfinansieringslagen före-

faller ha varit känt vid ministeriet åtminstone sedan 2004, eller varför ministeriet inte i ett tidigare skede har vidtagit åtgärder för att revidera valfinansieringslagen.

Jag bad framförallt att tilläggsutredningen skulle innefatta en förklaring av valdirektör Arto Jääskeläinen om han, med tanke på de ovan citerade synpunkter han gett uttryck för i intervjuer eller till följd av andra missförhållanden i anmälningspraxis som han eventuellt lagt märke till, hade tagit upp frågan om allmängiltigheten i valfinansieringsanmälningarna med sina chefer. Om så inte var fallet ville jag ha en förklaring till varför han inte ansett det motiverat att reagera på de fel i iakttagandet av valfinansieringslagen som han åtminstone enligt tidningsuppgifter har noterat.

Jag bad justitieministeriet också i övrigt inkomma med sådan tilläggsutredning som var befogad med avseende på de påståenden och synpunkter om bl.a. tillsyns- och rådgivningsskyldigheten som Virolainen fört fram i sitt bemötande 23.7.2008.

Eftersom Virolainen i sin inlaga särskilt hänvisade till justitieministerns ansvar, beredde jag samtidigt justitieminister Tuija Brax tillfälle att yttra sig med anledning av Virolainens skrivelse och ministeriets utredning.

Justitieministeriets preciserande utredning

I justitieministeriets 14.8.2008 daterade tilläggsutredning konstateras att de första stegen mot reglering av öppenheten i valfinansiering togs när den nuvarande valfinansieringslagen trädde i kraft. Det var fråga om helt ny lagstiftning på ett område som mer av tradition sett som helt fri och nästintill oreglerad medborgarverksamhet. Lagen som innebar en första reglering av valfinansieringen fick en innehållsmässigt sett allmän och admi-

nistrativt sett enkel struktur. Detta var lagstiftarens avsikt. Å andra sidan framhölls det också att regleringen vid behov kunde preciseras utifrån de erfarenheter man fått av lagtillämpningen.

Man har vid justitieministeriet på normalt sätt följt upp lagen och övervägt behovet av och förutsättningarna för att inleda en utvärderingsfas som eventuellt leder till justeringar. Det är ändå i sista hand politiska avgöranden som inleder och fastställer prioriteringarna mellan olika lagberedningsprojekt. Avgörandena påverkas av många omständigheter. Projekt som syftar till att utvärdera eventuella behov att utveckla lagstiftning som direkt reglerar den politiska verksamheten är förenade med vissa särdrag. Det är inte lyckat att starta denna typ av politiskt känsliga projekt om man inte åtminstone bland regeringspartierna når samstämmighet om projektens behövlighet och eventuellt också om deras huvudsakliga syften. De politiska förutsättningarna för att utvärdera och eventuellt se över valfinansieringslagstiftningen har uppstått småningom.

Regleringen av valfinansieringen berör den politiska verksamheten och är också i viss mån betydelsefull med avseende på den enskilda individens grundläggande fri- och rättigheter. Regleringen måste därför ske på lagnivå. Det är å andra sidan självklart att justitieministeriet för de anmälningsskyldiga kan utfärda behövliga anvisningar om hur lagen ska följas. Men ministeriet kan inte ta på sig normgivningsbehörighet som tillkommer lagstiftaren. Anvisningarna kan inte gå utöver den ram som lagregleringen medger. Det är därför tveksamt om man kan ge särskilt detaljerade anvisningar utifrån en lag som uttryckligen är avsedd att vara allmänt hållen.

En ytterligare intressant aspekt är att justitieministeriet utfärdar anvisningar för anmälningskyldiga som till stor del redan på grund av sin ställning kan antas känna till det innehåll och syfte som lagstiftaren velat ge valfinansieringslagstift-

ningen. Den anmälningsskyldighet som följer av valfinansieringslagstiftningen är inte allmän och kan inte jämföras exempelvis med deklarations-skyldigheten enligt skattelagstiftningen. Valfinansieringslagstiftningen gäller i rikstäckande val en relativt liten och när det gäller politisk verksamhet upplöst grupp av personer.

De allmänt hållna och ospecificerade valfinansieringsanmälningarna har inte berott på ministeriets passivitet eller på att ministeriet inte har utfärdat förväntade anvisningar. De anmälningsskyldiga borde senast när de fått ministeriets brev och anmälningssblankett ha varit på det klara med minimikraven i fråga om valfinansieringsanmälans innehåll.

Strävan bör vara att öka öppenheten i valfinansieringsfrågor genom att förbättra den gällande valfinansieringslagen. Det är viktigt och från konstitutionell synpunkt nödvändigt att föreskriva om detta i lag.

Valdirektör Arto Jääskeläinens utredning

I sin 14.8.2008 daterade utredning konstaterar Jääskeläinen att han 17.6.2003 skrivit promemorian "Riksdagsvalet 2003: erfarenheter och utvecklingsförslag" som han tillställt justitieministern, ministrarnas specialmedarbetare, kanslichefen, sin närmaste chef och ministeriets lagberedningsavdelning. I promemorian konstaterades bland annat följande: "I medierna förekom en kort offentlig debatt om hur valfinansieringen fungerar och anmälningarnas innehåll. I debatten påpekades det att vissa anmälningar var allmänt hållna och föga informativa men också att anmälningarna trots allt gav en rätt bra helhetsbild av hur riksdagsvalet finansierats. Särskilt de anmälningar sattes under lupp där man som valfinansieringskälla hade uppgivit kandidatens egen stödgrupp utan att ange varifrån stödgruppen hade skaffat finansiering till kandidaten. Under debatten framställdes

ändå inga direkta krav på att ändra valfinansieringslagen. Däremot var det tal om att justitieministeriet i enlighet med 6 § i valfinansieringslagen skulle kunna utfärda närmare bestämmelser och anvisningar om vad allt som borde framgå av en valfinansieringsanmälan."

Jääskeläinen uppgav att han på justitieministerns begäran 9.1.2004 hade skrivit en promemoria om att tillsätta en kommission för att ta fram ett förslag rörande vissa principiella frågor i anslutning till det finländska valsystemet. Beträffande valfinansieringen föreslogs i promemorian att kommissionen skulle ges följande uppdrag: "7) Fungerar valfinansieringslagstiftningen i skenet av erfarenheter från valen 2000 och 2003? - - Hur fungerar systemet med valfinansieringsanmälningar? - Förfarandet med valfinansieringsanmälningar har varit i kraft sedan 2000 års kommunalval och 2003 års riksdagsval. Det kan finnas skäl att utvärdera erfarenheterna och lägga fram utvecklingsförslag." Kommissionen tillsattes 27.4.2004. Beskrivningen av kommissionens uppdrag hade enligt Jääskeläinen ändrats i det av justitieministern och kanslichefen undertecknade tillsättningsbeslutet bland annat så att förslaget att se över valfinansieringslagstiftningen helt hade lämnats bort.

På begäran av justitieministern hade Jääskeläinen skisserat upp "ämnen" inför ministeriets presskonferens 25.5.2004 med temat "Europaparlamentsvalet 2004". I fråga om dessa ämnen konstaterades bland annat: "Riksdagsvalet i fjol visade att valfinansieringslagen och dess anmälningförfarande fungerar relativt väl. Det enda problemet var vissa enskilda anmälningar där kandidatens bidrag redovisats i alltför allmänna ordalag exempelvis med uttrycket 'bidrag från stödgruppen'. I valfinansieringslagen sägs ändå klart att också bidrag till stödgruppen och bidragskällorna måste uppges. Justitieministeriet kommer att fästa avseende vid detta när det sänder närmare anvisningar till dem som blivit valda".

Genom förmedling av partierna sände justitieministeriet 23.6.2004 ett brev till de ledamöter och ersättare som blivit valda till europaparlamentet. Jämfört med motsvarande brev som efter 2003 års riksdagsval sändes till de valda riksdagsledamöterna och deras ställföreträdare hade brevet kompletterats med följande text: "Justitieministeriet påpekar att enligt 3 § 1 mom. 4 punkten i valfinansieringslagen ska kandidaten uppge de bidrag som kandidatens stödgrupp och någon annan sammanslutning som grundats för att stödja kandidaten har mottagit. Det är alltså inte i linje med lagen att endast uppge att en kandidat har fått 10 000 euro från sin stödgrupp utan man ska också uppge varifrån stödgruppen fått bidraget."

I samband med presidentvalet 2006 skickades brev till alla partier och valmansföreningar som ställt upp kandidater och i riksdagsvalet 2007 till alla riksdagsledamöter och ersättare. I 2007 års brev hade den kompletterande text som nämndes i föregående stycke lämnats bort. Jäaskeläinen hade formulerat brevet utifrån en "gammal mall" men av ouppmärksamhet använt brevet från riksdagsvalet 2003 som mall där den aktuella texten ännu inte fanns. Enligt Jäaskeläinen uppdagades detta först i samband med att denna utredning gjordes.

Inför regeringsförhandlingarna 2007 uppgav Jäaskeläinen att han 6.3.2007 gjort upp en promemoria med förslag till utveckling av valsystemet under valperioden 2007-2011. Promemorian tillställdes justitieministern, ministrernas specialmedarbetare, kanslichefen, förvaltningsdirektören och lagberedningsavdelningen. I promemorian nämndes att de åsikter som framfördes i den var Jäaskeläinen egna och att de inte representerade ministeriets officiella ståndpunkt. Promemorian lades också ut på justitieministeriets valsidor. I promemorian konstaterades bland annat följande: "I den offentliga debatten för man med jämna mellanrum fram åsikten att det ännu finns en hel del att göra beträffande genomskin-

ligheten i partifinansiering och valfinansiering. De som är av denna åsikt anser att källorna för valfinansieringen inte framgår tillräckligt klart. - - Enligt justitieministeriets uppfattning lämpar sig det nuvarande - - anmälningsförfarandet för kandidaterna väl för den rådande politiska kulturen. Regleringen ålägger partierna och kandidaterna en tillräcklig minimiskyldighet att offentliggöra sin finansiering men å andra sidan ger den också möjlighet att vara mer detaljerad och öppen om bara partiet och kandidaten så önskar. - - Justitieministeriet föreslår att följande passus tas i in regeringsprogrammet: - - Regeringen bedömer behovet av att ändra lagarna och förfarandena i anslutning till val- och partifinansieringen när GRECO gett sin rekommendation." (Group of States Against Corruption, Stater mot korruption.) Jäaskeläinenens förslag togs oavkortat in i det 15.4.2007 daterade regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering.

På begäran av justitieministern skrev Jäaskeläinen 14.5.2007 en promemoria om beredningen av regeringsprogrammet och andra angelägenheter som berör val och partier. Sedan riksdagsledamot Kimmo Sasi i slutet av maj 2007 fört fram sina synpunkter på justitieministeriets uppgifter i fråga om valfinansieringsanmälningarna, hade Jäaskeläinen diskuterat saken med justitieministern och rätt ut ministeriets behörighet och roll utifrån valfinansieringslagen och dess förarbeten.

Efter att GRECO kommit med sin rekommendation gjorde Jäaskeläinen 11.1.2008 upp en promemoria om ökad insyn i partifinansiering och valfinansiering för kandidater, som han tillställde justitieministern, ministrernas specialmedarbetare, kanslichefen och lagberedningsavdelningen.

Jäaskeläinen skrev ett utkast till tal för justitieministern inför ett seminarium som 22.1.2008 ordnades av föreningen Transparency Suomi ry.

Enligt Jäaskeläinen hade han i intervjuer i olika medier strävat efter att föra fram sina synpunk-

ter på de aktuella frågorna uttryckligen i syfte att det han sade skulle ha något slags effekt. Jäaskeläinen uppgav att hans åsikter i och för sig var hans egna och inte nödvändigtvis justitieministeriets officiella ställningstaganden. Jäaskeläinen avsikt med intervjuerna var att för egen del bidra till att de anmälningsskyldigas praxis skulle överensstämja med valfinansieringslagen och motiveringarna till den. Jäaskeläinen uppgav att han ända sedan 2003 hade uppmärksammat missförhållanden i valfinansieringslagen och även påtalat dem för sina chefer. Enligt Jäaskeläinen var hans chefer ytterst medvetna om de intervjuer han gett till olika medier. Genom att ge intervjuer hade Jäaskeläinen för egen del velat delta i den offentliga debatten om valfinansieringen och även på detta sätt försökt åstadkomma en förbättring och komma med råd. Jäaskeläinen ansåg själv att han tagit initiativ för att förbättra valfinansieringslagstiftningen och anmälningsspraxis.

Justitieminister Tuija Brax utredning

Brax uppgav i sin utredning att hon i egenskap av minister inte hade noterat några problem när det gällde informationen eller rådgivningen om valfinansieringens öppenhet eller i den gällande lagen och synnerhet inte i fråga om lagens 3 §. De centrala problemen med lagen kunde inte lösas genom tilläggsinformation.

Brax uppgav i sin utredning att hon i den offentliga debatt som fördes våren 2007 efter riksdagsvalet för egen del hade påtalat svagheter i valfinansieringslagen. Efter att riksdagsledamot Kimmo Sasi i maj 2007 hade sagt att justitieministeriet borde begära tilläggsutredningar av ledamöterna och uppmana dem att offentliggöra valbidrag som doldes i stödföreningar hade Brax diskuterat lagtolkningsfrågor med tjänstemännen och fått en utredning som visade att justitieministeriet inte var behörigt att granska anmälningarnas

riktighet och därför inte kunde kräva utredningar om eventuella dolda valbidrag.

Brax uppgav att hon efter GRECOs rekommendation ansåg det självklart att valfinansieringslagstiftningen behövde ses över. Dessa synpunkter hade Brax fört fram i ett tal vid ett seminarium som i början av 2008 ordnats av justitieministeriet och föreningen Transparency Suomi ry. Brax hade ansett det vara viktigt att anmälningssblanketten förtydligades och detta hade hon också tagit upp i intervjuer i samband med seminariet.

I januari – februari 2008 beredde man ett beslut att tillsätta en kommission med uppdrag att revidera lagstiftningen. Brax bad 24.4.2008 Lauri Tarasti att bli ordförande för valfinansieringsarbetsgruppen och gjorde upp om ett möte med statsministern 22.5.2008 för att diskutera valfinansieringskommissionens uppdrag. Kommissionen tillsattes 30.5.2008. Vid riksdagspartiernas möte i slutet av maj 2008 godkändes justitieministeriets förslag till valfinansieringskommission och kommissionens uppdrag samt justitieministeriets förslag att regeringen ska avlåta en proposition om sänkning av gränsen för anmälningsskyldigheten och om närmare specificering av utgifter vid kommunalval. På detta möte redogjorde Brax för sina riktlinjer enligt vilka justitieministeriet inför kommunalvalet kommer att revidera både valfinansieringsblanketten och anvisningarna om inlämnande av blanketten.

Utredningar från före detta justitieministrarna Johannes Koskinen och Leena Luhtanen

För att reda ut saken i grunden ansåg jag det nödvändigt att ytterligare inhämta utredning från Johannes Koskinen och Leena Luhtanen som var justitieministrar under den tid valfinansieringslagen var i kraft, Koskinen 15.4.1999–3.9.2005 och Luhtanen 23.9.2005–19.4.2007.

I min 20.8.2008 daterade begäran om utredning till Koskinen och Luhtanen nämnde jag att min avsikt var att reda ut hur man hade förfarit vid justitieministeriet vid tillämpningen av valfinansieringslagen och om man hade vidtagit de åtgärder som iakttagelserna givit anledning till.

I min begäran till Koskinen konstaterade jag att Jääskeläinen i sin utredning 14.8.2008 hade uppgett att han redan 2003 hade påtalat brister i valfinansieringslagen och att han också hade uppmärksammat sin chef på dem. I sin utredning nämnde Jääskeläinen att han hade "lagt fram initiativ för utveckling av valfinansieringslagstiftning och anmälningspraxis". På sidan två i sin utredning anförde Jääskeläinen bland annat att han på begäran av justitieministern i januari 2004 hade gjort upp en promemoria inför tillsättningen av en kommission med uppdrag att ta ställning till vissa principiella frågor i valsystemet och att han i promemorian som en fråga lyft fram behovet av att utvärdera anmälningsförfarandet i samband med valfinansieringen. Jääskeläinen hävdade i sin utredning att man i det beslut att tillsätta kommissionen som ministern hade undertecknat helt hade lämnat bort det förslag som gällde valfinansieringen.

I min begäran om utredning konstaterade jag att all utredning hittills tydde på att tjänstemännen under årens lopp hade uppmärksammat ministeriets ledning på problemen med valfinansieringslagen och dess tillämpning. Jag ansåg att det hade förblivit obesvarat hur ministeriets ledning hade bedömt situationen och förhållit sig till den.

Koskinens utredning

Koskinen konstaterade i sin 17.9.2008 daterade utredning att det inte hade uppstått någon större "polemik" om valfinansieringsanmälningarna i samband med 2000 års kommunalval. Erfarenheterna var splittrade eftersom det var kommu-

nernas centralvalnämnder som samlade in anmälningarna. Det första egentliga testet av systemet gjordes först i samband med riksdagsvalet våren 2003. Vid sidan av problemet med anmälningarnas trovärdighet var enligt Koskinen det största problemet att de ursprungliga valfinansieringskällorna doldes bakom olika stödföreningar. Koskinen uppgav att han såväl i ministeriet och riksdagen som i offentligheten hade understrukt den utgångspunkt som klart framgick av lagmotiveringen: Finansiering som härrör från en stödförening ska specificeras i anmälan och finansieringskällorna ska anges på det sätt som lagen kräver. Koskinen ansåg att han givit problemen offentlighet. Enligt honom hade saken varken blivit öppen eller okänd heller bland ministeriets tjänstemän. Koskinen uppgav vidare att handläggningen av valfinansieringsanmälningar i ministeriets arbetsordning hade delegerats till vederbörande tjänstemän och att han själv inte ombetts avgöra frågan om hur ministeriet borde reagera på uppenbart bristfälliga valfinansieringsanmälningar.

Koskinen meddelade att han i överensstämmelse med principen för god lagstiftning ansåg att man före en omfattande översyn av valfinansieringslagen borde invänta erfarenheterna från åtminstone en omgång av alla valtyper. Därmed skulle slutsatser kunna dras först efter 2006 års presidentval. Koskinen påpekade att han vid det laget redan lämnat ministeruppdraget men konstaterade att det hade varit motiverat att invänta resultaten av GRECO:s länderrapport för att kunna beakta dem i utvärderingen.

Beträffande Jääskeläinens 17.6.2003 daterade promemoria "Riksdagsvalet 2003: erfarenheter och utvecklingsförslag" konstaterade Koskinen att projektplanerna hade bearbetats vid lagberedningsavdelningen och i en tjänstemannaarbetsgrupp. Koskinen antog att man redan vid den förberedande behandlingen hade gallrat bort det förslag som Jääskeläinen nämnde ur kommis-

nens uppdrag. Uppdraget i regeringsprogrammet gällde utveckling av hela valsystemet och aktivering av väljarna, vilket enligt Koskinen redan var en utmanande helhet. Koskinen ansåg att gruppering och samordning av lagberedningsprojekt var sådant typiskt beslutsfattande som kan hänföras till politisk ändamålsenlighetsbedömning.

Koskinen framhöll att han i riksdagens plenum vid två tillfällen hade redovisat sin ståndpunkt till frågan om utveckling av anvisningarna och anmälningsförfarandet. Koskinen hade vid dessa tillfällen talat för motsvarande riktlinjer både vid ministeriet och i intervjuutlåtanden i offentligheten.

Eftersom anvisningarna hade kritiserats för att vara bristfälliga uppgav Koskinen att man på uppdrag av honom kompletterat det brev som gällde anmälningsskyldigheten i samband med valen 2004 med att mycket tydligt säga att finansiering från stödgrupper eller föreningar måste specificeras. Såvitt Koskinen visste hade detta problem inte förekommit i motsvarande utsträckning i samband med europaparlamentsvalet eller kommunalvalet. Men inte heller efter att anvisningarna kompletterats hade frågan om åtgärder i fråga om bristfälliga anmälningar förts fram till Koskinen och han hade inte heller med den splittrade offentliga debatten som utgångspunkt kunnat be att få avgöra ärendet. Koskinen meddelade att de förtydligade anvisningarna åtminstone i princip hade skapat möjlighet att skärpa tillsynspraxis.

I sin utredning framhöll Koskinen valenhetsens exceptionellt självständiga ställning. Man har medvetet försökt undvika att en politiskt ansvarig minister ska blanda sig i valarrangemang. Koskinen betonade också att vallagstiftningen är exceptionellt detaljerad.

Luhtanens utredning

Luhtanen ansåg i sin 18.9.2008 daterade utredning att hennes huvudsakliga uppdrag under mi-

nisterperioden varit att starta upp eller avsluta sådana projekt i regeringsprogrammet som gällde justitieministeriets förvaltningsområde och som ännu inte hade förverkligats. I regeringsprogrammet sades ingenting om valfinansiering. I samband med 2006 års presidentval sände justitieministeriet ett brev till de partier och valmansföreningar som hade ställt upp kandidater i valet. Enligt Luhtanen hade Jääskeläinen sänt brevet inom ramen för sin behörighet. Inga problem som gällde valfinansiering eller anmälningspraxis hade kommit fram varken officiellt eller inofficiellt.

Luhtanen uppgav att hon 22.1.2007 efter förredragning hade sänt iväg svaren på de frågor som ställdes i GRECO:s tredje utvärderingsomgång.

Riksdagsvalet 2007 genomfördes för justitieministeriets vidkommande under ledning av Jääskeläinen. Brevet till de riksdagsledamöter och ersättare som blev valda sändes av Jääskeläinen inom ramen för hans behörighet. Ingen diskussion fördes med Luhtanen om brevets innehåll och hon hade inte heller fått det för kännedom. Tiden för inlämning av valfinansieringsanmälan löpte ut 21.5.2007, dvs. en månad efter att Luhtanen hade lämnat ministeruppdraget. Åtgärder med anledning av valfinansieringsanmälningar skulle enligt Luhtanen vidtas av följande justitieminister.

Jääskeläinens 6.3.2007 daterade promemoria med förslag till utveckling av valsystemet under valperioden 2007 – 2011 var enligt Luhtanen en intern promemoria för följande regeringsprogram och den hade uppgjorts av en ledande tjänsteman. Enligt Luhtanens uppfattning var ett sådant förfarande vanligt inom olika förvaltningsgrenar. De ståndpunkter som fördes fram i promemorian var skribentens egna, vilket också framgick av sammanhanget. Promemorian tillställdes Luhtanen för kännedom. Enligt Luhtanens uppfattning ingick det inte i ministerns uppdrag att på förhand blanda sig i kommande regeringsförhandlingar. Luhtanen hade därför inte som avgående minister

deltagit i beredningen av promemorian eller i utformningen av de frågor som presenterades i den, eftersom det rörde sig om sådant som hörde till de kommande regeringsförhandlingarnas agenda. Enligt Luhtanen hade den som skrev promemorian inte sett något direkt behov att se över val och partifinansieringssystemet. Om man ville få till stånd en ändring skulle det kräva en bred politisk debatt.

Enligt Luhtanens bedömning kräver reformer av val och valfinansiering i allmänhet en bred politisk konsensus och därför avgörs sådana frågor i allmänhet vid regeringsförhandlingar och i regeringsprogram. Valfinansieringslagen nämndes inte i det dåvarande regeringsprogrammet. Ingen av ministeriets ledande tjänstemän – varken kanslichefen eller Jäaskeläinen – eller någon annan hade gjort några framställningar till Luhtanen i saken. Frågan aktualiserades inte konkret under Luhtanens mandatperiod på annat sätt än till den del som referats ovan. En orsak till detta var enligt Luhtanen att regeringsperioden närmade sig sitt slut, att riksdagsval stod för dörren och att man redan visste att valfrågorna som en helhet skulle diskuteras i samband med de kommande regeringsförhandlingarna. Omfattande beredningsarbeten på olika håll förebådade detta.

I egenskap av minister ansåg Luhtanen det viktigt att man vid ministeriet vederbörligen och på ett sakkunnigt sätt förberedde sig inför de kommande regeringsförhandlingarna där frågan om utveckling av hela valsystemet skulle komma upp. Den ovan nämnda promemorian av Jäaskeläinen fyllde uttryckligen detta syfte. Eftersom varken Luhtanen eller hennes parti deltog i regeringsförhandlingarna vilade ansvaret för fortsatta åtgärder till denna del helt på den kommande regeringen och särskilt på den kommande justitieministern.

Luhtanen konstaterade att de i offentligheten påtalade försöken att dölja valbidrag från utomstående på upp till flera hundratusen euro, och rent-

av upp till 20 000 euro för enskilda riksdagsledamöter, inte kunde bero på valfinansieringslagen. Underlåtelse att anmäla extern valfinansiering stred klart mot valfinansieringslagen och justitieministeriets anvisningar, vilket alla hade varit medvetna om. Men det att underlåtelseorna uppvisade många gemensamma drag väckte enligt Luhtanen frågor. Det var ändå Luhtanens efterträdare som i alla avseenden bar ansvaret för valfinansieringsfrågorna.

Hörande av valdirektör Arto Jäaskeläinen 9.10.2008

Jag kallade Jäaskeläinen till justitiekanslersämbetet för att höras 9.10.2008.

Jäaskeläinen berättade om de ändringar som hade gjorts i det brev om valfinansieringsanmälan som justitieministeriet från och med 2003 års riksdagsval sände ut genom partiernas förmedling. Jäaskeläinen konstaterade att tillägget i det brev som sändes efter europaparlamentsvalet 2004 hade tillkommit på hans initiativ men att också minister Koskinen hade varit aktiv. Det var Jäaskeläinen som hade formulerat tillägget.

Jäaskeläinen sade att valfinansieringslagens paragraf om anmälningsskyldigheten var klar men att kompletteringen av brevet ändå inte var helt överflödig. I vissa av anmälningarna efter 2003 års riksdagsval hade det antecknats att man fått stöd från en stödgrupp och till vilket belopp. I lagens 3 §, vars innehåll återges i en bilaga till blanketten för valfinansieringsanmälan, konstateras emellertid explicit att också donationer som har mottagits av stödgrupper ska specificeras. Det kan därför inte ha varit oklart för riksdagsledamöterna hur de erhållna summorna skulle uppges. Avsikten med kompletteringen av brevet var ändå att uppmärksamma riksdagsledamöterna på saken.

Texten i det brev som sändes ut efter presidentvalet 2006 motsvarade texten i brevet efter eu-

ropaparlamentsvalet 2004. I brevet efter riksdagsvalet 2007 hade tillägget fallit bort. Men enligt Jääskeläinen framgick samma sak ändå av lagens 3 §, som fogats som en bilaga till blanketten för anmälan av valfinansiering. Enligt honom saknade det betydelse att en mening hade fallit bort i brevet. Själva saken var i och för sig helt klar och den borde ha varit klar också för alla riksdagsledamöter. Enligt Jääskeläinen krävdes det inte mycket för att riksdagsledamöterna skulle förstå detta. De flesta hade dessutom en egen assistent. För de nyvalda ledamöternas del hänvisade Jääskeläinen också till det stöd som äldre ledamöter kunde ge.

Jääskeläinen uppgav att han gått igenom några valfinansieringsanmälningar från 2007 års riksdagsval. Han konstaterade att en del av anmälningarna inte föreföll ge någon uppfattning av hur bidragen till en ledamot hade finansierats. Det var omöjligt för justitieministeriet att veta om den förening som antecknats som donator var ledamotens egen stödgrupp eller någon annan förening. Om det i en anmälan uppgavs att exempelvis en registrerad förening hade donerat 50 000 euro väckte det givetvis frågor. Men inte heller detta var något skäl till att misstänka att en ledamot försummade sin anmälningsplikt eller lämnade bristfälliga eller felaktiga uppgifter.

Enligt Jääskeläinen sågs det klart i lagen att justitieministeriet har två uppgifter, dvs. 1) att ta emot anmälningarna och 2) se till att de är offentligt tillgängliga. Om man hade velat ge justitieministeriet ytterligare uppgifter borde detta ha nämnts i lag. Enligt grundlagen ska en myndighets behörighet grunda sig på lag. Eftersom ingenting hade föreskrivits om saken i valfinansieringslagen var slutsatsen den att några sådana avsikter inte heller hade funnits. Om man hade velat att anmälningarna skulle granskas borde ett bemyndigande om detta ha tagits in i lagen. Ministeriet borde i så fall ha tillgång till information med hjälp av vilka uppgifterna i anmälningarna hade

kunnat jämföras. Ministeriet hade inte någon sådan information. Enligt Jääskeläinenns uppfattning ska justitieministeriets åligganden i samband med valfinansieringsanmälningarna betraktas som myndighetsuppdrag.

När det gällde frågan om de anmälningar som justitieministeriet tagit emot var upprättade i överensstämmelse med lagen konstaterade Jääskeläinen att de var formellt korrekta.

Beträffande problematiken med att ställa frågor om oklara anmälningar konstaterade Jääskeläinen att ledamöterna bar det politiska ansvaret för innehållet i sina anmälningar. Justitieministeriet kan inte – utan behörighet – misstänkliggöra en ledamot. Det skulle kunna visa sig att misstankarna var helt obefogade. Om en ledamot inte själv uppger att en ”klumpsumma” från någon stödgrupp innehåller poster som överstiger 1 700 euro är utgångspunkten den att sådana poster inte ingår i ledamotens valfinansiering. Det handlar om en speciallag med en särskild karaktär. Förvaltningslagen kan inte tillämpas. Jääskeläinen konstaterade att det inte heller finns något uttryckligt förbud att ställa frågor.

Jääskeläinen framhöll att justitieministeriet kan be om preciseringar beträffande en anmäls innehåll i oklara fall, exempelvis när en handskriven anmälan är otydligt ifylld.

Jääskeläinen uppgav att han hade yttrat sig för några tidningar. Detta hade skett i avsikt att minska på ”trycket” i hela affären. Jääskeläinen ansåg att de förändringar man ville få till stånd beträffande valfinansieringen skulle ske genom lagändringar. Jääskeläinen hade själv ansett det nödvändigt att pressa på detta lagändringsarbete. Han konstaterade att han inte kunde erinra sig något annat än ett uttalande i samband med att en ledamots anmälan hade lyfts fram som ett enskilt fall. Också i det sammanhanget hade Jääskeläinen namngivit ledamoten bara för att reportern uttryckligen hade ställt en fråga om denna

ledamots anmälan. Jääskeläinen berättade att han också hade beviljat en intervju där man på begäran av reportern hade fällt omdömen om vissa enskilda anmälningar.

På frågan varför Jääskeläinen ansåg att man inte kunde göra förfrågningar om anmälningar som väckte misstankar samtidigt som Jääskeläinen ändå i intervjuer hade ansett sig kunna nämna riksdagsledamöter vid namn och kritisera deras anmälningar anförde Jääskeläinen att om vissa anmälningar väckte frågor var justitieministeriet den myndighet som skulle kontakta ledamöterna. Jääskeläinen hade inte gett intervjuer helt i egenkap av privatperson men å andra sidan ansåg han inte heller att han hade gjort det uteslutande på tjänstens vägnar. Visserligen hade hans namn och tjänsteställning framgått av intervjuerna men han ansåg sig inte ha kommenterat saken på ministeriets vägnar. Hans avsikt var att delta i samhällsdebatten och därmed påskynda ändringar i lagstiftningen. Hans avsikt hade också varit att påverka vissa enskilda fall så att anmälningarna allmänt taget i framtiden skulle bli bättre.

På förfrågan om det var tänkbart att sända samma besked till partierna som Jääskeläinen hade givit via medierna konstaterade han att han inte hade behövt några särskilda befogenheter för att förmedla dessa uppgifter eftersom samma sak redan hade påpekats i kompletteringen av brevet i samband med 2004 års europaparlamentsval. Detta hade kunnat sändas till partierna som en allmän påminnelse.

Jääskeläinen framhöll att följden av att ministeriet enligt lagen endast skulle ta emot anmälningarna och hålla dem tillgängliga var att ministeriets agerande inte kunde vara förenat med politiska aspekter. Situationen skulle vara en helt annat om ministeriet utan behörighet kunde gå igenom anmälningarnas faktainnehåll och sända vissa ledamöter brev där de uppmanades att precisera sin anmälan. Då kunde politiska faktorer spe-

la in eller åtminstone kunde man i offentligheten få en sådan bild. I all vallagstiftning genom tiderna har man uttryckligen försökt undvika detta.

Jääskeläinen uppgav att han inte inom ministeriet hade föreslagit att det skulle sändas ut förfrågningar om valfinansieringsanmälningarna. Enligt lagen hörde det inte till ministeriets uppgifter att göra sådana förfrågningar.

På frågan om Jääskeläinen efter att ha gått igenom anmälningar hade uppmärksammat sina chefer på sina iakttagelser uppgav han att ministeriets roll i sammanhanget val helt klar och därför hade frågan inte blivit aktuell. Dessutom hade han inte direkt undersökt anmälningarna utan endast tittat igenom några av dem.

Jääskeläinen tillfrågades om han i egenkap av den tjänsteman som ansvarade för sektorn hade tagit upp de misstankar med sina chefer som han gav uttryck för i medierna. Jääskeläinen sade då att han diskuterat valfinansieringsanmälningar bland annat med minister Koskinen. Ministeriets ledning, både ministern och kanslichefen, visste helt säkert hur valfinansieringsanmälningarna hade handlagts vid ministeriet 2003, 2004, 2006 och 2007. Jääskeläinen redogjorde för problematiken för minister Brax i samband med samtal våren 2007. Uppgifterna om hur valfinansieringsanmälningarna behandlades liksom även Jääskeläinens egna synpunkter på behovet att utveckla lagstiftningen hade nog förmedlats till ministeriets ledning och åtminstone till minister Koskinen.

Avgörande

I min begäran till justitieministeriet om en utredning och senare om en tilläggsutredning förde jag utifrån den information jag hade vid de aktuella tidpunkterna fram frågeställningen om ministeriet eventuellt hade varit för passivt i sin handläggning av valfinansieringsanmälningarna. Jag hade lika-

så skisserat upp en preliminär juridisk strukturer-
ing av det problem som låg bakom frågeställning-
en samt öppet fört fram argumentation till stöd
för den (jag hänvisar till avsnitten Frågeställning
och Begäran om tilläggsutredning ovan). Justitie-
ministeriet gavs på detta sätt tillfälle att ta ställning
till den juridiska problematik som hade aktualise-
rats på basis av den information man hade tillgång
till och att ge individualiserade kommentarer till
grunderna för frågeställningen.

Utifrån det material jag har tillgång till prö-
var jag i det följande justitieministeriets förfarande
med beaktande av två kriterier: 1) borde ministe-
riet ha gett de anmälningsskyldiga närmare anvis-
ningar och 2) borde ministeriet ha bett anmälarna
om tilläggsutredningar? Slutligen dryftar jag ännu
frågan om justitieministeriet med hänsyn till lag-
lighetskontrollen i ett tidigare skede borde ha vid-
tagit åtgärder för att se över lagstiftningen om val-
finansiering.

Bestämmelser

I 1 § i lagen om anmälan av kandidaters valfinan-
siering ingår föreskrifter om anmälan av finansie-
ringen av kandidaters valkampanjer (*valfinansie-
ring*) vid riksdagsval, presidentval, kommunalval
och europaparlamentsval. Syftet med lagen är att
öka öppenheten kring valfinansieringen och där-
igenom klargöra kandidaternas eventuella bind-
ningar.

I lagens 2 § föreskrivs vem som är skyldig att i
samband med de ovan nämnda valen göra anmä-
lan om valfinansiering.

I lagens 3 § föreskrivs vilka uppgifter som ska
anmälans. Lagens 3 § 2 mom. ändrades genom lagen
977/2001 och hela 3 § genom lagen 604/2008 som
trädde i kraft 23.9.2008. Innan lagen 604/2008
trädde i kraft hade 3 § följande lydelse:

I anmälan skall ingå åtminstone följande upp-
gifter:

- 1) ett omnämnande av vilket val som är i fråga,
- 2) kandidatens fullständiga namn och vilket par-
ti som ställt upp denne eller ett omnämnan-
de av att kandidaten är kandidat för en val-
mansförening,
- 3) de totala utgifterna för kandidatens valkam-
panj, samt
- 4) finansieringen av kandidatens valkampanj
specificerad dels enligt kandidatens egna
medel och dels enligt det utomstående un-
derstöd som kandidaten, kandidatens stöd-
grupp och någon annan sammanslutning som
grundats för att stöda kandidaten har motta-
git enligt en indelning i privatpersoner, före-
tag, partiorganisationer och andra motsvaran-
de viktiga donatorer.

Värdet av varje enskilt stöd och namnet på do-
natorn ska nämnas särskilt, om värdet uppgår till
minst 3 400 euro vid presidentval och europa-
parlamentsval och till minst 1 700 euro vid riks-
dagsval och kommunalval. Med understöd av-
ses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande
prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock in-
te sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratis-
tjänster. Namnet på en privatperson får inte upp-
ges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet
av det understöd privatpersonen donerat är min-
dre än nämnda belopp.

Vid presidentval ska anmälan egenhändigt un-
dertecknas av den som har rätt att teckna partiets
namn eller av valmansföreningens valombud el-
ler dennes ersättare och vid andra val egenhändigt
av kandidaten.

I lagens 4 § föreskrivs att anmälan vid kom-
munalval skall tillställas den kommunala central-
valnämnden och vid andra val justitieministeriet
senast två månader efter att valresultatet fastställs.
Anmälan kan göras på en blankett som har upp-
gjorts enligt ett formulär som fastställts av justi-
tieministeriet.

I lagens 5 § föreskrivs att anmälan som sådan är offentlig hos justitieministeriet och den kommunala centralvalnämnden. Justitieministeriet kan upprätta ett register för registrering av uppgifterna i de anmälningar som tillställs ministeriet.

Enligt lagens 6 § utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag genom förordning av justitieministeriet.

Behovet av anvisningar

Justitieministeriet sände i anslutning till 2003 års riksdagsval genom förmedling av de anmälningsskyldiga partier det i detta beslut nämnda brev från ministeriet med bilagor som framgår av kanslichefens utredning. Försändelsens viktigaste innehåll var anmälningssblanketten inklusive 3 § i valfinansieringslagen i dess helhet och följande exempel:

Kandidatens anmälan kan således (när det gäller 3 § 1 mom. 3–4 punkterna samt 2 mom.) i fråga om riksdagsvalet innehålla följande uppgifter:

- 1) totala kostnader för valkampanjen: 20 000 €
- 2) valkampanjens finansiering specificerad
 - a Egna medel 6 000 €
 - b Bidrag från det egna partiets kretsorganisation 840 €
 - c Bidrag från följande företag: A.A. Ab, B.B. Kb och C.C. Ab, à 1 700 €
 - d Bidrag: verkställande direktör N.N., Helsingfors 3 700 €
 - e Bidrag från fyra privatpersoner à 840 € och
 - f intäkter från valinsamling 1 350 €.

Av utredningen framgår att justitieministeriet efter 2003 års riksdagsval konstaterade brister i det sätt på vilket man i anmälningarna hade specificerat bidragen från stödgrupper. Iakttagelserna gav ministeriet anledning att se över sina anvisningar. Detta framgår särskilt av valdirektör Jäaskelä-

nens och dåvarande justitieminister Koskinens utredningar.

I Koskinens utredning ingår som bilagor två ställningstaganden som han framförde i riksdagen i egenskap av minister, det ena i maj 2003 och det andra i mars 2004. I det första ställningstagandet säger Koskinen bland annat att han lagt märke till att det i samband med riksdagsvalet 2003 förekom "en viss brokighet i fråga om hur man anmält penningbelopp som samlats in av stödgrupper eller motsvarande organisationer". Koskinen fortsätter med att konstatera att "den medelanskaffning som dessa stödgrupper arbetar med borde öppnas upp så mycket att det framgår varifrån grupperna har fått pengarna som de donerat. I framtiden kan man utveckla anvisningarna i detta avseende". I det andra ställningstagandet säger Koskinen: "Frågan om att öppna upp stödgruppernas penningkällor är sådan att jag hoppas att det skulle vara möjligt att komma tillrätta med den genom anvisningar - - - vilket innebär att justitieministeriet kommer att utfärda sådana anvisningar att kandidater, när de har fått en större pott via en stödförning eller motsvarande, uppger den ursprungliga penningkällan med samma noggrannhet som gäller för valfinansiering som ges direkt till kandidaten."

Enligt utredningen tillsändes de anmälningsskyldiga efter 2004 års europaparlamentsval genom partiernas förmedling ett brev som hade kompletterats med en text om skyldigheten att närmare specificera bidrag från stödgrupper. I sin utredning uppger Koskinen att den kompletterande texten lades till på hans initiativ. Jäaskeläinen bekräftade detta när han hördes muntligt och uppgav att han hade formulerat den text som ministern godkände.

När man jämför det brev som sändes i samband med riksdagsvalet 2003 med de nya formuleringarna i följande brev kan man konstatera att tillägget innebar ett anmärkningsvärt förtydligande.

Tillägget hade följande lydelse:

”Justitieministeriet fäster uppmärksamheten vid att kandidaten enligt 3 § 1 mom. 4 punkten i valfinansieringslagen också ska uppge de medel som han eller hon har fått från sin egen stödgrupp eller någon annan sammanslutning som har grundats för att stödja kandidaten. Det motsvarar alltså inte lagens krav att bara uppge att kandidaten har fått 10 000 euro från sin stödgrupp utan det skall också anges varifrån stödgruppen har fått medlen.”

Enligt min uppfattning skulle den som valts till riksdagsledamot eller ställföreträdare åtminstone inte efter detta uppriktigt och trovärdigt kunna påstå att han eller hon inte kände till anmälningsplikten innebörd till den del som den avser skyldigheten att i anmälan specificera stöd som härrör från en stödgrupp.

Av Jämskeläinens utredning framgår att den förtydligande texten på grund av hans misstag inte kom med i anvisningen i samband med 2007 års riksdagsval. Förtydligandet har sålunda inte en enda gång ingått i de brev som sänts efter riksdagsval.

Det går inte att med säkerhet bedöma konsekvenserna av att den förtydligande texten hade fallit bort från brevet som rörde 2007 års val.

Jag har å andra sidan i offentligheten noterat ställningstaganden enligt vilka anmälningskyldighetens innehåll har varit oklar och att bristerna i anmälningarna skulle bero på okunskap.

Justitieministeriet har å sin sida konstaterat att den felaktiga anmälningspraxisen inte berodde på ett informations- eller rådgivningsproblem och att de allmänt hållna och ospecificerade valfinansieringsanmälningarna inte har varit en följd av bristande anvisningar. Det förefaller som om ministeriet har utgått från att de som valts till riksdagsledamöter utan vidare har kunnat vara kapabla att korrekt tolka anmälningskyldighetens innehåll enligt 3 §. Jämskeläinen säger exempelvis

att det inte krävdes mycket för att riksdagsledamöterna skulle förstå detta. Han hänvisar också till att ledamöterna i allmänhet har haft tillgång till sina assistenter och att nya ledamöter har kunnat få råd av erfarna ledamöter.

Det är säkert sant att riksdagsledamöterna har bättre förutsättningar än genomsnittet att få reda på det korrekta innehållet i en lag. Det är ändå skäl att beakta att lagens 3 § inte nödvändigtvis direkt öppnar sig på det avsedda sättet. Också riksdagens grundlagsutskott konstaterade i samband med riksdagsbehandlingen (GrUB 8/2000 rd) följande: ”Den grundläggande bestämmelsen i lagförslaget (3 §) om uppgifter som ska anmälas är rätt allmänt hållen och blir delvis tolkbar.” Lagens förarbeten ger visserligen hjälp vid tolkningen men för att man ska kunna tillgodogöra sig dem krävs det grundläggande färdigheter i juridisk tolkningsmetodik.

Det är iögonfallande att ministeriets utredning avfärdar bristen på den förtydligande texten i brevet i samband med 2007 års val endast med att nämna detta och utan att dryfta bortfallets betydelse – eller rättare sagt: utan att tillmäta det något som helst betydelse. Detta trots att justitieministeriet uttryckligen fyra år tidigare utifrån sina erfarenheter dithills hade ansett att förtydligandet var behövligt. Jag fäster även avseende vid att ministeriet inför kommunalvalet denna höst har utfärdat anvisningar i vilka man anser det nödvändigt att särskilt precisera frågan om stöd från stödgrupper.

Även om det inte går att på ett tillförlitligt sätt konstatera orsakssambandet mellan Jämskeläinens försummelser och bristerna i valfinansieringsanmälningarna vid 2007 års riksdagsval kan försummelsen ändå inte anses betydelselös eftersom man har funnit sådana brister i uppfyllandet av anmälningsplikten som uttryckligen berott på felaktig tolkning av det aktuella lagrummet. Detta framgår även av utredningen. Den förtydligande

de texten utformades för att avhjälpa dessa felaktiga tolkningar.

Ett förtydligande av specificeringskravet skulle också ha varit ett klart besked om att alla de anmälningar som lämnades in i samband med 2003 års riksdagsval inte enligt justitieministeriets uppfattning till alla delar uppfyllde lagens krav. Tydligare anvisningar skulle dessutom ha skapat bättre möjligheter att kontrollera att anmälningsplikten uppfylldes på rätt sätt, eftersom man på så sätt uttryckligen kunde ha gjort klart för de anmälningskyldiga vilken typ av specificering justitieministeriet anser att lagen kräver. Enligt Koskinens utredning hade förtydligandet åtminstone i princip gjort det möjligt att skärpa övervakningspraxis. Massmedierna, som övervakningen enligt ministeriets utredning ankommer på, skulle ha haft bättre möjligheter att uppmärksamma stora stödbelopp som anmälts endast som klumpsummor eftersom medierna hade kunnat jämföra anmälningarna med ministeriets anvisningar om på vilket sätt stöden borde redovisas.

Jääskeläinen uppger i sin utredning att felet berodde på att han baserat brevet ”på en gammal mall”. Förklaringen skapar bilden av att felet är tekniskt och obetydligt (Jääskeläinen karakteriserar det själv som ett ”tekniskt misstag”). Men på det sätt som beskrivs ovan hade man ändå ansett att förtydligandet var viktigt för att styra anmälningspraxis i en riktning som överensstämde med lagen och därför har förtydligandet, sett från denna synpunkt, en väsentlig innehållslig betydelse. Det var alltså inte fråga om ett litet formfel. Jääskeläinen bör själv ha uppfattat saken på detta sätt, med beaktande av hur han i tidningsintervjuer beklagat sig över anmälningspraxis uttryckligen när det gäller bristfälliga specifikationer av pengar från stödgrupper.

I skenet av det tillgängliga materialet finns det inga tillräckliga grunder för att bedöma om Jääskeläinen förfarit uppsåtligt. Men jag anser att han

har förfarit synnerligen oaktsamt i detta ärende. Utöver det som jag ovan anfört om brevets betydelse anser jag att oaktsamheten också kommit till synes i att Jääskeläinen upptäckte felet i det brev han själv undertecknat först när han formulerade sitt svar på justitiekanslerns begäran om tilläggsutredning. Eftersom Jääskeläinen i sin utredning har motiverat sina kraftiga ställningstaganden i olika intervjuer med att han på detta sätt ville bidra till att ändra anmälningspraxis så att den skulle överensstämma med lagstiftningen, kunde man ha förväntat sig att han i detta samma syfte hade ägnat innehållet i det brev han själv sänt och anmälningarna han senare fick tillgång till så mycket uppmärksamhet att han hade gjort en jämförelse för att se om anmälningskyldigheten uppfyllts på det sätt som förutsattes i breven. Men i samband med hörandet 9.10.2008 uppgav Jääskeläinen att han egentligen inte hade undersökt anmälningarna utan endast ”tittat på några av dem”.

Av den utredning som finns att tillgå kan man dra den slutsatsen att valdirektör Jääskeläinen sände brevet rörande valet 2007 självständigt och med stöd av den behörighet justitieministeriets arbetsordning gett honom och att han därför är ensam ansvarig för försummelsen.

Eftersom anvisningen ursprungligen fogades till ministeriets brev på uppdrag av ministern och då allting tyder på att avsikten var att samma tillägg skulle tas in i alla brev därefter, anser jag att valdirektör Jääskeläinen i detta ärende har förfarit oaktsamt och i strid med sin tjänsteplikt. Som helhet betraktad är gärningen ändå inte av ett sådant slag att den borde bedömas i enlighet med strafflagens bestämmelser utan det är fråga om ett förfarande som kan anses strida mot 14 § i statstjänstemannalagen. Enligt bestämmelsen ska en tjänsteman utföra sin uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Tjänstemannen ska också iakta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning.

Ministeriets eventuella skyldighet att be om precisering av bristfälliga anmälningar

Justitieministeriet motiverar sin passivitet med avseende på handläggningen av valfinansieringsanmälningarna, dvs. sitt förfarande som jag problematiserar i min begäran om utredning, med att ministeriet inte kan ”granska riktigheten av anmälningarna”. Det centrala innehållet i de motiv som justitieministeriet anfört till stöd för sitt förfarande kan formuleras på följande sätt (när det gäller detaljerna hänvisar jag till ovan refererade utredningar):

Ministeriet har varken skyldighet eller rättighet att kontrollera riktigheten av de uppgifter som lämnas i anmälningarna eftersom det inte finns bestämmelser i lag om en sådan uppgift, skyldighet eller befogenhet. Utredningen understryker att utövning av offentlig makt ska vara baserad på lag och att befogenheter inte kan härledas ur valfinansieringslagen eller ministeriets uppgifter enligt vallagen.

I utredningen understryks det att ministeriet inte har lagfästa eller organisatoriska förutsättningar att ”granska uppgifterna”. Ministeriet konstaterar att det kan be om en ny anmälan endast om anmälan är behäftat med formfel eller är oklar. Ministeriet hävdar att ”säkerställandet av att anmälan är formellt korrekt kan emellertid inte innefatta kontroll av riktigheten av de uppgifter om kostnader och finansiering som ingår i anmälan.” Ministeriet motiverar det omöjliga i en sådan granskning bland annat med att kandidaterna och deras stödföreningar inte är bokföringsskyldiga och att lagen inte förutsätter att till anmälningarna fogas verifikat över finansiering av och kostnader för valkampanjer. Inte heller i övrigt har ministeriet tillgång till ”nödvändiga och tillförlitliga jämförelseuppgifter för kontroll av att valfinansieringsanmälningarna är korrekta i sak”.

I detta ärende är det emellertid inte noga taget fråga om att ”granska riktigheten av” innehållet i valfinansieringsanmälningarna. Det är helt klart och ostridigt att ministeriet inte har sådan rätt och inte heller tvångsmedel eller viten vid försummelser av anmälningsskyldigheten.

Redan i min första begäran om utredning framhöll jag att kontroll av uppgifternas riktighet är en annan sak än att en myndighet som mottar en handling granskar om handlingen innehåller de uppgifter som lagen förutsätter och i förekommande fall uppmärksammar den som lämnar in handlingen på brister.

Av utredningen framgår att man vid ministeriet insett att vissa av de valfinansieringsanmälningar som lämnades in i samband med riksdagsvalet 2003 och 2007 inte i fråga om bidragen från stödgrupper i alla avseenden motsvarade lagens krav. Det förefaller alltså som om ministeriet utan att sätta sig in i bokföringsmaterial eller på annat sätt ”granska uppgifternas riktighet” har varseblivit denna lagstridighet i anmälningarna. I de tidningsintervjuer som avses ovan i Begäran om tilläggsutredning låter Jämskeläinen förstå att iakttagelserna om bristerna i anmälningarna inte bara låg på ett allmänt plan utan att han rentav kunde individualisera bristfälliga anmälningar.

Av utredningsmaterialet framgår indirekt hur anmälningar som saknat sådan specifikation som valfinansieringslagens 3 § kräver kunde ha uppdagats genom enkla slutledningar – åtminstone i klara fall. Justitieminister Brax talar om anmälningarnas bristfällighet vid ett seminarium 22.1.2008 som ordnades av föreningen Transparency Suomi ry: ”En anmälan där man uppger att kampanjkostnaderna totalt varit exempelvis 50 000 € och att detta bidrag i sin helhet kommit från kandidatens egen stödförening kan anses strida mot valfinansieringslagens syften och strängt taget även mot lagens formuleringar.” I sin utredning 14.8.2008 bekräftar också Jämskeläinen att så är fallet.

Eftersom man vid ministeriet har kunnat konstatera att vissa anmälningar inte har uppgjorts på det sätt som valfinansieringslagens 3 § förutsätter kan man fråga sig varför ministeriet inte har bitt om preciserade anmälningar eller ens uppmärksammat de anmälningsskyldiga på sina iakttagelser och på den korrekta tolkningen av 3 §.

Ministeriet åberopar i sitt svar framförallt det omöjliga i att "granska riktigheten" och i förlängningen den omständigheten att till och med diskreta förfrågningar om tilläggsutredning uttryckligen är en åtgärd som kräver ett explicit bemyndigande. Vid det muntliga hörandet konstaterade Jäaskeläinen att ministeriet "inte – utan bemyndigande – får misstänkliggöra en ledamot. Misstankarna kunde senare visa sig vara helt obefogade." - Min kommentar till detta är att "misstänkliggöra" inte är detsamma som att hänvisa till att en anmälan är oklar.

Enligt detaljmotiveringen till valfinansieringslagens 5 § kan myndigheten begära att kandidaten lämnar in en ny anmälan om den inlämnade anmälan i formellt avseende inte uppfyller kraven i föreslagna 3 § eller t.ex. är oklar. Av utredningarna framgår att ministeriet tillmätt denna motivering en synnerligen snäv och formellt konkret betydelse: ministeriet kan begära en ny anmälan endast om texten är oklar (Jäaskeläinen: "när texten i en handskriven anmälan är otydlig") även om motiveringen kunde ges en vidare tolkning.

Även om en anmälan inte kunde konstateras strida mot valfinansieringslagens 3 § på ett sådant sätt att det vore motiverat att av den anledningen be om tilläggsutredning, finns det ändå skäl att överväga om en anmälan kunde anses vara oklar på det sätt som avses i motiveringen till 5 §, om anmälaren låtit bli att specificera ett betydande belopp som erhållits från en stödgrupp. Och även om valfinansieringslagen skulle tolkas så snävt att den inte ens medger att man på detta sätt uppmärksammar en enskild anmälningsskyldig

dig på en oklarhet i anmälan, kan man ställa frågan om ministeriet hade kunnat uppmärksamma de anmälningsskyldiga på saken genom ett neutralt brev med partiernas medverkan (dvs. via samma kanal som ministeriets brev, också brev för att få in saknade anmälningar) och meddela berörda parter hur ministeriet tolkar valfinansieringslagens 3 §. Ett sådant förfarande – särskilt i kombination med den typ av anvisningar som avses i föregående avsnitt – skulle ha inneburit ett aktivare grepp från ministeriets sida än man hittills har sett och åtgärden skulle även kunna motiveras med rådgivningsprincipen som hänför sig till kundbetjäningen inom förvaltningen. Enligt min uppfattning hade man kunnat göra detta diskret och utan att stämpla någon.

Av justitieministeriets utredning framgår över lag – antingen explicit eller åtminstone mellan raderna – att utgångspunkten är den att tillämpningen av valfinansieringslagen på ett relevant sätt avviker från annan myndighetsverksamhet. Sålunda underströk valdirektör Jäaskeläinen vid det muntliga hörandet valfinansieringslagens specifika natur och att det inte var fråga om en sedvanlig förvaltningsåtgärd. Justitieministeriet har uppenbarligen tolkat saken så att också en försiktig begäran om tilläggsutredning automatiskt innebär att den ursprungliga anmälan misstänkliggörs och att ministeriet i en politiskt delikat situation inte kan göra detta utan en uttrycklig bestämmelse i lag. Jäaskeläinen sade vid hörandet att om ministeriet skulle sända en ledamot ett brev där denne ombads specificera sin anmälan kunde politiska faktorer spela in eller åtminstone kunde man i offentligheten få en sådan bild. I all vallagstiftning genom tiderna hade man uttryckligen försökt undvika detta.

Förklaringen till att ministeriet har varit påfallande passivt i detta ärende får enligt min uppfattning sin förklaring av att man har upplevt valfinansieringens speciella natur på detta sätt och att justitieministeriet när det gäller ärenden som

hör till vallagstiftningen har en roll som avviker från den roll som en myndighet i allmänhet har vid lagtillämpning.

Pudelns kärna förefaller i detta ärende alltså vara frågan om det finns en hållbar juridisk grund för en uppfattning som så starkt understryker valfinansieringslagens speciella karaktär och påverkar myndighetsverksamheten i så hög grad.

Regeringsrådet Lauri Tarasti, som är sakkunnig på vallagstiftning och har deltagit i beredningen av den i flera decennier, gav på min begäran ett skriftligt yttrande om vallagstiftningens bakomliggande principer. I ett yttrande 15.10.2008 uppger han angående särdragen i denna lagstiftning bland annat att vallagstiftningen är exceptionellt exakt och att det har ansetts nödvändigt att föreskriva i lag också om små detaljer (exempelvis om röstsedlarnas storlek och färg). Syftet har varit att undvika möjligheten att genom beslut och administrativa föreskrifter påverka valutgången. Med tanke på demokratin är det viktigt att vidmakthålla principen att regeringen inte har någon möjlighet att genom lagstiftning påverka valutgången. Även om valfinansieringslagen inte är en egentlig vallag är saksambandet enligt Tarasti uppenbart. Denna princip gällande vallagstiftningen omfattar sålunda också tillämpningen av lagen. Tarasti konstaterar: ”Det har inte funnits någon avsikt att ge regeringen och i detta fall justitieministeriet beslutanderätt om vilka partiers kandidater som har lämnat in valfinansieringsanmälningar som gjorts på oriktiga grunder. Ett sådant beslut kunde nämligen ha ödesdigra konsekvenser för partiet i fråga och framförallt för kandidaternas framgång i valet. Ett flertal internationella exempel från utvecklingsländer men även från andra länder har visat att regeringar har försökt påverka valutgången till sin egen fördel genom olika typer av arrangemang. Detta har man velat undvika hos oss.”

Av utredningarna kan den slutsatsen dras att det förfarande som tillämpats vid handläggning-

en av valfinansieringsanmälningarna är ett resultat av ett medvetet val av justitieministeriet inom dess eget ansvarsområde, utifrån de allmänna principer som gäller för vallagstiftningen och som Tarasti nämner. Tydligen är det Jämskäläinen som mycket självständigt har stått för det praktiska förverkligandet av principen. Från juni 2003 har han varit chef för ansvarsområdet val och redan därefter tjänsteman inom samma område. Förfarandet har tydligen tillämpats oförändrat ända sedan lagen trädde i kraft och utredningarna tyder inte på att man vid ministeriet i något skede skulle ha ifrågasatt praxisen.

Vallagstiftningens speciella karaktär kommer till synes också på det sättet att de tjänstemän som ansvarar för detta område vid justitieministeriet enligt utredningarna avsiktligt har getts stor självständighet i sina uppdrag. Förra ministern Koskinen konstaterar att ”man har medvetet försökt undvika att den politiskt ansvariga justitieministern, som representerar ett parti, ingriper i valarrangemangen, som man försöker genomföra så opartiskt som möjligt”. När det gäller saksambandet hänför Koskinen också tillämpningen av valfinansieringslagen till detta område.

En understruket formell lagtillämpning, passivitet vid handläggningen av valfinansieringsanmälningarna och en strikt linje när det gäller praxis att be om tilläggsutredningar har varit ägnade att eliminera risken för att någon skulle tro att ministeriet lägger sig i valresultatet. Det är klart att ett sådant förhållningssätt leder till att man så effektivt som möjligt undviker alla slags misstankar om politisk ändamålsenlighet vid handläggningen av valfinansieringsanmälningar. Å andra sidan leder en sådan lagtillämpning inte till att man når lagstiftarens syfte när det gäller öppenhet och offentlighet i fråga om valbidrag och avslöjande av bindningar. Ministeriet håller fast vid en ”icke-inblandningsprincip” för att säkerställa opartiskheten och överlämnar mer eller mindre helt till

medierna att se till att de sistnämnda materiella syftena med lagen förverkligas. I sitt yttrande konstaterar ministeriet att den entydiga tanke som framgår av lagens förarbeten och riksdagshandlingarna var att iakttagandet av anmälningsskyldigheten i första hand skulle lämnas beroende av det politiska ansvaret som man ansåg kunde förverkligas genom mediepublicitet.

Tanken att tillsynen över att lagen iakttas ska ske via offentligheten förefaller ha konkretiserats i form av en originell arbetskultur vid ministeriet. Valdirektör Jääskeläinen uppger i sin utredning att han har försökt styra anmälningspraxis med hjälp av mediepublicitet samtidigt som han har understrukit behovet av att se över lagstiftningen. Av utredningen framgår att ministeriets valdirektör genom att bevilja intervjuer i medierna har försökt styra riksdagsledamöter och deras ersättare när det gäller tillämpningen av valfinansieringslagen: "min avsikt med att ge intervjuerna har varit att för egen del bidra till att de anmälningskyldigas praxis skulle följa valfinansieringslagen och dess motiveringar". Han uppger själv att avsikten har varit att påverka enskilda fall på ett sådant sätt att anmälningarna allmänt taget skulle bli bättre i framtiden. Han uppger att han på en reporters begäran har utvärderat vissa enskilda anmälningar. Det är skäl att uppmärksamma att man i intervjuerna å ena sidan har individualiserat vissa fall så att objekten med något slags sannolikhet kunde identifieras samtidigt som Jääskeläinen i andra sammanhang understrukit att ministeriet inte kan uppmärksamgöra de anmälningskyldiga på brister i anmälningarna och den korrekta lagtolkningen. Det är tämligen oerhört att en tjänsteman i offentligheten bedömer lagligheten i enskilda handlingar som han fått för handläggning på tjänstens vägnar utan att förmedla dessa iakttagelser direkt till dem som saken berör. Jääskeläinens agerande och utredningar ger en konfliktfylld bild av situationen: Omsorgen om att

undvika att "misstänkliggöra" någon, vilket har lyfts fram starkt i utredningarna, förefaller ha förlorat sin betydelse när det gäller att via offentlighet få de berörda personerna att slå in på den rätta vägen. Motsägelsefullheten minskas inte heller av att Jääskeläinen under det muntliga hörandet lät förstå att han "som en allmän påminnelse till partierna" hade kunnat föra fram samma budskap som han framförde i medierna men att han ändå inte hade gjort det. - Justitieministeriets valdirektör förklarar saken så att han i medierna inte fört fram ministeriets syn utan endast sina egna iakttagelser. Visserligen gav han inga intervjuer "helt som privatperson" men inte heller "helt och hållet på tjänstens vägnar".

Även om jag anser att valdirektörens förfarande väcker frågor när det gäller hans ställning som tjänsteman har det inte kommit fram någonting som på rättslig grund skulle föranleda ett ingripande av mig som laglighetsövervakare. Man kan också tänka sig att det beskrivna förfarandet eventuellt har orsakats av en ansvarsfull tjänstemans oro över att en lag som tjänstemannen upplever som bristfällig fungerar illa och att publiciteten har upplevts som ett exceptionellt sätt men det enda sättet att få till stånd en ändring. Det är närmast fråga om vilken bild tjänstemannen ger av den myndighet som tjänstemannen företräder och bedömningen av den omständigheten ankommer inte på laglighetskontrollen utan på myndigheten själv.

Sammanfattningsvis konstaterar jag följande:

Det finns ingen lagstiftning som förpliktar justitieministeriet att be om tilläggsutredningar om valfinansieringsanmälningar. Visserligen finns det inte heller någon förbudsbestämmelse om saken. Det är långt fråga om vilken roll man anser att myndigheten har i detta avseende. I utredningarna har man till stöd för justitieministeriets passiva tillämpningspraxis åberopat valfinansieringslagstiftningens speciella karaktär och justitieministeriets roll som tillämpare av lagen mot bakgrund av

de nämnda kraven och de allmänna principer som gäller i fråga om vallagstiftningen. Ministeriet har med dessa utgångspunkter motiverat sin tolkning på ett juridiskt klanderfritt sätt. Detta konstaterande innebär inte att en mer nyanserad tolkning som betonat en något aktivare myndighetsroll kunde motiveras lika väl som ministeriets tolkning, som är villkorslös i sin formalism. För avgörandet av denna fråga är det emellertid inte nödvändigt att pröva denna aspekt utöver vad som har gjorts i detta avsnitt, särskilt inte när man vet att valfinansieringslagen och därmed sannolikt även ministeriets roll för närvarande ses över. Det räcker således att jag konstaterar att man utifrån det utredningsmaterial jag har haft tillgång till inte kan påvisa att justitieministeriet handlat lagstridigt genom att i detta ärende inte be personer som är anmälningsskyldiga enligt valfinansieringslagen om tilläggsutredning.

För klarhetens skull är det skäl att konstatera att jag i detta avgörande även har prövat om det finns anledning att misstänka att de politiker som varit justitieministrar under valfinansieringslagens giltighetstid, dvs. Johannes Koskinen, Leena Luhtanen och Tuija Brax, handlade lagstridigt i sitt ministeruppdrag i fråga om detta ärende. Av det tillgängliga utredningsmaterialet har inte framgått någonting som skulle stödja misstanken att de på ett osakligt sätt ingripit i handläggningen av valfinansieringsanmälningar vid justitieministeriet, försummat sina juridiska skyldigheter eller på något annat sätt handlat lagstridigt.

Revideringen av valfinansieringslagen

Under riksdagsbehandlingen framhöll grundlagsutskottet vikten av att följa hur valfinansieringslagen fungerar och att vid behov vidta åtgärder för att ändra den.

Lagstiftning är sådan politisk prövning som jag som laglighetsövervakare inte kan ingripa i.

Jag tar därför i detta beslut inte ställning till om ministeriet i ett tidigare skede borde ha inlett beredningen av en översyn av valfinansieringslagen. När det gäller ministeriets tjänstemän har jag inte kunnat konstatera att de har handlat på ett sätt som föranleder åtgärder från min sida.

Översynen av valfinansieringslagen är på uppdrag av minister Brax för närvarande aktuell i en kommission. Utan att desto mera lägga mig i det arbetet anser jag mig utifrån mina iakttagelser om hur lagen fungerar kunna fästa uppmärksamhet vid tre omständigheter som jag anser betydelsefulla och även med tanke på laglighetskontrollen.

För att lagens syften ska förverkligas är det viktigt att bestämmelsen om anmälningsskyldighet är tydlig.

Det är också viktigt att lagen skapar ett trovärdigt system för tillsynen över att anmälningssplikten iakttas. Utan en fungerande tillsyn förlo- rar de förpliktande bestämmelserna de facto sin betydelse.

I samband med revideringen är det också skäl att allvarligt överväga om tillämpningen av valfinansieringslagen och tillsynen borde anförtrons någon annan myndighet än justitieministeriet. Det är möjligt att ministeriet inte är det bästa alternativet när det gäller att tillämpa en politiskt laddad lag och övervaka att enskilda politiker fullgör sin skyldighet att anmäla valbidrag.

Åtgärder

Jag uppmärksammar valdirektör Arto Jääskeläinen på det som jag anför i punkten Behovet av anvisningar beträffande omsorgsfullhet i tjänsteuppdrag.

För kännedom delger jag justitieministeriet det som jag anför i punkten Revideringen av valfinansieringslagen.

I övrigt har jag inga juridiska skäl att vidta åtgärder i ärendet.

BESLUT MED ANLEDNING AV MISSTANKE OM DOMARES TJÄNSTEBROTT

Referat av justitiekansler
Jaakko Jonkkas beslut 18.8.2008,
dnr OKV/353/1/2007

Tingsrättens avgörande och ärendets anhängighet

Klaganden framförde kritik mot att tingsrätten, som genom en tredskodom avgjort ett fordringsmål till fördel för kåranden, hade försummat att utreda klagandens partshabilitet.

Tingsrätten hade givit en tredskodom eftersom svarandena inte lämnat in svaromål inom utsatt tid. Tingsrätten hade delgivit stämningen genom kungörelse efter att postdelgivning till de i stämningsansökan nämnda svarandena som hade hemadress i Belgien hade misslyckats. Ärendet avgjordes av tingsdomare A.

Efter att svarandena hade delgivits domen hade de sökt återvinning. Tingsrätten avvisade käromålet utan prövning eftersom den inte var behörig att pröva det och ålade kåranden att ersätta svarandenas rättegångskostnader om drygt 3 000 euro. Ärendet avgjordes av tingsdomare B.

Häradsfogden hade meddelat ombudet för klaganden, som var svarande i ärendet, att tingsrättens sist nämnda avgörande inte kunde verkställas eftersom kåranden varken var en juridisk eller fysisk person.

Justitiekanslern bad centralkriminalpolisen göra förundersökning för att utreda A:s förfaran-

de. Efter att förundersökningen var klar utfördes åtalsprövning vid justitiekanslersämbetet. Dessutom ombads tingsdomare B ge en utredning om sitt förfarande.

Bedömning av tingsdomare A:s förfarande

Enligt artikel 2.1 i rådets förordning nr 44/2001 om domstolsbehörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område skall talan mot den som har hemvist i en medlemsstat väckas vid domstol i den medlemsstaten, oberoende av i vilken stat han har medborgarskap, om inte annat föreskrivs i förordningen. I förordningens bilagor nämnda nationella behörighetsbestämmelser kan enligt dess artikel 3.2 inte tillämpas mot en person som har hemvist i en medlemsstat. Som en sådan behörighetsföreskrift nämns i bilagan tredje meningen i rättegångsbalansens 10 kap. 1 § 1 mom., enligt vilken finsk man som vistas utrikes också kan sökas där han senast var boende i Finland.

I förordningens artikel 26.1 föreskrivs att om talan väcks vid en domstol i en medlemsstat mot en svarande som har hemvist i en annan medlemsstat, och svaranden inte går i svaromål, skall domstolen självant förklara sig obehörig, såvida den inte är behörig enligt bestämmelserna i denna förordning. Tingsdomare A borde därför på tjänstens vägnar ha avvisat talan i stället för att avgöra den genom en tredskodom.

Vid förundersökningen motiverade A sitt förfarande med att målet var dispositivt och att han inte när han avgjorde saken kände till svarandens inställning till forumfrågan. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att sakens dispositivitet inte hade någon betydelse för domstolens behörighet. Enligt honom var det klart att om svarandena inte gick i svaromål till följd av stämningen skulle domstolen alltid på tjänstens vägnar utreda om den var behörig.

Tingsdomare A hade dessutom avgjort ärendet till kändens fördel utan att ta reda på kändens partshabilitet. Enligt A:s uppfattning fanns det ingenting som krävde att kändens partshabilitet utreddes eftersom ärendet drevs av en juristbyrå som dagligen skötte juridiska frågor. Enligt A hade det blivit aktuellt att utreda partshabiliteten endast om någon hade gjort en invändning. Justitiekanslern konstaterade att kändens partshabilitet är en absolut processförutsättning som domstolen ska konstatera på tjänstens vägnar.

Av handlingarna i målet framgick inte på vilka grunder den som undertecknat stämningsansökan hade rätt att företräda känden. Om A hade undersökt grunderna för talerätten var det helt uppenbart att kändens bristande partshabilitet skulle ha uppdagats. A försummade emellertid att göra detta.

Efter att postdelgivningen hade misslyckats beslöt A på kändens begäran att stämningen skulle delges genom kungörelse. I rättegångsbalken föreskrivs det att domstolen ska sköta delgivningen genom kungörelse om det inte är möjligt att klarlägga var mottagaren vistas. I förarbetena till denna bestämmelse sägs det att delgivning genom kungörelse kan komma i fråga endast när det inte finns något annat delgivningssätt och att kungörelse kan bli aktuellt endast när domstolen är helt övertygad om att partens vistelseort är okänd. I rättspraxis har det konstaterats att förutsättningarna för delgivning genom kungörelse inte kan

anses finnas endast på den grunden att delgivning per post har misslyckats.

Justitiekanslern konstaterade att med beaktande av att tingsdomare A hade gått in för en tolkning enligt vilken tingsrätten utreder sin behörighet, kändens partshabilitet samt kändens företrädares rätt att utöva talerätt endast om svaranden gör invändningar i saken, hade det med tanke på svarandens rättsskydd varit särskilt viktigt att svaranden de facto fått vetskap om att tingsrätten hade tagit upp ett ärende som den inte hade behörighet att handlägga.

Svarandens rättsskydd hade under alla omständigheter varit särskilt beroende av att tingsrätten förfor sakenligt eftersom stämningen hade delgivits genom kungörelse och svarandena inte hade gått i svaromål. A hade emellertid avgjort ärendet på ovan relaterat sätt genom tingsdomarens till kändens fördel, trots att han enligt lag hade bort avvisa ärendet utan prövning. Vid bedömningen av A:s förfarande är det dessutom skäl att beakta att han hade avgjort ärendet.

A:s förfarande hade orsakat svarandena skada eftersom de blivit tvungna att söka återvinning, vilket medförde rättegångskostnader som stannade dem till last. Justitiekanslern konstaterade att A på ett väsentligt sätt hade handlat i strid med vad man kunde förutsätta av ett vederbörligt förfarande av en domare. Förfarandet var ägnat att försvaga tilltron till en sakenlig och korrekt rättskipning. Enligt justitiekanslerns bedömning var A:s förfarande inte obetydligt på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Bedömning av tingsdomare B:s förfarande

Tingsdomare B, som behandlade målet till den del det gällde återvinningstalan, hade likaså utan att utreda kändens partshabilitet dömt känden att ersätta svarandens rättegångskostnader. I sin ut-

redning åberopade B den uppfattning som framförts i den juridiska litteraturen, dvs. att en utländsk juridisk persons partshabilitet ska utredas endast om en invändning om saken anförs i målet. Han uppgav att han inte utrett frågan om partshabilitet eftersom svarandena inte hade gjort någon sådan invändning och det redan hade givits en tredskodom i målet.

Justitiekanslern framförde som sin uppfattning att en domstol alltid på eget initiativ måste konstatera att en absolut processförutsättning saknas, oberoende av om någon part har gjort en processinvändning, och att avsaknaden av en absolut processförutsättning måste beaktas under hela rättegångsförfarandet. B:s argument att ärendet redan hade avgjorts genom en tredskodom, varvid frågan om partshabilitet inte längre behövde utredas, var emellertid såtillvida förståeligt att B hade haft anledning att anta att tingsrätten redan utrett kändens partshabilitet när den avgjorde målet genom tredskodom. De övriga argument som B framförde till stöd för att partshabiliteten inte hade utretts kunde emellertid enligt justitiekanslerns uppfattning ifrågasättas.

Åtgärder

Justitiekanslern beslöt med stöd av strafflagens 40 kap. 10 § att åtal skulle väckas mot A för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Han uppmärksammade dessutom tingsdomare B på sina synpunkter på när det gällde utredning av frågan om partshabilitet.

Hovrättens dom

Hovrätten konstaterade i sin dom 7.5.2009 att tingsdomaren borde enligt artikel 26.2 i rådets förordning om domstolsbehörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträtts område självant ha förklarat sig obehörig. Därtill borde tingsdomaren efter att postdelgivningen hade misslyckats och tingsdomaren mottagit begäran om kungörelse, ha försökt utreda svarandenas adress från befolkningsuppgifterna eller med hjälp av de belgiska myndigheterna. Hovrätten konstaterade att tingsdomaren gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet, men avstod från att döma ut ett straff.

JUSTITIEKANSLERNES SYNPUNKTER PÅ NÄMNDEMÄNNENS STÄLLNING

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
tal 13.9.2008 vid en utbildningsdag
för nämndemän i Helsingfors

Nämndemännen i vår rättskultur

I den finländska rättskulturen är nämndemännen en del av en sekelgammal och hedersam tradition. Nämndemännen personifierar vår rotfasta och folkliga rättskipning. I tingsstugan har nämndemännen traditionellt ansetts representera den folkliga rättsuppfattningen och så kallat bondförnuft – ibland kanske som en motvikt till yrkesdomarnas på bokliga kunskaper baserade teoretiserande. Så var fallet särskilt i den gamla landsbygds-kulturen.

Men hur är det i dag? Debatten om nämndemännens betydelse och nödvändighet blossar upp med jämna mellanrum. Å ena sidan sägs det att det moderna samhället inte längre har behov av lekmän med lokalkännedom på samma sätt som i det statiska agrarsamhället. Å andra sidan hävdas att det fortfarande är viktigt att lekmän deltar i den dömande verksamheten eftersom detta ökar rättskipningens öppenhet och genomskinlighet och därmed tilltron till domsmakten.

Maktutövning kräver tillsyn

Tilltron till att rättskipningen i alla avseenden är korrekt är grunden för en rättsstat. Tilltro har samband med tillsyn. Endast maktutövning som

kontrolleras på ett trovärdigt sätt kan inge äkta förtroende.

Också domstolarna behöver övervakas. Men denna kontroll avviker i någon mån från övrig myndighetstillsyn. I grundlagen har domstolarna garanterats oberoende, vilket innebär att inga andra statsorgan ska blanda sig i domsmakten. Å andra sidan är det självklart att man i en rättsstat inte kan godta okontrollerad maktutövning.

Hur ska man då i tillsynen förena å ena sidan domstolarnas oberoende och å andra sidan en behövlig extern kontroll? I korthet kan man besvara frågan så här: De högsta laglighetsövervakarna ska inte ingripa i domarnas innehåll, dvs. i domsmaktens kärnområde. Kontrollen inriktas istället huvudsakligen på procedurerna. Praxis hos de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, uppvisar talrika avgöranden där man har kritiserat exempelvis dröjsmål med domstolsbehandling och försummelse att iaktta principen om hörande. Andra exempel gäller domarjäv eller olämpligt bemötande av parter. Ibland har man även varit tvungen att ta ställning till frågan om principen om rättegångens offentlighet har förverkligats.

Men inte heller innehållet i domarna har lämnats helt ifred. Även om laglighetsövervakarna inte ingriper i hur domstolarna utövar sin prövningsrätt blir situationen en annan om en dom är klart lagstridig, exempelvis om en åtalad har dömts för ett brott som redan har preskriberats. I sådana fall ansöker vi vid behov om återbrytande av domen hos högsta domstolen och bedömer vilken grad

av klander domaren bör utsättas för. Jag har även blivit tvungen att väcka åtal på grund av domvilla mot domare som varit ordförande för rätten.

I samband med laglighetskontrollen av domstolarna aktualiseras också frågan om nämndemännens ansvar och gränserna för ansvaret.

Nämndemännens makt och ansvar

Systemet med nämndemän förnyades i samband med underrättsreformen 1993. Jämfört med det gamla nämndemannasystemet var ändringen radikal: Nämndemännens kollektiva beslutsrätt ersattes med individuell rösträtt, vilket gav nämndemännen en ställning som beslutsfattare som kunde jämföras med yrkesdomarens. Makten ökade men frågan om ansvaret lämnades öppen i lagstiftningen. I samband med reformen dryftade man inte ens denna fråga särskilt noga. Högsta domstolen påpekade visserligen att man i samband med reformen uttryckligen borde ha reglerat nämndemännens ansvar.

I dagsläget sammanfattas frågan om nämndemännens ansvar i allmänhet på följande sätt: Nämndemannen har i princip samma tjänsteansvar för ett avgörandes laglighet som tingsrättens yrkesdomare men i praktiken är nämndemännens ansvar inte lika omfattande som juristordförandens.

Reformen har nu varit i kraft i över tio år men frågan om nämndemännens ansvar har i praktiken testats ytterst sällan. Rättsläget är oklart och ibland har man rentav framfört farhågor om att nämndemännens makt och ansvar inte längre är i balans.

I skrivande stund känner jag till endast ett fallande avgörande som gäller nämndemännens ansvar och som baserar sig på ett åtalsförordnande som jag gav för ett par år sedan.¹ Det är också rätt

knappt om sådana avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna som skulle ta ställning till ansvarsfrågor.

Olika typer av ansvarssituationer

Med tanke på nämndemännens rättssäkerhet är det viktigt att veta var gränserna för ansvaret går. Det värsta är om ansvaret dyker upp oväntat, så att säga bakom hörnet.

Jag ska nu granska nämndemännens ansvar sett från laglighetsövervakarens synpunkt och i skenet av de viktigaste typerna situationer.²

Det är svårt att tänka sig att en nämndeman skulle vara ansvarig för procedurfel under rättegången. Det är ordföranden som ansvarar för processledningen. Nämndemannen kan inte heller ställas till svars för förberedande åtgärder i målet, exempelvis för delgivning av stämningar. För sitt eget uppträdande ansvarar nämndemannen på samma sätt som yrkesdomaren. Också jävsbestämmelserna gäller individuellt var och en av rättens medlemmar.

Den svåraste frågan är när en nämndeman är ansvarig för ett fel i domen. Man kan särskilja två situationer: a) ordföranden och nämndemännen har tillsammans kommit fram till det avgörande som blivit tingsrättens dom och b) tingsrättens dom har tillkommit efter omröstning, där ordföranden inte har förenat sig om röstningsresultatet.

Ansvar för en gemensam dom

Från utgångspunkterna för underrättsreformen kan man härleda en stark princip som gäller ansvaret, nämligen den att nämndemannen har rätt att lita på yrkesdomarens lagkunskap utan att på

¹ Avgörandet refereras i justitiekanslerns berättelse för 2006 s. 172-176. Helsingfors hovrätt dömde 25.1.2007 en nämndeman till böter för brott mot tjänsteplikt och förordnade att nämndemannen skulle befrias från sitt uppdrag som nämndeman. Högsta domstolen gav 21.10.2008 en dom med samma innehåll.

² I min artikel Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana, s. 179-189 i verket Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia (Edita 2007) har jag mer ingående granskat nämndemännens juridiska ansvar.

eget initiativ behöva utreda den rättsliga grunden för en dom i sådana fall då han är av samma åsikt som yrkesdomaren. Men nämndemannens status som domare med självständig beslutsrätt torde ändå i något skede aktualisera utredningsplikten. Nämndemannen kan inte blint följa ordföranden. Bristen på juridisk utbildning eliminerar inte omsorgsplikten.

Dessa båda motstridiga principer – jag kallar dem här förtroendeprincipen och utredningsprincipen – kan sammanjämkas till en enda huvudregel för ansvaret: En nämndeman ansvarar för fel i domen endast om nämndemannen har haft särskilda skäl att uppmärksamma saken på ett sådant sätt att utredningsplikten har konkretiserats. Förtroendeprincipen kommer alltså i första hand men den kan i en konkret situation förändras på grund av särdragen i ett mål.

I praktiken är det fråga om när varningsklockorna borde ringa på ett sätt som konkretiserar utredningsplikten. Det är skäl att fästa avseende åtminstone vid två frågor. Hur viktig är den diskutabla frågan för själva dömandet? Hur lätt har det varit för nämndemannen i egenskap av lekman att upptäcka felet?

Av en nämndeman har man rätt att vänta sig åtminstone förmåga att med samma känslighet som en "normal upplyst medborgare" identifiera omständigheter som hänför sig till rättsordningens centrala grunder. Varningsklockorna hos en omsorgsfull nämndeman borde ringa exempelvis om man dömer till straff eller skadestånd utan att någon yrkar på det. Här handlar det om grundläggande frågor i rättsordningen och det kräver ingen särskild juridisk kompetens att upptäcka felet, endast uppmärksamhet. Risken för att under beslutsprövningen glömma bort yrkanden som framställts under rättegången är en annan sak som nämndemännen kan förväntas uppmärksamma alldeles särskilt. Inte heller här handlar det i egentlig mening om juridisk kompetens utan snarare om omsorgs-

fullhet under sammanträdet. En person i nämndemansställning borde också reagera om någon döms till straff för en gärning som uppenbart inte är ett brott. En dom som klart överstiger straffskalan borde också, beroende på fallet, vara något som en "upplyst lekman" kan förväntas notera.

Dessa exempel visar att det är fråga om vilken signifikans man tillmäter olika omständigheter. De nämnda omständigheterna medför inte nödvändigtvis i sig ansvar för fel, men de understryker utredningsskyldigheten. Om ett fel är relativt lätt att upptäcka och om det har nära samband med kärnfrågorna i utövat av domsmakt, desto mer vägande skäl finns det för att anse att nämndemannen borde ha uppmärksammat det.

Nämndemännens ansvar för "egen" dom

Hur ska då en situation bedömas där nämndemännen har kommit fram till ett avgörande som står i strid med ordförandens åsikt? Självklart är att nämndemännen då åtminstone ansvarar för samma fel som i den situation som beskrivs ovan. Men har nämndemännen måne ett mera omfattande ansvar för sin "egen dom"?

Enligt lagen ska ordföranden för nämndemännen redogöra för de frågor som kommit fram i målet och de stadganden som är tillämpliga på dem. Om han försummar att göra detta bär han givetvis ansvar för sin försummelse. Men det är knappast möjligt att utsträcka ordförandens ansvar så långt att han också skulle ansvara för en dom som han inte har understött. Ordföranden kan anses ansvarig för nämndemännens dom närmast i situationer där felet är en följd av domarens felaktiga redogörelse för nämndemännen.

Men kan ordförandens försummelse av sin informationsplikt befria de nämndemän som fattat beslutet från felaktigheten i en dom? Om så vore fallet, vem ansvarar då för domen? Oklarheterna

kring ansvarsfrågan kulminerar just i detta. Å ena sidan vore det oskäligt och även juridiskt problematiskt att lägga ansvaret på nämndemännen i alla situationer. Men å andra sidan är det ännu mer problematiskt att tänka sig att det finns en dom för vilkas felaktigheter de som stått bakom den inte skulle ställas till svars och inte heller någon annan. Det kan inte finnas något sådant som domsmakt utan ansvar.

När det är fråga om en dom som grundar sig på nämndemännens självständiga prövning kan huvudregeln formuleras på följande sätt: Nämndemännen ansvarar för fel i sin "egen dom" om det inte finns något särskilt skäl som undanröjer ansvaret. Utgångspunkten är alltså då att den inbördes prioritetsordningen mellan förtroendepincipen och utredningsprincipen är den omvända jämfört med den först nämnda situationen. Enbart den omständigheten att en nämndeman har gått in för en linje som avviker från ordförandens understryker skyldigheten att noggrant utreda lagligheten i det tilltänkta avgörandet. Nämndemännen kan inte passivt invagga sig i tron att ordföranden observerar och korregerar eventuella fel, utan nämndemannen ska aktivt och på eget initiativ utreda de juridiska problem som hänger samman med hans eller hennes avgörande. Men om domen trots att nämndemännen omsorgsfullt har utrett saken är behäftad med ett fel som till sin karaktär är sådant att det bara kunde ha upptäckts av en person med juridisk kompetens, torde inget ansvar uppkomma.

I sista hand är det fråga om vilken grad av omsorgsfullhet och utredningsplikt man kan förvänta sig av en person som utövar domsmakt. Det är inte motiverat att förvänta sig att nämndemännen ska behärska de allmänna lärorna inom olika rättsområden men man kan gott och väl fråga sig om man inte borde ställa relativt höga krav på en person som agerar domare, exempelvis när det gäller att försäkra sig om innehållet i det lag-

rum som tillämpas (t.ex. straffskalans minimum och maximum).

Slutsatser

Sammanfattningsvis konstaterar jag att bedömningen av ansvaret måste ske från fall till fall. Först ska huvudregeln för ansvaret fastställas och därefter måste man bedöma om det finns omständigheter som juridiskt motiverar en avvikelse från huvudregeln.

Jag sammanfattar mitt budskap på följande sätt: Nämndemännen svarar inte för okunskap om lagar utan för bristande omsorgsfullhet och försummelse av utredningsplikten. Med beaktande av uppgiftens natur och den därmed sammanhängande makten kan ansvarströskeln inte med åberopande av människors rättssäkerhet och tilltro till rättskipningen ställas särskilt högt. Lekmän blir ibland tvungna att göra juridiskt svåra avgöranden inom olika samhällsområden. De ansvarar för dessa utifrån normala ansvarsprinciper. Samma minimikrav kan också ställas på nämndemän med domarstatus.

En annan fråga är om det borde finnas särskilda bestämmelser i lag om nämndemännens ansvar. Om man vill bibehålla vårt nuvarande system kunde det vara skäl att se över lagen i detta avseende. För det första talar nämndemännens rättssäkerhet för att läget bör förtydligas. Med tanke på skötseln av domaruppdraget kan det inte godtas att ansvarsgrunderna är oklara. För det andra är det med hänsyn till rättsvårdens allmänna trovärdighet inte godtagbart att ansvarsfrågan är oklar.

En större fråga är om de fördelar man eftersträvat med nämndemannasystemet kan bibehållas om man avstår från nämndemännens individuella beslutsmakt och återgår till det gamla systemet med kollektiv rösträtt. Jag är själv benägen att anse att nämndemännens roll på detta sätt skulle förtydligas samtidigt som balansen mellan deras makt och ansvar skulle bli bättre.

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET OCH HUR MEDBORGARNAS RÄTTSSKYDD FÖRVERKLIGAS

Redogörelse för biträdande justiekanslerns inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet 13.2.2008 dnr OKV/1/51/2008 och beslut i ett ärende som upptagits till prövning på eget initiativ dnr OKV/6/50/2008)

Inspektionsbesök och upptagande av ärende på eget initiativ

Den 13 februari 2008 gjorde jag ett inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet.

Besvärsnämnden för social trygghet (fram till 31.12.2006 prövningsnämnden, nedan nämnden) är en lagstadgad besvärinstans av nämndtyp för socialförsäkringsfrågor. Nämnden hänförs till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och dess verksamhet regleras i lagen om besvärsnämnden för social trygghet. Nämnden prövar som första besvärinstans överklaganden som gäller Folkpensionsanstaltens beslut, med undantag för ärenden som gäller studiestöd och utkomstskydd för arbetslösa. Som räkenskapsverk hänförs nämnden till social- och hälsovårdsministeriet och dess bokslut rapporteras som en del av ministeriets bokslut. Ministeriet har sedan 2004 ingått resultatavtal med nämnden om resultatmålen och om besvärsnämndens resurser.

Organisationsreformen 2007

I början av 2007 trädde en organisationsreform i kraft, vilket innebar att den tidigare prövningsnämnden som varit rättsinstans i ärenden som gällde social trygghet fick ett nytt namn, dvs. besvärsnämnden för social trygghet. Nämndens uppgifter utökades när de fem nedlagda socialförsäkringsnämndernas uppgifter överfördes till den från början av 2007. När riksdagen behandlade regeringens proposition om besvärsnämnden för social trygghet (RP 167/2006 rd) diskuterades också frågan om inriktningen av nämndens resurser. Före organisationsreformen hade nämnden 12 föredragande, 12 notarier och sju byråsekreterare. Man beredde sig på ett ökat antal ärenden i samband med reformen genom att inträtta 11 nya föredragandetjänster. Sedan början av 2007 har nämnden haft 23 föredragande. Nämnden fick dessutom ny kanslipersonal, vilket innebar att dess personella resurser ökade med inalles 15 årsverken.

Antal besvär och behandlingstiderna

Under 2006 fick besvärsnämnden ta emot ungefär 14 000 besvär. Som en följd av att socialförsäkringsnämnderna drogs in ökade antalet besvär ärenden hos besvärsnämnden för social trygghet år 2007 till ungefär 21 500 ärenden. Från socialförsäkringsnämnderna överfördes dessutom 3 200 oavgjorda besvär till nämnden. Nämnden tog alltså 2007 emot sammanlagt ungefär 24 700 ären-

den för avgörande. Vid inspektionen framgick det att behandlingen av besvär hade anhopats i nämnden och att situationen höll på att ytterligare förvärras. Den genomsnittliga behandlingstiden för besvär var drygt 13 månader år 2007 plus ytterligare i genomsnitt ungefär en månad för postning. Nämnden avgjorde 2007 ca 13 600 besvärssärenden. Det har beräknats att det årligen väcks ungefär 20 400 nya besvärssärenden. Enligt nämndens egen uppskattning kommer den 2008 att kunna avgöra i genomsnitt 19 400 besvärssärenden. Beräkningarna visar att behandlingstiden kommer att förlängas ytterligare, eftersom de nuvarande personella resurserna inte räcker till ens för att behandla de ärenden som väcks. Vid nämnden fanns dessutom 31.12.2007 inalles 26 400 oavgjorda besvär.

Vid inspektionen framgick det vidare att besvärsnämnden för social trygghet hade lagt fram olika slags beräkningar och förslag till social- och hälsovårdsministeriet som syftade till att få tilläggsresurser för att förbättra beslutsverksamheten. Beräkningarna visade att nämnden behöver betydande personella resursökningar och eventuellt en extra tidsbestämd sektion för åren 2008 och 2009. Man har dessutom gjort olika förslag till ändringar i lagen som skulle underlätta sektionernas arbete.

Inspektionen visade att det i nämndens verksamhet finns problem och missförhållanden som äventyrar dess funktionsduglighet och därigenom kändenas rättssäkerhet och som det därför var nödvändigt att ingripa i med tanke på laglighetskontrollen. Jag beslöt utreda ärendet och upptog på eget initiativ till prövning frågan om nämndens funktionsduglighet, med särskild tonvikt på behandlingstiderna, samt möjligheten att förbättra nämndens arbete så att rättssäkerheten för dem som överklagat säkerställs.

Med stöd av det som anförs ovan bad jag social- och hälsovårdsministeriet ge ett yttrande om

vilka åtgärder ministeriet ämnar vidta för att säkerställa arbetet vid besvärsnämnden för social trygghet och för att utveckla nämndens verksamhet så att det i grundlagens 21 § 1 mom. föreskrivna kravet att vars och ens ärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål uppfylls.

Social- och hälsovårdsministeriets yttrande

Social- och hälsovårdsministeriet gav ett 29.4.2008 daterat yttrande undertecknat av kanslichef Kari Välimäki och överinspektör Milla Meretniemi.

På grund av de med hänsyn till medborgarnas rättssäkerhet oskäligt långa behandlingstiderna hade social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning i början av 2008 börjat vidta åtgärder för att förkorta dem. Man hade vidtalat sakkunniga från besvärsnämnden för social trygghet, försäkringsdomstolen, justitieministeriet och Folkpensionsanstalten. Arbetet delades in i två helheter som tog sikte dels på förbättringar som kunde genomföras genom interna åtgärder inom nämnden, dels på behövliga lagändringar. Dessutom såg man över nämndens resurser.

Besvärsnämnden för social trygghet fick genom rambeslutet 13.3.2008 under åren 2009–2011 årligen ett anslag om 300 000 euro för att anställa extra personal så att anhopningen av ärenden skulle kunna åtgärdas och behandlingstiderna förkortas. Social- och hälsovårdsministeriet förutsatte att nämnden våren 2008 skulle fatta ändamålsenliga beslut om användningen av tilläggsresurserna. Med stöd av ett vid tidpunkten icke fastställt tilläggsbudgetförslag skulle nämnden ytterligare få 150 000 euro i extra anslag 2008 för att avhjälpa anhopningen av ärenden. Anslaget skulle kunna användas från 1.7.2008. I yttrandet konstaterades att social- och hälsovårdsministeriets

tjänstemannaledningsgrupp ansåg att nämndens resurser för 2008 borde ökas mycket mer än vad som föreslagits.

Enligt ministeriet skulle till riksdagen under vårsessionen 2008 lämnas en regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om besvärsnämnden för social trygghet. Propositionen lämnades 16.5.2008. I propositionen ingick förslag till vissa ändringar i nämndens verksamhet som skulle försnabba behandlingen av ärenden. Ändringarna var avsedda att träda i kraft redan 1.8.2008. I propositionen föreslogs att nämnden delas upp på två avdelningar som leds av heltidsanställda ordförande. Antalet ärenden som skulle behandlas i en sammansättning med fem medlemmar föreslogs bli reducerat. Som ett nytt förfarande skulle man ta i bruk ett förfarande med endomarsammansättning där nämndens ordförande eller vice ordförande på föredragning kunde avgöra enkla ärenden. Dessutom föreslogs det att nämndens notarier skulle kunna föredra enkla besvärärenden.

Vid social- och hälsovårdsministeriet inleddes våren 2008 ett beredningsarbete där man utredde om exempelvis besvär som gällde rätt till sjukpension enligt folkhälsolagen skulle kunna överföras till besvärsnämnden för arbetspensionsärenden.

Ministeriet uppgav i yttrandet att det innan de ovan nämnda lagändringsbehoven blivit verkligt på det sätt som avses i resultatavtalet, med tre månaders mellanrum följer upp om de oskäligt långa behandlingstiderna av besvär blir kortare genom de föreslagna åtgärderna. I resultatavtalet för 2008 – 2011 har man dessutom kommit överens om att utreda en eventuell sammanslagning av besvärsnämnden för social trygghet och besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden.

Avgörande

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller av någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

I grundlagens 19 § föreskrivs om rätt till social trygghet. Enligt paragrafens 2 mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Utmärkande för välfärdsstaten är rätten till ett tryggt liv oberoende av individens ställning i arbetslivet, individens familjeförhållanden och sociala ställning eller motsvarande omständigheter. I överensstämmelse med denna princip uppställer grundlagen en skyldighet för lagstiftaren att se till att den grundläggande försörjningen tryggas i situationer där en individ inte har möjlighet att själv skaffa sin utkomst. Arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, ålderdom, barnafödsel och förlust av en försörjare är typiska situationer där individens utkomstmöjligheter är klart försvagade. Bestämmelsen tryggar en grundläggande försörjning i dessa situationer. Arrangemangen kring detta ska bestämmas i lag. (RP 309/1993 rd)

Besvärsnämnden för social trygghet har sålunda som uppgift dels att inom sitt verksamhetsområde garantera en rättvis rättskipning utan dröjsmål, dels att som en följd av detta säkerställa rätten till grundläggande försörjning. Den som överklagar ett negativt beslut om sin grundläggande försörjning saknar denna trygghet under den tid besvären behandlas. Det enda alternativet är i så fall ofta att söka utkomststöd.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelserna är bindande för det allmänna i all dess verksamhet såväl när det gäller lagstiftning, förvaltning som rättskipning. För att de grundläggande fri- och rättigheterna de facto ska förverkligas måste det allmänna vidta aktiva åtgärder exempelvis för att skydda den enskilda individens grundrättigheter mot yttre kränkningar eller genom att skapa faktiska förutsättningar för att utnyttja grundrättigheterna. Grundrättighetsbestämmelserna innehåller därför uttryckliga bestämmelser som förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. De understryker vikten av att se till att den materiella innebörden i de grundläggande rättigheterna säkerställs vid sidan av den formella rättigheten som har samband med procedurerna. För att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses i praktiken räcker det alltså inte att det allmänna endast avhåller sig från att ingripa i dessa rättigheter.

Sätten att förverkliga rättigheterna måste övervägas från fall till fall men en av de viktigaste metoderna är lagstiftning som säkerställer och preciserar de grundläggande rättigheterna samt anvisande av tillräckliga ekonomiska resurser.

Bedömning av ärendet

Nuläget

Utifrån mitt inspektionsbesök, ministeriets yttrande och annan utredning kan man konstatera att behandlingstiden för besvär är oskäligt lång vid besvärsnämnden för social trygghet. Den då genomsnittliga behandlingstiden på 13 månader plus tid för postning av beslut var helt oacceptabel med hänsyn till rättssäkerheten och medborgarnas rätt till grundläggande försörjning. Särskilt

oroväckande var dessutom att behandlingstiderna föreföll bli allt längre med de resurser som stod till buds. År 2007 hade man som resultatmål uppställt 22 000 besväravgöranden men nämnden nådde upp till bara 13 593. Här förelåg en betydande brist på överensstämmelse. Av ministeriets yttrande framgick att nämnden enligt statistiken årligen kunde komma upp till ungefär 17 000 avgjorda ärenden. Samtidigt fick nämnden ändå ta emot ungefär 20 000 nya ärenden årligen. Från olika håll har framförts att en genomsnittlig behandlingstid på högst sex månader kunde anses skälig. Man låg med andra ord långt från det uppställda målet och obalansen mellan anhängiggjorda besvär och avgöranden bara ökade. Det fanns därför en risk för att de långa behandlingstiderna skulle bli allt längre. Inom besvärsnämnden för social trygghet fanns det också brister i arbetsklimatet, vilket ytterligare äventyrade nämndens funktionsduglighet.

Med hänvisning till det som anförts ovan stod det klart att det krävdes åtgärder för att säkerställa att nämnden i sitt arbete skulle kunna garantera en sådan behörig behandling utan dröjsmål som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. De besvärärenden som nämnden behandlar har också samband med tryggandet av grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. I sådana fall är det särskilt viktigt med skyndsam behandling.

Problemet med de långa behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet behandlas också i ett betänkande från riksdagens social- och hälsovårdsutskott om Folkpensionsanstaltens verksamhetsberättelse (ShUB 3/2007 rd). Enligt utskottet var avsikten med det förenhetligande av besvärssystemet som genomfördes från början av 2007 dels att öka fullföljdsinstansernas oberoende, dels att förkorta handläggningstiderna vid instanserna. Utskottet ansåg att handläggningstiderna med det snaraste måste bli kortare, som det var tänkt med reformen.

Enligt min uppfattning berodde problemen i verksamheten och anhopningen av ärenden vid besvärdsnämnden för social trygghet på alltför små personella resurser i förhållande till antalet besvär och till därpå följande problem med att inrikta resurserna, med arbetsledningen och stämningen på arbetsplatsen. Också problem med att köra igång den nya organisationen har bidragit till att ärendena anhopats och att man stannat långt från de uppställda målen.

Besvärdsnämnden för social trygghet kan inte själv inrätta nya fasta tjänster. Det är social- och hälsovårdsministeriet i egenskap av räkenskapsverk och ministeriet som gör upp resultatavtalet med nämnden, där man kommer överens om resultatmålen och disponibla resurser. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för att anvisa nämnden personella och andra resurser men nämnden ska själv se till att inrikta resurserna på rätt sätt och utnyttja dem effektivt samt se till att ledningsarbetet fungerar och att arbetsklimatet är gott.

Organisationsreformen har eventuellt försvärat nämndens verksamhet men i bakgrunden kan det också ligga långvariga strukturella problem, exempelvis alltför komplicerade procedurer eller omständigheter som beror på lagstiftningen. De planerade åtgärderna bör givetvis syfta till att lösa de aktuella problemen men också till att skapa hållbara lösningar vilkas effekt bör följas upp på lång sikt.

Föreslagna åtgärder

I enlighet med ovan nämnda 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses bland annat genom att stifta lagar och allokera ekonomiska resurser. Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna binder det allmänna i all dess verksamhet, såväl när det gäl-

ler lagstiftning och förvaltning som rättskipning. De ökade personella resurser som social- och hälsovårdsministeriet har föreslagit kan anses som åtgärder som ligger i linje med 22 § i grundlagen.

Enligt min uppfattning är de åtgärder för att förbättra verksamheten inom ramen för besvärdsnämnden för social trygghet som social- och hälsovårdsministeriet har föreslagit ett steg i rätt riktning. Det bästa sättet att se till att kravet på en behandling utan dröjsmål uppfylls är sannolikt att öka de personella resurserna och vidta åtgärder för en optimalt effektiv och hållbar användning av dem. Också de föreslagna lagändringarna som gäller nämndens sammansättning och dess uppdelning på två avdelningar i förvaltningshänseende kan bidra till att kravet på behandling utan dröjsmål uppfylls. Det är å andra sidan skäl att notera att eventuella nya bestämmelser om nämndens sammansättning vid avgöranden inte nödvändigtvis ökar antalet avgjorda besvär. Avdelningarna är beroende av beredda förslag till avgöranden. I det avseendet är notariernas och föredragandenas arbetsinsats utslagsgivande. Hittills har den varit otillräcklig. Även beredningsarbetet bör göras utan avkall på kvalitetskraven när det gäller förslagen till avgöranden. Anhopningen av ärenden har också märkts i kansliuppgifterna, åtminstone när det gäller registrering av inkomna besvär och postning av beslut.

Social- och hälsovårdsministeriet har föreslagit att nämndens resurser i enlighet med ministeriets tjänstemannalednings uppfattning ytterligare ökas avsevärt år 2009. Detta ska sannolikt uppfattas så att ledningsgruppen anser att de planerade resurstillskotten inte är tillräckliga. Det är värt att notera att ställningstagandet framförs redan nu. Därmed ställs det stora krav på utnyttjandet och inriktningen av de redan planerade tilläggsresurserna.

Ministeriet spelar en viktig roll när det gäller uppmuntrande till effektivare arbete, med beak-

tande av nämndens självständighet och primära ansvar. Det är möjligt att försnabba behandlingen av ärenden genom att förbättra de interna förfaringssätten och arbetsmetoderna. Det är skäl att inse att besvärsnämnden för social trygghet är ett sådant rättskipningsorgan som avses i grundlagens 21 § och att det är lagstiftningen som styr dess verksamhet. Nämnden måste därför vara självständig i sin verksamhet och i organiseringen av den. Nämndens ställning måste respekteras vid fördelningen av ansvaret för utvecklingsåtgärderna.

Också när det gäller nämndens övriga problem, dvs. välbefinnandet i arbetet och arbetsklimatet, är det i första hand nämnden själv som genom sina egna åtgärder kan påverka situationen. Nämnden har nu vidtagit åtgärder för att anställa en utomstående konsult som ska vara med om att se över arbetsprocesserna och utveckla personalens välbefinnande. Detta kan vara värt försöket, men i sista hand vilar ändå ansvaret för dessa frågor på nämnden själv.

Slutsatser och åtgärder

Social- och hälsovårdsministeriet har sedan december 2006 fått information om problemen vid besvärsnämnden för social trygghet. Man har bland annat med hjälp av resultatstyrning försökt komma till rätta med problemen, som delvis har

sammanhängt med en organisationsförändring. Nämnden har med tre månaders mellanrum rapporterat till ministeriet hur resultatmålen har nåtts och nämndens resurssituation har följts upp genom rapporter i maj och september.

Ministeriet har redogjort för planerna att allokera tilläggsresurser till nämnden och få till stånd ändringar i lagstiftningen. Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om hur åtgärderna kommer att förkorta den genomsnittliga behandlingstiden så att den kan anses skälig, dvs. till sex månader.

Jag har delgett social- och hälsovårdsministeriet de synpunkter jag framför i detta beslut. Jag har bitt ministeriet senast 30.4.2009 inkomma med ett nytt yttrande om hur åtgärderna har genomförts och resultaten. Av yttrandet ska bland annat framgå hur besvärsnämnden för social trygghet har nått upp till sina resultatmål detta år samt nämndens situation i början av 2009.

Jag kommer att göra ett nytt inspektionsbesök hos nämnden under år 2009.

Avgöranden som gäller klagomål över förfarandet vid besvärsnämnden för social trygghet refereras i avsnitt 232.

Klagomål över dröjsmål med behandlingen av ärenden i besvärsnämnden för social trygghet som har kommit in till riksdagens justitieombudsmans kansli överförs i enlighet med en intern överenskommelse till justitiekanslern för behandling.

5

**LAGLIGHETSKONTROLL
AV STATSFÖRVALTNINGEN**

RIKSDAGENS ANSVARSOMRÅDE

I egenskap av det högsta statsorganet övervakar riksdagen själv sin verksamhets lag- och 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 presi-

dentens personliga säkerhet och för säkerheten i de lokalteter som presidenten förfogar över.

Under verksamhetsåret behandlades vid justiekanslersämbetet inga betydande klagomålsärenden eller andra initiativ som gällde presidentens kansli. I berättelsens avsnitt 2 refereras justiekanslersämbetets listagranskning i anslutning till presidentföredragningen.

STATSRÅDETS KANSLIS ANSVARSOMRÅDE

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

statsrådets kansli (393/2007). Under vaksamhets året behandlades vid justitiekanslersämbetet inga beslut som gällde statsrådets kansli och skulle ha förutsatt åtgärder.

UTRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utrikesministeriets verksamhet är huvudsakligen inriktad på utrikes- och säkerhetspolitik, på utrikespolitiskt betydelsefulla internationella ärenden och överhuvud 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 statistiken kan det konstateras att klagomål som gäller utrikesministeriets ansvarsområde är sällsynta, med undantag för tidvis förekommande klagomål över beskickningars och konsulats förfaranden.

Som en särskild grupp kan nämnas internationella fördrag och regeringens propositioner som innehåller element som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna och förutsätter behandling i riksdagen. Ministeriet har enligt prövning berett justitiekanslern möjlighet att ge utlåtanden om dessa fördrag och propositioner. Justitiekanslern har i allmänhet fått ge utlåtanden också om internationella fördrag som förutsätter uppföljning eller periodisk rapportering. Under verksamhetsåret gav justitiekanslern utlåtanden om ett initiativ om att upprätta ett på individuell besvärsmätt baserat protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59/60/1991),

om europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter, Finlands tredje periodiska rapport, verkställigheten av FN:s konvention om barnets rättigheter, beredningen av Finlands fjärde periodiska rapport och om beredningen av den fjärde periodiska rapporten om europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetspråk.

I fråga om övervakningen av statsrådets och republikens presidents beslutsfattande kan nämnas biträdande justitiekanslerns beslut 7.1.2008 (dnr OKV/9/50/2007). Avgörandet gäller utrikesministeriets förfarande vid upprättande av de föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde 4.1.2007 och presidentföredragningen 5.10.2007 som gällde förordnande av representanter för regeringen samt sakkunniga. Om republikens president skulle ha fattat beslut enligt utrikesministeriets ursprungligen utdelade lista, utan statsrådets förslag till avgörande, skulle beslutet oberoende av karaktären av det fel som lett till beslutet ha stått i strid med grundlagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den föredragande som svarat för föredragningslistorna på grundlagens 58 § och 118 § 2 mom. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också utrikesministeriet på upprättandet av föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragning och på vikten av att omsorgsfullt granska listorna och i övrigt övervaka deras kvalitet. Se närmare s. 33.

Utlåtande

Upprättandet av Finlands fjärde periodiska rapport till europarådet om genomförandet av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk

Utrikesministeriet bad med ett brev justitiekanslern ge ett utlåtande om Finlands fjärde periodiska rapport till europarådet om genomförandet av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk som europarådet upprättade år 1992 (FördrS 23/1998) är det första bindande internationella dokumentet som syftar till att förbättra minoritetsspråkens ställning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att han med stöd av grundlagens 108 § 1 mom. övervakar förverkligandet av de språkliga rättigheterna som en del av övervakningen av myndigheter och tjänstemän samt andra när de sköter offentliga uppdrag. Ärenden som huvudsakligen har samband med språkliga frågor prövas i samband med klagomålsavgörandena.

Merparten av de klagomål som gäller språkfrågor hänför sig fortfarande till det svenska språkets ställning och till förverkligandet av de personers språkliga rättigheter som har svenska som modersmål. Både i samband med klagomålen och i samband med övervakningen av statsrådet uppmärksammas regelbundet de svenskspråkigas rätt att få service på sitt modersmål. Synpunkter på tolkningen av språklagen har framförts i samband med totalrevideringen av polisens förvaltningsstruktur. Det har varit fråga om att trygga tillgången på svenskspråkiga polistjänster i en situation där polisinsrättningarnas nya verksamhetsområden har kommit att omfatta härad med svenska som

majoritetsspråk. Dessa härads områden definierades som polisinsrättningarnas regionala enheter som kom att utgöra ämbetsområden med svenska som majoritetsspråk.

I justitiekanslerns berättelse för år 2006 ingår ett klagomålsavgörande där klaganden bad justitiekanslern undersöka om det var lagligt att det inte fanns någon svenskspråkig text på en flygbiljett.

Under verksamhetsåret 2007 behandlades ett fall som gällde genomförandet av europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Helsingfors universitet hade omedelbart sänt personliga brev till de finskspråkiga studerandena, medan de svenskspråkiga fick motsvarande brev först betydligt senare. Justitiekanslern konstaterade att det ojämlika förfarandet inte kunde motiveras och ansåg att Helsingfors universitet inte hade informerat på det sätt som grundlagens jämlikhetsbestämmelse förutsätter. I klagomålet kritiserades också bristen på svenskspråkig läkarutbildning vid Helsingfors universitet.

Bestämmelserna i självstyrelselagen för landskapet Åland föranleder regelbundet tillämpning av språkbestämmelserna. I fråga om Åland är det ofta nödvändigt att uppmärksamma korrespondensspråket mellan självstyrelsemyndigheterna och centralförvaltningsmyndigheterna både i officiella skrivelser och i e-postmeddelanden. Under verksamhetsåret 2005 uppmärksamade justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet på det lagstridiga förfarandet då ministeriets fiske- och viltavdelning hade sänt finskspråkiga e-postmeddelanden i samband med 2004 års förhandlingar om laxfiskekvoter.

På ett allmänt plan kan det konstateras att justitiekanslern i sina avgöranden understryker att utgångspunkten för språklagen är grundlagens 17 § om de språkliga rättigheterna och att de språkliga rättigheterna ska beaktas som ett element i en god förvaltning (OKV/26/20/2008).

JUSTITIEMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Till justitiekanslerns uppgifter hör bl.a. att övervaka lagligheten i de allmänna domstolarnas verksamhet både utifrån klagomål och på eget initiativ. Merparten av klagomålen inom justitieministeriets ansvarsområde gällde liksom tidigare år uttryckligen de allmänna domstolarnas verksamhet. Under verksamhetsåret inkom 253 klagomål som helt eller delvis gällde denna verksamhet, vilket var något mer än föregående år (år 2007 inkom 216 klagomål) och av dem avgjordes 237 (år 2007 avgjordes 192 ärenden). Av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret ledde tio klagomål till åtgärder. I ett av de ärenden som ledde till åtgärder beslöt justitiekanslern väcka åtal mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikten av oaksamhet och i ett ärende gavs en tingsdomare 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. För de allmänna domstolarnas vidkommande var det i de avgörande som ledde till åtgärder oftast fråga om procedurfel. Också bl.a. dröjsmål med att utfärda stämningar och meddela domar samt oskäligt långa rättegångar ledde till åtgärder.

Mot andra myndigheter inom ministeriets ansvarsområde gjordes betydligt färre klagomål än mot domstolar. Under året inkom t.ex. 127 klagomål mot åklagarmyndigheter, 51 klagomål mot förvaltningsdomstolar, 48 klagomål mot ut-

sökningsmyndigheter och 31 klagomål mot specialdomstolar. Antalet klagomål var emellertid betydligt större än föregående år eftersom t.ex. klagomålen mot åklagarmyndigheter, utsökningsmyndigheter och specialdomstolar var nästan dubbelt flera än föregående år. Av avgörandena som gällde dessa myndigheter ledde under verksamhetsåret tre klagomål som i sin helhet eller delvis gällde åklagarmyndigheter till åtgärder medan ett klagomål som gällde förvaltningsdomstolar ledde till åtgärder.

Särskilda kategorier utgjordes av brottsanmälningar mot domare. Polisen sänder anmälningarna till justitiekanslern för kännedom. Ytterligare en kategori är hovrätternas rapporter till justitiekanslern om omständigheter som kunde leda till att tjänsteåtal väcktes i hovrätten. Under verksamhetsåret föranleddes åtgärder i ett fall av vardera kategorin. I det ena fallet gav ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern en tingsdomare en anmärkning för lagstridigt förfarande.

Längre fram i berättelsen refereras granskningen av straffdomar och i samband därmed uppdagade fel.

Biträdande justitiekanslern inspekterade under verksamhetsåret hovrätterna i Helsingfors och Åbo, tingsrätterna i Joensuu och Nyslott, försäkringsdomstolen samt åklagarämbetena i Pajanne-Tavastland och Östra Finland. Biträdande justitiekanslern bekantade sig också med riksåklagarämbetet. Dessutom avlade justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ett besök i justitieministeriet för att bekanta sig med dess verksam-

het och för att göra inspektioner. Inspektionerna föranledde inga åtgärder. I samband med inspektionerna i Åbo hovrätt och åklagarämbetet i Östra Finland beslöt biträdande justitiekanslern på grund av sina iakttagelser emellertid på eget initiativ särskilt undersöka orsakerna till att meddelandet av hovrättens domar fördröjdes efter beslutsfattandet samt frågan om vilka anvisningar som ska ges parterna när de informeras om beslut om att inte väcka åtal.

Av avgörandena inom justitieministeriets ansvarsområde refereras tre i sin helhet i berättelsens avsnitt 4. Dessa avgöranden gäller justitieminister Johannes Koskinens förfarande i samband med vissa uttalanden om domstolar, behandlingen av valfinansieringsanmälningar vid justitieministeriet och väckande av åtal mot en tingsdomare.

Utlåtanden och framställningar

Utvecklat omprövningsförfarande som rättsmedel

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det i rubriken nämnda betänkandet. Justitiekanslern framförde följande kommentarer som sitt utlåtande.

Omprövningskommissionen har i sitt betänkande fört fram möjligheten att man vid sidan av omprövningssystemet kunde överväga möjligheterna att införa någon form av kompletterande rättsmedel. Kommissionen har skisserat situationer där ett sådant rättsmedel kunde komma till användning. Enligt betänkandet kunde systemet utgöra ett kompletterande rättsmedel inom sektorerna där något lagstadgat omprövningssystem inte har tillämpats eller av olika orsaker inte kommer att tillämpas. I betänkandet används om rättsmedlet benämningen begäran om omprövning och en-

ligt betänkandet kunde detta rättsmedel utnyttjas i fråga om vissa typer av överklagbara förvaltningsbeslut. I betänkandet konstateras att parterna kunde begära omprövning och rättelse endast inom besvärstiden. En part kan själv välja om den vill begära omprövning eller överklaga genom ordinarie ändringssökande. Med tanke på partens rättssäkerhet skulle besvärstiden inte löpa medan myndigheten behandlar begäran om omprövning. Besvärstiden skulle på nytt börja löpa efter delgivningen av rättelsebeslutet, varefter parten ytterligare kunde anföra besvär.

Det förfarande med begäran om omprövning som omprövningskommissionen föreslår skulle enligt justitiekanslerns åsikt placera sig i gränzonen mellan rättelse av sakfel enligt förvaltningslagen och systemet med rättelseyrkande. Förfarandet med begäran om omprövning skulle i och för sig för kunderna inom förvaltningen vara ett enkelt och lätt sätt att få förvaltningsbeslut ompröva av respektive myndighet. Ett sådant system som kommissionen beskriver kunde emellertid också vara ägnat att göra systemet med ändringssökande otydligt, en omständighet som i sin tur kunde återverka på rättssäkerheten.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att vid utvecklingen av systemet fästa särskilt avseende vid förfarandet då besvärstiden avbryts och på nytt börjar löpa, för att rättsförluster ska kunna förhindras samtidigt som det säkerställs att parten efter rättelsebeslutet också har en reell möjlighet att dessutom söka ändring.

Förfarandet med begäran om omprövning föreslås i betänkandet som ett alternativ som myndigheterna inom olika förvaltningsområden ombuds yttra sig om. Systemet är sålunda inte ännu särskilt långt utarbetat. Justitiekanslern vill emellertid redan i detta skede lyfta fram de ovan nämnda omständigheterna samt understryka vikten av att parternas rättssäkerhet beaktas i tillräcklig ut-

sträckning när systemet utvecklas och då procedurbestämmelserna i anslutning till det utformas i ett senare skede (OKV/42/20/2007).

Arbetsgruppsbetänkande om elektronisk övervakning

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande som behandlar elektronisk övervakning inom påföljds- och tvångsmedelssystemet. Justitiekanslern framförde med anledning av betänkandet följande kommentarer som sitt utlåtande.

Arbetsgruppen föreslår i betänkandet bl.a. en ny straffrättslig påföljd som verkställs i frihet och övervakas med tekniska anordningar. Den nya påföljden skulle kallas övervakningsstraff. Enligt justitiekanslerns åsikt kan man i princip understöda den i arbetsgruppens förslag nämnda allmänna målsättningen att utveckla påföljdssystemet så att det blir mångsidigare och från social synpunkt jämlikare, utan att säkerheten i samhället äventyras.

Enligt justitiekanslerns åsikt kan det motiveras att samhällspåföljder och enhetligheten i påföljdssystemet också på ett mera allmänt plan bedöms som en större helhet. När det är fråga om enskilda delreformer av det slag som arbetsgruppen föreslår finns det en risk för att påföljdssystemets enhetlighet blir lidande samtidigt som det blir svårare att behärska systemet som en helhet. Från denna synpunkt anser justitiekanslern att förfarandet med övervakningsstraff till en början kunde införas på försök. Med tanke på ett jämlikt bemötande av dem som döms till straff ansåg han det också vara motiverat att försöket genomförs i hela landet (OKV/3/20/2008).

Betänkande om revidering av bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen för tingsrätternas sammansättning.

Arbetsgruppen konstaterade i sitt betänkande att nämndemannasystemet har ett sådant egenvärde för upprätthållande av förtroendet för domstolarna att det inte är skäl att helt avveckla systemet. Upprätthållandet av förtroendet för domstolsväsendet förutsätter emellertid enligt arbetsgruppens åsikt inte att nämndemän deltar i tingsrättens beslutföra sammansättning i samma omfattning som för närvarande. Enligt arbetsgruppens åsikt förutsätter revideringen av bestämmelserna om sammansättningen däremot att sammansättningen med en domare får utökade befogenheter.

Justitiekanslern hade inte i sig någonting att anmärka mot kommitténs synpunkter i dessa avseenden. Med anledning av betänkandet framförde han emellertid följande kommentarer.

Enligt den gällande lagen är domstolen domför i en sammansättning med en domare i sådana brottmål där maximistraffet enligt åtalet är fängelse i högst ett år sex månader. I sådana fall kan inte dömas till annat eller strängare straff än böter. Enligt arbetsgruppens förslag ska tillämpningsområdet för endomarsammansättningen utsträckas till att omfatta alla brott som enligt åtalet kan leda till ett fängelsestraff på högst två år samt till vissa andra brott som anges särskilt. De straff som de facto kan dömas ut i nämnda sammansättning begränsas enligt förslaget inte om tingsdomaren eller lagmannen ingår i sammansättningen. Förslaget skulle i praktiken innebära att endomarsammansättningen kan döma ut ett gemensamt fängelsestraff på upp till sju år medan det enligt gällande lag endast är möjligt att döma till böter.

Justitiekanslern ansåg ändringen vara betydande. Det är klart att straffskalan och i synnerhet den konkreta påföljden har en särskilt stor betydelse för svaranden i ett brottmål. Enligt justitiekanslerns åsikt väcker en på det sättet nedbantad sammansättning som arbetsgruppen föreslår så många frågor att den borde dryftas grundligare under den fortsatta beredningen.

I fråga om nämndemännens rättsliga ansvar vill justitiekanslern göra följande kommentarer. Han har redan i ett tidigare sammanhang behandlat frågor om nämndemännens rättsliga ansvar (i artikeln Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana i jubileumsskriften ”Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia – Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta (2007), s. 167-198). Eftersom grunderna för nämndemännens rättsliga ansvar är diffusa är det skäl att till denna del förtydliga lagstiftningen. Också nämndemännens rättssäkerhet talar för att regleringen förtydligas och osäkerheten kring ansvarsfrågan gagnar inte heller rättsvårdens trovärdighet. Nämndemännen har motsvarande beslutanderätt som yrkesdomare och i princip också samma tjänsteansvar när det gäller beslutens laglighet, men enligt vedertagen praxis har en nämndeman emellertid inte lika omfattande ansvar som en juristdomare. Beslutanderätten och ansvaret står inte i rätt proportion till varandra.

Enligt justitiekanslern är det med tanke på nämndemännens rättsliga ansvar problematiskt att nämndemännen enligt förslaget ska delta uttryckligen i behandlingen av de allvarligaste brottmålen. Man måste också beakta den betydelse som allvarliga brottmål har dels med tanke på parternas rättssäkerhet, dels från samhällelig synpunkt och att kraven på en övertygande juridisk argumentation accentueras i samband med sådana brott. Domstolarna blir i allt flera brottmål tvungna att ta ställning både till komplicerade bevisfrågor och komplicerade rättsliga frågor.

Med tanke på parternas rättssäkerhet och också det allmänna förtroendet för domstolarna understöder justitiekanslern därför arbetsgruppens förslag att tingsrätten kunde behandla brottmål i en sammansättning med tre lagfarna medlemmar om detta ska anses vara motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl. Denna i fråga om förutsättningarna för sammansättningen i fråga relativt öppna bestämmelse kan visserligen anses vara i någon mån problematisk. Bestämmelsen ger domstolarna en betydande marginal för prövning i fråga om sammansättningen. Av denna anledning kan den eventuellt inte användas i den utsträckning som det vore önskvärt och det är också möjligt att sammansättningen inte utnyttjas på ett enhetligt sätt i olika tingsrätter (OKV/2/20/2008).

Utveckling av lagstiftningen om de riksomfattande datasystemen inom justitieförvaltningen

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det betänkande som nämns i rubriken. Justitiekanslern framför som sitt utlåtande följande kommentarer med anledning av betänkandet. Arbetsgruppen föreslår i sitt betänkande att det stiftas en lag om ett riksomfattande datasystem för justitieförvaltningen. Enligt justitiekanslerns åsikt är arbetsgruppens förslag viktigt och värt att understödjas. Arbetsgruppen anser att nuläget, med en splittrad och delvis bristfällig lagstiftning, inte kan anses vara godtagbart.

I 3 kap. i den lag om ett riksomfattande datasystem för justitieförvaltningen som föreslås i betänkandet föreskrivs om användning och utlämnande av uppgifter ur det riksomfattande datasystemet. I detta avseende uppmärksammar justitiekanslern också den omständigheten att de högsta laglighetsövervakarna ofta har behov av att utreda i vilket skede domstolsbehandlingen befinner sig när det gäller klagomål som riktats till lag-

lighetsövervakarna samt utreda vilka beslut som olika myndigheter inom justitieförvaltningen har fattat i ärenden som avses i klagomålen. För närvarande är det nödvändigt att särskilt hos varje myndighet kontrollera om ett ärende eventuellt är anhängigt och hur långt behandlingen har framskridit. Om informationen kunde hämtas direkt ur ett riksomfattande datasystem för justitieförvaltningen skulle detta underlätta laglighetsövervakarnas arbete och bidra till att minska antalet fall där laglighetsövervakarna måste vända sig till olika justitieförvaltningsmyndigheter för att få information.

Från denna synpunkt är det motiverat att överväga en sådan möjlighet att i 3 kap. i lagen om ett riksomfattande datasystem för justitieförvaltningen ta in bestämmelser också om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att för sin laglighetskontroll hämta den information som de behöver ur det riksomfattande datasystemet för justitieförvaltningen.

Enligt betänkandets lagförslag 16 Lag om ändring av lagen om säkerhetsutredning och 17 Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet begränsas den rätt som polisen för närvarande har att hämta och använda information ur justitieförvaltningens datasystem för säkerhetsutredningar så att den gäller endast information ur det riksomfattande datasystemet för justitieförvaltningen.

Med beaktande av vad som föreskrivs i 14 § i den föreslagna lagen om ett riksomfattande datasystem för justitieförvaltningen om avlägsnande av uppgifter ur det riksomfattande datasystemet, begränsas rätten att hämta uppgifter för säkerhetsutredningar för justitieförvaltningens vidkommande till relativt färskt material. Detta kan enligt justitiekanslerns uppfattning för sin del äventyra möjligheterna att uppnå syftet med säkerhetsutredningarna och också de personers rättssäkerhet som är föremål för säkerhetsutredningarna, eftersom polisen när den gör säkerhetsutredningar inte

i fråga om uppgifter som avlägsnats i enlighet med 14 § har någon möjlighet att utreda vad de senare behandlingsskedena i sådana fall som framgår av polisens egna register har resulterat i hos justitieförvaltningsmyndigheterna (OKV/5/20/2008)

Reform av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen - behov och alternativ (kommittébetänkande 2008:1)

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om jämlikhetskommisionens mellanbetänkande som nämns i rubriken. Enligt betänkandet skulle kommissionen i det första skedet utreda omfattningen av behovet att revidera jämlikhetslagstiftningen och tillsynen över den, bedöma olika alternativ för revideringen samt avge ett mellanbetänkande om dessa frågor. Dessutom skulle kommissionen utarbeta ett förslag till ny jämlikhetslagstiftning.

Den grundläggande bestämmelsen om jämlikhet är grundlagens 6 §. Bestämmelser om jämlikhet ingår dessutom i flera människorättskonventioner som är bindande för Finland. Jämlikheten (varmed här avses både jämställdhet och jämlikhet) är en central grundläggande och mänsklig rättighet. Enligt grundlagens 108 § 1 mom. ska justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Övervakningen av att jämlikheten tillgodoses är sålunda en viktig del av justitiekanslerns arbete. Eftersom en del av kommissionens revideringsförslag dessutom direkt berör justitiekanslern framförde biträdande justitiekanslern följande kommentarer med anledning av betänkandet.

Allmänt

I sitt mellanbetänkande lyfter jämlikhetskommisionen fram vissa frågeställningar och miss-

förhållanden i samband med jämlikhetslagstiftningen och verkställigheten av den samt i fråga om de inom jämlikhets- och jämställdhetsområdet verksamma specialmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter. Den helhet som jämlikhetslagstiftningen utgör är såsom framgår också av betänkandet svåröverskådlig och svår att bilda sig en uppfattning om. Syftet med revideringen av jämlikhetslagstiftningen är att förbättra skyddet av jämlikheten. Enligt biträdande justitiekanslern är lagstiftnings- och myndighetsstrukturerna sekundära i förhållande till uppnående av målet och därför måste de vid behov kunna ändras på det sätt som rätts- och samhällsutvecklingen förutsätter.

Kommissionen konstaterar i sitt betänkande att diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § och likaså flera av de bestämmelser mot diskriminering som ingår i internationella konventioner som är bindande för Finland är så allmänt formulerade att de på samma sätt gäller alla människor oberoende av på vilken grund och vilket livsområde de diskrimineras. Enligt betänkandet är de olika diskrimineringsgrunderna emellertid inte helt överensstämmande reglerade i lagstiftning på lägre nivå än grundlagen. Kommissionen framhåller bl.a. att det finns skillnader i de begrepp och i den övriga terminologi som används i bestämmelserna om jämlikhet och jämställdhet. Enligt betänkandet varierar dessutom tillämpningsområdet för diskrimineringsförbuden och de för diskriminering utsatta personernas möjlighet att få rättsskydd beroende på diskrimineringsgrunderna och vilket livsområde det är fråga om. I betänkandet konstateras också att det finns skillnader mellan olika diskrimineringsgrunder i fråga om rådgivningstjänster och annan sakkunnighjälp.

Jämlikheten är en rättighet som på enahanda grunder tillkommer alla. Därför borde det inte göras skillnad mellan diskrimineringsgrunderna i lagstiftningen och oberoende av diskriminerings-

grunden och livsområdet borde lika effektiva rättsmedel vara tillgängliga.

Revidering av lagstiftningen

I sitt betänkande föreslår kommissionen tre alternativa sätt att revidera jämlikhetslagstiftningen, dvs. 1) modellen med en splittrad reglering, 2) modellen med en ny jämlikhetslag och två speciallagar samt 3) modellen med en gemensam lag.

Modellen med en splittrad reglering skulle innebära att jämlikhetslagstiftningen blir ännu oenhetligare genom ytterligare regleringar av olika diskrimineringsgrunder. På sidan 60 i betänkandet anføres i fråga om alternativet med en splittrad reglering bl.a. att en omständighet som förefaller tala för detta alternativ är att diskrimineringsgrunderna är av olika karaktär. "Exempelvis diskriminering på grund av kön skiljer sig från annan diskriminering i det avseendet att det inte är fråga om kränkning av en minoritets rättigheter." En person kan likväl också höra till en minoritet på grund av sitt kön beroende på hur minoriteten definieras i varje enskild situation, dvs. om definitionen görs t.ex. som en kvoteringsfråga från fall till fall (mans/kvinnodominerade utbildningsområden) eller kollektivt utifrån delaktighet i t.ex. politisk eller ekonomisk makt. Diskrimineringen kan också gälla vem som helst oberoende av minoritets- / majoritetsställning. Det är fråga om ett problem som berör hela samhället. Enligt biträdande justitiekanslern är en annan omständighet som talar mot en splittrad reglering att olika gruppers problem kräver särskilda typer av uppmärksamhet eftersom olika typer av situationer och behov av uppmärksamhet kan beaktas också på annat sätt. Till den del det i betänkandet nämns att en lag som innehåller bestämmelser om alla diskrimineringsgrunder samt om alla skyldigheter att främja jämlikhet och likställdhet kunde bli invecklad till sin uppbyggnad och svårbegriplig, konstaterar bi-

trädande justitiekanslern att uttryckligen den nuvarande splittrade regleringen är svårbegriplig.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle inte heller alternativ 2) i tillräcklig utsträckning förtydliga och förenhetliga lagstiftningen utan det skulle så som nämns i betänkandet vara ägnat att skapa förvirring om jämlikhetslagarna som en helhet och om deras inbördes förhållanden.

Enligt biträdande justitiekanslern finns det inga grunder för särreglering av jämlikheten eller för en differentierad behandling av diskrimineringsgrunderna. Det finns inte heller några grunder för särreglering av olika livsområden, eftersom t.ex. den långt differentierade regleringen och övervakningen av arbetslivet har visat sig vara ineffektiv för genomförandet av en reell jämlikhet. Biträdande justitiekanslern förenade sig om de argument som på betänkandets sidor 61 och 62 framförs för en gemensam lag. De flesta av de problem med den nuvarande lagstiftningen som nämns på sidorna 49 - 51 i kommissionens promemoria skulle enligt biträdande justitiekanslern kunna elimineras genom en reglering som baseras på en gemensam allmän lag. Såsom framgår av betänkandet går utvecklingen i samma riktning i de länder som nämns i jämförelsen.

Förnyande av myndighetsorganisationen

Kommissionen föreslår i sitt betänkande att man i det fortsatta arbetet preciserar de inom området verksamma specialmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter och samtidigt särskilt fäster avseende vid myndigheternas möjligheter att sköta sina uppgifter självständigt och oberoende. I betänkandet nämns tre alternativ när det gäller myndighetsorganisationen, dvs. 1) att utveckla myndighetsorganisationen utifrån den nuvarande organisationen, 2) att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till statsrådet och

3) att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till riksdagen.

Alternativ 1) skulle inte förtydliga myndighetsorganisationen utan denna skulle i och med tillkomsten av nya organ eventuellt bli ännu mera splittrad.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle ett tydligt alternativ när det gäller myndighetsorganisationen vara att inrätta en gemensam jämlikhetsmyndighet. Fördelen med modellen med en myndighet skulle bl.a. vara att en enda myndighet skulle samla in information om hur jämlikheten genomförs och om problem i samband därmed. Denna myndighet skulle samla in uppdaterad och heltäckande information om i samhället förekommande diskriminering på olika grunder och om variationer i diskrimineringssituationerna och -grunderna, liksom även om de förändringar som sker i samhället. Myndigheten skulle ha så omfattande befogenheter att den kunde agera effektivt t.ex. i situationer där diskriminering sker på olika grunder eller då diskriminering sker t.ex. inom någon särskild grupp (t.ex. diskriminering på grund av kön eller sexuell inriktning inom en etnisk grupp). Systemet skulle vara enkelt och tydligt också för enskilda personer som behöver råd och hjälp.

Inom specialmyndigheternas verksamhet förekommer för närvarande en hel del identiskt / likartat arbete, börjande från myndigheternas basfunktioner som för närvarande sköts på ett överlappande sätt inom flera organisationer. I synnerhet med tanke på det arbete som utförs för att främja jämlikheten (bl.a. utbildning, information och publikationsverksamhet) skulle en sammanslagning av resurserna vara en naturlig och rationell lösning. Jämlikhets- och jämställdhetsplaner som syftar till att främja jämlikheten och jämställdheten upprättas redan nu på ett integrerat sätt och enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning förekommer åtminstone i en viss utsträckning styr-

ning åt detta håll. Enligt biträdande justitiekanslern borde jämlikhetsplanerna innehållsmässigt utsträckas till att gälla också andra aspekter än främjande av etnisk jämlikhet. Planerna borde gälla också organisationers verksamhet i egenskap av arbetsgivare samt vara tillämpliga på den privata sektorn. Upprättandet av planerna och planernas innehåll borde vederbörligen övervakas. Jämlikhetsmyndighetens organisation (t.ex. avdelningar och enheter) och arbetsfördelning (t.ex. ansvariga tjänstemän) borde utformas på ett sådant sätt att bl.a. olika diskrimineringsgrunder eller mänskogrunder blir beaktade på samma sätt i jämlikhetsmyndighetens verksamhet. Denna myndighet skulle på grund av sin storlek och mångsidiga sakkunskap vara starkare och självständigare än flera mindre myndigheter som övervakar jämlikheten inom sina respektive smala sektorer. En förutsättning är emellertid i det sistnämnda avseendet att de sammanlagda resurserna inte skulle minska i och med att antalet myndigheter minskar.

I fråga om alternativ 2) för myndighetsorganisationen konstateras i promemorian att organet skulle samarbeta intimt med övriga aktörer inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter, t.ex. justitiekanslern, justitieombudsmannen, medborgarorganisationer och olika institut för grundläggande och mänskliga rättigheter samt med universitetsenheter när det gäller informationsutbyte och skötsel av gemensamma projekt. Enligt promemorian kan representanter för de ovan nämnda aktörerna delta i organets arbete t.ex. via en delegation för jämlikhetsärenden. I fråga om alternativ 3) konstateras i promemorian att aktörerna också enligt detta alternativ kunde delta i jämlikhetsombudsmannens arbete via en delegation för jämlikhetsärenden som inrättas i samband med jämlikhetsombudsmannens kansli.

Enligt grundlagens 108 § 1 mom. ska justitiekanslern övervaka att bl.a. domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt an-

ställda 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. Laglighetskontrollen av organens verksamhet ska enligt förslaget uppenbarligen ankomma på de högsta laglighetsövervakarna, dvs. bl.a. på justitiekanslern. Även om ett samarbete av det slag som beskrivs ovan otvivelaktigt skulle vara till nytta också för justitiekanslern, borde det ordnas på ett sådant sätt att justitiekanslerns laglighetskontroll inte äventyras i något avseende.

Alternativ 3) innebär enligt betänkandet att organet inte får befogenhet att undersöka klagomål. Organets verksamhet skulle i stället framförallt inriktas på uppföljning av jämlikheten och jämställdheten samt på att förebygga och bekämpa diskriminering. Organets arbete skulle komplettera och stödja justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbete. Enligt alternativet skulle undersökningen av klagomål baseras på justitieombudsmannens och justitiekanslerns verksamhet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan alternativet inte som sådant anses vara fungerande bl.a. av den orsaken att de nämnda högsta laglighetsövervakarna inte kan undersöka andra klagomål än sådana som gäller skötsel av offentliga uppdrag. För att alternativet ska kunna genomföras måste organets befogenheter omprövas. Organets befogenheter borde emellertid inte utformas på ett sådant sätt att de begränsar justitiekanslerns befogenheter.

Enligt betänkandet baseras samarbetet mellan myndigheterna och referensgrupperna huvudsakligen på informella kontakter. Dessutom inrättas vid ministerierna så som officiella samarbetsorgan olika delegationer vilkas betydelse varierar bl.a. beroende på deras sammansättningar och uppgifter. Ett alternativt sätt att förbättra organisationernas och övriga aktörers växelverkan och samarbete är enligt betänkandet att utveckla de nuvarande delegationerna.

Delegationerna är för närvarande differentierade och sköter var och en "samarbete och intressebevakning" för sina egna intressegruppers vidkommande. Genom att förenkla myndighetsfältet är det eventuellt möjligt att utveckla och omforma också den organisation som delegationerna utgör.

Enligt betänkandet är det motiverat att bibehålla barnombudsmannen som ett separat organ, eftersom diskrimineringsfrågorna utgör endast en liten del av barnombudsmannens befattningsbeskrivning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning stöter emellertid barnombudsmannen i sitt praktiska arbete på samma typ av problem som specialmyndigheterna inom jämlikhetsområdet och blir tvungen att ta ställning i frågor som gäller jämlikhet. Barnombudsmannen utför också i stor utsträckning ett likartat arbete när det gäller att trygga jämlikheten och en viss grupps rättigheter som minoritetsombudsmannen och jämlikhetsombudsmannen.

Enligt biträdande justitiekanslern är det skäl att se till att lagstiftningen om kraven på jämlikt bemötande av barn och unga når upp till den nivå som grundlagen förutsätter. Barn och ungdomar är en av de oskyddade grupper i samhället som behöver en stark myndighet som främjar och övervakar att de blir jämlikt bemötta. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt borde också möjligheterna att ingripa vid brott mot jämlikheten till denna del vara lika goda som när det gäller andra diskrimineringsgrunder. Med hänvisning till det som anförts ovan är det enligt biträdande justitiekanslern skäl att ytterligare överväga också barnombudsmannens ställning inom myndighetsorganisationen (OKV/7/20/2008).

Kommittébetänkande om tillstånd till fortsatt handläggning i hovrätten

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett kommittébetänkande om tillstånd till

fortsatt handläggning i hovrätten. Justitiekanslern framförde med anledning av betänkandet följande kommentarer som sitt utlåtande.

I betänkandet konstateras att även om hovrätterna inte längre allmänt taget kan anses vara överbelastade och trots att också handläggningstiderna på senare tid har blivit kortare, är det likväl fortfarande skäl att utveckla hovrättsförfarandet i en ändamålsenligare riktning. Enligt betänkandet är det skäl att utveckla besvärsförfarandet så att det är möjligt att på ett rationellt sätt i större utsträckning beakta arten av de ärenden som överklagas. På så sätt blir det också möjligt att på ett mera ändamålsenligt sätt allokera hovrätternas disponibla resurser.

Enligt justitiekanslern är de i betänkandet nämnda utgångspunkterna sakenliga och målsättningsarna värda att understödjas. Han konstaterade att det genom utveckling av förfarandet är möjligt att påverka t.ex. behandlingstiderna och sålunda den enligt grundlagens 21 § 1 mom. för var och en tryggade rätten att få sin sak behandlad av en domstol utan ogrundat dröjsmål. En mera ändamålsenlig allokering av resurserna kan också annars ha en positiv effekt på rättssäkerheten och på förutsättningarna för en rättvis rättegång.

Enligt det centrala förslaget i betänkandet ska sällningssystemet i hovrätterna ersättas med ett system med tillstånd till fortsatt handläggning. I lagen ska föreskrivas om de besvärärenden som kommer att omfattas av systemet och om förutsättningarna för tillstånd för fortsatt handläggning.

Justitiekanslern konstaterade att det allmänt taget förefaller som om förslaget inte strider mot bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna eller de människorättskonventioner som är bindande för Finland. Det är också värt att notera att grundlagsutskottet bl.a. i sitt yttrande om bestämmelserna om sällningsförfarandet anser att det vore skäl att bedöma också möjligheterna att skapa t.ex. ett system med besvärstillstånd som är tyd-

ligare än sällningsförfarandet. I det sammanhanget påpekade grundlagsutskottet att det i europeiska människorättskonventionen i fråga om tryggheten av besvärshörsningen görs skillnad mellan mindre allvarliga och allvarligare brott och att grundlagens 21 § 2 mom. inte utgör något hinder för att föreskriva om smärre undantag från garantierna för en rättvis rättegång, förutsatt att undantagen inte förändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel och inte heller äventyrar individens rätt till en rättvis rättegång. (Se GrUU 30/2006, s. 5).

Justitiekanslern konstaterade att rättssäkerheten i första hand förutsätter att det föreslagna systemet med tillstånd till fortsatt handläggning utformas så att dess tillämpningsområde blir så snävt som möjligt. En omständighet som talar för ett så omfattande tillämpningsområde som möjligt för systemet med tillstånd till fortsatt handläggning är å andra sidan att hovrätternas disponibla resurser bör inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Vid bedömningen av om det är skäl att ta i bruk systemet med tillstånd med fortsatt handläggning i den föreslagna formen är det närmast fråga om en avvägning mellan å ena sidan riskerna för enstaka rättsförluster och å andra sidan den resursrelaterade nytta som systemet innebär. Det är sålunda av vikt att bedöma om rättssäkerhetssynpunkter i tillräcklig utsträckning beaktats i det föreslagna systemet med tillstånd till fortsatt handläggning.

Enligt betänkandet är det med beaktande av parternas rättssäkerhet viktigt att förutsättningarna för beviljande av tillstånd till fortsatt handläggning är exakt utformade och noggrant avgränsade. På så sätt blir avgörandena så förutsägbara som möjligt. Samtidigt måste tillståndskriterierna kunna tillämpas på många olika situationer så att rättssäkerheten och förutsägbarheten förverkligas också i enskilda fall. Justitiekanslern konstaterar att han kan förena sig om dessa synpunkter. Han konstaterade att betydelsen av dessa synpunkter framför allt i brottmål accentueras från svarandens synpunkt.

Vid bedömningen av hur exakta och avgränsande förutsättningarna för tillstånd till fortsatt handläggning bör vara fästes avseende särskilt vid att tillstånd till fortsatt handläggning enligt förslaget ska beviljas bl.a. om det framkommer "anledning att betvivla" att tingsrättens avgörande är riktigt men tillstånd skulle inte behöva beviljas enbart för omprövning av bevisningen, om det inte finns grundad anledning att betvivla att tingsrättens avgörande är riktigt, utifrån de omständigheter som anges i besvaren eller om det inte annars är möjligt att bedöma om avgörandet är riktigt. De ovan citerade begreppen är enligt justitiekanslerns åsikt relativt öppna och lämnar sålunda hovrätten utrymme för prövning. Bestämmelsen är på det hela taget i detta avseende i någon mån svårbegriplig och tolkningsbar med sina flera "trösklar" (jfr också förslaget till 26 kap. 15 § 1 mom.). För att lagen ska tolkas enhetligt och för att de använda begreppen inte ska tolkas på ett sätt som kan äventyra rättssäkerheten genom att tillämpningsområdet utsträcks längre än betänkandet avser, är det enligt justitiekanslern skäl att i motiveringen precisera de kriterier enligt vilka begreppen ska bedömas, även om justitiekanslern medger att en noggrannare definiering inte är en lätt uppgift med tanke på de avgöranden som måste tas i praktiken. Enligt justitiekanslern är betänkandets motiveringstext på det hela taget onödigt kortfattad i detta avseende.

Enligt förslaget behöver tillstånd till fortsatt handläggning sålunda i sådana situationer som nämns ovan inte beviljas enbart för omprövning av bevisningen. Det föreslagna systemet kommer därför att understryka vikten av utförliga motiveringar till tingsrättsdomar och i synnerhet avgöranden som gäller bevisningen. Samtidigt kan det antas att tyngdpunkten i rättegångarna i större utsträckning än tidigare kommer att vara förlagd till underrättsnivån. Detta kan i och för sig anses vara en positiv utvecklingstrend. Justitiekanslern kon-

staterade att det är viktigt att man i fortsättningen över huvud taget fäster avseende vid de kvalitativa aspekterna på motiveringarna till tingsrätternas domar (OKV/20/20/2008).

Valområdeskommissionens betänkande om revidering av valsystemet för riksdagsval

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om valområdeskommissionens betänkande (KD 2008:2). Valområdeskommissionen gavs i uppdrag att bereda ett förslag till revidering av valsystemet för riksdagsval och ändring av tidpunkterna för vissa val i enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens andra regering. I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern följande.

Behovet att se över systemet för riksdagsval

Det grundläggande syftet med lagstiftningen om riksdagsval och om övriga allmänna valsystem är att trygga att valresultatet i alla avseenden på ett rättvist och noggrant sätt motsvarar den vilja som de röstberättigade uttryckt i valet. Frågorna kring revidering av riksdagsvals-systemet berör sålunda grunderna för det demokratiska samhällssystemet.

Utgångspunkten för bedömningen av behovet att tillsätta kommissionen konstaterades vara att det nuvarande riksdagsvals-systemet och lagstiftningen om det inte i alla avseenden och tillräckligt noggrant utgör en garanti för att valets slutresultat som bestäms och beräknas enligt valsystemet motsvarar den vilja som de röstberättigade uttryckt genom att rösta. I sitt betänkande behandlar kommissionen på ett koncist och sakkunnigt sätt dessa frågor och orsakerna till dem samt lägger fram förslag till avhjälpande av förekommande problem. Som ett konkret exempel kunde i det-

ta sammanhang nämnas att det enligt den nuvarande vallagstiftningen kan uppkomma en situation där en kandidat som fått ett visst röstetal i ett visst valdistrikt inte blir vald till riksdagsledamot medan kandidaten i ett annat valdistrikt skulle ha blivit invald med samma röstetal. En sådan vallagstiftning och på detta sätt fastställda och också beräknade valresultat kan leda till att de partier och andra grupperingar som ställer upp kandidater samt de medborgare ställer upp som kandidater och å andra sidan de medborgare som röstar vid statliga val inte uppfattar systemet som rättvist och legitimt. Detta kan leda till negativa attityder till det demokratibaserade politiska systemet och å andra sidan till bristande intresse för att utöva den i grundlagen tryggade rösträtten vid statliga val. Med hänvisning till detta ansåg justitiekanslern att det är behövligt och motiverat att utreda behovet att revidera riksdagsvals-systemet.

Så som framgår av grunderna för tillsättning av kommissionen, dvs. tillsättning av kommissionen i enlighet med regeringsprogrammet för att bereda programmet i överensstämmelse med riktlinjerna i regeringsprogrammet, samt kommissionens sammansättning är frågorna kring revidering av riksdagsvals-systemet utpräglat politiska till sin karaktär. Detta gäller de olika alternativen för revideringen och i synnerhet de konkreta författningsavgöranden som måste fattas på basis av de alternativa modellerna. Med beaktande av justitiekanslerns befogenheter och uppgifter enligt grundlagen konstaterade justitiekanslern att han inte närmare kan undersöka, bedöma eller mot varandra väga de alternativ som kommissionen föreslår i betänkandet och i synnerhet inte ställa sig bakom någon viss lösningsmodell som grund för den nya lagstiftningen. Till denna del är det fråga om beredningen av en proposition som eventuellt ska avläsas till riksdagen i det behöriga ministeriet, dvs. justitieministeriet, och om regeringens politiska ställningstagande på basis av

den och slutligen om riksdagens beslut om lagens innehåll.

Behovet att ändra grundlagens bestämmelser om förrättande av riksdagsval

Kärnbestämmelserna om grunderna för statliga val och om valförrättningar hör hemma på grundlagsnivå. Om avsikten är att ändra eller komplettera systemet för förrättande av statliga val är det på motsvarande sätt nödvändigt att utreda om det i det sammanhanget är skäl att komplettera och precisera grundlagens bestämmelser om saken.

I grundlagens 25 § föreskrivs om hur riksdagsval förrättas. I paragrafens 1 mom. föreskrivs bl.a. att riksdagsledamöterna väljs genom proportionella (samt direkta och hemliga) val. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att landet är indelat i valkretsar. Dessa två centrala bestämmelser utgör, så som kommissionen utförligt beskriver i betänkandet, i rättsligt hänseende samt i fråga om valförrättningen och även valresultatet en helhet på så sätt att riksdagsvalets proportionalitet förverkligas uttryckligen valkretsvis. Detta för valförrättningen och valresultatet väsentliga drag framgår inte heller för närvarande på ett konkret sätt av grundlagen, utan de detaljerade bestämmelserna om saken ingår i vallagstiftningen. Från denna synpunkt kan ett sådant alternativ motiveras att inte heller de ändringar som gäller riksdagsvalet proportionalitet och regionala representativitet skulle förut-sätta reglering på grundlagsnivå.

Det nya valområdessystem som valområdeskommissionen skisserar upp skulle emellertid innebära en väsentlig förändring i förhållande till grundlagens gällande 25 § 1 och 2 mom., dvs. bestämmelserna om riksdagsvalets proportionalitet och regionala representativitet, eftersom kandidaterna (fortsättningsvis) skulle ställas upp valkretsvis medan valresultatet skulle bestämmas på basis av de röstetal som grupperingarna som ställt

upp kandidaterna skulle få i hela landet. Utformningen av bestämmelserna om grunderna för kandidatuppställning och fastställande av valresultat hör till kärnfrågorna i lagstiftningen om förrättande av riksdagsval. Denna omständighet talar för en lösning där den grundläggande bestämmelsen om dessa frågor ska tas in i grundlagen.

Eftersom valområdeskommissionen i sitt arbete i synnerhet har rätt ut mera tekniska alternativ att förrätta riksdagsval, krävs det ännu betydande rättsliga utredningar och bedömningar för att åstadkomma de lagförslag som revideringsprojektet förutsätter. Utifrån det material som var tillgängligt i remisskedet föreföll det som om kompletteringen av grundlagens 25 § inte är entydig i rättsligt hänseende. Denna viktiga fråga kräver både rättsliga och samhällsliga bedömningar och avvägningar. Justitiekanslerns uppgift är att bedöma också denna fråga framför allt med avseende på om någotdera alternativet kan anses uppfylla grundlagens krav och om någondera alternativet på motsvarande sätt är i rättsligt hänseende uppenbart problematiskt med beaktande av de krav som grundlagen ställer. Enligt justitiekanslerns bedömning är det emellertid inte fråga om någon konstitutionell nödvändighet utan om ett ärende där man från konstitutionell synpunkt, efter att ha granskat och vägt olika relevanta rättsliga och samhällsliga omständigheter mot varandra, kan stanna för olika avgöranden som också är motiverade och hållbara från rättslig synpunkt.

Frågan om en s.k. röströskel är av utpräglad politisk karaktär. När det gäller utformningen av innehållet i propositioner med förslag till lagstiftningsrevideringar i regeringen och likaså när det gäller riksdagens beslut om regeringens propositioner görs bedömningarna och ställningstagandena av politiska aktörer som valts i enlighet med ett nuvarande valsystemet och som på basis av valresultatet har utsetts att utöva politisk makt. Frågan om röströskeln berör emellertid på ett väsentligt

sått sådana medborgarkretsar och eventuella samhälleliga grupperingar som antingen inte över huvud taget är representerade i de från politisk synpunkt viktigaste statsorganen eller också är deras representation ytterst liten. Av den anledningen behövs en omfattande och mångsidig samhällelig diskussion om detta ärende som gäller realisering av den grundlagsenliga valrätten. Av de skäl som konstateras ovan måste också ett eventuellt lagändringsförslag från rättslig synpunkt föregås av tillräckligt omfattande, djupgående och opartiska utredningar samt på objektiva grunder gjorda bedömningar av utredningarna. Av skäl som sammanhänger med tryggheten av dessa grundläggande förutsättningar har justitiekanslern i sitt utlåtande inte behandlat frågan om författningsnivån för ett eventuellt förslag gällande en rösttröskel (OKV/25/20/2008).

Avgöranden

MINISTERIET

Myndighetsförfarandet vid behandlingen av ett skadeståndsyrkande mot staten

Klaganden hade framställt ett skadeståndsyrkande mot staten eftersom han hade tvingats avtjäna ett förvandlingsstraff för böter trots att han redan betalt böterna. En biträdande utökningsman hade begått ett fel vid redovisningen av klagandens betalning.

Klaganden hade i enlighet med tingsrättens anvisningar lämnat in skadeståndsyrkandet till Statskontoret 21.2.2005. Statskontoret hade behandlat ärendet i enlighet med lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd (422/1974)

och förkastat klagandens ansökan eftersom förvandlingsstraffet inte hade sänkts eller undanröjts. Efter sitt beslut hade Statskontoret 24.2.2005 överfört ärendet till Brottspåföljdsverket.

Brottspåföljdsverket ansåg sig emellertid inte ha behörighet i ärendet och överförde 10.3.2005 ärendet till Rättsregistercentralen.

Rättsregistercentralen överförde i sin tur 18.4.2005 klagandens ansökan till justitieministeriet.

I justitieministeriet sändes ärendet först till kriminalpolitiska avdelningen som 25.5.2005 överförde ärendet till justitieförvaltningsavdelningen. Justitieförvaltningsavdelningen överförde 28.6.2005 skadeståndsärendet som gällde utsökning till justitieförvaltningsavdelningen vid länsstyrelsen i Södra Finlands län. Länsstyrelsen beslöt 14.12.2005 med stöd av skadeståndslagens (412/1974) 3 kap. 2 § och 5 kap 6 § betala 500 euro i skadestånd till klaganden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att de myndigheter som överfört klagandens skadeståndsärende, dvs. Statskontoret, Brottspåföljdsverket, Rättsregistercentralen och justitieministeriet hade handlat i strid med den i förvaltningslagen föreskrivna serviceprincipen och samarbetsförpliktelsen eftersom de inte tillräckligt omsorgsfullt hade utrett vilken myndighet som hade varit behörig att behandla klagandens skadeståndsyrkande. Av den anledningen hade skadeståndsärendet överförts i onödan och behandlingen av ärendet hade fördröjts med ca fyra månader. Biträdande justitiekanslern ansåg det vara otillfredsställande att myndigheterna inom justitieministeriets ansvarsområde inte på ett mera flexibelt sätt sinsemellan kunde utreda vilken myndighet inom ansvarsområdet som var behörig i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att man med beaktande av grunderna för en god förvaltning och det därmed sammanhängande kravet att ärenden ska behandlas utan dröjsmål kan förutsätta att en

myndighet innan den överför ett ärende utreder den mottagande myndighetens ståndpunkt till överföringen och att myndigheterna vid behov gemensamt utreder de rättsliga frågorna i samband med överföringen.

Finansministeriet anser i sin utredning och sitt yttrande om ärendet att en relevant omständighet också var att behandlingen av skadeståndsärenden inom statsförvaltningen är utspridd på många myndigheter, vilket för sin del har som följd att lagstiftningen och praxisen i viss mån är oklar också för dem som arbetar inom statsförvaltningen. Enligt biträdande justitiekanslern får finansministeriet stöd för sin uppfattning av det faktum att myndigheterna i samband med de många överföringarna hänvisade till olika lagrum. Biträdande justitiekanslern konstaterade också att man vid bedömningen av justitieministeriets och de inom dess ansvarsområde verksamma myndigheternas förfarande måste komma ihåg att justitieministeriet själv ansvarar för lagstiftningen till denna del och för de anvisningar som utfärdas till myndigheterna om tillämpning av lagstiftningen. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att den omständigheten att bestämmelserna är svåra att tolka inte upphäver myndighetens skyldighet att se till att ett ärende blir tillräckligt noggrant och sakenligt undersökt genom att inhämta de uppgifter och utredningar som behövs för avgörande av ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ämbetsverken på serviceprincipen och samarbetsförpliktelsen enligt förvaltningslagen vid behandling av skadeståndsyrkanden mot staten och bad ministerierna före utgången av året utreda eventuella behov att precisera de anvisningar som utfärdats till myndigheterna om saken samt att förtydliga och centralisera förfarandet i samband med behandlingen av rättskipningsrelaterade skadeståndsyrkanden mot staten (OKV/24/1/2006).

Finansministeriet gav sin egen utredning i ärendet 17.12.2008. I utredningen meddelade fi-

nansministeriet som sin uppfattning att statens skötsel av skadeståndsärenden borde klarläggas och utgångspunkten för det fortsatta arbetet borde vara att ersättningsärendena centraliseras till Statskontoret. Finansministeriet sände sin utredning på remiss till justitieministeriet.

DOMSTOLAR

Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes ha begått tjänstebrott

Avgörandet refereras på s. 111 (OKV/353/1/2007).

Hörande av magistraten i ett intressebevakningsärende

En magistrat hade ansökt om förordnande av intressebevakare för en person trots dennes motstånd. Tingsrätten hade med avvikelse från magistratens ansökan vid huvudförhandling förordnat en dotter till intressebevakare.

Till huvudförhandlingen hade kallats alla parter i ärendet med undantag av sökanden, dvs. magistraten. Tingsrätten hade inte motiverat varför sökanden inte hade kallats till sammanträdet. Enligt häradskrivaren borde magistraten ha fått yttra sig om förordnandet av dottern till intressebevakare oberoende av om magistraten var sökande i ärendet eller om den skulle ge utlåtande i enlighet med 75 § i lagen om förmyndarverksamhet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande bl.a. till rättegångsbalkens 8 kap. 4 § vari föreskrivs att om det är fråga om ett sådant tvistigt ansökningsärende som avses i 2 kap 1 § 5 punkten i lagen om förmyndarverksamhet ska behandlingen fortsätta på det sätt som föreskrivs för handläggningen av tvistemål.

I 8 kap. i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) föreskrivs om rättegången. Procedurbestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet ska tillämpas primärt i förhållande till rättegångsbalkens bestämmelser.

Enligt 75 § 1 mom. i lagen om förmyndarverksamhet ska förmyndarmyndigheten beredas tillfälle att bli hörd i ett ärende som gäller förordnande av intressebevakare eller begränsning av en persons handlingsbehörighet, såvida myndighetens åsikt inte framgår av ansökningshandlingarna. Enligt 2 mom. i samma paragraf behöver förmyndarmyndigheten dock inte höras i ärenden som gäller förordnande av intressebevakare, om det inte är nödvändigt för utredning av saken.

Tingsrätten hade i det aktuella fallet förordnat en annan person till intressebevakare än den som nämndes i magistratens ansökan och vars behörighet magistraten inte hade utrett. Magistraten hade inte ens getts tillfälle att uttala sin åsikt om den person som tingsrätten förordnat till intressebevakare.

Förordnande av intressebevakare är ett ärende som har relevans för vederbörandes rättssäkerhet. Det är viktigt att alla parter vederbörligen hörs i domstol och att procedurbestämmelserna iakttas för att den persons rättssäkerhet för vilken intressebevakare förordnas ska tillgodoses på bästa möjliga sätt. Betydelsen av att magistraten hörs motiveras med magistratens roll som bevakare av allmänt intresse. Tingsrätten ges i enlighet med 75 § i lagen om förmyndarverksamhet inte mycket prövningsrätt i en situation där magistratens åsikt inte framgår av ansökningshandlingarna, dvs. i en situation där det under domstolsbehandlingen föreslås att en annan person utses till intressebevakare än den som nämns i magistratens ansökan.

Den nämnda bestämmelsen är relativt entydig. Avsikten är att undantag från bestämmelsen om att magistraten ska höras närmast får göras i sådana situationer där hörandet vore oändamålsenligt. Enligt regeringens proposition (RP 146/1998 rd, s.

65-66) behöver förmyndarmyndigheten inte höras t.ex. när intressebevakarförordnandet gäller ett enskilt ärende eller en enskild rättshandling. I det aktuella fallet avsåg ansökan emellertid förordnande av intressebevakare för att över huvud taget sköta en persons ekonomiska angelägenheter. I enlighet med 75 § 1 mom. i lagen om förmyndarverksamhet borde magistraten därför ha hörts i ärendet.

Eftersom det var fråga om ett sådant ansökningsärende enligt lagen om förmyndarverksamhet som avses i rättegångsbalkens 2 kap. 1 § 5 punkten och som blivit tvistigt, borde behandlingen ha fortsatt på det sätt som föreskrivs för handläggningen av tvistemål. Magistraten som inlett ärendet genom sin ansökan borde sålunda ha kallats till huvudförhandlingen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på att dennes förfarande var lagstridigt (OKV/27/31/2006).

Dröjsmål med att utfärda stämningar

I ett klagomål kritiserades bl.a. en tingsrätt för att åtalsrätten hade hunnit preskriberas på grund av att tingsrätten dröjt med att utfärda stämningar.

Enligt utredningen hade den tingsdomare som behandlat ärendet av ouppmärksamhet utfärdat stämningarna först efter att åtalsrätten preskriberats. Den tingsdomare som gett utredningen medgav sitt fel och tog på sig ansvaret för det.

Enligt 5 kap 8 § i lagen om rättegång i brottmål ska domstolen i brottmål utfärda stämning omedelbart efter att åklagaren lämnat in stämningsansökan till tingsrätten. Till domarens tjänsteåligganden hör på basis av bestämmelsen att för sin del se till att stämningen i ett brottmål som domaren tilldelats delges svaranden så att åtalsrätten för brottet inte hinner preskriberas.

De brott som svarandena misstänktes ha begått kunde i det aktuella fallet inte behandlas i enlighet med rättsordningen på grund av att åtals-

rätten hade preskriberats. Från målsägandenas synpunkt var det fråga om en kränkning av deras rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få sin sak behandlad på behörigt sätt. Att brottmålen på grund av ett obefogat dröjsmål med att utfärda stämning inte kunde behandlas på det sätt som avses i lagen var också ägnat att undergräva förtroendet för en fungerande rättsvård.

Från det att ärendet blev anhängigt i tingsrätten till dess att åtalsrätten preskriberades hade det förflutit närmare fyra månader. I ärendet hade inte framkommit något hinder för att den tingsdomare som behandlat det skulle ha kunnat utfärda stämningarna i tid. Det framgick inte heller att preskriptionsfrågan skulle ha gett utrymme för rättslig tolkning eller att det skulle ha funnits någon annan orsak till att tingsdomaren inte med lätthet kunde ha konstaterat att preskriptionstiden för åtalsrätten gick ut.

Justitiekanslern gav för framtiden tingsdomaren en anmärkning för dennes försummelse att utfärda stämningar på svarandena med påföljd att åtalsrätten preskriberades. Se även s. 60 (OKV/824/1/2007).

En tingsrätts domsmotivering till en förverkandepåföljd i ett brottmål

En tingsrätt hade i ett ärende som gällde djurskyddsbrott dömt svaranden bl.a. till djurhållningsförbud för viss tid. Tingsrätten konstaterade i domen att åtalspunkten om yrkande på förverkandepåföljd hade förkastats eftersom åklagaren hade avstått från yrkandet.

I sin utredning konstaterade den tingsdomare som behandlat ärendet att tingsrättens avgörande i fråga om yrkandet på förverkandepåföljd baserats på att åklagaren avstått från yrkandet. Tingsdomaren framförde i sin utredning å andra sidan också ett antagande om orsakerna till att åklagaren avstått från yrkandet.

I strafflagens 17 kap 23 § 2 mom. föreskrivs att djur som avses i ett djurhållningsförbud och som vid den tidpunkt när beslutet ges hålls av den som meddelas förbudet ska dömas förverkande till staten. I förarbetena till lagen konstateras att bestämmelserna om konfiskation i strafflagens 10 kap. inte kan tillämpas på sådan konfiskation som avses i det nämnda momentet. Enligt förarbetena innebär detta t.ex. att förverkandepåföljd ska dömas ut utan hinder av vad som i strafflagens 10 kap. 9 § föreskrivs om förutsättningarna för förverkandepåföljd eller i det nämnda kapitlets 10 § om jämkning av förverkandepåföljder (RP 80/2000 rd, s. 38).

Det som till denna del anförs i lagens förarbeten innebär bl.a. att förordnande av påföljd i enlighet med strafflagens 23 § 2 mom. inte förutsätter att åklagaren eller någon annan framför ett yrkande om saken. Domstolen ska på tjänstens vägnar döma ut en förverkandepåföljd om förutsättningarna är uppfyllda. Justitiekanslern konstaterade av denna anledning att tingsrättens domsmotivering, enligt vilken förverkandepåföljd inte dömdes ut på grund av att åklagaren avstått från sitt yrkande, saknade stöd i lag.

Det är också självklart att eventuella alternativa eller nya motiveringar som framförts först när ett ärende utreds i efterhand inte uppfyller de krav som ställs på domsmotiveringar. Rätten att få ett motiverat beslut i sin sak hör till garantierna för en rättvis rättegång. Enligt lagen ska av domsmotiveringen framgå på vilka omständigheter och rättsliga slutsatser avgörandet är baserat. Ett rättsligt avgörande ska upprättas och motiveras så att man i efterhand kan bedöma dess lagenlighet genom att studera själva avgörandet och dess motiveringar.

Justitiekanslern meddelade för kännedom den domare som behandlat ärendet sin uppfattning om motivering av tingsrättsdomar. Se även s. 60 (OKV/453/1/2006).

Tingsrättens förfarande i ett brottmål

Klaganden hade i sin slutplädering under huvudförhandlingen i ett brottmål som gällde misshandel yrkat att motparten skulle dömas till straff för de gärningar som han nämnde. Tingsrätten hade avvisat klagandens yrkanden utan prövning. Enligt tingsrättens dom var en grund för detta förfarande att klaganden inte heller hade lagt fram utredning om att allmänna åklagaren hade beslutat att inte väcka åtal med anledning av ärendet.

Enligt 1 kap 14 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål (RRL) får målsäganden 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.

Polisen hade i fråga om de gärningar som klaganden nämnde fattat beslut om att avsluta förundersökningen och den återupptogs sålunda inte. Det var därför klart att klaganden inte på det sätt som nämndes i tingsrättens dom kunde förutsättas lägga fram utredning om att allmänna åklagaren hade beslutat att inte väcka åtal. Polisens nämnda beslut om förundersökningen skulle ha varit en tillräcklig utredning för utövande av målsägandens sekundära åtalsrätt. Justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på den reglering som framgår av RRL 1 kap. 14 § 1 mom. Se även s. 62 och 166 (OKV/386/1/2006).

En domstols förfarande då den sände en ljudupptagning från en huvudförhandling till en part

En domstol hade av misstag till en part två gånger överlämnat samma ljudupptagning från en huvudförhandling med påföljd att en del av en vittnesutsaga vid huvudförhandlingen helt hade fallit bort.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrättspersonalen på vikten av omsorgsfull hantering av ljudupptagningar som lämnas ut till kunder (OKV/384/1/2006).

Hovrättsdomar ska meddelas inom utsatt tid

Två av biträdande justitiekanslerns avgöranden under verksamhetsåret gällde meddelande av hovrättsdomar inom utsatt tid.

I det första fallet hade hovrätten efter huvudförhandling i ett brottmål meddelat parterna att domen meddelas inom 30 dagar, om det inte finns något hinder. Domen meddelades ca tre och en halv månad efter beslutet. Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att meddelandet av domen i viss mån hade fördröjts.

Biträdande justitiekanslern hade i samband med inspektionen av en annan hovrätt konstaterat dröjsmål med att meddela domar och därför bett hovrätten tillställa justitiekanslersämbetet uppgifter om anhängiga avgöranden vilkas avgöranden var över fyra månader gamla samt meddela de specifika orsakerna till att meddelandet av domen dröjde. Av det material som inkom från hovrätten framgick att det fanns fem sådana ärenden. I två av dem hade huvudförhandlingen hållits medan tre hade avgjorts vid skriftlig föredragning. Biträdande justitiekanslern ansåg på basis av materialet från hovrätten att meddelandet av dom efter beslutet hade fördröjts i ett av de ärenden som hovrätten behandlat vid huvudförhandling. Domen hade i detta ärende meddelats ca fem månader efter avslutad huvudförhandling. Det var fråga om s.k. utsökningsbesvär som skulle ha krävt brådskande behandling. Biträdande justitiekanslern hänvisade till rättegångsbalkens bestämmelser om saken och konstaterade att det finns tydliga bestämmelser i lagen om tidpunkten för beslutsöverläggning och meddelande av dom.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ett omsorgsfullt iakttagande av motiveringsskyldigheten är ett viktigt element i en rättvis rättegång och dessutom nödvändig med tanke på vårt domstolssystem berättigande och trovärdighet. Parternas rättssäkerhet och en snabb, koncentrerad, muntlig och omedelbar rättegång förutsätter å andra sidan att den sammanlagda behandlingstiden inte i onödan förlängs och att beslutsöverläggningar så som föreskrivs i lagen hålls omedelbart efter att huvudförhandlingen har avslutats eller senast följande vardag, medan rättegången ännu är i färskt minne. Ett sådant förfarande att beslutsöverläggningarna de facto fortsätter efter det s.k. konceptskedet i t.o.m. flera månader efter att huvudförhandlingen avslutats, kan inte anses vara förenligt med den bestämmelse om saken som ingår i rättegångsbalken. I de aktuella fallen hade den i lagen föreskrivna tidsfristen på 30 dagar för meddelande av dom överskridits betydligt, vilket endast delvis kunde förklaras med hovrätternas svåra arbetssituation och med att det var fråga om relativt krävande ärendekomplex med svåra fakta- och rättsfrågor.

Biträdande justitiekanslern konstaterade med anledning av hovrätternas utredning att utgångspunkten är den att dröjsmål med att meddela dom inte kan motiveras med omständigheter i samband med interna arbetsarrangemang och att t.ex. personalens semestrar och tidtabellerna för andra mål måste kunna beaktas på förhand när det är fråga om administreringen av krävande mål.

Biträdande justitiekanslern ansåg att även om lagen inte direkt ålägger domstolen att underrätta parterna i sådana fall då den tidsfrist på 30 dagar som domstolen på förhand meddelat överskrids så att meddelandet av domar i de aktuella fallen fördröjts så mycket jämfört med de tidpunkter som meddelats parterna att det skulle ha varit motiverat att informera parterna om dröjsmålen och om de nya beräknade tidpunkterna för meddelan-

det av domarna. Biträdande justitiekanslern motiverade sin åsikt med grundlagens och statstjänstemannalagens bestämmelser om att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och på behörigt sätt samt med att rättskipningen enligt förvaltningslagens 4 § visserligen uttryckligen har utslutits från förvaltningslagens tillämpningsområde men att den serviceprincip som framgår av lagen kan tillämpas i domstolarna i sådana situationer då det inte av själva rättskipningsbestämmelserna följer någon uttrycklig och specifik handlingsförpliktelse. Enligt biträdande justitiekanslern uppfattning kan serviceprincipen hänföras till det grundlagsenliga kravet på behörig behandling.

Utöver det som anförs ovan ansåg biträdande justitiekanslern i det sist nämnda fallet att det s.k. konceptskedet i ett av de ärenden som avgjorts vid skriftlig föredragning visserligen hade varit långt (ca 9 månader), men med beaktandet av ärendets art och omfattning var det inte fråga om ett klandervärt dröjsmål. Biträdande justitiekanslern framförde som sin uppfattning att utgångspunkten är den att beslutsförhandlingen ska ske i samband med föredragningen medan föredraganden och ledamöterna ska upprätta det slutliga avgörandet i enlighet med överläggnings- eller röstningsresultatet omedelbart eller åtminstone så snart som möjligt efter att överläggningen avslutats. Efter föredragningen bör närmast teknisk utformning av domen återstå. Fördelarna med det kollegiala beslutsfattandet kan gå förlorade om ärendet efter föredragning och fria överläggningar i beslutför sammansättning blivit avgjort och där- efter de facto på nytt avgörs flera gånger i konceptskedet. Detta är enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte förenligt med andan i de lagar som är relevanta i ärendet, dvs. grundlagen, statstjänstemannalagen och rättegångsbalken. Det slutliga avgörandet av ett ärende borde inte i onödan splittras eller dra ut på tiden till följd av ofullständig beredning och/eller administrering.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i två avgöranden hovrätterna på vikten av att iaktta den frist som föreskrivs i rättegångsbalkens 24 kap. 17 § 2 mom. när domar meddelas och framförde också sin uppfattning om serviceprincipens betydelse i ärendena (OKV/34/31/2006 och OKV/10/50/2008). Se även s. 159 (OKV/4/51/2008). Se även s. 60 (OKV/34/31/2006).

Misslyckade ljudupptagningar från en domstols huvudförhandling

Vid en domstols huvudförhandling hade ljudinspelningarna av vittnesberättelser m.m. misslyckats eftersom en bandspelar av misstag varit fel inställd, dvs. på avlyssning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att ljudupptagningen är viktig för rättssäkerheten och för parternas rättsskydd eftersom muntliga vittnesmål i det nuvarande rättegångsförfarandet inte i sin helhet skrivs ner i protokollet eller domen. Ljudupptagningarna är viktiga också i sådana fall då man i efterskott måste bedöma om rättegångsförfarandet varit korrekt. Exempelvis i det fall som klagomålet gällde var det svårt att kontrollera vilka påståenden klaganden riktat mot tingsdomaren i fråga om vittnesförhören, eftersom förhören inte hade blivit inspelade på band.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tingsrätten inte hade handlat omsorgsfullt på det sätt som en domstol bör göra i samband med ljudupptagningar och uppmärksammade tingsdomaren och tingssekreteraren på vikten av omsorgsfullhet vid ljudupptagningar under tingsrättens huvudförhandling (OKV/14/1/2007 och OKV/1310/1/2007).

En tingsdomares förfarande

Målsäganden i ett brottmål och den vicehäradsövding som biträtt honom vid rättegången kritiserade tingsdomarens förfarande. Tingsdomaren hade i domstolen behandlat ett brottmål vari hölls muntlig huvudförhandling. Målsäganden uppträdde under huvudförhandlingen personligen utan biträde.

Klaganden kritiserade tingsdomaren för att denne i samband med beslutsöverläggningen hade kallat in endast svaranden i sammanträdessalen.

Enligt tingsdomarens utredning stämde de inkomstuppgifter som svaranden lämnat i början av huvudförhandlingen inte överens med de inkomstuppgifter som framgick av bötesräknaren och tingsdomaren ville ännu före beslutet kontrollera saken genom att kalla in svaranden i saken och än en gång fråga om dennes inkomstuppgifter innan dagsbotens belopp fastställdes.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt måste situationen emellertid tolkas så att avsikten var att fortsätta behandlingen av brottmålet. Sålunda borde både åklagaren och målsäganden och även allmänheten ha haft möjligt att följa behandlingen av ärendet. Genom att kalla in endast svaranden i sammanträdessalen hade tingsdomaren å andra sidan inte direkt förbjudit andra att komma in i sammanträdessalen. Att ropa upp ett mål är emellertid en åtgärd som innebär att domstolen kungör, dvs. muntligen ger besked om vem som får komma in i sammanträdessalen. Det var sålunda förståeligt att klaganden ansåg att han i den situationen inte kunde gå in i sammanträdessalen.

Enligt principen om att parterna ska höras måste parterna ges en faktisk möjlighet att bekanta sig med och ta ställning till processmaterialet, lägga fram sina egna åsikter och bevis och svara på varandras påståenden. Hela det material som ett avgörande kan baseras på ska således kunna

bedömas av parterna. Domstolens uppfattning om huruvida materialet har relevans i ärendet är inte avgörande när det gäller att höra parterna, utan parterna ska ges tillfälle att kommentera allt det material som enligt deras åsikt är relevant.

Biträdande justitiekanslern underströk också att domaren som processledare ska sträva efter att parterna också uppfattar att processledningen är rättvis och opartisk. Med tanke på jämlikheten mellan parterna är det de facto problematiskt att i ett brottmål kalla in endast svaranden i sammanträdessalen medan beslutsöverläggningen pågår i målet. En part som blir utanför sammanträdessalen kan i en sådan situation betvivla att förfarandet är rättvist eftersom parten inte själv kan se och höra vad som de facto sker i sammanträdessalen. I det aktuella fallet kunde en sådan misstanke med fog uppkomma eftersom svaranden var nämndeman i samma tingsrätt.

I ärendet hade inte framkommit att tingsdomarens förfarande för klagandens vidkommande skulle ha lett till konkreta rättsförluster. Sådana motstridiga inkomstuppgifter som tingsdomaren nämnde försöker man i allmänhet i praktiken klara upp mellan ordföranden och svaranden. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde man sålunda förstå tingsdomarens tankegång då han kallade in endast svaranden. Men biträdande justitiekanslern ansåg att den orsak till sitt förfarande som tingsdomaren uppgav i utredningen inte kunde godtas från rättslig synpunkt.

I samma ärende kritiserade klagandena tingsdomaren för att denne efter att domen meddelats hade sänt vicehäradshövdingen ett e-post meddelande där han bl.a. konstaterade att vicehäradshövdingen "inte brytt sig om" att komma in i sammanträdessalen.

Enligt statstjänstemannalagens 14 § 2 mom. ska en tjänsteman uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den nämnda bestämmelsen

ställer krav bl.a. på en tingsdomares uppträdande och också på hans språkbruk, som ska ge uttryck för ett sådant sakligt uppträdande som förutsätts av en tjänsteman. Bestämmelsen ställer sålunda också krav på språkbruket i e-post meddelanden som sänds i tjänsteärenden.

Målsägandens yrkande på rättshjälp och hans begäran om att vicehäradshövdingen skulle förordnas till hans biträde hade avslagits i brottmålet. Mot denna bakgrund och i synnerhet med beaktande av att målsäganden enligt sin egen prövning hade fått besluta om han önskade anlita ett biträde vid rättens sammanträde, ansåg biträdande justitiekanslern att tingsdomarens ordval "inte brytt sig om" var osakligt.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom tingsdomaren sin åsikt om kallelsen till sammanträdessalen samt sin åsikt om tjänstemannens skyldighet att uppträda på ett sådant sätt som hans ställning och uppgifter förutsätter (OKV/1269/1/2006).

Oskäligt lång rättegång i ett tvistemål

Klaganden kritiserade domstolens förfarande i ett tvistemål eftersom han ansåg att rättegången hade tagit oskäligt lång tid i anspråk.

Det aktuella tvistemålet hade blivit anhängigt vid tingsrätten i december 1999. Behandlingen av ärendet hade avslutats med att högsta domstolen i december 2006 inte beviljade besvärstillstånd. Behandlingen av ärendet i olika instanser hade sammanlagt tagit något över sju år i anspråk. Utifrån europarådets människorättskonvention och europeiska människorättsdomstolens praxis ansåg biträdande justitiekanslern att den sammanlagda behandlingstiden kunde kritiseras.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt förföll tvistemålet inte ha varit svårt ur rättslig synpunkt och inte heller exceptionellt omfattande. I

ärendet hade inte heller framkommit några sådana t.ex. av klagandens egen verksamhet beroende skäl som skulle ha fördröjt behandlingen av ärendet. En väsentlig orsak till den långa behandlingstiden var att ärendet en gång hade återförvisats från högsta domstolen till hovrätten för behandling. Med beaktande av domstolarnas prövningsrätt i rättskipningsärenden konstaterade biträdande justitiekanslern uttryckligen att han trots att den sammanlagda behandlingstiden förlängdes till följd av att ärendet återförvisats inte hade några rättsliga grunder för att kritisera hovrättens förfarande i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att inget enskilt skede i den rättsliga behandlingen i och för sig hade varit så långt att han skulle ha haft skäl att misstänka att någon domstol grundlöst hade fördröjt behandlingen av ärendet. I synnerhet med beaktande av de synpunkter som nämndes i beslutet ansåg han att behandlingen av tvistemålet likväl i sin helhet hade tagit så lång tid i anspråk att behandlingstiden måste anses vara oskäligen lång och att behandlingstiden överskridit de krav som kan ställas på en rättvis rättegång.

Biträdande justitiekanslern delgav justitieministeriet sina synpunkter på den sammanlagda behandlingstiden i ärendet. Se även s. 61 (OKV/367/1/2007)

Språkets betydelse för principen om en rättvis rättegång

I ett besvärssärende hade en utredningsbegäran enligt förvaltningsprocesslagens 34 och 35 § med bifogade yttranden sänts på finska till en i Nepal bosatt klagande trots att man inte med säkerhet visste om denne kunde finska. I begäran bereddes klaganden den sedvanliga tiden för en utredning, dvs. 21 dagar från dateringen av begäran. Brevet med begäran om bemötande hade anlänt

till mottagaren först över en månad efter att det avsänts och klaganden hade sålunda ingen möjlighet att inkomma med den begärda utredningen inom utsatt tid.

Biträdande justitiekanslern anförde som sin uppfattning att även om en myndighet inte med stöd av tvingande bestämmelser i språklagen och förvaltningsprocesslagen är skyldig att i ett ärende använda något annat språk än finska eller svenska är det enligt de principer som framgår också av de nämnda lagarna emellertid skäl att överväga vilket språk som ska användas med beaktande av om rätten till en rättvis rättegång som garanteras i artikel 6 i europarådets människorättskonvention och 21 § i Finlands grundlag kan anses bli förverkligad i förhållanden där rättegångsmaterial sänds till en person om vilken man med säkerhet vet att denne inte kan finska. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning är det skäl att från fall till fall överväga den tidsfrist som sätts ut i en utredningsbegäran för att den princip om att parterna ska höras som ingår i rätten till en rättvis rättegång verkligen ska förverkligas. Vid prövningen är det skäl att beakta åtminstone mottagarens boningsort samt om det med tanke på en rättvis rättegång och god förvaltning är skäl att använda något annat språk än finska eller svenska. Trots att utredningsbegäran och kopiorna av yttrandena i och för sig på basis av en sådan prövning kunde sändas på finska borde för själva utredningen ha reserverats en sådan tid att klaganden de facto hade kunnat ta reda på innehållet i begäran om bemötande och yttrandet samt besvara dem.

Eftersom det emellertid i ärendet utretts att det varit fråga om ett misstag och inte om ett sedvanligt tillvägagångssätt och eftersom utredningen som inkom efter den utsatta tiden dessutom hade beaktats när ärendet avgjordes, föranledde ärendet inga ytterligare åtgärder av biträdande justitiekanslern. Se även s. 61 (OKV/1065/1/2006)

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

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

Ett uppdagat fel kan leda till en anmärkning, till att vederbörande meddelas justitiekanslerns uppfattning eller till ett åtalsförordnande. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla rekvisitet för ett tjänstebrott, t.ex. brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 10 §. 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 2008 avgjordes sammanlagt 98 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen. Ett fall hade blivit anhängigt år 2006, fyra år 2007 och resten år 2008. Fyra fall ledde till anmärkning medan 27 fall ledde till meddelande eller annat ställningstagande. De handlingar som inhämtades i de övriga fallen eller den förklaring som ordföranden gav i ärendet visade att något fel inte hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt vad som utretts måste anses vara så obetydligt att ärendet inte föranledde någon åtgärd.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel

Åtal				
2004	2005	2006	2007	2008
-	1	-	-	-
Anmärkning				
2004	2005	2006	2007	2008
4	6	7	3	4
Meddelande eller anvisning				
2004	2005	2006	2007	2008
33	49	54	34	27

Preskription av åtalsrätt

Justitiekanslern Jaakko Jonkkas
beslut 23.12.2008 dnr OKV/90/30/2007

En tingsdomare gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern en anmärkning för en felaktig dom i ett fall där svaranden utöver de övriga gärningar som tillräknats honom hade dömts för lindrigt bedrägeri för vilket åtalsrätten var preskriberad då stämningen delgavs svaranden.

Anhängighet

Vid granskningen av straffdomar i justitiekanslers-ämbetet uppdagades det att en tingsrättsdom från 26.10.2005 var såtillvida felaktig att svaranden utöver andra tillräknade brott hade dömts för lindrigt bedrägeri för vilket åtalsrätten var preskriberad innan stämningen delgavs svaranden.

Svaranden överklagade tingsrättens dom i fråga om två andra brott som tillräknats honom samt i fråga om det straff som påförts honom. Hovrätten beslöt genom sin dom 13.7.2006 att inte ändra tingsrättens dom.

Utredning

Tingsdomare A som varit ordförande för tingsrätten och B, C samt D som varit nämndemän gav på begäran sina förklaringar med anledning av felet.

Tingsdomare A berättar i sin utredning som är daterad 31.8.2007 att felet skedde då tingsrätten ansåg att åklagarens åtalpunkt om bedrägeri endast uppfyllde rekvisitet för lindrigt bedrägeri. I det sammanhanget observerade man inte att åtalsrätten för den lindrigare gärningsformen var preskriberad. Det felaktigt tillräknade brottet hade enligt A:s åsikt en minimal effekt på det sammanlagda straffet.

Nämndeman B nämnde i sin utredning daterad 19.9.2007 att ett sådant fel i allmänhet upptäcks senast under sammanträdet. Så hade nu ej skett. Nämndeman C konstaterade i sin förklaring 2.9.2007 att ärendet inte hade kommit upp under sammanträdet. Nämndeman D nämnde i sin förklaring 29.8.2007 att preskriptionsfrågan inte hade kommit upp och att han inte hade så noggrann kännedom om preskriptionsbestämmelserna att han hade kunnat ingripa i ärendet. Dessutom konstaterade D att det av den stämningsansökan som nämndemännen hade tillgång till i allmänhet inte noggrant framgick när stämningen delgivits.

Återbrytande av domen

Högsta domstolen beslöt på ansökan av biträdande justitiekanslern 9.4.2008 återbryta tingsrättens dom 26.10.2005 i fråga om lindrigt bedrägeri som tillräknades svaranden i punkt 5.1 samt hovrättens dom 13.7.2006 i fråga om det gemensamma straff som ådömdes svaranden.

Högsta domstolen beslöt upphäva domen i fråga om åtalet för lindrigt bedrägeri så som preskriberat och återförvisade ärendet i fråga om de övriga brott som tillräknats svaranden, för att straffet skulle bestämmas i hovrätten.

Hovrätten beslöt i sin dom 24.10.2008 påföra svaranden ett lika långt fängelsestraff för de brott som tillräknats svaranden, som svaranden tidigare hade ådömts i ärendet.

Avgörande

Tingsrättens dom i ärendet var klart felaktig eftersom svaranden hade dömts för en gärning som det i enlighet med strafflagens 8 kap 1 § (297/2003) till följd av preskription inte hade fått dömas för.

Domstolen förfor felaktigt då den dömde svaranden för en preskriberad gärning.

Tingsrättens ordförandes förfarande

Enligt tingsrättens ordförandes förklaring hade felet uppkommit på grund av ouppmärksamhet då domstolen hade dömt svaranden för en gärningsform som var lindrigare än i det ursprungliga åtalet. Att en sådan rättsligt relevant omständighet inte beaktades måste anses bero på vårdslöshet. Ett av oaktsamhet begånget fel i tjänsteutövning kan vara straffbart som brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap 10 § (604/2002). En förutsättning för straffrättsligt ansvar är att en gärning, med beaktande av dess menlighet och skadlighet och andra omständighet i anslutning till gärningen, inte är obetydlig bedömd som en helhet. Vid bedömningen av klandervärdheten av ett fel skall bl.a. beaktas konsekvenserna av felet.

Varken i lagstiftningen eller i lagens förarbeten nämns några kriterier för bedömningen av när en gärning är obetydlig. Detta måste alltid bedömas från fall till fall. Genom lagen 792/1989 föreskrevs om lämnande av gärningar som måste anses obetydliga utanför rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. I lagutskottets betänkande nr 7/1989 rd med anledning av lagändringen konstateras att närmast fel i anslutning till förfarandet i enlighet med regeringens proposition ska beaktas som obetydliga. Dessutom konstateras följande i betänkandet:

”Myndigheterna ska emellertid noggrant överväga inledande av domstolsförfarande med anledning av tjänstebrott som har begåtts av oaktsamhet, i synnerhet när också andra påbudsformer kan användas.”

Det är alltid till nackdel för den dömda att bli dömd för ett preskriberat brott och felet måste i sig anses vara allvarligt till sin natur. Att döma någon till straff för en gärning som enligt lagen inte längre kan leda till straff är ägnat att undergräva förtroendet för rättsvården. I det fall som det här är fråga om är det enligt min mening skäl att beak-

ta också felets uppkomstsätt och de faktiska verkningarna av felet. Det måste bl.a. bedömas hur felet uppkommit.

Det kan vara fråga om att åtalsrätten varit preskriberad. Felet uppkom i samband med att domstolen gjorde bedömningen att gärningsbeskrivningen uppfyllde rekvisitet för lindrigt bedrägeri. Vid rättegången behandlades samtidigt också ett annat straffyrkande för lindrigt bedrägeri, där åtalsrätten inte var preskriberad.

Med beaktande av slutresultatet av hovrättens dom 24.10.2008 hade felet från svarandens synpunkt inga negativa konsekvenser för verkställigheten.

På de grunder som anförs ovan anser jag att ordförandens fel, också med beaktande av lagutskottets ovan citerade yttrande, måste anses vara obetydligt på det sätt som följer av rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Nämndemännens ansvar

Den lagfarne domaren och nämndemännen ansvarar tillsammans för tingsrättens dom. Utgångspunkten är den att bestämmelserna om det straffrättsliga ansvaret och likaså om ansvaret i övrigt på samma sätt ska tillämpas både på juristdomaren och på nämndemännen. I lagen finns inga särskilda bestämmelser om nämndemännens ansvar.

I det aktuella fallet är det fråga om att tillämpa bestämmelserna om preskription av åtalsrätten. Av den information som jag fått från olika tingsrätter framgår det att stämningstidpunkten inte hör till de uppgifter som vanligen ges till nämndemännen under rättsens sammanträde. Av nämndemännens förklaringar framgår att frågan om åtalsrätten eventuellt preskriberats inte hade diskuterats i samband med behandlingen av ärendet. Av det material som jag haft tillgång till har inte framkommit omständigheter på grund av vilka jag kunde anse att nämndemännen av någon

anledning haft skäl att uttryckligen fästa avseende vid om gärningen varit preskriberad i straffrättsligt hänseende. Det är sålunda rättens lagfarne ordförande som ensam bär ansvaret för felet.

Hovrättens dom

Tingsrättens felaktiga dom har med anledning av svarandens överklagande behandlats i hovrätten i fråga om tillräknandet av de två övriga gärningarna samt i fråga om det straff som ådömts svaranden. Tillräknandet av den preskriberade åtalpunkten för lindrigt bedrägeri kom till följd av överklagandet inte upp till behandling i hovrätten.

I mitt avgörande 18.12.2007 i ärendet dnr OKV/9/30/2005 bedömde jag hovrättens skyldighet att rätta ett liknande fel i en dom i en situation där överklagandet till hovrätten inte innefattade tillräknandet av en felaktigt tillräknad gärning.

I det avgörandet hade jag på grund av de där nämnda skälen ingen anledning att misstänka att hovrätten förfarit i strid med lag när den avgjorde ärendet.

Slutsatser och åtgärder

På de ovan nämnda grunderna tilldelar jag med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) tingsdomare A en anmärkning för felet i domen.

Avräkning av tiden för frihetsberövande

Ordföranden för en tingsrätt gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för en felaktig dom i ett fall där tiden för frihetsberövande hade avräknats från ett ungdomsstraff i strid med strafflagens 6 kap. 13 § 4 mom. Felet hade varit till nackdel för svaranden (OKV/100/30/2007).

Prövotid i samband med villkorligt fängelsestraff

Ordföranden för en tingsrätt gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern en anmärkning i ett fall där svaranden hade dömts till villkorligt fängelse så att prövotiden i strid med strafflagens 2 b kap. 3 § gick ut innan domen gavs (OKV/19/30/2008).

Ordföranden för en tingsrätt gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern en anmärkning för en felaktig dom varmed svaranden hade dömts till ett villkorligt fängelsestraff med en prövotid som var kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § (OKV/21/30/2008).

Ordföranden för en tingsrätt uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 2 b kap. 3 § i två fall där prövotiden för villkorligt fängelse i strid med lagrummet hade bestämts vara kortare än ett år (OKV/28/30/2008 och OKV/ 83/30/2008).

Gemensamt fängelsestraff

Två förvandlingsstraff hade i strid med strafflagens 7 kap. om gemensamt straff omvandlats till ett enda fängelsestraff. Tingsrättens ordförande som sedermera avgått med pension uppmärksammades på felet (OKV/84/30/2008).

Jämkning av straff och fängelsestraffets minimilängd

Ordföranden för en tingsrätt uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § och 2 c kap. 2 § i ett fall där strafflagens 7 kap. 6 § om beaktande av ett tidigare utdömt fängelsestraff hade tillämpats på så sätt felaktigt att svaranden för ett nytt brott hade dömts till ett fängelsestraff som

underskred den i strafflagens 2 c kap. 2 § föreskrivna 10 dagars minimitiden för fängelsestraff (OKV/26/30/2008).

Jämkning av fängelsestraff

Ordföranden för en tingsrätt uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § i ett fall där svaranden hade dömts till ett straff som i strid med lagrummet hade jämkats med beaktande av en dom som givits före tidpunkten för de gärningar som tillräknats svaranden (OKV/68/30/2008).

Förvandling av samhällstjänst till fängelsestraff

Ordföranden för en tingsrätt uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet i åtta fall som gällde förvandling av samhällstjänst till fängelsestraff. Samhällstjänst hade förvandlats till fängelsestraff i ett annat förhållande än det som användes när samhällstjänsten bestämdes (OKV/3/30/2007, OKV/15/30/2008, OKV/33/30/2008, OKV/46/30/2008, OKV/60/30/2008, OKV/61/30/2008, OKV/62/30/2008 och OKV/86/30/2008).

Tillämpning av språklagen

Ordföranden för en tingsrätt uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av språklagens 19 § 2 mom. i ett fall där domslutet i strid med lagrummet hade skrivits delvis på finska och delvis på svenska (OKV/82/30/2008).

Skrivfel

Tingsrättens ansvarige ordförande uppmärksammades i tretton fall på vikten av omsorgsfullhet

och noggrannhet vid upprättande av domslut där det förekommit skrivfel. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern delger sin uppfattning. I de aktuella fallen var felen emellertid av en sådan art att de hade kunnat påverka verkställigheten av ett eventuellt straff och domstolen hade inte på eget initiativ upptäckt och rättat felen. I två fall hade prövotiden för villkorligt fängelsestraff antecknats så att prövotiden i stället för den avsedda dagen gick ut redan innan domen gavs (OKV/132/30/2006 och OKV/53/30/2008).

I ett fall hade prövotiden för ett villkorligt straff antecknats så att den istället för den avsedda dagen gick ut den dag då domen gavs (OKV/17/30/2008).

I fem fall hade prövotiden för villkorligt fängelsestraff antecknats felaktigt så att den blev kortare än den minimitid om ett år som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § (OKV/20/30/2008, OKV/24/30/2008, OKV/51/30/2008, OKV/52/30/2008 och OKV/54/30/2008). I ett fall hade prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff på grund av ett skrivfel blivit kortare än den ovan nämnda minimitiden på ett år. Därefter hade domen rättats så att prövotiden fortfarande blev alltför kort (OKV/9/30/2008).

I ett fall hade en del av prövotiden som inte verkställts i samband med ett reststraff antecknats så att den upphörde före den dag då domen gavs samt två år tidigare än prövotiden för reststraffet tidigare skulle ha gått ut (OKV/76/30/2008).

I två fall skiljde sig den avräkning för tiden för frihetsberövande som gjorts från ett fängelsestraff på grund av ett skrivfel från den i kalendaritid meddelade tiden för frihetsberövande (OKV/14/30/2008 och OKV/18/30/2008).

I ett fall hade ett körförbud som meddelats svaranden antecknats så att det upphörde ett år tidigare än avsett (OKV/75/30/2008).

FRAMSTÄLLNINGAR OM ÅTER- BRYTANDE TILL FÖLJD AV GRANSKNINGEN AV STRAFFDOMAR

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade dömt två olika svarande till gemensamt fängelsestraff för flera olika brott. Båge svarandena hade utöver övriga brott tillräknats två snatterier för vilka åtalsrätten hade hunnit preskriberas innan stämningarna delgavs svarandena. Hovrätten hade sedermera i fråga om den ene svaranden förkastat åtalen för de tillräknade preskriberade brotten. Framställning gjordes om återbrytande av tingsrättens lagakraftvunna dom i fråga om de preskriberade brott som tillräknats den andre svaranden (OKV/50/30/2009).

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet och för andra brott. Åtalsrätten för det först nämnda brottet hade preskriberats innan stämningen delgavs svaranden. Efter att svaranden överklagat tingsrättens avgörande i fråga om straffets längd hade hovrätten fastställt det. Framställning gjordes om återbrytande av tingsrättens lagakraftvunna avgörande till den del som klaganden dömts för det preskriberade brottet (OKV/69/30/2009).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde en år 2007 gjord framställning om återbrytande. Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom för ett preskriberat brott samt hovrättens dom för ett gemensamt fängelsestraff och återförvisade ärendet till hovrätten för utdömande av ett nytt straff (OKV/90/30/2007). Se även s. 153.

ÅKLAGARE

Strafforder utfärdades utan målsägandens samtycke

Biträdande åklagaren som utfärdat en strafforder samt häradets polisinsättning gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern en anmärkning för felaktigt förfarande i ett fall där en person som gjort sig skyldig till brott hade getts en strafforder utan att samtliga målsägande i enlighet med 2 § i lagen om strafforderförfarande hade gett sitt samtycke till förfarandet. Se närmare s. 163 (OKV/476/1/2005).

Dröjsmål med åtalsprövning

Klaganden kritiserade den långa behandlingstiden i ett brottmål. Brottsanmälan till polisen gjordes i maj 2000. Nästan omedelbart därefter riktades de första undersökningsåtgärderna mot klaganden. Förundersökningen pågick ca ett år och åtalsprövningen nästan fyra år. Både tingsrätten och hovrätten behandlade vardera ärendet i något över ett år. Högsta domstolen avlog i december 2007 begäran om besvärstillstånd.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det är viktigt att åtalsprövningen sker utan onödigt dröjsmål bl.a. med beaktande av den i grundlagens 21 § och i europeiska människorättskonventionen 6 för envar tryggade rätten att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål och inom skälig tid. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att man kan utgå ifrån att en åtalsprövningstid på närmare fyra år måste uppfattas som problematiskt lång. Dessutom tydde ingenting på att åtalsprövningen i det aktuella fallet skulle ha varit svår från rättslig synpunkt eller att ärendet skulle ha varit exceptionellt omfattande. Ingenting tydde

heller på att klagandens eget förfarande hade varit orsak till den utdragna åtalsprövningen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förenade sig om den åsikt som ställföreträdaren för biträdande riksåklagaren framfört i sitt yttrande om saken, dvs. att en åtalsprövningstid på närmare fyra år inte kan anses vara skälig. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern framförde som sin åsikt att åklagaren inte handlat på ett från rättsligt synpunkt godtagbart sätt då åtalsprövningen slutgiltigt hade blivit klar först nästan fyra år efter att den inletts.

I det aktuella fallet uppgick den sammanlagda behandlingstiden (från de första undersökningsåtgärderna till högsta domstolens beslut om besvärstillstånd) till över sju år sju månader. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingstiden i ärendet var så lång att den måste anses överskrida den skäliga tid som avses i europeiska människorättskonventionens artikel 6. Den sammanlagda behandlingstiden motsvarade sålunda inte de krav som ställs på en rättvis rättegång.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav åklagaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav dessutom riksåklagaren och justitieministeriet sina synpunkter för kännedom. Se även s. 61 (OKV/1033/1/2007).

Motivering av beslut om att inte väcka åtal

I ett ärende som gällde misstanke om förfalskning av en handling angav häradsåklagaren som grund för sitt beslut att inte väcka åtal att det saknades bevis för den misstänktes skuld. I ärendet var det fråga om målsägandens påstående att den misstänkte på ett kvitto hade skrivit en osann grund för en betalning som han fått av målsäganden. Det var i ärendet inte fråga om en sådan i strafflagens

bestämmelser om förfalskning avsedd situation att handlingen skulle ha misstänkts ge en vilseledande bild av sitt ursprung eller att dess innehåll annars obehörigen hade ändrats.

Målsägandens klagomål över beslutet att inte väcka åtal behandlades av ställföreträdaren för biträdande riksåklagaren. Denne beslöt att ärendet inte tas upp till ny åtalsprövning eftersom det inte fanns skäl att misstänka att åklagaren överskridit sin prövningsrätt. Vidare ansåg han att bevisnings- och rättsfrågorna i beslutet om att inte väcka åtal var vederbörligen motiverade och att inte heller åklagarverksamhetens enhetlighet och ändamålsenlighet eller någon annan orsak förutsatte ny åtalsprövning.

Riksåklagaren konstaterade i sitt utlåtande till justitiekanslern att den i häradsåklagarens beslut angivna grunden ”inga bevis” var felaktig. I avgörandet borde istället ha angivits grunden ”inget brott”. Enligt riksåklagarens åsikt skulle det med hänsyn till detta ha varit motiverat att målsägandens klagomål över häradsåklagarens beslut hade prövats vid Riksåklagarämbetet.

Justitiekanslern förenade sig om riksåklagarens åsikt om häradsåklagarens felaktiga beslut om att inte väcka åtal. Han konstaterade att häradsåklagaren i sitt beslut inte motiverat rättsfrågan på annat sätt än genom att ange den strafflagsbestämmelse som innehåller rekvisitet för förfalskningsbrott, trots att det uppenbarligen hade varit skäl att i detta fall i avgörandet bedöma bestämmelsens tillämplighet.

Justitiekanslern delgav för kännedom häradsåklagaren sina i beslutet framförda synpunkter på motivering av beslut om att inte väcka åtal. Han sände dessutom beslutet för kännedom till den statsåklagare som avgjort klagomålet över åtalsprövningsavgörandet och till den överinspektör vid Riksåklagarämbetet som varit föredragande i ärendet (OKV/925/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Riksåklagarämbetet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 10.3.2008 med riksåklagarämbetet. Riksåklagarämbetets verksamhet presenterades för biträdande justitiekanslern. Under besöket diskuterades framförallt övervakningen och styrningen av åklagarverksamheten samt åklagarväsendets ekonomiska resurser (OKV/15/51/2008).

Helsingfors hovrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 27.3.2008 Helsingfors hovrätt. Under besöket presenterades bl.a. hovrättens kvalitetsprojekt och åtgärder för att effektivisera arbetet samt diskuterades enhetligheten i straffpraxis särskilt i fråga om sexuella brott mot barn och narkotikabrott samt enhetligheten i avgöranden om vårdnadstvister.

Hovrätten hade tillställt justitiekanslersämbetet statistik över tillämpning av den tidsfrist som nämns i rättegångsbalkens 24 kap. 17 §. Det hade förekommit dröjsmål i fråga om tiden mellan avgörandet och avkunnandet av domen. Biträdande justitiekanslern bad därför Helsingfors hovrätt inkomma med en utredning om sådana fall som dröjt över fyra månader. Ärendet avgjordes i justitiekanslersämbetet med dnr OKV/10/50/08 (se även s.147). Inspektionsbesöket föranledde inga andra åtgärder (OKV/4/51/2008).

Päijänne-Tavastlands åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 15.4.2008 Päijänne-Tavastlands åklagarämbete. Under besöket diskuterades bl.a. enhetligheten i

åtalspraxis, beslut om åtalseftergift av påföljdsnatur i samband med våldsbrott, representation av målsägande, beslut om att begränsa förundersökningen, samarbetet med referensgrupper och arbetarskyddet i åklagararbetet.

Utifrån det material som inhämtats på förhand och de diskussioner som fördes kunde den slutsatsen dras att ämbetsverkets åtalspraxis inte var enhetlig i alla avseenden. Ämbetsverket uppmärksammades därför på vikten av att säkerställa enhetligheten i åtalspraxis (OKV/6/51/2008).

Joensuu tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.5.2008 Joensuu tingsrätt. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet med referensgrupper, behandlingstiderna och enhetligheten i domspraxis.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/10/51/2008).

Justitieministeriet

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade justitieministeriet 26.5.2008.

Under besöket diskuterades bl.a. åtgärdsprogrammet för en bättre reglering, styrningen i samband med grundläggande och mänskliga rättigheter, laggranskningen, EU-rättslig styrning samt utvecklingsutsikterna inom förvaltningsområdet.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/17/51/2008).

Dessutom bekantade sig justitiekanslern särskilt med verksamheten inom ansvarsområdet för val och med behandlingen av anmälningar om valfinansiering. Resultaten av inspektionen utvärderas i samband med ett klagomål över behandlingen av valfinansieringsanmälningar vid justitieministeriet. Se s. 84.

Åbo tingsrätt

Justitiekanslern följde 9.9.2008 behandlingen av brottmål vid Åbo tingsrätt.

Åbo hovrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 7.10.2008 Åbo hovrätt. Han bekantade sig med hovrättens verksamhet och diskuterade under besöket bl.a. anhopningen av ärenden vid hovrätten, enhetligheten i straffpraxis särskilt i fråga om narkotika- och sexualbrott, dröjsmål med domar och överföringen av avgöranden som förts in i domslutssystemet, samt frågan om hur det mångkulturella samhället har beaktats i domstolens verksamhet.

Efter att biträdande justitiekanslern fäst uppmärksamhet vid saken meddelade representanter för hovrätten att man skulle göra upp en sådan likabehandlingsplan för hovrätten som lagen förutsätter.

Inspektionsbesöket föranledde inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/20/51/2008).

Östra Finlands åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 11.11.2008 Östra Finlands åklagarämbete. Under besöket diskuterades bl.a. åklagarens samarbete med referensgrupper, enhetligheten i åtalspraxis, strafforder och behandling av rasistiska brott. Med anledning av det material som på förhand inhämtats från åklagarämbetet diskuterades dessutom åtalsprövningssituationen vid åklagarämbetet och frågor i anslutning till beslut om att inte väcka åtal. Inspektionsbesöket föranledde inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. Med anledning av inspektionen beslöt biträdande justitiekanslern emellertid att justitiekanslersämbetet som ett separat ärende under dnr

OKV/18/50/2008 skulle behandla frågan om vilka anvisningar som ska ges parterna i beslut om att inte väcka åtal (OKV/23/51/2008).

Nyslotts tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 12.11.2008 Nyslotts tingsrätt. Under besöket diskuterades samarbetet med referensgrupper, behandlingstiderna och för dessa relevanta faktorer, enhetligheten i domsverksamheten, upprätthållandet av personalens kompetens samt arbetsmängden och arbetsmotivationen.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/21/51/2008).

Försäkringsdomstolen

Biträdande justitiekanslern inspekterade 2.12.2008 försäkringsdomstolens verksamhet. Under besöket diskuterades framförallt domföra sammansättningar, effektivisering av behandlingen av ärenden och behandlingstiderna.

Antalet ärenden som kom in till försäkringsdomstolen för behandling minskade betydligt år 2007 och föreföll ligga på samma nivå år 2008. Trots att antalet ärenden minskat hade den genomsnittliga behandlingstiden inte blivit märkbart kortare. År 2008 beräknades den genomsnittliga behandlingstiden vara 13,8 månader, vilket fortfarande är oskäligt mycket från klagandens synpunkt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att försäkringsdomstolen i det rådande gynnsamma läget i fråga om antalet ärenden borde sträva efter att avsevärt förkorta den genomsnittliga behandlingstiden. I synnerhet behandlingstiderna för rehabiliteringsärenden borde förkortas betydligt.

Försäkringsdomstolen tillställde i samband med inspektionen justitiekanslersämbetet för påseende 25 från klagandenas synpunkt negativa

beslut inom de största ärendegrupperna. Besluts-motiveringarna konstaterades vara av varierande kvalitet och delvis bristfälliga. Det är skäl att fortsättningsvis fästa avseende vid utvecklingen av försäkringsdomstolens beslutsmotiveringar. (OKV/26/51/2008).

Hörande

Biträdande justitiekanslern hördes 15.12.2008 som sakkunnig av den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen för utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet.

Biträdande justitiekanslern förde fram centrala synpunkter på utvecklingen av försäkrings-

domstolen. Försäkringsdomstolen borde sträva efter att betydligt förkorta den genomsnittliga behandlingstiden, i synnerhet med beaktande av att antalet ärenden minskat avsevärt. Verksamheten kunde effektiveras och försnabbas t.ex. genom nedbantade beslutföra sammansättningar och enklare förfaringssätt samt genom utnyttjande av elektronisk ärendehantering. Det är också skäl att ompröva läkarmedlemmarnas och övriga sakkunnigmedlemmars verksamhet. I samband med hörandet diskuterades också möjligheten att i större utsträckning gå in för muntliga förhandlingar, utveckla beslutsmotiveringarna och behandla rehabiliteringsärenden i brådskande ordning (OKV/18/21/2008).

INRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Merparten av de klagomål som justitiekanslers-ämbetet får om inrikesministeriets ansvarsområde gäller polisens verksamhet. Detta är förstäligt med beaktande av polisverksamhetens karaktär och omfattning. Mera sällan gäller klagomålen andra myndigheter inom ministeriets ansvarsområde och oftast då nödcentralernas verksamhet och utlänningsförvaltningens förfarande vid behandling av medborgarskaps- och andra ansökningar.

Antalet klagomål som helt eller delvis gällde polisens verksamhet var under verksamhetsåret drygt hälften fler än föregående år, dvs. 286 (187 år 2007). Antalet avgjorda ärenden var inom denna grupp något mindre än antalet inkomna ärenden, dvs. 237 (år 2007 avgjordes 209 ärenden).

Merparten av de inkomna och avgjorda klagomålen mot polisen gällde liksom tidigare polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet. Den som klagar är oftast en målsägande i ett brottmål som är missnöjd med undersökningsledarens beslut att inte göra förundersökning eller att avsluta en inledd förundersökning utan att överföra ärendet till åklagaren för åtalsprövning. Ofta kritiserar målsägande också utdragna förundersökningar och vad de uppfattar som brister i undersökningsmetoderna.

I några fall som avgjordes under verksamhetsåret konstaterades kritiken av behandlingstiderna vara befogad. Som exempel kan nämnas ett ärende som gällde undersökningen av ett arbetarskyddsbrott där justitiekanslern gav anmärkningar till två kriminalkommisariater som verkat som undersökningsledare och till en utredare i ären-

det. Justitiekanslern ansåg att förundersökningen inte hade gjorts utan ogrundat dröjsmål, vilket hade haft som följd att åtalsrätten i ärendet hann preskriberas under förundersökningen. Liksom under tidigare år uppmärksammades undersökningsledare i flera fall på vikten av vederbörlig motivering av förundersökningsbeslut. I juni gjorde justitiekanslern ett inspektionsbesök hos rörliga polisen. Biträdande justitiekanslern inspekterade polisnärheterna i Joensuu, Lahti och Nyslotts härad samt polisavdelningen vid länsstyrelsen i Östra Finlands län. I samband med sitt besök hos inrikesministeriets polisavdelning diskuterade biträdande justitiekanslern med polisöverdirektören bl.a. frågor om polisens interna laglighetskontroll och utveckling av polisens förvaltningsstruktur.

Avgöranden

POLISVÄSENDET

Dröjsmål med förundersökning och kommunens förfarande vid utlämning av handlingar som polisen bett om

Åtalsrätten i ett ärende som gällde arbetarskyddsbrott och vållande av personskada hade preskriberats under förundersökningens gång. Undersökningsledarna och utredaren hade försummat att se till att förundersökningen gjordes utan onödigt

dröjsmål så som förundersökningslagen förutsätter. Justitiekanslern gav en anmärkning åt de kriminalkommissarier som varit undersökningsledare och den äldre konstapel som varit utredare i ärendet.

Justitiekanslern konstaterade att frågan om förundersökningens godtagbara längd är beroende av de individuella särdragen i det ärende som undersöks. Undersökningens längd påverkas de facto också av de disponibla resurserna i förhållande till antalet ärenden som ska undersökas samt av polisens skyldighet att prioritera mellan sina uppgifter. Det är emellertid klart att förundersökningen måste bli klar innan åtalsrätten preskriberas och dessutom i så god tid att det återstår skäligen tid för åtalsprövningen. Om åtalsrätten i ett brottmål hinner preskriberas under förundersökningen kan det straffrättsliga ansvaret i ärendet inte förverkligas. Det är i sista hand undersökningsledaren som ansvarar för att förundersökningen blir gjord. Undersökningsledaren ska sålunda övervaka att de förundersökningar som han leder blir klara i tid. Utredaren är för sin del skyldig att vidta de förundersökningsåtgärder som krävs i ärendet utan onödigt dröjsmål, att vid behov informera undersökningsledaren om att undersökningen drar ut på tiden och om risken för att brotten preskriberas.

I sin utredning förklarade polisen att orsaken till att ärendet preskriberats bl.a. var att kommunen i egenskap av byggherre i ärendet som gällde en arbetsolycka inte hade gett utredaren den arbetsplatsdagbok som han bett om. Av utredningen framgick inte att utredaren skulle ha informerat undersökningsledaren om problemet med att få den nämnda handlingen. Polisen hade inte utöver utredarens muntliga begäran vidtagit andra åtgärder för att få dagboken.

Kommunen, som uppgav att den inte hade ansett det vara brådskande att sända arbetsplatsdagboken till polisen, hade hittat dagboken först

ett och ett halvt år efter att åtalsrätten preskriberats, då man börjat leta efter den efter att justitiekanslersämbetets begäran om utredning anlänt. Justitiekanslern konstaterade att den tid som förflutit och det faktum att handlingen snabbt hittades efter begäran om utredning tydde på att polisens begäran om att få handlingen inte nödvändigtvis hade lett till särskilt effektiva åtgärder från kommunens sida för att uppfylla begäran.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att med beaktande av polislagens uttryckliga bestämmelse om polisens rätt att av en myndighet få de handlingar som behövs för ett tjänsteuppdrag, måste det anses vara sakenligt att myndigheten utan dröjsmål vidtar åtgärder för att överlämna handlingar som polisen bett om för att utreda ett brott också i det fall att polisen inte sätter ut någon tid för överlämnandet av handlingarna. Enligt justitiekanslerns åsikt är detta av särskild betydelse när det gäller förtroendet för myndighetens verksamhet i en situation av det slag som det här är fråga om, där polisen dessutom ber om handlingar som behövs för att utreda lagligheten av myndighetens eget förfarande. Han delgav kommunen sin uppfattning om saken. Se även s. 62 (OKV/927/1/2007).

Strafforder utfärdades utan målsägandes samtycke

En biträdande åklagare som utfärdat en strafforder samt häradets polisinrättning gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern en anmärkning för felaktigt förfarande i ett fall där en person som gjort sig skyldig till brott hade getts en strafforder utan att samtliga målsäganden i enlighet med 2 § i lagen om strafforderförfarande hade gett samtycke till förfarandet.

Biträdande åklagaren som utfärdat straffordern borde ha kontrollerat att alla målsägande hade gett sitt samtycke till förfarandet, i synnerhet

som den biträdande åklagaren då han beslöt använda strafforderförfarandet kände till att två målsägandes samtycke fortfarande saknades. Enligt 10 § i lagen om strafforderförfarande ska den som utfärdar strafforder utan dröjsmål granska straffanspråket och, om det är befogat, genast vidta åtgärder för att verkställa ytterligare undersökningar som han finner påkallade eller för att avhjälpa fel eller brister som framkommit.

På polisinsättningen borde de som deltog i behandlingen av ärendet ha märkt att i biträdande åklagarens beslut om strafforderförfarandet fanns ett omnämnande om inhämtande av samtyckena, och skaffat de samtycken som saknades.

Det måste anses vara oaktsamt att förbise en rättsligt relevant omständighet. Sådant förbiseende kan i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 § vara straffbart som brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Vid bedömningen av felets klandervärdhet måste man beakta konsekvenserna av felet. För att straffrättsligt ansvar ska uppkomma förutsätts att gärningen, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den inte är ringa bedömd som en helhet.

På de grunder som närmare framgår av beslutet ansåg biträdande justitiekanslern att åklagarens och polisens felaktiga förfarande, med hänsyn till dess menlighet och skadlighet och andra omständigheter var ringa bedömt som en helhet och ansåg därför att en anmärkning var en tillräcklig påföljd för det felaktiga förfarandet (OKV/476/1/2005).

Av polisen bedriven observation

Huvudförhandlingen i ett brottmål hade inställts efter att tingsrätten på basis av ett läkarutlåtande som svaranden tillställt tingsrätten konstaterat att svaranden hade laga förfall att utebli från huvudförhandlingen. Efter att polisen fått kännedom om

saken hade den under flera kvällar observerat klaganden på en restaurang för att utreda om svaranden faktiskt hade laga förfall.

Polisen uppgav att observationen av svaranden baserades på polislagens 30 §. I lagrummet föreskrivs att observation får bedrivas för att förebygga eller avbryta brottslig verksamhet och att det finns skäl att misstänka att den som observeras gör sig skyldig till brott. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att observation med stöd av nämnda bestämmelse inte får bedrivas för att ta reda på om svaranden i ett brottmål har laga förfall att utebli från huvudförhandlingen. Han konstaterade att polisen varken har sakkunskap eller i en situation av det ifrågasvarande slaget någon rättslig grund för att bedöma sanningshalten av de slutledningar som en läkare lägger fram i sitt utlåtande.

Justitiekanslern ansåg att det kunde ifrågasättas hur polisen ens på basis av observationer som gjorts på avstånd av en person på en restaurang över huvud taget kan bedöma, för att inte tala om förutse, dennes hälsotillstånd inför följande huvudförhandlingsdag, som ligger flera veckor fram i tiden. I det aktuella fallet kände polisen inte ens till innehållet i det läkarutlåtande som svaranden tillställt tingsrätten.

Enligt polislagen ska polisens åtgärder vara motiverade i förhållande till hur viktig uppgiften är. Dessutom föreskrivs i lagen att polisen ska utföra sina uppgifter på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt och att uppgifterna ska ställas i angelägenhetsordning när förhållandena kräver det. Enligt lagens förarbeten ska man i en konkret situation dels tänka på vad polisens resurser ska användas till samt på hur åtgärderna ska dimensioneras så att resurserna används rationellt.

Att polismän beordrades observera svaranden i timtal under kvällar och nätter för att bedöma hans hälsotillstånd var enligt justitiekanslerns åsikt ägnat att väcka frågan om proportionalitets-

principen iakttogs och därmed också frågan om polisens resurser användes på ett sakligt sätt. Han konstaterade emellertid att det snarare var polisens chefsnivå än laglighetsövervakaren som skulle bedöma den sist nämnda frågan.

Justitiekanslern uppmärksammade den polisrättning som bedrivit observationen och den kriminalkommissarie som beslutat om saken på de synpunkter som framgår av beslutet (OKV/521/1/2007).

Dröjsmål med förundersökning

Klaganden kritiserade den utdragna förundersökningen i ett ekobrottmål. Förundersökningen som gjorts vid två polisrättningar hade sammanlagt tagit ca sex år i anspråk.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde polisen inte på ett i rättsligt hänseende tillfredsställande sätt motivera dröjsmålet med förundersökningen. Vid bedömningen av dröjsmålets klandervärdhet beaktande biträdande justitiekanslern emellertid vad som framgått i utredningarna om särdragen i det ärende som undersökningen gällde, i synnerhet den omständigheten att den som gjort brottsanmälan upprepade gånger tillställt polisen mera undersökningsmaterial.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det från laglighetskontrollens synpunkt var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma de två polisrättningarna på vikten av att trygga förundersökningens snabbhet också i ärenden som är krävande från undersökningssynpunkt. Se även s. 62 (OKV/733/1/2006).

Dröjsmål med förundersökning

Klaganden kritiserade en polisrättning för att en förundersökning dragit ut på tiden. Vid tidpunkten för klagomålet, då det hade förflutit ett år och

fyra månader från brottsanmälan, hade klaganden inte hört någonting om hur undersökningarna framskridit eller om de ens inletts. Förundersökningen vid polisrättningen avslutades ca två och ett halvt år efter brottsanmälan med undersökningsledarens beslut enligt vilket det inte förelåg något brott i det anmälda ärendet. Motiveringarna var emellertid synnerligen knapphändiga. Brottsanmälan gällde misstanke om att en kommuns myndigheter gjort sig skyldiga till utsättande.

Polisrättningen motiverade den sena tidpunkten då undersökningen inleddes bl.a. med en hänvisning till att polisen enligt polislagen har rätt att prioritera mellan sina uppgifter och med att det var fråga om misstanke om ett brott för vilket åtalsrätten preskriberades först efter fem år.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte kunde anses vara godtagbart att förundersökningen av ett brott som gällde äventyrande av liv eller hälsa inleddes först ett och ett halvt år efter brottsanmälan. Också i förarbetena till polislagen konstateras i bestämmelsen om polisens rätt att ställa sina uppgifter i prioritetsordning att medborgarna har rätt att förvänta sig att sådana uppgifter som hänför sig till viktiga grundläggande rättigheter och till omständigheter som är väsentliga med tanke på samhällets helhetsintresse, t.ex. liv och hälsa och skyddandet av samhällets funktionsduglighet, ställs i främsta rummet när det gäller att utföra uppgifter i prioritetsordning.

Biträdande justitiekanslern ansåg vidare att de grunder som angavs i förundersökningsbeslutet för att avsluta förundersökningen var så allmänt hållna att en utomstående kunde få den uppfattningen att polisens undersökningar varit synnerligen ytliga. Motiveringarna uppfyllde åtminstone inte de krav som kan ställas på ett högklassigt beslut om avslutande av förundersökning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på målsägandens rättssäkerhet är viktigt att få så detaljerad information som möj-

ligt om vad polisen baserat sin bedömning på när det ansett att ett brottsrekvisit inte är uppfyllt, för att målsäganden ska kunna överväga om det lönar sig att eventuellt på eget ansvar börja driva ett åtal i enlighet med lagen om rättegång i brottmål.

Med beaktande av de omständigheter som framkommit i ärendet, i synnerhet att målsäganden fortfarande hade rätt att självständigt driva åtal, ansåg biträdande justitiekanslern att det från laglighetskontrollens synpunkt var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamgöra polisinsättningen på vikten av att trygga förundersökningens snabbhet över huvudtaget samt i synnerhet i ärenden där det rättsliga intresse som skyddas är liv och hälsa eller samhällsfunktioner.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar separat undersökningsledaren på vikten av att vederbörligen motivera beslut om att avsluta en förundersökning. Se även 62 (OKV/759/1/2006).

Myndighets underlåtenhet att besvara förfrågan

Klaganden hade i ett e-postmeddelande till en undersökningsledare bett polisen ta ställning till frågan om kopior av klagandens undersökningsbegäran till polisen får användas som utredning i andra ärenden. Undersökningsledaren hade inte besvarat klagandens förfrågan.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att rätten att få svar på sakliga förfrågningar till myndigheter kan härledas från principen om en god förvaltning, som tryggas i grundlagens 21 §. Enligt huvudregeln ska förfrågningar besvaras skriftligen inom en skälig tid. Svarets utformning beror på särdragen i förfrågan. Myndighetens svar kan i vissa fall endast innehålla ett omnämnande om att myndigheten inte är behörig att besvara förfrågan eller att meddelandet som inkommit till myndigheten inte

föranleder några åtgärder från myndighetens sida. Det är viktigt att den som ställt frågan inte lämnas i ovisshet om vad som skett med hans eller hennes förfrågan hos myndigheten.

I sin utredning motiverade undersökningsledaren beslutet att inte besvara förfrågan med bl.a. klagandens talrika och invecklade meddelanden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att besvarandet av den förfrågan som avsågs i klagomålet emellertid inte skulle ha varit oskäligt besvärlig eller tidskrävande. Han ansåg att det med hänsyn till en god förvaltning skulle ha varit motiverat att undersökningsledaren hade besvarat förfrågan.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den kommissarie som verkat som undersökningsledare sina synpunkter på besvarande av förfrågningar som riktats till en myndighet (OKV/837/1/2007).

Polisens förfarande vid förundersökning och motivering av förundersökningsbeslut

Klaganden hade haft ställningen som misstänkt i en förundersökning som gällde misshandel. Ett förhörsprotokoll hade upprättats. I det händelseförlopp som protokollförts på basis av vad klaganden berättat kunde tolkas ingå också påståenden om att motparten gjort sig skyldig till gärningar som uppfyllde rekvisiten för målsägandebrott.

I ärendet hade inte framgått att klaganden i samband med förundersökningen gjort någon undersökningsbegäran gällande målsägandebrott. Det hade inte heller utretts om den äldre konstapel som förrättat förhöret upplyst klaganden om att en förutsättning för undersökning av målsägandebrott är att målsäganden lägger fram en undersökningsbegäran.

Det kunde inte bevisas att den äldre konstapeln handlat lagstridigt i ärendet. Justitiekanslern

konstaterade emellertid som en allmän princip att det hör till en sakenlig polisverksamhet att om en målsägande för polisen berättar om en händelse som eventuellt uppfyller rekvisiten för målsägandebrott ska polisen ta reda på om målsäganden vill lägga fram en åtalsbegäran. Justitiekanslern delgav den äldre konstapel som förhört klaganden sin uppfattning om saken.

Klaganden kritiserade polisens förundersökningsbeslut i samma ärende. Polisen hade med anledning av klagandens undersökningsbegäran fattat ett förundersökningsbeslut enligt vilket undersökningen avslutats och inte togs upp på nytt. I beslutsmotiveringen konstaterades bl.a. att det brottmål som undersökningsbegäran avsåg redan hade undersökts en gång.

På basis av utredningen i ärendet hade de målsägandebrott som nämndes i undersökningsbegäran emellertid inte tidigare undersökts och åtalsrätten för dem hade preskriberats vid tidpunkten för undersökningsbegäran och sålunda också då förundersökningsbeslutet fattades.

Rätten att få ett motiverat beslut hör till de i grundlagen nämnda garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. En viktig omständighet när det gäller förundersökningsbeslut kan anses vara parternas behov att få veta orsaken till att förundersökningen inte görs i ett ärende eller varför den avslutas. Motiveringarna till beslutet ökar förtroendet för myndigheternas verksamhet och möjliggör extern kontroll av avgörandena. Motiveringarna är också viktiga för avgörarens egen kontroll eftersom denne vid utformningen av motiveringen måste överväga om beslutet är juridiskt hållbart.

Justitiekanslern konstaterade att klaganden som begärt polisundersökning inte genom polisens beslut hade fått ett entydigt och heltäckande svar på frågan om varför någon förundersökning inte gjordes i ärendet. Justitiekanslern delgav för kännedom den överkommissarie som

fattat beslutet sin uppfattning om motivering av förundersökningsbeslut. Se även s. 62 och 147 (OKV/386/1/2006).

Polisens förfarande vid förundersökning

Klaganden hade hörts som målsägande vid polisens förundersökning. Klaganden kritiserade polisens förfarande bl.a. för att polisen inte hade läst upp den berättelse för honom som han givit i samband med förundersökningen.

Den äldre konstapel som förrättat förhøret konstaterade i sin utredning att han inte läst upp förhørsberättelsen för klaganden utan låtit denne själv i lugn och ro läsa den på papper. Han uppgav att han sagt till klaganden att om denne ville ändra, tillfoga eller stryka någonting i berättelsen skulle detta göras innan han undertecknade förhørsprotokollet.

Enligt förundersökningslagens 39 § ska den protokollförda berättelsen genast efter förhøret läsas upp för den förhørd och ges till honom för granskning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förhørsberättelsen enligt lagen både ska läsas upp för den förhørd och ges till honom för granskning. Detta förfarande ska iaktas trots att den förhørd själv ber att berättelsen inte ska läsas upp för honom. Biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att den äldre konstapel som förrättade förhøret på det sätt som lagen förutsätter borde ha läst upp den protokollförda berättelsen för klaganden genast efter förhøret. Vid bedömningen av klandervårdheten av polisens felaktiga förfarande beaktade biträdande justitiekanslern bl.a. den omständigheten att klaganden enligt vad som utretts själv hade kunnat granska protokollet och bedöma om hans förhørsberättelse hade blivit rätt protokollförd och att klaganden undertecknat förhørsprotokollet och inte hade någonting att anmärka på dess innehåll.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den äldre konstapeln sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (OKV/1018/1/2006).

Motivering av förundersökningsbeslut

Undersökningsledaren hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av målsägandens brottsanmälan. I sitt beslut refererade han den redogörelse som målsäganden tillställt polisen om de brott som målsäganden anmält samt hur målsäganden först nästan 17 år senare kom ihåg händelserna och konstaterade att enbart den omständigheten att målsäganden "själv anser sina slutledningar vara korrekta inte kan anses räcka som tillräcklig grund eller bevis för det faktiska händelseförloppet och för att det skulle finnas skäl att inleda förundersökning i ärendet". I beslutet ingick dessutom omnämmandet "inget brott".

Justitiekanslern konstaterade att förundersökningsbeslutet var bristfälligt eftersom i det inte nämndes någon rättslig grund för avgörandet. Dessutom konstaterade han att målsäganden felaktigt kan tolka det i beslutet använda uttrycket "inget brott" som polisens bedömning av att den gärning som målsäganden anmält inte är något brott eller inte har inträffat.

Polisens länsledning gav ett utlåtande enligt vilket det i det sist nämnda avseendet var fråga om en teknisk brist i beslutsmenyn i det datorprogram som polisen använde: undersökningsledarna kunde inte välja alternativet "ingen anledning att misstänka brott" som grund för avgörandet.

Justitiekanslern konstaterade att det i praktiken finns många situationer där man beslutar att inte inleda förundersökning på grund av avsaknaden av bevis i enlighet med förundersökningslagen. Han sände därför sitt beslut till inrikesministeriets polisavdelning så att den vid behov kan vidta åtgärder för att avhjälpa den tekniska bristen i datorprogrammet, om den tekniska lös-

ning som polisen använder försvårar avfattandet av begripliga förundersökningsbeslut. Dessutom delgav han för kännedom den kriminalkommisarie som verkat som undersökningsledare i ärendet sina i beslutet framförda synpunkter på motivering av förundersökningsbeslut. Se även s. 62 (OKV/809/1/2007).

Meddelande om förundersökningsbeslut, motivering av förundersökningsbeslut och dröjsmål med att fatta beslut

Polisen hade fattat ett förundersökningsbeslut som enligt utredningen inte hade meddelats den person som gjort brottsanmälan och som var målsägande i ärendet. I ärendet hade inte heller framgått att det varit onödigt att underrätta målsäganden om beslutet.

Justitiekanslern uppmärksammade den undersökningsledare som fattat beslutet på förundersökningslagens 47 § enligt vilken undersökningsledaren ska se till att målsäganden omedelbart underrättas om förundersökningsbeslut, om detta inte ska anses vara onödigt.

Polisen hade i samma klagomålsärende med anledning av klagandens undersökningsbegäran beslutat att inte inleda förundersökning. Det framgick i ärendet att undersökningsledaren i sitt beslut hänvisat till sannolika skäl i sin beskrivning av förutsättningarna att göra förundersökning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att uttrycket "sannolika skäl" avser en betydligt högre bevisröskel än uttrycket "skäl att misstänka" i förundersökningslagens 2 §. En hänvisning till sannolika skäl i motiveringen till ett förundersökningsbeslut när det gäller beskrivningen av förutsättningarna för att göra förundersökning är sålunda vilseledande och det är därför inte sakligt att använda en sådan beslutsmotivering.

Justitiekanslern delgav för kännedom undersökningsledaren de synpunkter som han anfört på

frågan om hänvisning till sannolika skäl när det gäller att i ett förundersökningsbeslut bedöma om förundersökningströskeln överskridits och sände med anledning av det som anförs i beslutet det för kännedom till länsstyrelsens polisavdelning.

Det ovan nämnda förundersökningsbeslutet hade fattats över två år efter att undersökningsbegäran tillställts polisen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förundersökningslagens 6 §, enligt vilken förundersökning ska göras utan onödigt dröjsmål, inte gäller enbart åtgärder efter ett eventuellt beslut att inleda förundersökning (förundersökning i snäv bemärkelse), utan också beslutet om att eventuellt inleda förundersökning och åtgärder som föregår det (förundersökning i vid bemärkelse). Av grundlagens 21 § om principerna för en god förvaltning och av statstjänstemannalagens 17 §, enligt vilken en tjänsteman ska utföra sina uppgifter utan dröjsmål, följer i sista hand att beslut om att inte inleda förundersökning inte i onödan får fördröjas.

Justitiekanslern ansåg att den kriminalkommissarie som verkat som undersökningsledare inte hade handlat på ett från rättslig synpunkt godtagbart sätt då han fattade förundersökningsbeslutet över två år efter att undersökningsbegäran tillställts polisen. Justitiekanslern uppmärksammade kriminalkommissarien på att förundersökningsbeslut ska fattas utan dröjsmål. Se även s. 62 (OKV/84/1/2007).

Förhindrade av att en misstänkt person avlägsnade sig i samband med förhör

Polisen hade utan rättsliga grunder, i syfte att förhindra att en misstänkt person avlägsnade sig hållit denne i ett låst rum på polisstationen. Den misstänkte hade frivilligt kommit till förhöret och av den utredning som fanns att tillgå framgick inte att hade någon avsikt att avvika från polisinskrifningen under förhöret. I polisens ärendehante-

ringssystem hade inte gjorts någon anteckning om användningen av tvångsmedlet i fråga.

De polismän som behandlade ärendet ansåg att det hade varit motiverat att förhindra att den misstänkte avlägsnade sig. Länspolisöverinspektören förenade sig om den åsikten men konstaterade i sitt yttrande att en anteckning borde ha gjorts om användningen av tvångsmedlet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisen på att förundersöknings- och tvångsmedelslagarnas bestämmelser om frihetsberövande måste iaktas noggrant samt på vikten av att korrekt dokumentera tvångsmedel (OKV/993/1/2006).

Överföring av brottsanmälan, motivering av förundersökningsbeslut, besvarande av förfrågan och behandling av en begäran som gällde handlingar

En undersökningsledare vid polisinskrifningen A hade beslutat att inte inleda förundersökning i ett ärende där undersökningsbegäran gällde samma saker som en undersökningsbegäran som behandlades vid polisinskrifningen B. Undersökningsledaren konstaterade i sin utredning att han inte inlett förundersökning eftersom det av undersökningsbegäran inte framgick omständigheter som tydde på att eventuella brott hade begåtts inom polisinskrifningen A:s distrikt och eftersom polisinskrifningen B redan hade avgjort det ärende som undersökningsbegäran avsåg.

I förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs att om anmälan om brott har gjorts hos en förundersökningsmyndighet till vars uppgifter förundersökningen i ärendet inte hör, ska myndigheten dock registrera anmälan och sända den samt annat material som uppkommit i ärendet till den förundersökningsmyndighet som ärendet hör till. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att undersökningsledaren i enlig-

het med bestämmelsen borde ha överfört ärendet till polisinsrättningen B och inte avgjort det själv.

Polisinsrättningen A hade senare överfört klagandenas nya undersökningsbegäran i ärendet till polisinsrättningen B. Klagandena hade till den undersökningsledare som skött ärendet på polisinsrättningen B sänt en förfrågan om hur förundersökningen framskred. Undersökningsledaren hade inte besvarat förfrågan. Som förklaring till sitt förfarande nämnde han bl.a. att hans svar skulle ha varit "utredning pågår".

Rätten att få svar på en saklig förfrågan till en myndighet kan härledas från principen om en god förvaltning som tryggas i enlighet med grundlagens 21 §. Enligt huvudregeln ska en saklig skriftlig förfrågan besvaras skriftligt inom en skälig tid.

Innehållet i myndighetens svar beror på särdragen i förfrågan och ärendet. Det är viktigt att den som ställt frågan inte lämnas i ovisshet om vad som hänt med den. Framför allt betydelsen av att målsäganden informeras under förundersökningen understryks av den bestämmelse i förordningen om förundersökning och tvångsmedel enligt vilken förundersökningsmyndigheten i mån av möjlighet ska ge målsäganden besked om vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av brottsanmälan.

I det aktuella fallet hade undersökningsledaren inte heller besvarat klagandenas senare brev som innehöll en beställning av handlingar. Undersökningsledaren motiverade sitt förfarande med antagandet att klagandena hade fått kopior av handlingarna av en annan myndighet. Han hade emellertid inte kontrollerat att antagandet stämde och inte heller meddelat klagandena att deras begäran inte kommer att uppfyllas av nämnda skäl.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att undersökningsledaren inte hade behandlat begäran om handlingarna på det sätt som föreskrivs i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Undersökningsledaren hade i sitt första förundersökningsbeslut i ärendet konstaterat att det inte kommer att upptas till närmare undersökning hos polisen och uppgivit hos vilken instans polisens beslut kunde överklagas.

Rätten att få ett motiverat beslut hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som nämns i grundlagen. Parterna har behov att få veta varför förundersökning inte görs i ett ärende eller varför den har avslutats. Beslutsmotiveringarna möjliggör dessutom extern kontroll av avgörandena. Motiveringarna har betydelse också för avgörarens egenkontroll, eftersom denne vid utformningen av motiveringen måste överväga om beslutet är juridiskt hållbart. Motiveringen har betydelse också med tanke på förtroendet för myndigheternas verksamhet.

I ett beslut om att inte inleda förundersökning måste det därför motiveras varför det inte finns någon anledning att misstänka brott och på vilka andra grunder förundersökning inte inleds i ärendet. Av motiveringen borde även framgå den juridiska grunden för beslutet. Justitiekanslern konstaterade att undersökningsledarens beslut i ärendet var bristfälligt i dessa avseenden. Dessutom konstaterade han i fråga om undersökningsledarens senare beslut om det av polisinsrättningen A överförda undersökningsbegäran att grunderna för beslutat snarare borde ha angivits i förundersökningsbeslutet än att de, så som undersökningsledaren hade gjort, skrevs in i den undersökningsrapport som upprättas i ärendet.

Justitiekanslern delgav för kännedom den kommissarie som verkat som undersökningsledare på polisinsrättningen A sin uppfattning om tillämpningen av bestämmelserna om skyldigheten att överföra brottsanmälningar. Han uppmärksammade den kriminalöverkommissarie som verkat som undersökningsledare vid polisinsrättningen B på vikten av att motivera förundersökningsbeslut och delgav för kännedom denne sina syn-

punkter på besvarande av förfrågningar som inkommit till en myndighet och sin uppfattning om tillämpning av bestämmelserna om behandling av handlingsbegäran i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ingående. Se även s. 62 (OKV/566/1/2007).

Meddelande om grunderna för polisiära åtgärder

Polisen hade för en person som den avlägsnat ur en butik uppgivit andra grunder för åtgärden än de grunder som åtgärden i verkligheten enligt polisens utredning till justitiekanslern hade baserats på. Justitiekanslern meddelade för kännedom som sin uppfattning den inblandade äldre konstapeln att den grund som uppges för en åtgärd ska motsvara den faktiska grunden. (OKV/672/1/2007).

Omsorgsfullhet vid behandling av en undersökningsbegäran

En skriftlig undersökningsbegäran som hade lämnats in till en polisinskrifning hade försvunnit. Undersökningsbegäran hade inte heller registrerats i datasystemet för polisärenden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinskrifningen på vikten av omsorgsfullhet vid behandling och registrering och undersökningsbegäran (OKV/222/1/2008).

Behandling av en begäran om handlingar

Klagandens begäran till polisens utredare att få vissa handlingar hade inte behandlats på det sätt som förutsatts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polisinskrifningens chef på vikten av att säkerställa att polisinskrifningens personal har

nödvändiga kunskaper om handlingars offentlighet och om förfarandet vid utlämnande av information. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom för framtiden polismannen på att lagen noggrant måste iaktas vid hanteringen av handlingsbegäran (OKV/949/1/2006).

Polisens förfarande vid ordnande av tolkning

En polispatrull hade då den i samband med en summarisk förundersökning förhörde en misstänkt person som inte talade finska eller svenska anlitat förbipasserande personer som tolkar.

Enligt förundersökningslagens 37 § 1 mom. ska förundersökningsmyndigheten ombesörja tolkning eller på statens bekostnad skaffa en tolk, om myndigheten inte enligt språklagen behöver använda den misstänktes språk. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning uppfyllde polispatrullens förfarande inte de krav på vederbörligen ordnad tolkning som det nämnda lagrummet ställer.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan det ifrågasättas om en misstänkt person får förhöras genom förmedling av personer för vilkas språkkunskaper och tolkningsförmåga eller opartiskhet det inte finns några garantier. För det första är den terminologi som används i rättsliga ärenden inte bekant ens för en person som annars inte har några problem med att tolka vardagsspråk. För det andra innebär ett förfarande av nämnt slag att utomstående personer utan behörighet får kännedom om brottsmisstankar som, särskilt om de visar sig vara obefogade, kan ha synnerligen negativa konsekvenser för den misstänkte. För det tredje kan en slumpmässig tolk ha en sådan relation till ärendet eller till någon part som har betydelse för tolkens sakenlighet och som polisen inte känner till.

Av den omfattande utredning om saken som inrikesministeriets polisavdelning låtit göra kan den slutsatsen dras att polismyndigheterna i regel följer inrikesministeriets anvisningar om översättnings- och tolktjänster, dvs. anlitar auktoriserade tolkar och i viss utsträckning egen språkkunnig personal. Klagomålet föreföll gälla ett enskilt fall.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar inrikesministeriets polisavdelning och vederbörande lokala polisenhet på vikten att iakttä förundersökningslagens 37 § 1 mom. vid förundersökning. Samtidigt bad han polisenheten inom utsatt tid meddela vilka åtgärder den vidtagit för att i framtiden undvika sådana situationer som beskrivs i klagomålet.

Polisenheten meddelade inom utsatt tid att den informerat sin personal om biträdande justitiekanslerns beslut. Ett utbildningspaket om ordnande av tolkningsservice har behandlats under diskussionsdagar för polisdistriktets befäl och underbefäl. Cheferna har också ålagts att informera sina underlydande om utbildningsmaterialet. Se även s. 62 (OKV/668/1/2006).

Meddelande om förundersökningsbeslut

Klaganden ansåg att polisen med anledning av hans undersökningsbegäran fattade ett förundersökningsbeslut som han emellertid hade underrättats om först efter att han nästan ett år efter beslutet hade frågat polisen om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av den utredning som inhämtats inte framkommit omständigheter som tyder på att klaganden underrättats om förundersökningsbeslutet på det sätt som förundersökningslagen förutsätter. Ingenting i ärendet tydde heller på att det skulle ha varit onödigt att meddela om förundersökningsbeslutet.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde undersökningsledaren i enlighet med förundersökningslagens 47 § ha sett till att klaganden underrättades om förundersökningsbeslutet omedelbart efter att det fattats. Biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde undersökningsledaren på förundersökningslagens 47 § (OKV/503/1/2007).

Motivering av förundersökningsbeslut

Klaganden hade i samma ärende gjort tre anmälningar till polisen om egendomsbrott. Ett förundersökningsbeslut hade fattats med anledning av varje anmälan. Beslutsmotiveringarna var bristfälliga bl.a. av den orsaken att det inte direkt framgick av dem om det var fråga om att inte inleda förundersökning eller om att avsluta en redan inledd förundersökning. Enligt utredningarna i ärendet hade beslutsmotiveringarna muntligen förklarats för klaganden.

Rätten att få ett motiverat beslut hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som nämns i grundlagen. Parterna har behov av att veta varför förundersökning inte görs i ett ärende eller varför förundersökningen har avslutats. Beslutsmotiveringar möjliggör dessutom extern kontroll av avgöranden. Motiveringarna har betydelse också för avgörarens självkontroll eftersom denne vid utformningen av motiveringarna måste överväga om beslutet är juridiskt hållbart.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att av ett förundersökningsbeslut entydigt måste framgå om beslutet innebär att förundersökning inte ska inledas eller att redan inledd förundersökning ska avslutas och att i beslutet utöver motiveringen av fakta ska nämnas dess rättsliga grund. Motiveringarna ska framgå av det skriftliga beslutet.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom de polismän som fattat besluten sin uppfatt-

ning om motivering av förundersökningsbeslut. Se även s. 62 (OKV/610/1/2008).

delansvariga för sotningen och behöver sotningstjänster i enlighet med lagen (OKV/506/1/2006).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Sotningsverksamheten försumrades vid ett räddningsverk

Enligt räddningslagen ansvarar det lokala räddningsväsendet för ordnandet av sotningstjänsterna inom sitt område. I det ärende som nämndes i klagomålet upphandlade områdets räddningsverk sotningstjänsterna av en utomstående serviceproducent.

Upphandling av sotningstjänster av utomstående serviceproducenter innebär att räddningsväsendet på avtalsbasis har delegerat sina lagstadgade uppgifter till en utomstående serviceproducent. Räddningsväsendet kan inte delegera upphandling av sotningstjänster och övervakningen av sotningsverksamheten och ansvarar sålunda för upphandlingen och övervakningen i enlighet med räddningslagen.

I det fall som nämns i klagomålet hade sotningsverksamheten i flera års tid skötts med tillfälliga lösningar och för stadens sotningsdistrikt fanns inget gällande avtal om sotningstjänster. Inom räddningsväsendet hade vid den tidpunkt som nämndes i klagomålet förekommit i materiellt hänseende betydande brister med tanke på tillgången på sådana sotningstjänster som i enlighet med räddningslagen ska tillhandahållas fastighetsägare och -innehavare.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade räddningsväsendet på skyldigheten att i enlighet med räddningslagen ordna med sotning i synnerhet med tanke på en säker användning av byggnader och också med tanke på de byggnadsägare och -innehavare som är

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

Ansökan om EG-uppehållstillstånd

Ikraftsättandet genom lagstiftning i Finland av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsborgares ställning hade fördröjts. Klaganden ville i maj 2006 ansöka om ett EG-uppehållstillstånd hos polisinrättningen på sin hemort, men ansökan hade inte tagits emot hos polisinrättningen där. Polisinrättningen frågade inrikesministeriet om råd och fick beskedet att ifrågakvarande tillstånd ännu inte kunde sökas och erhållas eftersom det inte fanns bestämmelser om saken i utlänningslagen. Klaganden lämnade därefter in sin ansökan till inrikesministeriets registratorskontor med ett följebrev där han meddelade att lokalpolisen vägrat ta emot ansökan. Ansökan överfördes till Utlänningsverket (nuv. Migrationsverket). Därifrån returnerades handlingarna till klaganden med beskedet att om sökanden trots sitt permanenta uppehållstillstånd vill ansöka om uppehållstillstånd ska ansökan lämnas in till lokalpolisen.

Enligt biträdande justitiekanslern kan ett sådant myndighetsförfarande inte vara förenligt med lag och god förvaltning att en sökande som kräver att få sitt ärende behandlat får sin ansökan returnerad utan något som helst skriftligt eller ens muntligt beslut. Myndigheten skulle ha kunnat ta emot ansökan och besluta avvisa den. Det är inte myndighetens sak att bedöma om det är ändamålsenligt att lämna in en ansökan. Avsikten med skyldigheten att behandla en ansökan, ge ett motiverat beslut och ge anvisning om ändringssökande är att trygga sökandens rätt att få sitt ärende behandlat av en oavhängig domstol.

Myndigheten är enligt lag skyldig att ge sökanden råd och vid behov förklara för sökanden hur ansökan behandlas.

Biträdande justitiekanslern kunde enligt sitt beslut inte anse att polisinrättningen i denna något tolkningsbara och från rättslig synpunkt oklara situation hade handlat på ett klandervärt sätt trots att den returnerat ansökan till sökanden utan att ta upp den till behandling. Av utredningen framgick att polisen strävat efter att ge kunden god betjäning och framför allt att polisen handlade i enlighet med de anvisningar som den fått av inrikesministeriet.

Utlänningsverkets förfarande att returnera ansökningsbehandlingarna till klaganden kunde enligt beslutet inte vara förenligt med kraven på en god förvaltning eftersom sökanden i foljebrevet till ansökan uttryckligen hade nämnt att den lokala polisen vägrat ta emot ansökan. Det skulle ha varit motiverat att på tjänstens vägnar överföra ansökan till polisinrättningen för behandling. De i beslutet framförda synpunkterna på skyldigheten att överföra ärendet och på betydelsen av att ge ett överklagbart förvaltningsbeslut delgavs Migrationsverket för kännedom och för att beaktas. Inrikesministeriets anvisningar till sin underlydande förvaltning var otillräckliga på grund av det försenade genomförandet av direktivet. Eftersom den utredning som inhämtats från Utlänningsverket saknades i inrikesministeriets yttrande i samband med utredningen av klagomålsärendet och utredningen inte kunde hittas heller efter en särskild förfrågan, uppmärksamgjordes ministeriet på vikten av omsorgsfull hantering och lagring av inkomna myndighetshandlingar. Dessutom uppmärksamgjordes ministeriet på vikten av att utredningar till justitiekanslern avfattas omsorgsfullt, eftersom ministeriet när den besvarade begäran om utredning inte beaktade det utlåtande som det tidigare inhämtat av enheten för europarätt vid justitieministeriets lagberedningsavdelning, bl.a.

angående de direkta rättsverkningarna av direktivet. Se även s. 62 (OKV/451/1/2006).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Inrikesministeriets polisavdelning

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 29.2.2008 med inrikesministeriets polisavdelning. Han fick en redogörelse för polisavdelningens verksamhet och för iakttagelser som gjorts i samband med laglighetskontrollen. Under besöket diskuterades framför allt situationen inom polisens interna laglighetskontroll och utvecklingen av polisens förvaltningsstruktur (OKV/14/51/2008).

Polisinrättningen i Lahtis härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 15.4.2008 polisinrättningen i Lahtis härad. Under besöket diskuterades allmän ordning och säkerhet, tillgången på polistjänster i olika delar av häradet, brottsutredningens kvalitet och snabbhet samt eventuella problemfrågor, utlänningsärenden, den interna laglighetskontrollen samt polisens samarbete med olika referensgrupper (OKV/7/51/2008).

Polisinrättningen i Joensuu härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.5.2008 polisinrättningen i Joensuu härad. Inspektionsteman var bl.a. tillgången på polisens säkerhetstjänster i olika delar av häradet, utlänningsärenden från polisverksamhetens synpunkt samt samarbetet med olika referensgrupper.

Utifrån material som på förhand inhämtats från polisinrättningen diskuterades under inspek-

tionen framför allt vikten av att motivera förundersökningsbeslut. Med beaktande av den diskussion som förts om ärendet, den separatutredning som biträdande justitiekanslern kort efter inspektionen fått och det övriga material som inhämtats föranledde inspektionen inga ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/9/51/2008).

Rörliga polisen

Justitiekanslern inspekterade 2.6.2008 rörliga polisen. Under inspektionen diskuterades framför allt rörliga polisens interna laglighetskontroll, samarbetet med lokalpolisen och de iakttagelser i fråga om bl.a. förundersökningsbeslut som gjorts på basis av det material som justitiekanslersämbetet rekviderat på förhand (OKV/16/51/2008).

Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Östra Finland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 11.11.2008 polisavdelningen vid länsstyrelsen vid Östra Finland. Under inspektionen behandlades framför allt reformerna av polisorganisationen och polisavdelningens laglighetskontroll (OKV/24/51/2008).

Polisinrättningen i Nyslotts härad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 12.11.2008 polisinrättningen i Nyslotts härad. Diskussionsteman under besöket var allmän ordning och säkerhet, tillgången på polisservice i olika delar av häradet, brottsutredningens kvalitet och snabbhet samt eventuella problemfrågor, utlänningsärenden, intern laglighetskontroll samt polisens samarbete med referensgrupper.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde undersökningsledarna på vikten av att i förundersökningsbeslut anteckna gärningsbeskrivningarna och distribution (OKV/22/51/2008). Inspektionen föranledde inga andra åtgärder (OKV/22/51/2008).

FÖRSVARSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

Betänkande av kommissionen som rett ut frågan om befrielse för Jehovas vittnen från att fullgöra värnplikten

Försvarsministeriets förvaltningspolitiska avdelning sände för kännedom och utlåtande till justitiekanslern och ca 120 andra mottagare betänkandet av kommissionen som rett ut lagen om befrielse för Jehovas vittnen från att fullgöra värnplikten (PLMKM 2007:1).

Försvarsministeriet tillsatte 14.3.2007 en kommission med uppgift att reda ut behovet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (645/1985, befrielselagen) och lagens förhållande till grundlagen och att lägga fram ett förslag till ny reglering. Orsaken till att kommissionen tillsattes var framför allt den omständigheten att befrielselagen stiftats i grundlagsordning som en s.k. undantagslag. Enligt gällande lagstiftningsprinciper ska sådana undantagslagars förhållande till den nya grundlagen omprövas och vid behov ska åtgärder vidtas så att lagarna harmonierar med grundlagen. Befrielselagen har ansetts vara problematisk i synnerhet med hänsyn till grundlagens jämlikhetsprincip och i viss mån också med hänsyn till de för Finland förpliktande människorättskonventionerna.

Kommissionen har som alternativa sätt att lösa frågan övervägt att bibehålla nuläget, att upphäva den nuvarande lagen och att utveckla civiltjänstgöringen samt att skriva om befrielselagen i

en mera allmänt hållen form så att ingen religiös eller annan grupp nämns vid namn i den. Enligt betänkandet var inget av alternativen en självklar och naturlig lösning och kommissionen ansåg därför att det i detta skede inte fanns några förutsättningar att bereda en proposition med förslag till ny lagstiftning. Av denna anledning utformade kommissionen inte sitt betänkande som en regeringsproposition utan föreslog att de alternativa förslagen först sänds på remiss för en mera omfattande bedömning.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle arbetsgruppens uppdrag ha förutsatt grundligare utredningar och överväganden. De olika alternativen hade inte alls bedömts med avseende på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Det borde ha utretts om de nämnda alternativen var förenade med jämlikhets- eller andra grundrättighetsproblem över huvud taget eller med beaktande av internationella förpliktelser. Bedömningen omfattade inte heller sådana materiella aspekter på jämlikheten som betydelsen av frihetsberövande och de krav som tjänstgöringens svårighetsgrad ställer m.m. Inte heller hade befrielselagens förhållande till den nya värnpliktslagen och civiltjänstlagen behandlats tillräckligt utförligt, lika litet som frågan om vilken betydelse förändringar i försvarsstrategin kunde få för förslagen. Vidare hade frågan om Jehovas vittnens nuvarande förhållande till civiltjänstgöringen inte utretts tillräckligt grundligt och inte heller de eventuella konsekvenserna av att befrielselagen eventuellt upphävdes.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade kommissionens uppdrag inte i alla avseenden blivit fullgjort och begäran om utlåtande innebar sålunda de facto att kommissionen uppskjutit utredningen till remissomgången.

Med tanke på den fortsatta beredningen föreslog biträdande justitiekanslern att man skulle beakta ett alternativ som kommissionen inte hade övervägt. De som vägrar fullgöra vapentjänst och vapenfri tjänst kunde befrias från båda typerna av tjänstgöring men åläggas någon annan typ av tjänstgöring som påminner om den nuvarande civiltjänsten och som till sin svårighetsgrad kunde jämföras med vapentjänst (OKV4/20/2008).

Innebörden av begreppet totalförsvar

Säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat har med hänvisning till definitionerna av begreppet totalförsvar i lagstiftningen och lagberedningshandlingarna bett justitiekanslern ge ett utlåtande om den rättsliga innebörden av begreppet och om dess förhållande till ministerutskottets för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden beslut 14.8.2007 om initiering av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2008.

Som sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern följande. Enligt grundlagens 67 § 1 mom. ska de ärenden som hör till statsrådet avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Närmare bestämmelser om grunderna för hur statsrådets beslutanderätt organiseras utfärdas genom lag. Enligt grundlagens 67 § 2 mom. ska de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt. I statsrådet kan finnas ministerutskott för beredning av ärendena. Enligt grundlagens 68 § 1 mom. ska varje ministerium inom sitt ansvarsområde svara för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt grundlagens 68 §

3 mom. ska bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem samt om andra former för organisation av statsrådet utfärdas genom lag eller statsrådsförordning.

Med sådana närmare bestämmelser som enligt grundlagen ska utfärdas genom lag eller förordning avses i det aktuella ärendet närmast lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet (262/2003). Enligt 12 § 2 mom. i lagen om statsrådet ska vid allmänt sammanträde avgöras bl.a. de förslag till avgörande som föreläggs republikens president samt ärenden som gäller statsrådsförordningar och statsrådets meddelanden, redogörelser och skrivelser till riksdagen. I 3 § 1 punkten i reglementet för statsrådet konstateras att statsrådets allmänna sammanträde ska handlägga och avgöra bl.a. redogörelser till riksdagen. Vederbörande ministerium ansvarar för beredningen av ärendet. I 23 § i lagen om statsrådet nämns de s.k. lagstadgade ministerutskotten, inklusive ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden. Enligt bestämmelsen, liksom enligt grundlagens 67 § 2 mom., finns ministerutskottet till för beredning, inte för beslutsfattande. Enligt 24 § i lagen om statsrådet kan ministerutskottet hålla möten tillsammans med republikens president. Detta faktum förändrar inte utskottets ställning. Det verkar fortfarande som ministerutskott och beredningsorgan, vilket framgår också av de ändringar som grundlagsutskottet gjort i 24 § (GrUB 13/2002 rd).

I reglementet för statsrådet föreskrivs om behörigt ministerium för beredning av ärenden och om den närmare fördelningen av ärenden mellan ministerierna. I reglementets 16 § föreskrivs om försvarsministeriets ansvarsområde, dvs. om de ärenden för vilkas beredning och avgörande försvarsministern ansvarar och för vilka denne också bär det parlamentariska och i sista hand det rättsliga ansvaret. Till försvarsministeriets ansvars-

område hör enligt bestämmelsen 1) försvarspolitik, 2) landets militära försvar, 3) samordningen av totalförsvaret och 4) militär krishantering och fredsbevarande verksamhet. I statsrådets förordning om försvarsministeriet (375/2003) föreskrivs närmare om ministeriets uppgifter. I förordningens 1 § föreskrivs bl.a. att till ministeriets uppgifter hör beredningen och verkställandet av försvarspolitiken (1 punkten), det militära försvaret (2 punkten) och samordningen av totalförsvaret (4 punkten).

Enligt statsrådets förordning om säkerhets- och försvarskommittén (288/2003) verkar kommittén vid försvarsministeriet och till dess uppgifter hör enligt 2 § 1 mom. 3 punkten bl.a. att samordna de olika förvaltningsområdenas beredning av ärenden som hör till totalförsvaret. Enligt förordningens 3 § 3 mom. har kommittén ett sekretariat som finns vid försvarsministeriet. Bestämmelser om sekretariatet finns också i 3 § 2 mom. i förordningen om försvarsministeriet.

Såsom konstateras i begäran om utlåtande förekommer begreppet totalförsvaret i flera sammanhang i lagstiftningen och lagberedningsmaterialet. Begreppets innebörd har senast definierats i statsrådets principbeslut med rubriken Strategi för tryggnad av samhällets vitala funktioner 23.11.2006. I beslutets bilaga 4 som gäller begrepp och definitioner konstateras: "Med totalförsvaret avses alla de militära och civila åtgärder med vars hjälp Finlands statssuveränitet och medborgarnas levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas med hänsyn till yttre hot som orsakas av andra stater eller av andra svåra påfrestningar." Vidare konstateras: "Till samordnandet av totalförsvaret hör samordnandet av den offentliga sektorns, dvs. statsrådets, de statliga myndigheternas och kommunernas, samt den privata sektorns åtgärder och medborgarnas frivilliga verksamhet i syfte att trygga samhällets livsviktiga funktioner." Begreppets innebörd är, såsom konstateras också i

begäran om utlåtande, baserad på en under flera decennier vedertagen verksamhetsmodell.

I ministerutskottets beslut 14.8.2007, som det hänvisas till i begäran om utlåtande, konstateras i enlighet med statsrådets informationsenhets meddelande (210/2007) följande om beredningen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen:

"För beredningen av redogörelsen svarar statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott som håller möten tillsammans med republikens president.

För tjänstemannaaarbetet svarar utrikesministeriet i första hand när det gäller avsnitten om utrikesrelationerna och säkerhetsmiljön samt dessas betydelse för Finland, försvarsministeriet svarar för försvarspolitiken i dess helhet samt, med stöd av kommittén för säkerhets- och försvarsärenden (TPAK) för totalförsvaret medan statsrådets kansli i samråd med kanslichefernas och beredskapschefernas möten svarar för säkerheten i vidsträckt bemärkelse (utöver den militära säkerheten). Dessutom är presidentens kansli nära involverat i arbetet.

Statsministern, utrikesministern och försvarsministern föredrar ärendena inom sina respektive områden för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott."

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det naturligtvis inte genom beslut av statsrådets utskott är möjligt att ändra ministeriernas uppgifts- eller ansvarsområden såsom de definieras i lagstiftningen. Ministerutskottet, som fungerar som beredningsorgan, och republikens presidents gemensamma möte bereder och samordnar sålunda i enlighet med sitt beredningsuppdrag ärendena och avtalar om de riktlinjer som slutgiltigt fastställs för redogörelsen till riksdagen. Men enligt den fastställda fördelningen mellan ansvarsområdena hör ansvaret för beredningen av materialet till de ministrar och ministerier som ansvarar för respektive delområden (OKV/27/20/2008).

Avgöranden

MINISTERIET

Bedömning av ett anbuds-för-farande vid försvarsministeriet

Klagomål anfördes i ett ärende där syftet med ett anbuds-för-farande som försvarsmakten inlett 29.6.2006 och med den eventuellt därpå följande upphandlingen var att lägga ut expert- och underhållsservicen för försvarsmaktens optroniksystem och optiska utrustning på entreprenad. Anbudsgivaren skulle vara beredd på att något separat upphandlingsavtal inte skulle ingås för hela den projekthelhet som anbuds-för-farandet avsåg (Liisa-projektet). Servicen skulle eventuellt samman-släs med det pågående projektet för organisering av försvarets materialservice och underhåll (Kuja-projektet) eller alternativt skulle anbudsgivaren anlitas som underleverantör för detta projekt. Projekten var starkt sammanbundna med varandra och delvis överlappande.

Försvarsministern slog ihop projekten 30.6.2006. Den fortsatta granskningen av olika verksamhetsmodeller för Liisa-projektet och avgörandena i fråga om det görs i anslutning till Kuja-projektet. Före sammanslagningen ska Liisa-projektet koordineras med Kuja-projektet.

På de grunder som närmare framgår av klagomålet kritiserar försvarsministerns beslut 15.2.2007 om att godkänna ett konkurrerande företags anbud som grund för fortsatta förhandlingar och den omständigheten att avtalsförhandlingarna om detta projekt skulle föras med konkurrenten som en del av avtalsförhandlingarna i anslutning till Kuja-projektet. I klagomålet framställs yrkandet att ministerns/ministeriets förfarande ska konstateras vara lagstridigt och att lämpliga påföljder ska påföras med anledning därav.

I sitt avgörande anlade justitiekanslern följande synpunkter på ärendet.

Bedömning av och jämförelser mellan anbudn samt förhandlingsförfarandet

Till dessa delar hänvisas i avgörandet till utredningen i ärendet enligt vilken ingetdera anbudet uppfyllde kraven i anbuds-begäran. Med hänsyn till detta hade frågan om vilketdera anbudet som efter anbudsomgången bättre motsvarade kraven ingen väsentlig betydelse. När förhandlingsförfarandet inleddes i enlighet med undantagsförfordningens 3 § 1 mom. 1 punkten hade båda anbudsgivarna inkommit med tilläggsutredning och gjort preciseringar. I avgörandet ansågs det vara överraskande att det uppkommit oenighet om vad förhandlingen avsåg. Från klagandens synpunkt var det väsentligt att klaganden vid granskningen hade beretts tillfälle att precisera sitt anbud, trots att någon uttrycklig förhandlingskallelse inte hade framförts. Med beaktande av att det konkurrerande företaget hade grundats med tanke på Kuja-projektet ansågs det i avgörandet möjligt att konkurrenten hade kunnat utnyttja kommersiella uppgifter om projektet och därför var i en bättre position med avseende på upprättandet och kompletteringen av sitt anbud. Det förblev emellertid oklart vilken rättslig betydelse denna omständighet haft.

I avgörandet uppmärksammades vidare den betydelse som den totalekonomiska förmånligheten haft som beslutsgrund när det gällde jämförelsen mellan anbudn, vilket innebar att man vid upprättandet av anbudet skulle fästa särskilt avseende vid prissättningen och totalpriset. Justitiekanslern konstaterade att han inte såg någon anledning att ta ställning till frågan om det konkurrerande företags anbud var underprissatt eller inte. Det var möjligt att ge ett underprissatt anbud som i allmänhet baserade sig på omständigheter som anbudsgivaren kände till. En sådan

omständighet kunde vara att konkurrenten eftersträvade ett strategiskt kompanjonskapsavtal i fråga om Kuja-projektet. Om objektet för anbuds-förfarandet sammanslås med upphandlingsavtalet för Kuja-projektet så att de timpriser som ligger till grund för totalpriset stiger i strid med anbuds-begäran, kan situationen granskas kritiskt också såtillvida att detta på sätt och vis ointetgör anbudsomgången. Det blir möjligt att bedöma denna omständighet om upphandlingsavtalet ingås med konkurrenten.

Besvarande av förfrågan

I det aktuella fallet var det fråga om en i ett anbuds-förfarande deltagande parts rätt att få uppgifter om en annan parts anbud, t.ex. om enhetspriser och avtalsförfaranden. I offentlighetslagens 11 § 6 mom. 6 punkten föreskrivs om anbudsgivares rätt att få information. Enligt bestämmelsen har en part som gjort ett konkurrerande anbud inte rätt att få information som omfattas av affärs- eller yrkeshemligheten, med undantag för anbudspriset.

I avgörandet hänvisas till ministeriets svar som gällde timpriserna enligt det i förfrågan nämnda projektet (KUT009), dvs. timpriserna för tillägsarbeten som enligt Kuja-projektet skulle beställas separat, inte timpriserna för Kuja-projektets sammanlagda timantal. I svaret nämndes vissa totalpriser. Det var inte oklart att förfrågan gällde Liisa-projektets timpriser inom Kuja-projektet. Dessa timpriser ingick inte i svaret. Justitiekanslern ansåg att om orsakerna till att priserna inte nämndes var att ministeriet inte kände till dem eller att det ansåg att de inte kunde ges ut, borde detta ha nämnts i svaret. Svaret var upprättat utan att man närmare övervägt vad frågan avsåg eller svarets syfte. Det var på så sätt misslyckat att frågeställaren inte fått önskat svar. Dessutom ansåg justitie-

kanslern att svarstiden på två månader var relativt lång med beaktande av frågans art och den arbetsmängd som svaret krävde.

Slutsatser och åtgärder

Justitiekanslern ansåg att den utredning som inkommit i ärendet inte gav anledning att misstänka att anbudsomgången inte skulle ha ordnats i syfte att få till stånd reell konkurrens, trots att anbudsgivarnas utgångspunkter och målsättningar hade avvikit från varandra i fråga om utläggningen av materialverksamheten på entreprenad. Det hade inte funnits någon sådan grund som påstods i klagomålet för att utesluta en konkurrent från upphandlingsförfarandet och fortsätta förhandlingarna endast med klaganden. Enligt den tillgängliga utredningen var det inte uppenbart att anbudsomgången genomförts i strid med den av undantagsförfordningens 2 § 1 mom. framgående principen att leverantörerna i samband med upphandlingar ska bemötas jämnt. Justitiekanslern såg därför ingen anledning att ta upp försvarsministerns beslut 15.2.2007 till närmare prövning.

Justitiekanslern ansåg däremot att frågan om en mångsidig bedömning av ärendet är beroende av hur man i fortsättningen förfar i samband med att funktioner läggs ut på entreprenad. Med beaktande av lagligheten och ändamålsenligheten i statens ekonomiförvaltning förutsätter bedömningen av denna verksamhet sådan sakkunskap som statens revisionsverk representerar.

I fråga om besvarandet av förfrågan uppmärksamgjordes klaganden på sin möjlighet att vända sig till försvarsministeriet för att få information och be om ett skriftligt beslut. Ett eventuellt negativt beslut kan i normal ordning överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.

Justitiekanslern delgav försvarsministeriet sina synpunkter (OKV/406/1/2007).

FINANSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Länsförvaltningen har sedan början av året hört till finansministeriets ansvarsområde. I detta avsnitt redogörs för alla de klagomålsavgöranden som lett till åtgärder för länsstyrelsernas vidkommande.

Avgöranden

MINISTERIET

Tvist om ändring av kommunindelning

Vid finansministeriet bereddes Tavastehus stads samt Hauho, Kalvola, Lammi, Renko och Tuulos kommuners gemensamma ansökan om en sådan ändring av kommunindelningen att de nämnda kommunerna indras från 1.1.2009 och en ny Tavastehus stad grundas från samma tidpunkt. Samtidigt föreslogs en sådan ändring av kommunindelningen i syfte att få markförbindelse från Kalvola kommun till den nya staden att ett område av Hattula kommun ansluts till den nya staden. Arealen av det område som föreslås bli anslutet till den nya staden är ca 27,60 kvadratkilometer och på det bor 32 personer.

Hattula kommun föreslog för sin del i ett brev som inkom till finansministeriet 2.5.2008 att kommunindelningen från 1.1.2009 förändras så att från Hattula kommun ansluts ett område på ca

4,25 kvadratkilometer till Renko kommun, varvid den nya stad som bildas av de sex kommunerna till alla delar får en enhetlig landgräns.

Kommunstyrelsen i Hattula bad i en skrivelse 12.5.2008 till justitiekanslersämbetet, med hänvisning till det ställningstagande som finansministeriets kommunavdelning framför i tidningspressen om att nya framställningar som syftade till anslutning av kommundelar inte hinner tas till behandling, att justitiekanslern utreder om en hänvisning till tidsbrist är en motiverad anledning att inte ta upp Hattula kommuns framställning till behandling och om statsrådet kan göra en ändamålsenlighetsprövning av framställningen om ändring av kommunindelningen eller om statsrådet endast har möjlighet att godkänna eller förkasta framställningen från kommunerna i Tavastehusregionen.

Finansministeriet gav en utredning i ärendet och Hattula kommunstyrelse gav ett bemötande.

Den föredragningslista som finansministeriet upprättat för statsrådets allmänna sammanträde 19.6.2008 hade varit framlagd till påseende. Föredragningslistan upptog framställning om ändring av kommunindelningen på det sätt som kommunerna i Tavastehusregionen föreslagit. Dessutom var föredragningslistan för det allmänna sammanträdet 3.7.2008 framlagd till påseende och den upptog ett förslag till korrigering av det beslut som fattades 19.6.2008.

Avgörande

Behandlingen av förslagen till ändring av kommunindelningen

I fråga om behandling av förslagen till ändring av kommunindelningen och tidtabellen hänvisade justitiekanslern allmänt till det som finansministeriet framfört i ärendet och konstaterade att han inte såg någon anledning att ifrågasätta ministeriets uppfattning att Hattula kommuns förslag hade gjorts så sent att det inte hade hunnit beredas som sig bör för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde 30.6.2008, vilket var en förutsättning för att den planerade kommunsammanslagningen skulle kunna träda i kraft 1.1.2009.

Synpunkter på tillämpningen av bestämmelserna

I avgörandet behandlades så som framgår nedan närmare de mest centrala bestämmelserna för en ändring av kommunindelningen. Dessa kan anses vara kommunindelningslagens 1, 2, 5, 7 och 11 § som kompletteras av förvaltningslagens 6 §.

I fråga om kommunindelningslagens 1 § 2 mom. hänvisades till regeringens proposition 135/1997 rd med förslag till kommunindelningslag. I propositionen anförts till denna del att med kommunområdenas enhetlighet förstås att varje kommun bör bestå av ett enda område som är så enhetligt som möjligt. Enhetlighet i detta avseende ansågs vara en ovillkorlig förutsättning för ändring av kommunindelningen och därför förutsattes det att den nya kommunen hade en gemensam gräns.

I avgörandet granskades vidare kommunindelningslagens 3 § om allmänna förutsättningar för ändring i kommunindelningen och kommunindelningslagens 5 § om särskilda förutsättningar vid minskning och utvidgning av kommunens område. Eftersom Hattula kommun motsatte sig

den föreslagna ändringen av kommunindelningen hade den i enlighet med kommunindelningslagens 5 § 2 mom. kunnat verkställas endast under särskilt vägande, i 3 § nämnda förutsättningar. Godkännande av en ändring i kommunindelningen förefaller vara en fråga om prövningsrätt också i det fall att lagliga förutsättningar för ändring av kommunindelningen är för handen. Lagen innehåller emellertid inga närmare bestämmelser om hur omfattande prövningsrätten är när det är fråga om att godkänna en ändring av kommunindelningen. Förutsättningarna för ändring av kommunindelningen är relativt allmänt utformade i kommunindelningslagens 3 § och frågan om när de är uppfyllda, också när det gäller sådana särskilt vägande förutsättningar som avses i lagens 5 § 2 mom., ansågs i inrikesministeriet, till vars ansvarsområde kommunindelningen hörde till 31.12.2007 varefter finansministeriet ansvarade för kommunindelningen, kunna bedömas som en helhet, dvs. med avseende på ett större område än bara en kommun.

Motiveringarna i propositionen (RP 135/1997 rd) till kommunindelningslagens 11 § var knapphändiga och gällde i enlighet med paragrafens rubrik överföring av behörighet mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministeriet. Eftersom sådana anmärkningar och utlåtanden som avses i kommunindelningslagens 7 § inhämtas om kommunindelningsförslaget ansågs det (finansministeriet) att statsrådets allmänna sammanträde i enlighet med kommunindelningslagens 6 och 7 § inte kan ändra förslaget utan att hela processen måste tas om från början.

Enligt förvaltningslagens 6 § om rättsprinciperna inom förvaltningen ska myndigheternas åtgärder vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. I avgörandet ansågs det att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid beslutsfattandet dels när det gäller de rättsliga förutsättningarna för tillämpning av kommunindelningslagen, dels

så att till den nybildade Tavastehus stad genom tvångssammanslagning ska fogas endast så mycket område från Hattula kommun som de bakom kommunindelningen liggande förutsättningarna kräver.

Bedömning

I ärendet om ändring av kommunindelningen hade kommunerna i Tavastehusregionen i en situation där Hattula kommun hade lösgjort sig från projektet blivit tvungna att överväga hur man kunde få till stånd ett enhetligt område. I fråga om tvångssammanslagningen gällde det uttryckligen att få markförbindelse mellan den nya kommunens olika delar. Enligt justitiekanslerns åsikt var det med tanke på proportionalitetsprincipen av betydelse om de mål som ställts upp för ändringen av kommunindelningen kunde nås på det sätt som lagen förutsatte genom en mindre områdesöverföring från Hattula kommun på det sätt som denna hade föreslagit. Av ovan nämnda skäl kunde statsrådet inte ta ställning till Hattula kommuns förslag utan behandlingen skedde utifrån det förslag som lagts fram av Tavastehusregionens kommuner. Med beaktande av vad som anförts i ministeriets utredning och i föredragningspromemorian hade justitiekanslern ingenting att anmärka vad gäller den uppfattningen att statsrådets allmänna sammanträdes prövningsrätt var bunden till förslagens innehåll och det i förslaget beskrivna område som föreslogs bli överfört. Frågan om proportionalitetsprincipen förverkligades i fråga om kommunsammanslagningen måste ses i det sammanhanget.

Slutsatser och åtgärder

Statsrådets allmänna sammanträde utövar sin prövningsrätt när det fattar beslut om ändring av kommunindelningen. Enligt justitiekanslerns

uppfattning omfattar prövningsrätten det på föredragningslistan upptagna förslaget till ändring av kommunindelningen. I ärendet hade enligt justitiekanslerns åsikt inte heller framkommit någonting annat som på rättsliga grunder skulle ha föranlett honom att anmärka mot förslaget till ändring av kommunindelningen.

Statsrådets allmänna sammanträde beslöt 19.6.2008 ändra kommunindelningen i enlighet med finansministeriets förslag. Beslutet ändrades sedermera 3.7.2008 så att Tavastehus stad inte dras in. Hauho och de övriga kommunerna ansluts till Tavastehus stad och vissa områden av Hattula kommun överförs till Tavastehus stad (OKV/7/21/2008).

Ett ministeriums behandling av ett medborgarbrev

Klaganden uppgav att han inte fått något svar på ett brev som han sänt till en minister i december. Biträdande justitiekanslern bad i april ministeriet om en utredning. Ministeriet inkom i maj med en utredning som var undertecknad av en avdelningschef och där ministeriet avfärdade ärendet med hänvisning till att brevet inte var riktat till ministeriet, att det inte hade registrerats i ministeriets diarium och att det inte hade behandlats i ministeriet. Justitiekanslern bad ministern om ett yttrande. Ministern berättade i sitt yttrande som ministern gav i juli att brevet inte hade hittats hos ministeriet och att klaganden nu hade fått sitt svar.

Justitiekanslern konstaterade att det till klagomålet bifogade brevet som var riktat till ministern var ett sakligt medborgarbrev som med beaktande av dess innehåll hörde till ministeriets ansvarsområde. Principerna för god förvaltning förutsätter att ett sådant brev besvaras utan ogrundat dröjsmål. Ministern kunde överväga att antingen besvara brevet personligen eller låta en tjänsteman besvara det.

Det finns inga säkra belägg för att klagandens brev faktiskt inkommit till ministeriet. Ministeriet fick kännedom om brevet senast då det i april inkom som bilaga till begäran om utredning. Av ministeriets utredning borde det ha framgått om brevet inkommit till ministeriet eller inte. I jakande fall borde det av utredningen ha framgått vilka behandlingsskeden brevet genomgått, i nekande fall beskedet att brevet skulle besvaras på basis av bilagan till det skriftliga klagomålet. Eftersom klaganden slutligen fick svar på sitt brev först i juli, efter två påminnelser från justitiekanslersämbetet, gav ministeriets förfarande anledning till kritik på grund av att ärendet inte hade behandlats utan dröjsmål.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden ministeriet på sina synpunkter när det gäller besvarande av sakliga medborgarbrev som inom ramen för ministeriets ansvarsområde riktats till ministern, på vikten av att i sådana ärenden iaktta kravet på behandling utan dröjsmål och på justitiekanslerns rätt att få de uppgifter som han behöver för sin laglighetskontroll. Se även s. 63 (OKV/101/1/2006).

LÄNSFÖRVALTNINGEN

Motivering av avgörande med anledning av förvaltningsklagan

Länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning hade avgjort en förvaltningsklagan. Avgörandet var relativt kortfattat och i det konstaterades att ärendet inte kan utredas för klaganden på grund av sekretessbestämmelserna.

Klagan hade inte prövats i materiellt hänseende eftersom klaganden inte var i en sådan ställning att han hade rätt att få information. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i

sitt beslut att också avvisande av en förvaltningsklagan utan prövning är ett myndighetsbeslut enligt förvaltningslagen och därför måste motiveras tillräckligt utförligt. Viktiga frågor när förvaltningsklagan avvisades var åtminstone på vilken grund klaganden ansågs vara i en sådan ställning att denne inte har rätt att få uppgifter om en annan persons hälsotillstånd. Länsstyrelsen borde därefter med hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till de bestämmelser om saken som ingår i speciallagstiftning om sekretessbeläggning av patientuppgifter och hälsovårdsuppgifter i sitt svar ha utrett på vilken grund klaganden inte hade rätt att få uppgifterna och varför klaganden sålunda inte kunde få ett materiellt avgörande med anledning av sin klagan.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde i sitt beslut länets social- och hälsoråd och länsläkaren på vikten av att motivera avgöranden på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/40/1/2007).

Utnämning av en länsveterinär

Klaganden hade bett justitiekanslern undersöka social- och hälsovårdsavdelningens vid Östra Finlands länsstyrelse förfarande i ett ärende som gällde utnämning av en länsveterinär.

Av handlingarna framgick att i platsannonsen inte hade nämnts språkkunskapskrav och inte heller att sökanden förutsattes ha ledningsförmåga, trots att detta användes som en utnämningsgrund. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt motsvarade platsannonsen sålunda till denna del inte stats tjänstemannaförordningens 7 a § 2 mom.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att sökandens arbetserfarenhet inte i utnämningspromemorian hade dokumenterats med tanke på en opartisk meritjämförelse. I utnämningspromemorian konstaterades visserligen att jämförelse hade gjorts endast mellan tre sökande i intervju-

tuationen. Detta kunde emellertid inte anses vara ett tillräckligt förfarande utan jämförelsen mellan sökandenas arbetserfarenhet borde ha gjorts uttryckligen i utnämningsspromemorian. Utnämningsspromemorian motsvarande sålunda inte de krav som ställs på utnämningssförandet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att även om utnämningsspromemorian varit bristfällig, kunde tjänsteutnämningen inte anses ha varit felaktig i andra avseenden.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern på den ovan nämnda grunden för framtiden uppmärksamgjorde social- och hälsovårdsavdelningen vid Östra Finlands länsstyrelse på att utnämningssgrunderna måste framgå av platsannonsen och på att i utnämningsspromemorian ska ingå en jämförelse av sökandenas arbetserfarenhet (OKV/540/1/2005).

Besvarande av en förfrågan

En kund hade gjort en förvaltningsklagan till länsstyrelsen över en veterinärs förfarande och per e-post ca fem månader efter att ha inlämnat klagan frågat länsveterinären hur behandlingen av ärendet framskred. Kunden hade inte fått något som helst svar på sin förfrågan och klagan hade inte heller avgjorts ännu då kunden klagade hos justitiekanslern över länsstyrelsens förfarande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt förvaltningslagens 23 § 2 mom. ska en myndighet på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Enligt lagens förarbeten kan det inte krävas att uppskattningen ovillkorligen stämmer men myndigheten måste emellertid alltid svara på frågan om hur ett ärende framskrider. Det framgick också att kunden inte hade fått något svar på en förfrågan som hade sänts per e-post till länsstyrelsen innan förvaltningsklagan blivit anhängig.

Kunden hade fått anvisningar om förfarandet först genom att per telefon kontakta länsveterinären.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde länsstyrelsen och länsveterinären på myndighetens rådgivningsskyldighet samt på bestämmelserna om elektronisk skötsel av ärenden i myndigheternas verksamhet (OKV/695/1/2007).

Anteckning om sekretess

På ett beslut som länsstyrelsen tillställt klaganden om dimensioneringen av en samkommuns vårdpersonal hade antecknats att det var sekretessbelagt. Länsstyrelsen konstaterade i sin utredning att beslutet inte innehöll information som var sekretessbelagd enligt offentlighetslagens 24 § och att sekretessanteckningen berodde på ett mänskligt misstag. Eftersom länsstyrelsen uppgav att den gett sin personal anvisningar om hur anteckningar av sekretess ska göras föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern sände sitt beslut till länsstyrelsen för kännedom (OKV/918/1/2007).

MAGISTRATERNA

Hörande av en magistrat i ett intressebevakningsärende

Avgörandet refereras på s. 144 (OKV/27/31/2006).

Information om en tjänsteutnämning

Klaganden ansåg att ovidkommande omständigheter, bl.a. klagandens ålder, var orsaken till att han inte blivit utnämnd till en tjänst. Klaganden hade också först på begäran fått veta vem som blivit utnämnd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att principerna för en god förvaltning måste iaktas vid prövningen och registreringen av en utnämning samt vid informationen om utnämningen. Eftersom det måste vara möjligt att i efterhand bedöma lagligheten av ett utnämningsbeslut måste man vid beredningen av en utnämning klart skriva ut både positiva och negativa omständigheter som framkommit om sökandena samt i vilken mån dessa omständigheter har påverkat prövningen. Myndigheten måste omedelbart på eget initiativ informera sökandena om vem som blivit utnämnd (OKV/325/1/2006).

TULLFÖRVALTNINGEN

Tullmyndigheternas förfarande vid behandlingen av besvär

I ett klagomål klandrades tullmyndigheternas agerande vid behandlingen av besvär över ett bilskattebeslut.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att även om behandlingstiden för de besvär som klaganden lämnat in till tulldistriktet inte avsevärt avvek från genomsnittet vid tidpunkten i fråga och det inte heller fanns anledning att mistänka att klagandens besvär skulle ha behandlats på ett sätt som avvek från de allmänna principerna, var de långa behandlingstiderna i ärendet inte förenliga med det krav på behandling utan ogrundat dröjsmål som föreskrivs i grundlagens 21 § 1 mom. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål och meddelade samtidigt att han bett finansministeriet ge en utredning om vilka åtgärder ministeriet år 2004 och därefter vidtagit för att trygga att bilbeskattningen vederbörligen verkställs på ett sätt

som uppfyller grundlagens krav. Se även s. 63 (OKV/593/1/2005).

I klagomålet klandrades tullmyndigheternas behandling av ett bilbeskattningsärende i synnerhet besvär som gällde ett överlåtelseförbud i samband därmed.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att besvärärendet gällande överlåtelseförbudet (åtminstone delvis) varit anhängigt vid tulldistriktet en oskäligt lång tid. Ärendet bestod så som framgår av beslutet av delar som det är skäl att bedöma separat. Med beaktande av alla för behandlingstiden relevanta omständigheter konstaterades i ärendet inget sådant ogrundat dröjsmål som kunde tillräknas tullmyndigheterna som klandervärt förfarande. Dessa bedömningar av tullens förfarande ändrade emellertid inte det som anförts ovan: med beaktande av grundlagens 21 § var den sammanlagda behandlingstiden för överlåtelseförbudet oskäligt lång från klagandens synpunkt. Biträdande justitiekanslern delgav därför Tullstyrelsen sin uppfattning om vikten av att i enlighet med grundlagen behandla ärenden utan dröjsmål. Se även s. 64 (OKV/1152/1/2005).

Betydelsen av en rapport över en inspektion av intern trafik

I anvisningarna om tullövervakning endast rekommenderas det att det upprättas en skriftlig rapport om inspektion i intern trafik och det primära syftet med rapporten konstateras vara att i en eventuell senare konfliktsituation garantera den tulltjänstemans rättssäkerhet som utfört inspektionen.

Justitiekanslern meddelade för kännedom Tullstyrelsen sin uppfattning att det med tanke på laglighetskontrollen och sålunda också från inspektionsobjektets synpunkt är viktigt att grunderna för inspektionen i efterhand kan konstateras så tillförlitligt som möjligt. Detta är fallet i syn-

nerhet då motstridiga uppfattningar om grunderna för inspektionen har framförts. Rapporten har en viktig betydelse för den rättsliga bedömningen i efterhand (OKV/921/1/2005).

Tullens förfarande vid behandlingen av bilskattebesvär

I samband med behandlingen av bilskattebesvär gav tulldistriktet klaganden möjlighet att inkomma med ett genmäle senast 11.1.2006. På begäran av klagandens ombud förlängdes tidsfristen med två veckor och senare avtalades det att genmälet skulle ges efter att ombudets talan om utlämning av handlingar hade avgjorts. Det lagakraftvunna beslut som 17.10.2006 gavs i målet kom till tulldistriktets kännedom före årets slut. I sin utredning 7.5.2008 hänvisade tulldistriktet till att behandlingen av överklagandena hade varit avbruten till följd av det avgörande som högsta förvaltningsdomstolen gav i december 2006, men berättade inte om sin avsikt att fortsätta behandlingen av besväret. Tullstyrelsen gav 8.5.2008 tulldistriktet en uppmaning att fortsätta behandlingen av besvären men ännu 4.11.2008 hade besvären inte blivit anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att oberoende av verkningarna av högsta förvaltningsdomstolens avgörande hade tulldistriktet inte iakttagit det i grundlagens 21 § föreskrivna kravet att ärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Han konstaterade också att tulldistriktets tjänstemän försum-

mat att iaktta den skyldighet som ankommer på en myndighet enligt grundlagens 111 § och förvaltningslagens 23 § då från tulldistriktets sida inte med anledning av justitiekanslersämbetets förfrågningar hade lämnats begärd information om besvärens behandlingsskede. Biträdande justitiekanslern delgav för framtiden tulldistriktet som sin uppfattning att ärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan dröjsmål samt att information ska ges om behandlingsskedet. Se även s. 64 (OKV/101/1/2006).

Inspektion inom ansvarsområdet

Kymmenedalens magistrat

Biträdande justitiekanslern inspekterade Kymmenedalens magistrat 23.9.2008. Under besöket inspekterades ordnandet av intressebevakningstjänster inom magistratens distrikt samt tillsynen över intressebevakarnas verksamhet. Inspektionen föranledde inga åtgärder men biträdande justitiekanslern sände med anledning av de problem i fråga om förmyndarverksamheten och -lagstiftningen som framkommit under diskussionerna inspektionsberättelsen till justitieministeriet för kännedom. En sådan fråga var t.ex. tolkningen av och innehållet i 29 § i lagen om förmyndarverksamhet till den del som domstolarna förordnar att intressebevakaren har rätt att företräda huvudmannen i "ärenden som gäller denne själv" (OKV/18/51/2008).

UNDERVISNINGSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden

Totalrevidering av universitetslagstiftningen

Undervisningsministeriet har bett bl.a. justitiekanslern ge ett utlåtande om ett 14.8.2008 daterat utkast till regeringsproposition med förslag till ny universitetslagstiftning. Justitiekanslern ombads framföra 1) allmänna synpunkter och 2) konkreta paragrafviga ändringsförslag.

Propositionsutkastet innehåller förslag till universitetslag, lag om införande av universitetslagen, lag om ändring av lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret samt lag om ändring av arkivlagen.

Propositionsutkastets huvudsakliga syfte är att den nya universitetslagen ska öka universitetens ekonomiska autonomi genom att omorganisera universiteten som nu drivs som statliga affärsverk så att de blir självständiga offentligrättsliga inrättningar. I den nya universitetslagen ska föreskrivas bl.a. om universitetens nya status som juridiska personer, om deras uppgifter, förvaltningsorgan, styrning och finansiering av verksamheten, överklagande av olika förvaltningsorgans beslut, om universitetens forskning, undervisning, personal och studerande samt om språkförhållandena i universiteten.

Justitiekanslern granskar nedan propositionsutkastets centrala del dvs. förslaget till universitetslag och framför med anledning därav vissa allmänna synpunkter. Granskningen av de enskilda

paragraferna har däremot resulterat i endast några omnämnanden som gäller motivering av paragrafförslag. Granskningen inskränker sig till det som justitiekanslerns roll förutsätter.

Justitiekanslern konstaterade att lagförslaget till sin uppbyggnad motsvarar den nuvarande universitetslagen och delvis innehåller samma bestämmelser som den. Förslaget innehåller 86 paragrafer. Den föreslagna lagen är sålunda mera omfattande än den nuvarande universitetslagen som innehåller 42 paragrafer. Förslagets innehåll och det ökade antalet bestämmelser motiverar att det stiftas en ny lag.

Universitetsens rättsliga ställning

Enligt lagförslagets 1 § 2 mom. är universiteten av två typer, dvs. a) självständiga offentligrättsliga inrättningar och b) s.k. stiftelseuniversitet. Dessa universitetsmodeller avviker i fråga om sin rättsliga ställning från det nuvarande systemet där universiteten inte själva är juridiska personer utan utgör en del av staten i dess egenskap av juridisk person. Eftersom allt nytt är förenat med juridiska och andra osäkerhetsfaktorer är det skäl att vid beredningen av ärenden och avvägningen mellan alternativa lösningsmodeller och slutliga val behandla ärenden öppet och objektivt. Av propositionen borde sålunda framgå varför man stannat för ett visst avgörande. I propositionsutkastet motiveras valet av universitetsmodeller närmast genom hänvisning (s. 31 och ss) till utredningsmännens och planeringsgruppens åsikter. De

förstnämnda gäller riksdagens beslutanderätt och tryggnad av universitetets påverkningsmöjligheter i fråga om offentligrättsliga inrättningar medan de sist nämnda gäller försök med en privaträttslig stiftelsemodell. I propositionsutkastets motivering behandlas valet relativt knapphändigt med beaktande av reformens betydelse. Detta ger anledning att grundligare än vad som skett i propositionens allmänna motivering beskriva de alternativ som behandlats och avvägningen mellan dem. Detta har för sin del samband med bedömningen av om den i grundlagens 124 § angivna förutsättningen är uppfylld, dvs. om det är skäl att överföra förvaltningsuppgifter för att sköta uppgiften och varför de valda universitetsmodellerna bäst uppfyller detta behov.

Enligt propositionsutkastet (s. 66) tryggas med statens finansiering alla universitetens skäligen ekonomiska förutsättningar för skötseln av de lagstadgade uppgifterna. Extern finansiering som universiteten tar emot minskar inte den statliga finansieringen. Avsikten är att universitetens inbördes förhållande när det gäller finansiering inte ska förändras i större utsträckning under omläggningsskedet och att resultatet av verksamheten på längre sikt kommer att avspeglas i den finansiering som tillfaller de enskilda universiteten. Genom finansieringssystemet som grundar sig på kalkylerade kostnader fördelas den statliga finansieringen mellan universiteten så att de universitet som i fråga om kvalitet, effektivitet och resultat är bättre än genomsnittet gynnas. Universiteten kan genom sina egna strategiska val bestämma hur finansieringen fördelas inom universitetet.

När universiteten genom den ändrade universitetsmodellen vill öka sin ekonomiska autonomi är lösningen enligt propositionsutkastet (s. 37 samt s. 40 och s.) att de får finansiering genom statsbudgeten och dessutom genom resultatet av sin egen verksamhet. Också till denna del är ändringen stor eftersom universiteten (med undan-

tag av Helsingfors universitet och Åbo Akademi till vissa delar) har haft möjlighet att bedriva fondekonomi utanför budgeten först efter den ändring av universitetslagen som gjordes år 2007. Jämfört med nuläget skulle den ekonomiska autonomin komma till synes bl.a. som en möjlighet att under vissa förutsättningar bedriva affärsverksamhet och avgiftsbelagd forskningsverksamhet.

Den omständigheten att universiteten betraktas som de främsta forskningsinstituten erbjuder en möjlighet att öka den egna finansieringen. Det finns anledning att anta att universitetens forskningsverksamhet ökar och likaså deras möjligheter att ingå avtal med näringslivet. I detta avseende är de universiteten i en stark position vilkas forsknings- och undervisningsområden väcker intresse.

Det finansieringssystem som avses i propositionsutkastet ger uttryck för strävandet att uppmuntra universiteten till en framgångsrik verksamhet. Systemet är ägnat att skapa konkurrens mellan universiteten där vissa klarar sig och andra inte. På längre sikt kommer skillnaderna mellan universiteten att öka. Hur bra eller dåligt universiteten klarar sig kommer också att påverka deras status.

Grundlagens 16 § 3 mom. tryggar vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Vetenskapens frihet anses omfatta vetenskapsidkarens rätt att välja sitt forskningsobjekt och sin forskningsmetod (RP 309/1993 rd). Den kraftiga efterfrågerelaterade ökningen av kommersiell forskningsverksamhet för näringslivets och affärslivets behov kan i praktiken utgöra en risk för att forskningsverksamheten i allt högre grad inriktas på ett sätt som trots satsningarna på den inte främjar utvecklingen av den vetenskapliga forskningen. Detta kan leda till en situation som inte främjar vetenskapsidkarens rätt att välja sitt forskningsområde. Frågan om universitetens ökade ekonomiska autonomi och genomförandet av deras självstyrelse i en sådan form som det är tänkt

måste sålunda bedömas och vägas också med den som en grundläggande rättighet tryggade forskningsfriheten som utgångspunkt.

Dessutom skulle forskning som berör affärshemligheter vara sekretessbelagd och sålunda icke offentlig. Detta innebär att en del - eventuellt en betydande del - av beställningsforskningens resultat inte kunde utnyttjas i större utsträckning.

Stiftelseuniversitet

Stiftandet av den nya universitetslagen innebär att offentliga förvaltningsuppgifter i enlighet med grundlagens 124 § anförtros andra än myndigheter. Såsom ovan redan konstaterats finns det två typer av universitet. Offentlighetsrättsliga inrättningar och stiftelseuniversitet. Aalto-universitetet är (åtminstone till en början) det enda av den sist nämnda typen. Situationen förefaller inte ha varit helt klar när lagförslaget utformades, eftersom 1 § 1 mom. innehåller en uttömmande uppräkningslista av universitet som verkar som offentlighetsrättsliga inrättningar, medan 2 mom. hänvisar till att det kan finnas också andra stiftelseuniversitet än Aalto-universitetet. Detta kan anses förebåda att ett eller flera av de i 1 mom. uppräknade universiteten eventuellt ombildas till stiftelseuniversitet, även om tidtabellen inte är fastslagen.

Enligt lagförslagens 1 § 1 mom. ska stiftelsen för Aalto-högskolan verka under namnet Aalto-universitetet och på stiftelsen ska tillämpas de i momentet nämnda punkterna i universitetslagen. I bestämmelserna nämns i övrigt ingenting om stiftelser eller stiftelseuniversitet (men nog i lagen om införande av universitetslagen). Enligt motiveringen ska på stiftelseuniversitet tillämpas lagen om stiftelser som sådan (s. 34) och den nya universitetslagen till de delar som nämns i 1 § 2 mom.

Relationen mellan Aalto-universitetet och stiftelsen för Aalto-högskolan beskrivs varierande i

propositionsutkastets motivering. Där används uttryck som "stiftelse som verkar som universitet", "universitet som upprätthålls av en stiftelse", "universitet i form av en stiftelse", "universitet som verkar i form av en stiftelse", "universitet som verkar i en stiftelse" och "till stiftelsen överförs genom den nya universitetslagen som offentliga förvaltningsuppgifter de uppgifter som hör till universiteten". Det är uppenbart att uttrycken anses ha samma innebörd, men det förhåller sig inte nödvändigtvis så.

I propositionsutkastets motivering (s. 82) nämns att Aalto-universitetets funktionella huvudenheter är högskolor och att den egentliga vetenskapliga, konstnärliga och pedagogiska verksamheten enligt universitetslagen sker vid högskolorna inom stiftelsen. Det talas också om högskolornas direktörer och om högskolornas ledning. Med hänvisning till högskolorna nämns det vidare att universitetets interna organisation för bedrivande av forskning, konst och undervisning enligt universitetslagen tryggas enligt lagförslagens 6 § och 24 § vari föreskrivs att den verksamhet som avses i universitetslagen bedrivs i universitetets enheter (högskolor och andra enheter) i enlighet med universitetssamfundets interna organisation och förvaltning. De huvudenheter som svarar för verksamheten i ett universitet i stiftelseform är emellertid högskolorna, som självständigt svarar för ärenden som hör till deras akademiska verksamhet inom ramen för den strategi och de allmänna riktlinjer som stiftelsens styrelse fastställt.

I lagförslaget används emellertid inte ordet "högskola". "Enheter" nämns i 24 § 1 mom. (för organiseringen av forskning och undervisning kan ett universitet indelas i fakulteter och med dem jämförbara enheter enligt vad som bestäms i en instruktion för universitetet) och i 24 § 3 mom. (vid ett universitet kan det finnas också andra enheter än sådana som nämns i 1 mom.

Universiteten kan ha också andra gemensamma enheter tillsammans med andra universitet och gemensamma enheter).

Enligt grundlagens 123 § 1 mom. har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms i lag. När det gäller lagstiftningskravet anses utgångspunkten vara grundlagsutskottets ställningstagande i fråga om den upphävda regeringsformens 77 § 2 mom., enligt vilket ”nya stadganden angående grunderna för universitetets organisation utfärdas genom lag”. Genom lag ska sålunda föreskrivas bl.a. om universitetens uppgifter, förvaltningsorgan samt dessas sammansättning och förhållandena mellan dem, överklagande av olika förvaltningsorgans beslut samt om universitetens språkförhållanden (GrUU 3/1997 rd). De för universitetens förvaltning, organisation och verksamhet centrala bestämmelserna ska sålunda utfärdas genom lag (RP 1/1998 rd, s. 178).

- 1) Enligt propositionsutkastets motivering är utgångspunkten den att ett s.k. stiftelseuniversitet enligt lagförslagets 1 § 2 mom. är identiskt med själva stiftelsen. Med ordet ”universitet” i de lagrum som det hänvisas till i momentet avses sålunda stiftelser.
- 2) Enligt vad som nämns i motiveringen är ”högskolorna” de enheter som avses i lagförslagets 24 §. Då paragrafens 1 mom. inte kan komma i fråga är de sådana i 3 mom. avsedda ”andra enheter” som ett universitet kan ha.
- 3) I fråga om varje ”universitet” som avses i 1 § 2 mom. måste det särskilt redas ut om det är fråga om en stiftelse eller en ”högskola”. Från studerandenas synpunkt är situationen uppenbarligen den att de har att göra med en högskola, även om bestämmelser om ”universitet” som berör dem finns t.ex. i lagförslagets 5 och 8 kap.
- 4) Närmare bestämmelser om ”högskolorna” tas antagligen in i de instruktioner och föreskrifter som avses i lagförslagets 25 §. Vidare kan man

anta att högskolorna själva utfärdar instruktionerna och föreskrifterna.

- 5) I propositionsutkastets motivering (s. 34–35) nämns att stiftelsen är ett (vetenskaps- och konst)samfund och att stiftelsen bildar ett (vetenskaps) samfund. I 3 § i den gamla universitetslagen nämns de som ”hör till universiteten” medan i lagförslagets 4 § används uttrycket ”till universitetssamfundet hör”. Eftersom stiftelse och samfund är två olika begrepp är detta åtminstone i fråga om stiftelseuniversiteten ägnat att skapa onödig förvirring.

Personalens anställningsförhållanden, offentliga uppdrag och tjänsteansvar

Enligt propositionsutkastet skulle förändringen i universitetens status som juridiska personer innebära att samtliga universitets anställdas tjänsteförhållanden skulle ombildas till arbetsavtalsförhållanden. Detta skulle innebära att statens tjänstemannakår minskar med ca 24 000 tjänstemän (s. 11).

Enligt propositionsutkastet (s. 33) skulle universitetens nya status som juridiska personer (offentlighetsrättsliga inrättningar) också i fortsättningen innebära att de sköter ett offentligt uppdrag (här kan tilläggas att detsamma gäller stiftelseuniversitet). Universiteten skulle fortfarande vara statliga universitet, visserligen endast genom betydelsen av sitt uppdrag på så sätt att staten ansvarar för att upprätthålla universiteten på grund av sitt utbildnings- och vetenskapspolitiska offentliga uppdrag.

Propositionsutkastet går inte närmare in på frågan om i vilken mån universitetens verksamhet innebär skötsel av ett offentligt uppdrag och därmed utövning av offentlig makt. Denna fråga har betydelse för bedömningen av om strafflagens 40 kap. om tjänstebrott ska tillämpas på den del av universitetens personal som är anställd i arbetsavtalsförhållanden. Även om gärningsmannen

enligt strafflagens 40 kap 1 - 10 § är en tjänsteman framgår det av kapitlets 12 § att kapitlets bestämmelser om tjänstemän även ska tillämpas på personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och på personer som utövar offentlig makt. I kapitlets 11 § 5 a och b -punkterna definieras vad som i strafflagen avses med en person som utövar offentlig makt. Med en sådan person avses

a) den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter, samt

b) den som enligt lag eller förordning eller ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet ska delta i beredningen av sådana beslut som avses i a-punkten genom att göra framställning eller förslag till beslut, utarbeta utredningar eller planer, ta prover eller utföra inspektioner eller på något annat motsvarande sätt.

I propositionsutkastet ingår inte någon sådan bedömning av personalens straffrättsliga ställning. Om det efter närmare övervägande anses att i universitetets uppdrag åtminstone till någon del hör uppgifter som är förenade med straffrättsligt ansvar borde detta konstateras i propositionen och en bestämmelse om saken tas in i lagförslaget.

Några kommentarer till lagförslaget och motiveringarna

Lagförslagets 15 § gäller styrelsens sammansättning. I den föreslagna paragrafen räknas upp tre grupper i universitetssamfundet medan endast två grupper nämns i detaljmotiveringen. I lagförslagets 4 § räknas upp tre grupper som hör till universitetssamfundet.

Enligt lagförslagets 16 § 1 mom. bestämmer universitetskollegiet mandattiden för universite-

tets styrelse. Tanken torde vara den att universitetskollegiet bestämmer mandattiden för en viss tid, inte tills vidare.

I lagförslagets 16 § 3 mom. föreskrivs om grunderna för entledigande av styrelsemedlemmar. En styrelsemedlem kan entledigas om det finns något särskilt vägande skäl. Denna grund för entledigande är enligt detaljmotiveringen begränsad. En styrelsemedlem kan inte entledigas enbart på den grunden att han eller hon inte längre på grund av sina åsikter eller ett styrelsebeslut åtnjuter de intressenters förtroende som utsett honom eller henne. Detta understryker styrelsemedlemmarnas oavhängighet och över huvud taget styrelsens ställning. Man kan å andra sidan fråga sig om en styrelsemedlem som inte längre åtnjuter förtroende har någon möjlighet att i sin uppgift verka för universitetets bästa. Uppfattningen att en styrelsemedlem kan kvarstå i sin uppgift också efter att han eller hon inte längre åtnjuter den intressegrupps förtroende som utsett honom eller henne borde motiveras mera utförligt.

Enligt lagförslagets 23 § 2 mom. ska fullmäktige fastställa universitetets bokslut och verksamhetsberättelse samt besluta om beviljande av ansvarsfrihet för styrelsemedlemmar och rektor. Fullmäktige är ett nytt organ som utövar betydande makt. Detaljmotiveringen som endast upprepar bestämmelsens text ger inte någon tilläggsinformation, med beaktande av att fullmäktige inte heller i den allmänna motiveringen ägnas någon större uppmärksamhet. Det hade varit skäl att nämna t.ex. fullmäktiges rättsliga ställning och ansvar.

I lagförslagets 24 § 4 mom. (gäller även stiftelseuniversitet) föreskrivs om examensnämnder och motsvarande andra organ. I momentet föreskrivs om minimi- och maximiantal medlemmar som företräder de grupper inom universitetssamfundet som hör till examensnämndens sammansättning. I bestämmelsen nämns inte att till organet eventuellt kan höra också andra än repre-

sentanter för de nämnda grupperna. Av motiveringen till paragrafen framgår inte tydligt om detta är avsikten eller inte.

Lagförslaget 26 § 2 mom. motsvarar 20 § i den nuvarande universitetslagen. Helsingfors universitets kansler har veterligen sällan utnyttjat rätten att delta i statsrådets sammanträde då detta behandlar ärenden som gäller Helsingfors universitet. Utgångspunkten för tillämpningen av bestämmelsen kan anses vara att det ärende som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde direkt ska gälla Helsingfors universitet. Justitiekanslern ansåg för några år sedan i ett fall där det var fråga om avläggande av odontologisk grundexamen vid ett annat universitet, att kanslern enligt bestämmelsen inte kunde delta i behandlingen av ärendet vid statsrådets allmänna sammanträde trots att ärendet indirekt gällde Helsingfors universitet och dess tandläkarutbildning.

Motiveringarna kunde eventuellt kompletteras med ett omnämnande om att kanslern har rätt att delta i statsrådets allmänna sammanträde endast när detta behandlar ärenden som direkt berör Helsingfors universitet. Propositionsutkastets motivering är dessutom i viss mån vilseledande såtillvida att kanslern kan företräda endast Helsingfors universitet, inte hela universitetsväsendet.

Slutsats

I propositionsutkastet ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen och om lagstiftningsordningen. Där framförs åsikten att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom universiteten föreslås få status som självständiga juridiska personer och konsekvenserna av detta inte tidigare har behandlats med avseende på grundlagens 123 § 1 mom. och eftersom i propositionen ingår också andra bestämmelser som från grundlagens synpunkt lämnar utrymme för tolkning, är det enligt proposi-

tionsutkastet skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftningsordningen.

Justitiekanslern förenade sig om denna uppfattning och ansåg att det är skäl att i regeringens proposition med förslag till ny universitetslagstiftning ta in ett yttrande om att det är skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftningsordningen.

Avgöranden

UNDERVISINGSFÖRVALTNINGEN

Ett universitets tolkning av offentlighetslagen

Referat av laboratoriearbeten som granskats av ett universitets assistenter returnerades till dem som gjort övningsarbetena via ett postfack i institutionens korridor för korrigering. Handlingarna ansågs inte vara sekretessbelagda enligt offentlighetslagen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern meddelade för framtiden universitetet sin uppfattning att övningsarbetena med beaktande av syftet med offentlighetslagens 24 § 1 mom. 30 punkten skulle behandlas som provprestationer enligt lagrummet och sålunda som sekretessbelagda handlingar. Returneringen av referaten på ett sådant sätt att de kunde ses också av utomstående stred mot offentlighetslagens 22 § (OKV/433/1/2006).

En bristfällig utredning

Enligt ett klagomål var det vid ett universitet praxis att inte ge sökande beslut och besväransvisning i ärenden som gällde tillgodoräkande av studier.

I universitetets utredning hänvisades till denna del endast till universitetets anvisningar och nämndes att ansökan om tillgodoräknande av studier ska göras på universitetets gemensamma blankett som också fungerar som beslutsblankett.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern behandlade i sitt avgörande de bedömningsregler för ansökningar om tillgodoräknande av studier och de anvisningar om överklagande av beslut som fanns på universitetets hemsidor samt bestämmelserna om delgivning av (universitets) beslut och om rättelseyrkande/besväransvisning/besvärsförbud. Det förblev oklart om dessa anvisningar och bestämmelser sedan år 2002 hade iakttagits i fråga om universitetets beslut om tillgodoräknande av studier. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav emellertid för framtiden universitetet sin uppfattning att detta i sin utredning hade förbigått alla de ovan nämnda väsentliga omständigheterna (OKV/433/1/2006).

Tjänstemän förutsätts hantera handlingar omsorgsfullt

Enligt ett klagomål hade förvaltningschefen för en universitetsfakultet till en studerande för kopiering överlämnat handlingar som innehöll (andra) studerandes provsvar och av vilka framgick

examinandernas namn och personbeteckningar. Enligt universitetets utredning hade studeranden fått kopiera endast ett sådant tentamenspapper som bifogats examensnämndens lista och varav framgick också hela en annan studerandes socialskyddssignum. Detta berodde på ett mänskligt misstag.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för framtiden universitetet sin uppfattning att tjänstemän förutsätts hantera handlingar så omsorgsfullt att handlingar som enligt offentlighetslagen är sekretessbelagda inte ens på grund av mänskliga misstag överläts till utomstående (OKV/433/1/2006).

Inspektion inom ansvarsområdet

Finlands Akademi

Justitiekanslern besökte 10.3.2008 Finlands Akademi. Under besöket presenterades Finlands Akademis verksamhet och diskuterades bl.a. jävsfrågor i samband med Akademiens vetenskapliga kommissioners beslutsfattande (OKV/13/51/2008).

JORD- OCH SKOGSBRUKS- MINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde hör jordbruk och trädgårdsodling, utveckling av landsbygden, skogsbruk, veterinärvård, livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel samt fiskerihushållning. Dessutom sköter ministeriet ärenden som gäller vilt- och renhushållning, vattenförsörjning och lantmäteri.

Av de klagomål inom jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde som avgjordes år 2008 gällde merparten ministeriets, lantmäteribyråernas och Forststyrelsens förfarande. De avgjorda klagomålen gällde huvudsakligen myndigheters och tjänstemäns förfarande i sådana ärenden av synnerligen varierande slag som berörde klagandena själva. Utöver de ärenden som gällde enskilda klagande avgjordes några klagomål som också gällde t.ex. ministeriets förfarande vid beredningen av förordningsförslag. De avgöranden som föranledde åtgärder gällde bl.a. utlämnande av handlingar i enlighet med lagen om offentlig i myndigheternas verksamhet.

Justitiekanslern gav under år 2008 tre utlåtanden på begäran av jord- och skogsbruksministeriet.

Utlåtanden och framställningar

Möjligheten att reglera omstruktureringsstödet till sockerindustrin enligt den s.k. avståndsprincipen

Jord- och skogsbruksministeriet har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om möjligheten att reg-

lera omstruktureringsstödet till sockerindustrin enligt den s.k. avståndsprincipen. Avsikten är att göra en sådan ändring i statsrådets förordning om omstruktureringsstöd till sockerindustrin under regleringsåret 2008/2009 (1124/2007) att stödet i första hand ska betalas till de sockerbetsodlare som är bosatta på det längsta avståndet från Sucros Ab:s fabrik i Säkylä.

Ministeriet har konstaterat att tillämpningen av avståndsprincipen innebär att de odlare som avstår från produktion nära fabriken skulle bli utan stöd. Genom att stödet riktas till de odlare som bor längst borta från fabriken uppmuntras fortsatt sockerbetsodling nära fabriken, vilket ger lägre transportkostnader. Vissa odlare har ansett att förfarandet att bestämma stödets storlek på basis av avståndet strider mot jämlikhetsprincipen.

Ärendets bakgrund

Bakgrunden till begäran om utlåtande är den omstrukturering av sockerindustrin inom europeiska unionen som gjordes i slutet av 2005. Omstruktureringen innebär att minimipriset på sockerbetor sänks stegvis. Dessutom grundades en temporär omstruktureringsfond som delar ut stöd till företag som avstår från sockerproduktion, till sockerbetsodlare och till maskinentreprenörer. Utbetalningen av stödet är baserad på artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av

den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt artikel 3.6 i förordningen ska medlemsstaterna bevilja stödet på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, med beaktande av förluster-na på grund av omstruktureringen.

Sucros Ab strävar efter att koncentrera sockerproduktionen till närheten av företagets fabrik i Säkylä eftersom det med tanke på företagets verksamhet är viktigt att transportkostnaderna blir så låga som möjligt. Sucros Ab och producentorganisationerna ingick 15.11.2007 ett avtal om att Sucros Ab för marknadsföringsåret 2008/2009 avstår från sin produktionskvot så att den del av kvoten som faller bort i första hand inriktas på de sockerbetsodlare vilkas transportavstånd till Sucros Ab:s fabrik i Säkylä är allra störst. Både Sucros Ab och producentorganisationerna anser att den avtalade fördelningsgrunden som är baserad på den s.k. avståndsprincipen är det bästa förslaget. Syftet med avtalet är att möjliggöra fortsatt sockerproduktion i Finland.

Bedömning av ärendet

Grundlagens 6 § innehåller den allmänna jämlikhetsbestämmelsen. Enligt den är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person.

Grundlagsutskottet har i ett utlåtande (GrUU 46/2006 rd) konstaterat att jämlikhetsbestämmelsen också gäller lagstiftaren. Å andra sidan är det karakteristiskt för lagstiftningen att den på grund av ett acceptabelt allmänt intresse särbehandlar människor bl.a. för att främja verklig jämlikhet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och praxis har det å andra sidan ansetts att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (RP 309/1993 rd, GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd och GrUU

38/2006 rd). Utskottet har inte accepterat enbart ett geografiskt kriterium som acceptabel differentieringsgrund när det gäller grundlagens 6 § 2 mom. (GrUU 59/2001 rd). Det väsentliga är om en differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, GrUU 14/2006 rd och GrUU 25/2006 rd).

Enligt ministeriets åsikt kan det med beaktande av grundlagens 6 § anses vara godtagbart att stödet bestäms enligt avståndsprincipen eftersom de producentorganisationer som företräder odlarna har godkänt denna grund för bestämmande av stödet och anser den vara tillräckligt jämlik och opartisk från odlarnas synpunkt. Ministeriet motiverar förfarandet också med att man genom tillämpning av avståndsprincipen kan garantera fortsatt sockerproduktion i Finland, eftersom man på detta sätt kan styra produktionen så att den sker i närheten av fabriken och därmed förbättra produktionens lönsamhet genom lägre transportkostnader.

Ävsikten med ministeriets förslag är att styra sockerbetsodlarna så att produktionen centraliseras regionalt. Tillämpningen av avståndsprincipen resulterar emellertid i en situation där en del av odlarna på basis av sin boningsort blir helt utan stöd för att de avstår från produktion. Det är fråga om en jordbrukspolitisk grund och dess godtagbarhet i förhållande till grundlagens jämlikhetsbestämmelse.

Även om den föreslagna fördelningsgrunden enligt en jordbruks- och näringspolitisk bedömning eventuellt kan försvaras på ekonomiska grunder, innebär det förordningsförslag som bifogats ministeriets begäran om utlåtande en sådan normering av fördelningsgrunderna för ersättningsarna som har konsekvenser för sökandenas rättigheter och ersättningsbelopp. En bedömning av förordningsutkastets 4 a § 1 mom. i skenet av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § innebär, med beaktande av de i rådets förordning

framställda kraven på objektiva och icke-diskriminerande kriterier, att bestämmelsen i rättsligt hänseende inte kan godkännas i den föreslagna formen (OKV/6/20/2008).

Utlåtande om ett utkast till förordning om omstruktureringsstöd till sockerindustrin

Jord- och skogsbruksministeriet bad justitiekanslern ge utlåtande om ett utkast till förordning om omstruktureringsstöd till sockerindustrin. Avsikten var att ändra statsrådets förordning om omstruktureringsstöd till sockerindustrin under regleringsåret 2008/2009 (1124/2007) så att stödets grunddel ska betalas till alla jordbrukare som under referensperioden har grundleveransrättighet för socker. Dessutom ska tilläggsdel betalas till jordbrukare som avstått från sin grundleveransrättighet. Förhöjd tilläggsdel ska enligt förslaget betalas till de jordbrukare som har det största transportavståndet till Sucros Ab:s fabrik.

Enligt ministeriet kan sättet för bestämmande av stödet i fråga om grunddelen anses vara förenligt med jämlikhetsprincipen, eftersom stödet betalas till alla sockerbetsodlare. Beloppet av den förhöjda tilläggsdelen är enligt förslaget emellertid beroende av jordbrukarens boningsort. Den förhöjda tilläggsdelens storlek bestäms på basis av transportavståndet mellan odlaren och fabriken på så sätt att tilläggsdelen betalas förhöjd till de odlare som har det längsta avståndet till Sucros Ab:s fabrik i Säkylä.

Som tilläggsutredning anförde ministeriet att syftet med rådets förordning (EG) nr 320/2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitik, med beaktande av det krav på objektiva och icke-diskriminerande kriterier för utdelning av stöd som nämns i förordningens artikel 3.6 tor-

de kunna tolkas så att det möjliggör också kriterier som delvis avviker från jämlika utdelningskriterier, likväl förutsatt att dessa stöder minskningen av sockerproduktionen inom europeiska unionen. På basis av denna tolkning kan det anses möjligt att en del av omstruktureringsstödet delas ut till odlarna på basis av den s.k. avståndsprincipen, förutsatt att det i rådets förordning uppställda målet att minska sockerproduktionen samtidigt uppfylls och alla odlare som berörs av produktionsminskningen ändå får en del av omstruktureringsstödet.

Ärendets bakgrund

Avsikten med ministeriets förslag är att regionalt styra sockerbetsodlarna och centraliseringen av produktionen. Detta måste ses mot bakgrund av omstruktureringen av sockerindustrin inom europeiska unionen i slutet av år 2005.

I fråga om ärendets bakgrund och författningsutkastet i förhållande till jämlikhetsprincipen, som framgår av grundlagens 6 §, hänvisade justitiekanslern utlåtande 8.2.2008 (dnr 6/20/08). Då gällde ministeriets begäran om utlåtande en situation där tillämpning av den föreslagna avståndsprincipen skulle ha lett till den situationen att en del av odlarna på grundval av sin boningsort skulle ha blivit helt utan ersättning för att de avstod från sin produktionskvot för socker. När 4 a § 1 mom. i förordningsutkastet bedömdes i skenet av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § och det krav på objektiva och icke-diskriminerande kriterier beaktades som framfördes i rådets förordning, kunde bestämmelsen i den föreslagna formen inte godkännas från rättslig synpunkt.

De föreslagna kriterierna för stödet

Enligt förslaget skulle statsrådets förordning om omstruktureringsstöd till sockerindustrin under regleringsåret 2008/2009 (1124/2007) ändras så

att i förordningen föreskrivs att stödets grunddel ska betalas till alla jordbrukare som under referensperioden har grundleveransrättighet för socker. Ca 1900 jordbrukare skulle få grunddelen. Dessutom skulle en tilläggsdel betalas till jordbrukare som helt avstått från sin grundleveransrättighet. Ca 800 jordbrukare skulle få tilläggsdelen.

Förhöjd tilläggsdel skulle betalas till de jordbrukare vilkas transportavstånd till Sucros Ab:s fabrik i Säkylä är störst. Transportavståndet skulle baseras på den sträcka som marknadsföringsåret 2007/2008 utgjorde grund för företagets stöd till jordbrukaren för utveckling av odlingsstrukturen 2008/2011. Sucros Ab betalar under övergångsperioden 2008 - 2011 separat stöd i syfte att sockerbetsodlingen ska flyttas närmare fabriken i Säkylä. Stöd betalas till de jordbrukare vilkas transportsträcka till fabriken är 160 km eller kortare. På denna grund ska omstruktureringstödet tilläggsdel betalas förhöjd till alla de jordbrukare vilkas avstånd till fabriken i Säkylä är över 160 kilometer. Ca 400 jordbrukare skulle få förhöjd tilläggsdel.

I sin tilläggsutredning preciserar ministeriet att stödets tilläggsdel skulle betalas till 813 jordbrukare som nu avstått från sin produktionskvot. Tilläggsdelen utgör 30 % av stödets totalbelopp. Dessutom ska enligt förslaget betalas förhöjd tilläggsdel till de jordbrukare vilkas avstånd till fabriken i Säkylä är över 160 km. Den förhöjda tilläggsdelens andel av hela struktureringsstödet skulle utgöra 20 % och det skulle tilldelas 400 jordbrukare. I enlighet med avståndsprincipen skulle sålunda enligt ministeriet delas ut endast en relativt liten andel av hela stödbeloppet (ca 0,462 miljoner euro av 2,314 miljoner euro).

Bedömning av ärendet

Ministeriets förordningsutkast innebär att en del av de jordbrukare som får rätt till omstruktureringstöd för sockerproduktion får rätt till förhöjd

tilläggsdel på basis av sin boningsort. Det är fråga om ett jordbruks- och näringspolitiskt kriterium och dess godtagbarhet i förhållande till jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §.

Det kan allmänt konstateras att jämlikhetsbestämmelsen inte förutsätter att alla medborgare under alla förhållanden ska behandlas på samma sätt, om inte de relevanta omständigheterna är desamma. Grundlagsutskottet har betonat att man utifrån jämlikhetsprincipen inte kan härleda strikta gränser för lagstiftarens prövning när det är fråga om regleringar som krävs för att utveckla samhället i en viss riktning (RP 309/1993 rd, GrUU 59/2002 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). Särbehandlingen ska emellertid stå i proportion till målsättningarna för regleringen. Det är av en central betydelse om särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart i förhållande till grundrättighetssystemet (RP 309/1993 rd, GrUU 14/2006 rd, GrUU 25/2006 rd).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 65/2002 rd konstaterat att bestämmelserna om jämlikhet i grundlagens 6 § i princip förutsätter likabehandling bl.a. oavsett bostadsort. Grundlagsutskottet har emellertid i samband med lagstiftning om diverse frågor ansett att försökslagstiftning som leder till en viss grad av ojämlikhet i sig är godtagbar ur jämlikhetssynvinkel. Utskottet har i dessa sammanhang understrukit att jämlikhetsprincipen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning, när syftet är att få till stånd bestämmelser som krävs av samhällsutvecklingen, och att försöket åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (GrUU 11/2002 rd, s. 2-3 och de däri nämnda utlåtandena).

I verket Perusoikeudet (Pekka Hallberg/Heikki Karapuu/Martin Scheinin/Kaarlo Tuori/Veli-Pekka Viljanen, 199, s. 237) konstateras att den traditionella synen på omfattningen av lagstifta-

rens prövningsrätt kan anses vara representerad i utlåtandet (GrUU 38/1998 rd) om revidering av byggnadslagstiftningen. I det utlåtandet konstaterade grundlagsutskottet att grundlagens jämlikhetsnormer ”inte i sig utgör något hinder för regionala specialåtgärder, om de har sådana objektiva grunder som kan godtas med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter och om de dessutom står i korrekt relation till de eftertraktade förmånerna, som också de måste vara godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Regionala åtgärder får inte innebära att de berörda belastas oskäligt eller att de gynnas orimligt i förhållande till andra”.

Ministeriet motiverade förslaget att förhöjd tilläggsdel skulle betalas enligt avståndsprincipen med att det genom gradering av stödet skulle vara möjligt att garantera fortsatt sockerproduktion i Finland samt att styra produktionen så att den sker i närheten av fabriken, vilket förbättrar produktionens lönsamhet genom att transportkostnaderna blir lägre. Av ministeriets begäran om utlåtande får man dessutom den uppfattningen att europeiska unionens åtgärder för att minska den nationella sockerproduktionen och förbättra konkurrensförutsättningarna inte kan vidtas på ett från odlarnas synpunkt jämnt sätt. Avståndsprincipen kan enligt ministeriet motiveras med att stödbeloppet också när det gäller flera andra EU-stöd har graderats områdesvis.

I sin gemenskapsrättsliga bedömning ansåg ministeriet att det primära syftet med rådets förordning är att förbättra sockerproduktionens struktur så att produktionen minskar på EU-nivå. Genom omstruktureringen eftersträvas lägre produktionskostnader och konkurrenskraftigare sockerproduktion. Enligt ministeriet ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att fatta nationella beslut om stödkriterierna.

Avsikten med den föreslagna regleringen är sålunda att förhindra att fortsatt sockerproduktion

äventyras i Finland. Ministeriet underströk också att det från nationell synpunkt är ytterst viktigt att bevara försörjningssäkerheten när det gäller sockerproduktion. Förordningsutkastet motiveras framförallt med att det behövs en näringspolitisk reglering som förhindrar att sockerproduktionen helt upphör i Finland. Med avvikelse från ministeriets ursprungliga förslag skulle den nu föreslagna förhöjda tilläggsdelens andel av hela strukturstödets belopp utgöra 20 %, vilket innebär att man i enlighet med avståndsprincipen skulle dela ut ca 0,462 miljoner euro av hela stödets belopp på 2,314 miljoner euro. Bedömt som en helhet skulle beloppet inte bli oproportionerligt stort.

Även om förordningsförslaget under dessa förhållanden kan anses vara motiverat enligt ekonomiska kriterier och med beaktande av att det inte är fråga om en subjektiv rättighet eller om att oskäligt mycket gynna en viss grupp regionalt, kan ministeriets val av författningsnivå i vissa avseenden kritiseras på rättsliga grunder.

Enligt grundlagens 74 § har riksdagens grundlagsutskott tolkningsmonopol när det gäller att bedöma om bestämmelser är förenliga med grundlagen. Enligt grundlagens beredningshandlingar (RP 1/1998 rd) är det med tanke på grundlagskontrollens effektivitet på sin plats att utskottet ombeds ge ett utlåtande alltid när det med fog kan anses råda oklarhet om huruvida ett lagförslag är förenligt med grundlagen.

Det är tolkningsbart om förslaget kan godkännas med beaktande av grundlagens jämlikhetsbestämmelse. Det torde inte finnas något ställningstagande av grundlagsutskottet som är direkt tillämpligt i detta sammanhang, även om utskottet i vissa fall har ansett att geografisk särbehandling är möjlig. Dessa ställningstaganden har emellertid inte gällt frågan om säkerställande av en viss produktionsinriktning och dess förhållande till det geografiska läget. Frågan om bemyndigandet och de begränsningar som det innebär

har också ett väsentligt samband med helhetsbedömningen av ärendet.

Bemyndigande

Den föreslagna regleringen väcker frågan om bemyndigande att utfärda förordningar i enlighet med grundlagens 80 § 1 mom. Enligt grundlagens förarbeten kan den som utfärdar förordning genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om smärre detaljer i anslutning till individens rättigheter och skyldigheter. Den bemyndigande lagen borde i så fall uppfylla kraven på exakthet och noggrann avgränsning (RP 1/1998 rd, s. 131 - 132). Tolkningen av bemyndiganden och de bestämmelser som utfärdas med stöd av dem begränsas direkt av grundlagens nämnda 80 § 1 mom. (GrUU 43/2006 rd, 37/2005 rd och 29/2004 rd).

Statsrådet kan enligt grundlagens 80 § 1 mom. utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Genom förordning kan således inte utfärdas allmänna rättsliga normer om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och inte heller om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

I sin begäran om utlåtande hade ministeriet inte tagit upp frågan om bemyndigande, men enligt den per e-post förda korrespondensen i samband med den föregående begäran om utlåtande var avsikten att en förordning skulle utfärdas med stöd av 13 § 1 mom. i lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar (1336/1992). Situationen torde inte ha förändrats till denna del.

Enligt 13 § 1 mom. i den nämnda lagen meddelar statsrådet närmare föreskrifter om grunder-

na för fördelningen av det statliga stödet, om inte annat särskilt stadgas i någon annan lag eller i en med stöd av den utfärdad förordning. Också jord- och skogsbruksministeriet kan meddela föreskrifter om de detaljerade grunderna för fördelningen av statligt stöd. Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral kan emellertid meddela föreskrifter om utbetalningar.

Den föreslagna bemyndigande bestämmelsen har ingått i den ursprungliga lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar (1336/1992) innan den gällande grundlagen trädde i kraft samt innan Finland anslöts till europeiska unionen.

Det stämmer att europeiska unionens författningar framförallt på de områden som omfattas av unionens uteslutande behörighet, dvs. också gällande gemenskapens jordbrukspolitik, i allmänhet förutsätter nationell lagstiftning om genomförandet. Även om europeiska unionens författningar utgör en helhet som i sig kan anses begränsa det nationella genomförandet och eventuella bemyndiganden på nationell nivå, har grundlagsutskottet bl.a. i sitt utlåtande (GrUU 47/2006 rd) om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om landsbygdsverkets befogenheter (RP 218/2006 rd) ansett att en förutsättning för att jord- och skogsbruksministeriet ska ha rätt att utfärda närmare bestämmelser om kvoter, stöd, bidrag och ersättningar är att principerna för utbetalningen är tillräcklig exakt reglerade i EG-lagstiftningen (GrUU 46/2006 rd, GrUU 25/2005 rd, GrUU 47/2001 rd och GrUU 39/2001 rd).

I det aktuella fallet ger förordningen enligt ministeriets åsikt medlemsstaterna möjlighet att nationellt besluta om fördelningsgrunderna för stödet. Den omständigheten att genomförandet förutsätter gemenskapslagstiftning gör det emellertid inte möjligt att reglera genomförandet på förordningsnivå om ärendet enligt grundlagen måste regleras genom lag.

Slutsats

På de grunder som nämns ovan konstaterade justitiekanslern att frågan om den föreslagna regleringens grundlagsenlighet är i högsta grad tolkningsbar. Vid bedömningen av frågan om det föreslagna kriteriet för geografisk särbehandling är godtagbart måste man mot varandra väga olika synpunkter och värderingar, å ena sidan enhetligheten av eurostödet som betalas till odlare som avstår från sin produktionskvot å andra sidan tryggheten av fortsatt sockerproduktion. Frågan är av en sådan karaktär att justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare inte kategoriskt kan uttala sig om huruvida regleringen är omöjlig från rättslig synpunkt. Det är i sista hand inte möjligt att inom ramen för laglighetskontrollen bedöma ett arrangemang som genomförs på författningsnivå på en "godtagbar grund" och som från jämlikhets-synpunkt lämnar utrymme för tolkning. Däremot gjorde justitiekanslern som sitt rättsliga utlåtande göra den bedömningen att det, eftersom det är fråga om tillämpning av grundlagens jämlikhetsbestämmelse i ett principiellt lagtolkningsfall, snarare vore motiverat att låta riksdagen och vid behov dess grundlagsutskott avgöra ärendet än att utfärda en förordning om saken.

Grunderna för ersättande av översvämningsskador

Jord- och skogsbruksministeriet har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om möjligheten att beskriva om de bedömningsgrunder som avses i 4 § 2 mom. i lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (284/1983), antingen genom jord- och skogsbruksministeriets förordning efter behandling i statsrådets finansutskott eller eventuellt efter att ärendet i enlighet med 14 § i lagen om statsrådet (175/2003) har tagits upp till behandling i statsrådets allmänna sammanträde.

Ministeriet konstaterar att lagen om ersättande av översvämningsskador stiftades innan den nya grundlagen trädde i kraft och sålunda är bristfällig i fråga om de bemyndigande bestämmelserna. Med anledning av att en totalrevidering av lagen bereds har endast nödvändiga ändringar gjorts i lagen och intresset för en uppdatering av de bemyndigande bestämmelserna har varit litet.

Till ministeriets begäran om utlåtande har bifogats ett utkast till 4 § 2 mom. i lagen om ersättande av översvämningsskador. Enligt detta ska den i 1 mom. angivna landsbygdsnäringsmyndigheten utföra den värdering av skadorna som krävs för handläggning av ansöknings. Vid utredningen av en översvämningsskadas exceptionella karaktär och värderingen av skadorna har kommunens landsbygdsnäringsmyndighet rätt att efter behov få sakkunnighjälp av den regionala miljöcentralen och skogsnämnden samt av byggnadsnämnden och övriga kommunala myndigheter. Jord- och skogsbruksministeriet meddelar vid behov närmare föreskrifter om grunderna för värderingen av översvämningsskador.

Bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning ska bedömas i enlighet med grundlagens 80 § 1 mom. som gäller delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt bestämmelsen kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis innebär grundlagens 80 § 1 mom. en direkt begränsning när det gäller tolkningen av bemyndigande bestämmelser och likaså när det gäller innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigande. Genom förordning kan således inte utfärdas allmänna rättsregler om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller i frågor som i övrigt hör till området för lag.

De centrala riktlinjerna och gränsdragningarna i lagstiftningskomplex måste regleras genom lag medan tekniska och kompletterande bestämmelser kan utfärdas genom förordning. Mindre betydande detaljer och tekniska frågor som förutsätter särskild sakkunskap, procedurfrågor och myndigheters interna angelägenheter samt situationer som de facto ger utfärdaren ytterst liten egen prövningsrätt anses vara möjliga att reglera på förordningsnivå. Det anses också ha betydelse hur ofta det kan bli aktuellt att ändra bestämmelserna.

Bemyndigandet i 4 § 2 mom. i lagen om översvämningsskador gör det möjligt att utfärda närmare bestämmelser om grunderna för bedömning av översvämningsskador. Med beaktande av tidpunkten då bemyndigandet kom till är det skäl att tolka det snävt. De bestämmelser som utfärdas genom förordning ska inskränkas till grunderna för värdering av översvämningsskador och bemyndigandet kan sålunda inte utsträckas till bestämmelser om ersättningsgrunderna.

Avsikten med det förordningsförslag som bifogats ministeriets begäran om utlåtande torde vara att förenhetliga förfarandet för ersättande av översvämningsskador och att sålunda förbättra deras ställning som ansöker om ersättningar. Enligt justitiekanslerns åsikt är detta en positiv målsättning med tanke på jämlikheten och förutsägbarheten. De enskilda bestämmelserna i ministeriets förordningsförslag gäller emellertid både grunderna för ersättande av översvämningsskador och grunderna för värdering av översvämningsskador. I fråga om ersättningsgrunderna utgör bestämmelserna normer som har betydelse för sökandenas rättigheter och för ersättningsbeloppen. Det förefaller sålunda som om förordningen i den föreslagna formen innehållsmässigt går längre än det i lagen om översvämningsskador ingående bemyndigandet att utfärda förordning (OKV/43/20/2007).

Avgöranden

MINISTERIET

Grundlags- och straffrättsaspekter på kriminaliseringen av hindrande av skogsavverkning

Finlands Naturskyddsförbund rf (nedan Förbundet) anför i sin 20.6.2006 daterade skrivelse till justitiekanslern att kriminaliseringen av hindrande av skogsavverkning genom den till skogslagen (1093/1996) fogade 18 a § (552/2004) som trädde i kraft 1.7.2004 i många avseenden är problematisk från grundlagens och straffrättens synpunkt. Lagrummet lyder:

”Den som i syfte att störa skogsavverkning som utförs i enlighet med denna lag, under pågående avverkning obehörigen vistas i omedelbar närhet av avverkningen och därmed hindrar avverkningen skall, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag, för hindrande av skogsavverkning dömas till böter.”

Förbundet ber justitiekanslern bedöma om bestämmelsen är förenlig med bl.a. de grundläggande rättigheterna och övrig lagstiftning som har samband med kriminaliseringen samt vid behov lägga fram förslag till omprövning av regleringen. Vidare ombes justitiekanslern utreda om jord- och skogsbruksministeriet (nedan ministeriet) och dess tjänstemän handlat i enlighet med god förvaltnings- och lagberedningssed dels när de i samband med ändringen av skogslagen (RP 73/2003 rd) beredde straffbestämmelsen om störande av skogsarbete och dels i samband med att lagförslaget i den nedan nämnda lagmotionen behandlades i riksdagen.

Utredning

Jord- och skogsbruksministeriet har med anledning av skrivelsen gett en utredning som Förbun-

det bemött. Samtidigt har Förbundet kompletterat och preciserat sitt klagomål så att det gäller ministeriets och dess tjänstemäns verksamhet vid beredningen och utskottsbehandlingen av bestämmelsen om störande/hindrande av skogsavverkning. Ministeriet har gett en tilläggsutredning med anledning av bemötandet.

Dessutom har justitiekanslersämbetet haft tillgång till vissa handlingar i anslutning till de lagstiftningsprojekt som refereras nedan.

Lagstiftningsåtgärder

Regeringens proposition 73/2003 rd och lagmotionen 154/2003 rd

Under beredningen av jord- och skogsbruksministeriets utkast till lag om en sådan ändring av skogslagen att till den fogades ett förslag som innebar att störande av skogsarbete kriminaliserades. Enligt utkastet till bestämmelsen (lagens 18 § 3 mom.) gjorde sig den skyldig till störande av skogsarbete som obehörigen avsiktligt vistas inom en skogsmaskins farozon och inte omedelbart lyder en skogsarbeters uppmaning att avlägsna sig. Vissa av de utlåtanden som gavs om utkastet skiljde sig kraftigt från varandra. Enligt många utlåtanden var det skäl att ytterligare överväga alternativet att ta in en bestämmelse i skogslagen. Ett alternativ skulle ha varit att behandla ärendet i samband med totalrevideringen av strafflagen. På basis av utlåtandena togs straffbestämmelsen inte in i den proposition (RP 73/2003 rd) som avläts till riksdagen.

I samband med att riksdagen behandlade regeringens proposition aktualiserades frågan om att kriminalisera hindrande av skogsavverkning än en gång i samband med en lagmotion (LM 154/2003 rd samt även LM 141/2003 rd). I sitt utlåtande 9/2004 rd om lagmotionen 154/2003 rd uppmärksammade lagutskottet grunderna för stiftande av straffbestämmelsen och konstaterade att det

ska finnas en godtagbar grund för strafflagstiftning. Det måste finnas ett vägande samhälleligt behov som förutsätter ett nytt brottsrekvisit för att man ska nå ett mål som bedöms vara godtagbart. Detta betyder att annan gällande lagstiftning och eventuella alternativa förfaranden med vilka målet kan nås måste beaktas. Kriminaliseringen måste ha en preventiv verkan. Av den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § följer att brottsrekvisit ska vara exakt och noggrant avgränsade.

Lagutskottet konstaterade att syftet med förslaget i lagmotionen är att laglig skogsavverkning ska kunna genomföras utan störningar. Detta är i och för sig utan tvivel en godtagbar grund för kriminalisering. Å andra sidan bör det beaktas att störande av skogsarbete också kan ha samband med yttrandefrihet och rätt att ordna demonstrationer, som också uttryckligen skyddas i grundlagens 12 och 13 §. Lagutskottet konstaterade å andra sidan att störande av skogsarbete redan enligt gällande bestämmelser i stor utsträckning är straffbart. Utskottet var sålunda inte helt övertygat om att det kunde påvisas något vägande samhälleligt behov av en ny kriminalisering. En särskild kriminalisering som hänför sig till en enda näring kan endast vara en tillfällig lösning. Dessutom konstaterade utskottet att det föreslagna brottsrekvisitet för hindrande av skogsarbete kunde kritiseras med beaktande av det allmänna kravet på exakthet.

Jord och skogsbruksutskottet gav ett betänkande med anledning av regeringens proposition (73/2003 rd) och behandlade i det sammanhanget också lagmotionerna (LM 141/2003 rd och LM 154/2003 rd). I sitt betänkande (JsUB 5/2004 rd) föreslog utskottet på de grunder som framgår av lagutskottets utlåtande (LaUU 9/2004 rd) ändringar i bestämmelsens gärningsbeskrivelse och rubrik. Riksdagen godkände skogslagens 18 a § i enlighet med jord- och skogsbruksutskottets förslag (Rsv 52/2004 rd) i den form som nämns ovan.

Avgörande

Justitiekanslerns uppgifter och behörighet

I sitt svar nämner justitiekanslern bestämmelserna om sin behörighet och sina uppgifter, bl.a. 108 § 1 mom. i grundlagen och 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). Enligt den först nämnda bestämmelsen hör det inte till justitiekanslerns uppgifter att övervaka hur riksdagen utövar sin lagstiftande makt enligt grundlagens 3 § 1 mom. Enligt 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern 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 divergerande tolkningar.

De i klagomåls- och utredningshandlingarna framförda påståendena, synpunkterna och motiveringarna behandlades i avgörandet punkt för punkt under följande rubriker.

Jord- och skogsbruksministeriets samt dess tjänstemäns förfarande vid beredningen av bestämmelsen om störande av skogsarbete

I svaret hänvisas till att i speciallagstiftning ingående straffbestämmelser med hot om fängelsestraff i enlighet med den i samband med totalrevideringen av strafflagen tillämpande koncentreringsprincipen ska tas in i strafflagen (LaUB 7/2002 rd) och beredas av justitieministeriet. Straffbestämmelser med hot om bötesstraff kan beredas av respektive ministerium genom att detta inhämtar justitieministeriets utlåtande om saken.

Justitiekanslern konstaterade att jord- och skogsbruksministeriet avstått från att bereda en specialkriminalisering i anslutningen till regeringens proposition 73/2003 rd. I regeringens slutgiltiga proposition ingick ingen kriminalisering. Riksdagen godkände på basis av lagmotionen

154/2003 rd att i skogslagen togs in en straffbestämmelse om förhindrande av skogsavverkning, som syftade till samma slutresultat (RSv 52/2004). I ärendet hade för ministeriets vidkommande inte framkommit omständigheter som föranledde justitiekanslerns ingripande inom ramen för laglighetskontrollen.

Beaktande av kriminaliseringsprinciperna och grunderna för begränsning av grundläggande rättigheter i specialkriminaliseringen av förhindrande av skogsavverkning

I svaret uppmärksammas också det faktum att grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen inte närmare föreskriver om grunderna för kriminalisering. Dessa grunder behandlas i fråga om lagstiftningsprojekt i flera av grundlagsutskottets utlåtanden (t.ex. GrUU 23/1997 rd, s. 2). I utlåtandena uppmärksammas den omständigheten att man för en kriminalisering måste kunna påvisa ett vägande samhälleligt behov och en med avseende på grundrättighetssystemet godtagbar grund. För att en grund ska kunna anses vara godtagbar förutsätts att det görs en avvägning mellan det intresse som ska skyddas och den rättighet som ska begränsas. Kriminaliseringen måste vara nödvändig för att skydda det underliggande rättsliga intresset. En kriminalisering förutsätts påverka mänskligt beteende.

I svaret påpekas dessutom att det faktum att frågan om kriminalisering av förhindrande av skogsavverkning väcktes på basis av en lagmotion i riksdagen understryker betydelsen av utskottets arbete eftersom lagmotionen inte stöddes av motsvarande beredning som regeringens proposition. I det aktuella fallet innehöll utskottets utlåtanden och betänkanden motsvarande information om regleringen som kunde fås ur propositionens motivering av lagförslaget. Denna motivering kunde tillmätas särskild betydelse också av den anledning att den

18 a § i skogslagen som riksdagen godkände skiljde sig från den bestämmelse som föreslagits i lagmotionen. Det som lagutskottet anförde i sitt utlåtande 9/2004 rd samt jord- och skogsbruksutskottet i sitt betänkande 5/2004 rd hade sålunda betydelse för den slutliga utformningen av bestämmelsen. Utlåtandena och betänkandena refereras ovan.

Justitiekanslern konstaterar att riksdagen när den stiftade skogslagens 18 a § ansåg att det dels fanns en godtagbar grund för regleringen, dels också ett vägande samhälleligt behov och att det också fanns andra förutsättningar för kriminaliseringen. Det var sålunda inte nödvändigt att i samband med detta klagomålsärende utreda jord- och skogsbruksministeriets ståndpunkt till specialkriminaliseringen eller till regleringens funktion, eftersom ministeriet i det skedet då förslaget till ändring av skogslagen bereddes hade avstått från motsvarande regleringsförslag. Det var också skäl att beakta den ringa erfarenhet som man dittills fått av regleringen.

Det hörde sålunda i enlighet med vad som anförts ovan inte till justitiekanslerns behörighet att övervaka hur riksdagen utövade sin lagstiftande makt. Det var inte nödvändigt att ta ställning till frågan om hur regleringen lyckats heller med avseende på den initiativrätt som justitiekanslern har i enlighet med 7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Det hade åtminstone inte i detta skede framkommit några rättsliga grunder som skulle förutsätta att justitiekanslern utövar sin initiativrätt för att utveckla bestämmelserna och föreskrifterna i fråga om specialkriminaliseringen. Det hör inte över huvud taget i första hand till justitiekanslerns uppgifter att ta ställning till kriminalpolitiska metoder.

Tillämpningsområdet för specialkriminaliseringen

Enligt justitiekanslerns åsikt har lagstiftaren prövningsrätt när det gäller tillämpningsområdet för

lagar och bestämmelser. Om avsikten varit att skogslagens 18 a § skulle få ett mera omfattande tillämpningsområde än vad som föreskrivs i skogslagens 2 § borde det ha föreskrivits närmare om saken. Eftersom så ej skett är tillämpningsområdet för bestämmelsen om hindrande av skogsavverkning detsamma som för skogslagen i övrigt. En ändring av tillämpningsområdet skulle förutsätta en lagändring som det närmast är jord- och skogsbruksministeriets sak att överväga.

Jord- och skogsbruksministeriets tjänstemäns förfarande vid behandlingen av regeringens proposition 73/2003 rd och lagmotionen 154/2003 rd

I svaret hänvisas först till bestämmelsen om tillämpningsområdet i förvaltningslagens (454/2003) 2 § 2 mom. som trädde i kraft den 1 januari 2004, där det i fråga om riksdagen föreskrivs att förvaltningslagen tillämpas hos riksdagens ämbetsverk. Denna slutsats som härstammar från den juridiska litteraturen innebär att förvaltningslagen inte ska tillämpas på riksdagens och dess utskotts beslutsfattande och beslut (se Niemivuo och Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 107).

Vidare konstateras i svaret att då propositioner och lagmotioner behandlas i riksdagen bestämmes det behöriga utskottet vilka som ska höras i ärendet. Det är i samband med behandlingen av propositioner praxis att utskottet hör den tjänsteman som vid ministeriet har svarat för beredningen av propositionen och, beroende på fallet, också andra tjänstemän, sakkunniga samt intressenter som lagförslaget eventuellt berör i olika avseenden. Utskottet kan utgå från olika kriterier när det bestämmes vilka som ska höras. Detsamma gäller i tillämpliga delar när utskotten behandlar lagmotioner. Avsikten är att utskotten både för utlåtanden och betänkanden inhämtar tillräckligt utförliga och ofta motstridiga åsikter om författningsförslag.

Enligt justitiekanslerns åsikt var det skäl att med dessa utgångspunkter bedöma ministeriets skogsavdelnings biträdande avdelningschefs uppträdande i riksdagens utskott då denne hördes som tjänsteman och som sakkunnig. Av utredningen framgick inte med full tydlighet vilken roll den biträdande avdelningschefen spelat vid beredningen av den ändring som gjordes i skogslagen. Det var utskottets sak att bedöma värdet av den biträdande avdelningschefens yttranden i riksdagen och utskotten fäste då avseende vid i vilken egenskap den biträdande avdelningschefen hade yttrat sig. Enligt utredningen hade den biträdande avdelningschefen uppträtt som företrädare för ministeriet och inte för Forststyrelsen. Vid behandlingen av lagmotionen i riksdagen kunde inte tillämpas den jävsgrund som föreskrivs i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten och är baserad på representation i ett organ (den biträdande avdelningschefen var vid den aktuella tidpunkten vice ordförande för Forststyrelsens direktion).

Av utredningshandlingarna framgick inte heller exakt vilka händelser som på olika håll lett till strävandena att kriminalisera störande/hindrande av skogsavverkning. Syftet med regleringen var att oberoende av ägarna skydda utförandet av avverkningar i alla skogar inom tillämpningsområdet för skogslagen. Den omständigheten att regleringen uppenbarligen är till störst nytta för staten, som den största skogsägaren, hade betydelse för Forststyrelsen men på grund av regleringens allmänna karaktär kunde den inte kritiserats från rättslig synpunkt. Enligt justitiekanslerns åsikt hade i ärendet inte framkommit omständigheter som föranledde misstankar om att vederbörande tjänstemän vid jord- och skogsbruksministeriet handlat i strid med sina tjänsteplikter då de hördes i riksdagens olika utskott.

Påverkningsmöjligheterna enligt skogslagstiftningen och deras förhållande till kriminaliseringen

I svaret konstateras att det med beaktande av grundlagens 108 § om justitiekanslerns uppgift var fråga om hur väl påverkningsmöjligheterna uppfyller det krav som föreskrivs i grundlagens 20 § 2 mom., dvs. att det allmänna ska verka för att alla har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön, med beaktande av grundlagens 22 § som har samma målsättning. I detta sammanhang måste man beakta också grundlagens 2 § 2 mom. där det föreskrivs att det hör till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.

I fråga om utredningen om deltagandesystemen inom skogsbranschen konstaterades det vara kännetecknande för dessa att de sammanhängs med olika typer av program som inte är rättsligt bindande och med organ som saknar egentlig beslutanderätt. I samband med den övriga miljölagstiftningen, t.ex. gällande planläggning och byggnad, miljöskydd och naturskydd, förekommer deltagandesystem som till följd av olika förfaranden för hörande av sakkunniga och inhämtande av utlåtanden i beredningsskedet samt till följd av besvär förfaranden i beslutsskedet ger en större grupp människor möjlighet att på ett mera konkret och från rättslig synpunkt betydande sätt påverka planering, beredning och beslutsfattande som berör livsmiljön.

Enligt justitiekanslerns åsikt känner miljölagstiftningen till olika typer av deltagandesystem, vilket innebär att också påverkningsmöjligheterna är av olika slag. Det har inte funnits möjligheter att bedöma i vilken utsträckning demonstrationer inom den sektor som regleras i skogslagstiftningen har varit en följd av att deltagandesystemen inom sektorn uppfattas som otillräckliga och som sådana att de inte gör det möjligt att påverka beslut som gäller skogsmiljön. På basis av vad som

anförts om deltagandesystemen och om de påverkningsmöjligheter som dessa ger förefaller det som om deltagandesystemen kunde utvecklas inom ramen för grundlagens 20 §. Frågan om hur deltagandesystemen kunde utvecklas hör inte till justitiekanslerns utan närmast till jord- och skogsbruksministeriets uppgiftsområde.

Övervakningen av att skogslagen iakttas och dess förhållande till överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Av de tillgängliga handlingarna framgick inte i vilken mån man vid behandlingen av lagmotionen hade tagit upp förhållandet mellan skogslagens 18 a § och å andra sidan skogslagens (1093/1996) övriga bestämmelser, i detta fall dess 25 § vars 1 mom. lyder:

”Skogscentralens uppgifter. En skogscentral skall främja uppnåendet av syftet med denna lag samt utöva tillsyn över iakttagandet av denna lag och skall dessutom iakttä vad som i lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral eller någon annanstans stadgas eller bestäms om skötseln av dessa uppgifter.”

I svaret konstateras att skogslagens ursprungliga 25 § enligt en ordagrann tolkning kan anses gälla också övervakningen av att den till lagen senare fogade 18 a § iakttas. Med tanke på övervakningsskyldigheten har det betydelse var denna omfattar. Varken av skogslagens 25 § eller av de övriga bestämmelserna om övervakning av iakttagandet av skogslagen i 5 kap. framgår närmare vad som ingår i övervakningsskyldigheten till denna del eller vilka åtgärder skogscentralen åläggs att vidta.

I svaret hänvisas till den följande granskningen av anmälningsskyldigheten som är nära förknippad med övervakningsskyldigheten samt till åtalsrätten och skogscentralernas åtgärder vid övervakningen av skogsdemonstrationer. I det

sammanhanget berördes också ministeriets till skogscentralerna riktade anvisningar om övervakningsuppgifterna eller snarare avsaknaden av sådana anvisningar.

Justitiekanslern uppmärksammade vid bedömningen av ärendet att skogslagens 18 a § direkt gäller det i skogslagens 1 § angivna syftet med lagen, dvs. att främja en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende hållbar skötsel och användning av skogarna så att skogarna uthålligt ger en god avkastning samtidigt som deras biologiska mångfald bevaras. Justitiekanslern hänvisar också till det som lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande med anledning av lagmotionen om komplettering av strafflagens 48 kap. om miljöbrott med en straffbestämmelse om hindrande av skogsavverkning. Lagutskottet anförde: ”En bestämmelse med det föreslagna innehållet rimmar inte heller så väl med bestämmelserna i strafflagens 48 eller 48 a kap. som skyddar andra rättsobjekt än bestämmelsen i lagmotionen avser att göra” (LaUB 7/2002 rd - LM 27/2002 rd). Justitiekanslern hänvisar ytterligare till skogslagens andra straffbestämmelse, dvs. 18 § (520/2002). I denna bestämmelse om skogsbrott och skogsförseelse kriminaliseras verksamhet som strider mot åtgärder som beskrivs i vissa andra bestämmelser i skogslagen.

Enligt justitiekanslerns åsikt förefaller de ovan eller nedan framförda synpunkterna på övervakningsuppgiften och de därtill anslutna synpunkterna inte innehålla kriterier enligt vilka övervakningsuppgiften enligt skogslagens 25 § skulle innebära så betydande utövning av offentlig makt att detta i enlighet med grundlagens 124 § skulle utgöra hinder för att delegera denna förvaltningsuppgift till skogscentralerna. Synpunkterna innehåller inte heller något annat som kunde utgöra hinder för delegering av förvaltningsuppgiften. I ärendet har till denna del inte framkommit någon anledning för justitiekanslern att utöva sin initia-

tivrätt. I övrigt är det skäl att värna om en opartisk skötsel av förvaltningsuppgifter och om förtroendet för förvaltningen. Med beaktande av differentieringen av skogscentralernas uppgifter kan sammansättningen av skogscentralernas direktioner inte anses utgöra hinder för att i övrigt behandla de i skogslagen angivna övervakningsuppgifterna vid skogscentralerna.

Övriga yttranden

I svaret uppmärksammas ministeriets yttranden om att det enligt lagen inte är skogscentralens skyldighet att göra åtalsanmälan för hindrande av skogsavverkning utan endast om misstanke på misstänkt skogsbrott eller skogsförseelse och att lagstiftarens avsikt förefaller ha varit att skogscentralerna inte ska spela någon betydande roll när det gäller verkställigheten av skogslagens 18 a §. Enligt justitiekanslerns åsikt förefaller tolkningen vara motiverad även om situationen, i synnerhet som det inte finns några närmare anvisningar om övervakningsuppgifterna, kan leda till oenhetlig praxis.

Enligt justitiekanslerns åsikt har lagstiftaren prövningsrätt när det gäller frågan om det ska ställas som ett villkor för allmänt åtal att målsäganden framställer en åtalsbegäran. En ändring av åtalsrätten förutsätter en lagändring som närmast kunde initieras av jord- och skogsbruksministeriet.

I fråga om skogscentralernas åtgärder i samband med övervakningen av skogsdemonstrationer framkom inga omständigheter som förutsätter ingripanden inom ramen för justitiekanslerns laglighetskontroll.

Sammanfattning och åtgärder

Med stöd av det som anförs ovan konstaterade justitiekanslern att det förefaller råda olika uppfattningar om tolkningen av skogslagens 18 a § och vissa andra av skogslagens bestämmelser som

har samband med paragrafen. I den mån som dessa bestämmelser har samband med tillsynen över iakttagandet av skogslagen har för skogscentralerna inte utfärdats närmare anvisningar om saken. Dessa omständigheter kan leda till oenhetlig tillämpningspraxis. Det kan vidare vara skäl att utveckla deltagandesystemen i samband, med skötseln och utnyttjandet av skogar. Justitiekanslern har därför framställt att jord- och skogsbruksministeriet överväger att noggrant följa tillämpningspraxis för lagen och vid behov överväger om det finns anledning att justera bestämmelserna, om det finns anledning ge skogscentralerna anvisningar om övervakningen och om det finns anledning att ytterligare utveckla deltagandesystemen.

Justitiekanslern har i detta syfte sänt ministeriet en kopia av sitt avgörande för kännedom. Ärendet föranleder inga andra åtgärder (OKV/644/1/2006).

JORD- OCH SKOGSBRUK

Beslut om utlämnande av handlingar

Forststyrelsen ombads lämna ut kopior av tre individualiserade handlingar som gällde ett anbudsförfarande samt besvärsanvisning. I sin förnyade begäran ville klaganden hänskjuta ärendet till myndigheten för avgörande och bad att myndigheten skulle uppgge den beräknade behandlingstiden och kvittera mottagningen av klagandens meddelande.

Forststyrelsen hade inte gett klaganden kopiorna och inte heller besvarat klagandens e-postmeddelande där denne upprepade sin begäran. Forststyrelsen hade inte heller i enlighet med offentlighetslagens 14 § fattat något förvaltningsbeslut som hade kunnat överklagas till förvaltningsdomstolen. Den hade inte heller fattat något beslut efter att ärendet redan upptagits till be-

handling vid justitiekanslersämbetet. Av Forststyrelsens utredning framgick att den kände till det korrekta förfarandet för behandling av en begäran om utlämnande av handlingar men uppgav att den inväntade justitiekanslerns avgörande i fråga om vilka handlingar klaganden hade rätt att få utan att kränka de aktörers affärs- och yrkeshemligheter som deltagit i anbudsförfarandet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det inte är justitiekanslerns uppgift att i egenskap av högsta allmänna myndighet för laglighetskontroll besluta om handlingars offentlighet på en annan myndighets vägnar i ett ärende som enligt lag hör till myndighetens egna skyldigheter. Enligt offentlighetslagens 14 § 2 mom. ska information om innehållet i en handling lämnas ut av en sådan anställd hos Forststyrelsen som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdes ställning och uppgifter annars hör till. Eftersom ärendet som gällde klagandens begäran inte hade avgjorts var det fortfarande den anställdes skyldighet att pröva ärendet och lämna ut de begärda handlingarna till klaganden eller alternativt ge ett sådant överklagbart negativt beslut som avses i offentlighetslagens 14 §. Eftersom klaganden hade bett att få tre olika handlingar borde Forststyrelsen ha avgjort ärendet i fråga om varje handling och i den mån beslutet blev negativt i fråga om någon av handlingarna borde Forststyrelsen i enlighet med förvaltningslagen ha gett ett motiverat beslut, varav grunden för vägran att lämna ut handlingen framgick.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att ärenden som gäller handlingsoffentlighet och utlämnande av handlingar samt övriga ärenden som avses i offentlighetslagens 14 § ska behandlas utan dröjsmål. Lagstiftaren har sålunda uppställt en särskild skyndsamhetsförpliktelse när det gäller sådana handlingars offentlighet som avses i offentlighetslagen och behand-

lingstiden för ärenden som gäller utlämnande av handlingar. Bestämmelsen innebär en större skyndsamhetsförpliktelse för myndighet än vad som annars förutsätts i förvaltningsärenden. Bakgrunden till den särskilda skyldigheten att behandla denna typ av ärenden utan dröjsmål är tankegången att den som ber om utlämnande av sådana handlingar och sådan information som avses i offentlighetslagen kan behöva handlingarna och informationen för att trygga och bevaka sina egna rättigheter eller intressen. Av denna anledning måste den myndighet som begäran om att få ut sådana handlingar och sådan information som avses i lagen riktas till förhålla sig seriöst och omsorgsfullt till ärendet och vidta de åtgärder som lagens förpliktande bestämmelser förutsätter i ärenden av denna typ.

Forststyrelsen uppmärksammades på bestämmelserna om offentlighet i myndigheternas verksamhet, myndigheternas rådgivningsskyldighet och elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (OKV/465/1/2008).

En byaförening hade bett Forststyrelsen ge kopior av sex individualiserade handlingar som hänförde sig till ett markområde och Forststyrelsens avverkningar på det. Forststyrelsen hade inte lämnat ut kopior av handlingarna men inte heller fattat något sådant förvaltningsbeslut enligt offentlighetslagens 14 § som hade kunnat överklagas till förvaltningsdomstolen. Forststyrelsen hade lämnat ut de begärda handlingarna en och en, de sista först fyra månader efter begäran, då klagomålet redan var anhängigt hos justitiekanslersämbetet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att i offentlighetslagens 14 § enligt huvudregeln förutsätts att begärd information lämnas ut inom två veckor och inom en månad i sådana fall då det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet. Han konstaterade vidare att ärenden som gäller handlingsoffentlighet och utlämnande av handlingar samt övriga

ärenden som avses i offentlighetslagens 14 § ska behandlas utan dröjsmål. Lagstiftaren har sålunda uppställt en särskild förpliktelse när det gäller behandlingstiden för ärenden som gäller sådan handlingsoffentlighet och sådant utlämnande av handlingar i offentlighetslagen. Den nämnda bestämmelsen innebär en strängare förpliktelse för myndigheten än vad som annars förutsätts i förvaltningsärenden. Bakgrunden till den särskilda förpliktelse att behandla ärenden utan dröjsmål är tanken att tillgången till sådana handlingar och sådan information som avses i offentlighetslagen kan vara nödvändig för att den som begär utlämning av handlingarna och informationen ska kunna trygga och bevaka sina egna rättigheter och intressen. Det är därför skäl att förhålla sig seriöst och med vederbörlig omsorgsfullhet till begäran om utlämnande av sådana handlingar och sådan information som avses i lagen och att vidta sådana åtgärder i ärenden av det nämnda slaget som lagens förpliktande bestämmelser om saken förutsätter.

Forststyrelsen uppmärksammades på bestämmelserna om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Eftersom de begärda handlingarna sedermera hade lämnats till klaganden föranledde ärendet inga andra åtgärder (OKV/424/1/2007).

FISKERI-, VILT- OCH RENHUSHÅLLNING MM.

En viltvårdsförenings utbildning och jaktövervakning

En viltvårdsförening hade skriftligen meddelat klaganden att han inte godkänts att delta i jaktövervakarutbildning eftersom ingen av styrelsemedlemmarna i viltvårdsföreningen kände sökanden. Enligt klaganden var viltvårdsföreningens beslut ett beslut som var givet i ett förvaltningsärende och till det borde därför ha fogats en anvisning om överklagan-

de till landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det varken i jaktlagen eller -förordningen finns några särskilda bestämmelser om ordnande av utbildning och rådgivning om jakt och viltvård eller om förutsättningarna för val av jaktövervakare eller om förfarande och beslutsfattande i samband därmed. Endast i det reglemente som ministeriet fastställt nämns att viltvårdsföreningens styrelse godkänner jaktövervakare samt beviljar dem fullmakter. Ställföreträdaren konstaterade att motiveringen till viltvårdsföreningens avgörande inte var godtagbar från objektiv synpunkt och inte heller uppfyllde kraven på en god förvaltning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att besvärsmyndigheten, dvs. i detta fall i enlighet med jaktlagens 9 § 1 mom. landsbygdsnäringsarnas besvärsnämnd, i sista hand fattar beslut om administrativa besluts överklagbarhet och antingen prövar besvär eller avvisar dem utan prövning. Bestämmelserna om jaktövervakarutbildning och val av jaktövervakare är inte tillräckligt utförliga med tanke på sådana situationer som beskrivs i klagomålet. Eftersom en jaktövervakare utövar offentlig makt enligt lagen ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att jord- och skogsbruksministeriet i egenskap av högsta myndighet när det gäller jägarorganisationen bör justera regleringen eller åtminstone överväga behovet av att utfärda anvisningar för att förtydliga den ovan nämnda situationen som lämnar utrymme för tolkning samt för att säkerställa att grunderna för en god förvaltning iakttas inom jägarorganisationens verksamhet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern bad samtidigt jord- och skogsbruksministeriet inom utsatt tid meddela vilka åtgärder det vidtagit i det ärende som nämns i beslutet. Jord- och skogsbruksministeriet meddelade inom den utsatta tiden att det hade vidtagit åtgärder för att utveckla regleringen av jaktövervakarutbildningen och val av jaktövervakare (OKV/635/1/2006).

En fiskeövervakares befogenheter och ett beslut om förundersökning

Klagandena hade övernattat i ett tält på en sjöstrand. En fiskeövervakare hade på morgonen uppmanat dem att sluta tälta på området. Biträdande justitiekanslern konstaterade att fiskeövervakaren hade handlat på ett sätt som överskred hans befogenheter enligt lagen om fiske då han i egenskap av fiskeövervakare och en person som skötte en offentlig förvaltningsuppgift uppmanade klagandena att lämna området vid sjön.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt visade klagomålet att lagstiftningen om fiskeövervakning var i behov av brådsakande revidering. Ministeriet konstaterade i sin utredning och sitt yttrande till justitiekanslern att det hade inlett åtgärder för att förbättra myndighetsövervakningen av fiskeövervakningsverksamheten.

En kriminalöverkonstapel hade efter klagandenas polisanmälan 9.11.2002 undersökt ärendet som usurpation av tjänstemannabefogenhet med klagandena som målsägande. I beslutet 29.11.2002 konstaterades att det inte hade skett något brott i ärendet. Kriminalöverkonstapeln motiverade sitt beslut bl.a. med att fiskeövervakaren med stöd av kommunens ordningsstadga hade laglig rätt att uppmana klagandena att ta ner sitt tält och att gärningen inte heller var "egenhandsrätt". I fråga om klagandena konstaterades med hänvisning till kommunens vid den aktuella tidpunkten gällande ordningsstadga att klagandenas brott mot ordningsstadgan i och för sig var litet och att polisen inte hade vidtagit åtgärder mot dem.

I kriminalöverkonstapelns beslut hade för det första inte nämnts den rättsliga grunden för beslutet, som torde ha varit förundersökningslagens (449/1987) 2 § eller 43 § 2 mom. I beslutet hade inte heller tydligt nämnts slutresultatet, dvs. att förundersökning inte inleds eller att förundersökningen avslutas. Biträdande justitiekanslern anförde att

det inte finns specialbestämmelser om motivering av förundersökningsbeslut men att envar i enlighet med grundlagens 21 § 2 mom. har rätt att i sitt ärende få ett motiverat beslut varav klart ska framgå beslutets slutresultat och dess rättsliga grund.

Trots att det var fiskeövervakarens förfarande som var föremål för undersökning fick man av kriminalöverkonstapelns beslut de facto den uppfattningen att undersökningen utöver eller istället för dennes förfarande gällde klagandenas förfarande, trots att det var de som gjort undersökningsbegäran till polisen och trots att de hade målsägandeställning. Man fick sålunda den uppfattningen att det var klagandena som gjort sig skyldiga till en ordningsförseelse.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades dessutom att kriminalöverkonstapelns beslut med beaktande av fiskeövervakarens befogenheter och uppgifter var felaktigt också till den del som det i beslutet ansågs att fiskeövervakaren hade laglig rätt att med stöd av kommunens ordningsstadga uppmana klagandena att ta ner tältet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade fiskeövervakaren på dennes befogenheter enligt lagen om fiske samt på gränserna för befogenheterna. Samtidigt bad biträdande justitiekanslern jord- och skogsbruksministeriet inom utsatt tid meddela vilka åtgärder det vidtagit i det ärende som klagomålet avsåg. Jord- och skogsbruksministeriet meddelade inom utsatt tid att det 27.11.2008 i enlighet med regeringsprogrammet hade inlett en totalrevidering av lagen om fiske. Övervakningssektionen i den arbetsgrupp som styr projektet har i uppdrag att bereda revideringen av bestämmelserna om fiskeövervakning och straff i lagen om fiske så att de stämmer överens med grundlagens krav.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde kriminalöverkonstapeln på vikten av lagliga och sakenliga beslut och beslutsmotiveringar gällande förundersökning (OKV/158/1/2006).

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

EG-domstolens beslut om besiktning av fordon i Nederländerna och beslutets relevans i Finland

Kommunikationsministeriet har bett justitiekanslern ta ställning till frågan om finska statens eventuella ersättningsskyldighet till följd av EG-domstolens dom C-297/05 gällande Nederländerna.

Enligt den promemoria som bifogats ministeriets begäran om utlåtande är det fråga om konditionsgranskning i anslutning till registreringsbesiktning i Finland av fordon som importeras begagnade, också när dessa fordon fortfarande har en giltig direktivenlig besiktning i en annan EES-stat. Enligt statsrådets i Finland gällande förordning om godkännande av fordon ska fordon i regel registreringsbesiktigas alltid när de registreras i Finland. Registreringsbesiktningen består av tre huvuddelar

1. Kontroll av ett fordon's identitet och existens
2. Konstaterande av att fordonet stämmer överens med bestämmelserna
3. Konditionsgranskning.

I Finland liksom i Holland krävs konditionsgranskning i samband med registreringsbesiktningen också om ett fordon fortfarande har en giltig besiktning i ett annat EES-land. EG-domstolen ansåg i sin dom 20.9.2007 att Nederländerna så-

lunda hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG.

Enligt vad som beslutats i kommunikationsministeriets ledningsgrupp sände ministeriet 4.10.2007 referensgrupperna och besiktningskontoren ett brev där det meddelades att ministeriet med anledning av domen i fallet Nederländerna vidtagit åtgärder för att ändra de författningar som gäller i Finland. Eftersom ändringarna tar en viss tid i anspråk konstaterades samtidigt att konditionsgranskningarna i samband med registreringsbesiktningar omedelbart ska upphöra tills vidare.

Eftersom kommunikationsministeriet inte har tidigare erfarenhet av motsvarande fall där besiktningsavgifter krediterats eller ersatts, har ministeriet ansett det vara skäl att tillfråga justitiekanslern om dennes ståndpunkt i ärendet.

Ministeriet bad om justitiekanslerns ställningstagande och anvisningar när det gäller följande frågor:

- Innebär domen i fallet Nederländerna att finska staten efter att 20.9.2007 ha fått vetskap om domen blir skyldig att återbetala konditionsgranskningens andel av priset för registreringsbesiktningen?
- Innebär domen i fallet Nederländerna att finska staten efter att 20.9.2007 ha fått kännedom om domen blir skyldig att utöver en eventuell återbetalning av besiktningsavgiften betala också andra skadestånd till kunderna?
- Om finska staten blir skyldig att återbetala konditionsgranskningens andel av priset för registreringsbesiktningar,

- a) från vilken tidpunkt räknas då återbetalningsskyldigheten när det gäller registreringsbesiktningar?
- från och med att Finland anslöt sig till europeiska unionen 1995? Från och med besiktningarna efter att finska staten 20.9.2007 fick kännedom om domen i fallet Nederländerna?
- b) hur ska de som eventuellt ansöker om ersättningar instrueras att ansöka om återbetalning av besiktningssavgiften och eventuella andra skadestånd?
- c) till vilken myndighet skall ansökningar om återbetalning eller skadestånd riktas?

Justitiekanslerns behörighet

Enligt grundlagens 108 § 1 mom. ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän och 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.

I fråga om statsrådets ämbetsåtgärder som i enlighet med grundlagens 108 § 1 mom. är föremål för laglighetskontrollen övervakar justitiekanslern att statsrådets allmänna sammanträde fattar sina beslut på lagligt sätt. Lagenligheten av beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde övervakas framför allt genom förhandsgranskning av föredragningslistorna för de ärenden som tas upp under det allmänna sammanträdet. Enligt vedertagen praxis kan statsrådsmedlemmarna och de ministerietjänstemän som bereder de ärenden som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde på förhand begära information och juridiska ställningstagande om de rättsliga ärenden

som kommer upp till behandling vid statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt grundlagens 108 § 2 mom. ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Det är framför allt fråga om statsrådets och ministeriernas behov att få utlåtanden om den rätta tolkningen av lagar och att redan på förhand säkerställa lagenligheten av sina åtgärder (RP 1/1998 rd).

Grundlagens 108 § 2 mom. motsvarar den tidigare regeringsformens 48 § 2 mom. Avsikten med att vid sidan av presidenten och statsrådet nämna ministerierna i grundlagens 108 § 2 mom. var inte att utöka justitiekanslerns uppgifter. Det var närmast fråga om att i grundlagen skriva in vedertagen praxis, enligt vilken rättsliga frågor i anslutning till ärenden som kommer upp till behandling vid statsrådets allmänna sammanträde kan redas ut redan i beredningsskedet före ärendena behandlas vid det allmänna sammanträdet.

Vid bedömningen av frågan om justitiekanslerns behörighet ska enligt vad som nämns ovan ytterligare beaktas grundlagens 68 § 1 mom., dvs. bestämmelsen om att varje ministerium inom sitt ansvarsområde svarar för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Detta innebär också primär beredskap att i ministeriet ta ställning i EU-rättsliga frågor. Ett abstrakt rättsligt utlåtande av justitiekanslern kan inte ersätta ministeriets ansvar i detta hänseende. Enligt 10 § i reglementet för statsrådet (262/2003) ska ministerierna vid behov samarbeta under ledning av det behöriga ministeriet.

Det finns ingen utredning om ansökningarna till kommunikationsministeriet och grunderna för dem. Ministeriet har inte heller framfört egna synpunkter på hur ärendet borde avgöras. En förutsättning för att ministeriets frågor ska kun-

na besvaras är bl.a. kännedom om de ersättningsansökningar som riktas till ministeriet och hör till dess behörighet. På grund av gränserna för justitiekanslerns behörighet kan justitiekanslern inte ge detaljerade tillämpningsdirektiv och detta utlåtande inriktas sålunda på bedömning av rättsliga frågor. Kommunikationsministeriet ska därför göra sin egen bedömning och när det överväger sitt förfarande samarbeta med andra ministerier (t.ex. justitieministeriets enhet för europarätt och utrikesministeriets domstolsenhet).

Bedömning av ärendet

EG-domstolen gav sin dom 20.9.2007 i målet kommissionen mot Nederländerna med stöd av artikel 276 i EG-fördraget. EG-domstolen ansåg att Nederländerna hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att förutsätta att fordon som är äldre än tre år och som tidigare har registrerats i andra medlemsstater ska konditionsgranskas innan de registreras i Nederländerna. Domen innebär att svaranden, dvs. medlemsstaten Nederländerna inte uppfyllt sina skyldigheter enligt EG-fördraget men den förutsätter inga åtgärder mot svarandemedlemsstaten. Åtgärder som föranleds av en underlåtelse ska i första hand avgöras på nationell nivå (jfr artikel 228) och beroende på karaktären av en sådan process har den i sig inga direkta rättsverkningar i förhållande till andra medlemsstater än den som domen riktas till.

Enligt ministeriet är förfarandet för registreringsbesiktning i Finland det samma som i Nederländerna och Finland har i samma ärende fått en officiell anmärkning av kommissionen. Av denna anledning och trots att frågan om huruvida den nationella lagstiftningen stämmer överens med gemenskapsrätten i sista hand avgörs av EG-domstolen om frågan hänskjuts till den, har domen som gäller Nederländerna relevans för bedöm-

ningen av den nationella lagstiftningen samt för eventuella ersättningsfrågor. Det kan med fog anses att Finlands lagstiftning i enlighet med EG-domstolens dom 20.9.2007 gällande Nederländerna strider mot gemenskapsrätten i fråga om konditionsgranskning i anslutning till registreringsbesiktning.

Unionslagstiftningen reglerar i undantagsfall nationell verkställighet vilket innebär att genomförandet och tillämpningen av gemenskapsrätten huvudsakligen sker nationellt. De nationella myndigheterna svarar enligt artikel 10 i EG-fördraget inom ramen för sin behörighet för korrigerande åtgärder till följd av att nationell lagstiftning strider mot gemenskapsrätten.

Kommunikationsministeriet kommer på grund av EG-domstolens dom gällande Nederländerna att ändra författningarna och har meddelat att konditionsgranskningar i anslutning till registreringsbesiktningar ska upphöra med omedelbar verkan. De synpunkter som framkommit i samband med övervakningsförfarandet kan utnyttjas vid utformningen av författningsändringarna.

När det gäller enskilda subjekt förpliktar gemenskapsrätten de nationella myndigheterna att trygga enskilda personers rättigheter som är baserade på gemenskapsrättens direkta rättsverkningar. De direkta rättsverkningarna tryggar emellertid inte nödvändigtvis i samtliga fall individernas rättsskydd. Av denna anledning har privatpersoner på basis av gemenskapsrätten rätt att få ersättning av en medlemsstat om denna har brutit mot gemenskapsrätten med påföljd att en enskild person har lidit skada. Ersättningsansvar följer emellertid inte automatiskt.

Enligt EG-domstolens vedertagna rättspraxis (C-224/01 och C-278/05) är en förutsättning för att en medlemsstat ska bli ansvarig för skador som har vållats enskilda genom överträdelse av gemenskapsrätten att följande förutsättningar är uppfyllda:

- syftet med den rättsliga bestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter
- överträdelsen av bestämmelsen är tillräckligt klar och
- det finns ett direkt orsakssamband mellan statens försummelse och den skada som den enskilde har lidit.

När dessa förutsättningar är uppfyllda ska medlemsstatens ersättning utgöra tillräcklig kompensation för den skada som vederbörande har lidit. Statens ersättningsansvar för kränkning av gemenskapsrätten kan uppkomma också som resultat av lagstiftarens verksamhet.

Klandervärdheten av medlemsstatens överträdelse påverkas av hur klart och exakt bestämmelsen är utformad, av omfattningen av medlemsstatens prövningsrätt, av överträdelsens eller försummelsens avsiktlighet eller oavsiktlighet, av huruvida rättsvillfarelsen kan anses vara ursäktlig eller ej och huruvida förfarandet kan anses vara klart med beaktande av EG-domstolens prejudikat. En dom som enligt artikel 226 i EG-fördraget har riktats mot en medlemsstat är inte en förutsättning för att medlemsstaten skall bli ersättningsskyldig och inte heller för enskilda subjekts rätt att framställa krav.

När kommunikationsministeriet överväger frågan om ersättningsskyldigheten ska det beaktas vad som ovan anförts om förutsättningarna för uppkomsten av en medlemsstats ansvar. Motiveringarna till domen gällande Nederländerna kan utnyttjas när denna analys görs. Frågan om ersättningsskyldighetens retroaktivitet sammanhänger väsentligen med hur Finlands förfarande bedöms till den del som det hänför sig till tiden före domen gällande Nederländerna.

EG-domstolen anser i sin dom gällande Nederländerna att Nederländerna underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att förutsätta att fordon som är äld-

re än tre år och som tidigare har registrerats i andra medlemsstater ska konditionsgranskas innan de registreras i Nederländerna. Domstolen har emellertid bedömt ärendet också i fråga om de kriterier som anges i artikel 30 och i enlighet med proportionalitetsprincipen. Till denna del anför domstolen att trafiksäkerheten och miljöskyddet är sådana tvingande skäl gällande allmänt intresse som motiverar restriktioner av varors fria rörlighet. När det gäller frågan om Nederländernas lagstiftning står i rätt proportion till de intressen som ska skyddas och om det eftersträvade syftet kan nås genom restriktioner som har mindre effekt på handeln inom gemenskapen konstaterar domstolen att Nederländerna inte konkret har påvisat att restriktionen av de ifrågakvarande varornas fria rörlighet står i rätt proportion till det eftersträvade syftet. Motsvarande resultat kan enligt domstolen uppnås genom åtgärder som är mindre restriktiva. Även om artikel 28 i EG-fördraget är riktad till staten kan den anses ha en direkt rättsverkan. Konditionsgranskningen i anslutning till registreringsbesiktning har varit baserad på gällande lagstiftning och avgifterna har betalats till privata företag. Det är fråga om lagstiftarens åtgärder och deras inverkan på enskilda personers rättsliga ställning.

Det kan generellt konstateras att en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten förutsätter att en medlemsstat uppenbart och grovt har överträtt gränserna för sin prövningsrätt. Omständigheter som ska beaktas i detta sammanhang är bl.a. den överträdde regelns grad av klarhet och precision och omfattning av den prövningsrätt som den överträdde regeln ger den nationella myndigheten.

Enligt artikel 28 i EG-fördraget ska kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Artikel 30 i EG-fördraget och likaså vedertagen rättspraxis tillåter emellertid nationell lagstiftning om den gäller åtgärder som motsvarar kvantitativa restriktioner och om den kan anses vara motiverad

med beaktande av något sådant allmänt intresse eller tvingande krav som nämns i artikel 30. I båda fallen ska den nationella lagstiftningen emellertid vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Med beaktande av EG-domstolens motiveringar till domen gällande Nederländerna i dess helhet och framför allt i fråga om artikel 30 och proportionalitetsprincipen kan det med fog anses att förutsättningen att överträdelsen är ”tillräckligt uppenbar” inte uppfylls. Sålunda skulle ersättningsansvar inte ha uppkommit på basis av gemenskapsrätten. Detta emellertid under förutsättning att kriterierna för Finlands nationella lagstiftning motsvarar dem som lagts fram i ärendet gällande Nederländerna.

Detta slutresultat innebär att frågan om att ge ett yttrande om de övriga punkterna i begäran om utlåtande förfaller. Från gemenskapsrättslig synpunkt avgörs frågan om en medlemsstats förfarande och eventuella ersättningsansvar i sista hand av EG-domstolen om ärendet hänskjuts till den.

Även om det anses att de gemenskapsrättsliga förutsättningarna för statens ersättningsansvar inte är uppfyllda ska ministeriet dessutom bedöma om det i denna situation finns grunder för ersättningsansvar enligt den nationella lagstiftningen. Till denna del hänvisar jag till skadeståndslagens (1974/412) 3 kap. 2 § och till offentliga samfunds skyldighet att ersätta skada. Vid bedömningen är det skäl att beakta de krav som ställs på ansökningarna och kriterierna för dem samt de förutsättningar som i den nationella lagstiftningen ställs på uppkomsten av offentliga samfunds ansvar (OKV/36/20/2007).

Synpunkter på fördelningen av kostnaderna för Vaalimaa gränsövergångsställe

Mellan kommunikationsministeriet och finansministeriet hade uppkommit en olöst menings- skiljaktighet om fördelningen av kostnaderna för

ombyggnaden av Vaalimaa gränsövergångsställe. Vartdera ministeriet bad justitiekanslern om ett utlåtande och ställningstagande i ärendet.

Biträdande justitiekanslern behandlade ministeriernas begäran om utlåtande och ställningstaganden tillsammans på grund av likheterna i materiellt hänseende. Vid granskningen, som utgick från specificering av områdena och respektive funktioner, befattade sig biträdande justitiekanslern inte i detalj med hur kostnaderna fördelas om områdena samtidigt betjänar flera aktörer, utan granskningen gjordes närmast utifrån hur kostnadsansvaret kan tänkas fördelas mellan Vägförvaltningen (KM) och Tullverket (FM).

Den första frågan som måste avgöras är innebörden av det i landsvägslagens 5 § 2 mom. förekommande uttrycket, dvs. att till en landsväg hör ett område för funktioner som behövs för vägtrafik över riksgränsen. Till denna kategori kan höra åtminstone områden som över huvud behövs för funktioner i anslutning till gränsövergångar, vänteplatser och områden där myndigheter vidtar åtgärder i anslutning till gränsövergångar gemensamt (tullen, gränsbevakningsväsendet och eventuellt polisen) eller separat (körfiler och kontrollområden). Enligt biträdande justitiekanslern var det svårt att tolka bestämmelsen så att man utgående från den kunde härleda en skyldighet för den väghållningsansvariga myndigheten att på sin bekostnad svara för att sådana byggnader, konstruktioner, specialarrangemang och anordningar uppfördes på gränsövergångsstället som behövs för att Tullverket (eller gränsbevakningsväsendet) ska kunna sköta de lagstadgade uppgifter och funktioner som orsakas av vägtrafiken. Sådant byggande hör inte till väghållningen och därmed inte till Vägförvaltningen, som ansvarar för den. För att väghållningsanslag ska kunna användas för byggnadskostnader enbart med stöd av denna bestämmelse krävs det starkare motiveringar än de som nu lagts fram.

Biträdande justitiekanslern konstaterade med hänvisning till den vedertagna indelningen enligt sakrättsliga aspekter att ägandet / besittningen av markgrunden inte behöver sammanfalla med innehavet av byggnader och konstruktioner på den samt att det sist och slutligen är fråga om hur dessa frågor regleras enligt avtal.

För det andra hänvisade biträdande justitiekanslern till det som sägs om anslaget för basvåghållning i statsbudgeten för 2007. Referatavsnittet innehåller i enlighet med 9 § i lagen om statsbudgeten en dispositionsplan om trafikarrangemangen vid Vaalimaa gränsövergångsställe, vilket innebär att anslaget inte kan hänföra sig till de tillbyggnader som Tullverket (eller gränsbevakningsväsendet) behöver i det sammanhanget. Omnämmandet i motiveringen att "utgångspunkten för projektet är en verksamhetsmodell med två stationer" beskriver själva projektet och ger närmast en antydning om trafikarrangemangets omfattning. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt motiverar omnämmandet inte att anslaget används också för betalning av Tullverkets / gränsbevakningsväsendets lokaler. "Ny stationsbyggnad" beskriver ett projekt men är inte en rättslig eller ekonomisk grund för att också denna skulle betalas av kommunikationsministeriet,

För det tredje ansåg biträdande justitiekanslern att det från ekonomisk synpunkt och också annars kunde försvaras att parterna i ett gemensamt projekt sinsemellan avtalar om planeringen, genomförandet och kostnadsfördelningen. Det avtal som Tullverket för sin del godkänt om de allmänna principerna för kostnadsansvar i fråga om gränsövergångsställen och kostnadsfördelningen från och med 1.1.2004, där det åtog sig att stå för byggnader, konstruktioner samt specialarrangemang och utrustning som behövs för dess lagstadgade uppgifter och funktioner, var baserat på att Tullverket hade möjlighet att fullgöra sitt ansvar som en part i projektet. Enligt avta-

let är en förutsättning för att Tullverket får binda sig till projektet att det bereder sig för det i samband med budgeten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det numera är Tullverket och Senatfastigheter som sinsemellan kommer överens om att bygga lokaler som Tullverket behöver för sina uppgifter och funktioner, även om det i ett gemensamt projekt kan finnas också andra avtalsparter. Av det som anförs ovan följer att våghållningsskyldigheten, sådan dess innebörd bedöms vara i detta sammanhang, inte utgör något hinder för att avtala om byggandet och kostnadsfördelningen i samband därmed.

Biträdande justitiekanslern påpekade slutligen att det av utredningarna inte närmare framgår för vad Senatfastigheter tar ut eller kan ta ut hyra och för vad Tullverket betalar hyra. Utgångspunkten är att hyra betalas för det som Senatfastigheter enligt avtal har byggt och att avtalet gäller sådant byggande som har samband med Tullverkets uppgifter och verksamhet, dvs. verksamhetslokaler samt konstruktioner och utrustning som betjänar användningen av dem. Hyra kan inte tas ut för markgrund som behövs för byggande eftersom det är Vägförvaltningen som svarar för markgrunden och den inte tar ut någon hyra. Avtalet kan inte gälla områden som är i gemensam användning och som generellt betjänar gränsövergång, eftersom det är samhället (Vägförvaltningen) som svarar för områdena. Ett affärsverk kan inte börja bygga områden och ta ut hyror för den. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt leder detta i sak till att byggnadskostnaderna för verksamhetslokaler som Tullverket beställt för sin verksamhet och för servicebyggande som betjänar användningen av lokalerna på lång sikt finansieras med hyresutgifter som beaktats i budgeten (OKV/39/20/2007).

Avgöranden

MINISTERIET

Ministeriets behandling av en ansökan

Klaganden hade 8.4.2006 tillsänt kommunikationsministeriet en ansökan om att bli trafikansvarig. Klaganden uppgav att ansökan inte hade besvarats.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ministeriet i avsaknad av behörighet i ärendet borde ha vidtagit åtgärder enligt förvaltningslagens (434/2003) 21 § för att överföra ansökan till den myndighet som det ansåg vara behörig eller, om detta av någon orsak inte var möjligt, vidta åtgärder enligt 8 § i samma lag för att ge råd och anvisningar i anslutning till skötseln av ärendet.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade ministeriet av orsaker som inte närmare utretts handlat på det sist nämnda sättet. En bidragande orsak till förfarandet kan ha varit att ansökan, som inte var bunden till någon tidsfrist, ansågs ha varit bristfällig att den i varje fall borde ha kompletterats. En muntlig anvisning som eventuellt hade kunnat ge upphov till en missuppfattning, hade uppenbarligen givits först i det skedet och i det sammanhanget då klaganden per telefon hade frågat om behandlingen av ärendet. Åtgärder för att ge ett skriftligt svar 27.2.2007 hade vidtagits efter att ministeriet fått kännedom om klagomålet.

Av utredningen i ärendet framgick vidare att ministeriet inte registrerar utgående brev. I ärendet hade inte framgått om ansökan över huvud taget hade registrerats som inkommen hos ministeriet. Någon diarieanteckning hade åtminstone inte framgått av ministeriets svar till klaganden, utan endast en hänvisning till ansökans datering. Ef-

tersom den i och för sig sakliga ansökan gällde en förmån som framgick av lagen och sålunda en individs rättigheter, skulle det ha varit motiverat att registrera ansökan för att den som hade hand om ärendet och behandlingsskedena skulle ha kunnat utredas. Till följd av ministeriets registreringspraxis kunde det i strid med klagandens bestridande inte tillförlitligt konstateras om svarsbrevet tidigare hade sänts eller inte.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man i enlighet med grundlagens 18 och 21 § kan anlägga grundrättighetsaspekter på frågan om rätten att verka som trafikansvarig. Den först nämnda grundlagsbestämmelsen gäller vars och ens rätt att skaffa sig sin försörjning genom yrke eller näring som han eller hon har valt fritt och den sist nämnda rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. I lag föreskrivs om näringsfrihet och garantierna för en god förvaltning. Till denna kategori av lagar hörde vid tidpunkten för ansökan den gällande och den följande lagen om varutransporter samt förvaltningslagen. Med stöd av vad som framkommit i ärendet ansåg justitiekanslern att ministeriets förfarande vid behandling av ärendet inte i alla avseenden varit sakenligt.

Justitiekanslern ansåg i fråga om användningen av ministeriets ärendesystem att ministeriet borde förbättra sitt registreringssystem eller sin registreringspraxis så att också utgående brev framgick (OKV/203/1/2007).

SJÖFARTSVERKET

Behandlingen av en olycksfallsanmälan om en nöjesbåt

Sjöfartsverket hade fått en anmälan om ett olycksfall med en nöjesbåt varav framgick att båten hade sålts av det bolag som tillverkat den. Senare

framgick det att ägaren hade köpt båten av privata personer.

Justitiekanslern konstaterade att trots att Sjöfartsverket efter att ha fått anmälan borde ha kontrollerat vem som var säljare hade den felaktiga utgångspunkten för behandlingen emellertid med tanke på klagandens rättssäkerhet inte haft några konsekvenser som skulle ha föranlett justitiekanslern att till denna del utreda ärendet ytterligare. Justitiekanslern bedömde Sjöfartsverkets förfarande med denna utgångspunkt och meddelade för kännedom Sjöfartsverket sin uppfattning om det rätta förfarandet för behandling av en olycksfallsanmälan (OKV/705/1/2005).

BANFÖRVALTNINGSCENTRALEN

Registrering i ett utnämningsärende

Klaganden ansåg att han som en mera meriterad sökande hade diskriminerats i samband med utnämningar till tjänster. I utnämningsspromemoriorna hade jämförelsen mellan sökandena gjorts summariskt och ensidigt bl.a. i fråga om samarbetsförmågan som refererats i den s.k. resursbedömningen.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den utnämmande myndigheten sin uppfattning att trots att utnämningsspromemoriornas kortfattade motiveringar som gällde samtliga sökande inte i sig föreföll gynna någon viss sökande, försvårade de korta omnämningarna av omständigheter som beaktats vid prövning av utnämningssärendet avsevärt möjligheterna att i efterhand bedöma situationen mellan de jämnstarka sökandena. För meritjämförelsen ska väljas sådana uttryck att myndighetens faktiska bedömning av sökandenas meriter inte lämnar utrymme för tolkning (OKV/1161/1/2006).

POSTVERKSAMHET

Brevhemlighetens okränkbarhet

I ett klagomål kritiserades Postens förfarande under ett avbrott i postutdelningen. I ett distrikt hade utdelningen i postlådor omorganiserats. Efter som klagandens postlåda inte inom utsatt tid hade flyttats till en ny plats hade postutdelningen avbrutits. Klagandens post hade samlats på två olika ställen och en del av posten hade inte delats ut till klaganden. Klaganden fick sin post först efter att ha kontaktat Postens ledning.

Förvaring av postförsändelser på flera olika ställen kan äventyra den okränkbara brevhemligheten. Om Posten avbryter utdelningen till en kund ska den se till att den post som samlats för kundens räkning blir frambefordrad (OKV/796/1/2007).

RUNDRADION

Rundradion Ab:s förfarande vid utsändning av en animerad film

Klaganden kritiserade Rundradion Ab (rundradion) för utsändningen av animationen Fjärilen från Ural i TV1. Klaganden ansåg att programmet kränkte och skymfde republikens förre president Mannerheims heder och ära. Klaganden bad justitiekanslern undersöka om rundradion handlade lagenligt när den sände programmet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i 7 § i lagen om Rundradion Ab (rundradiolagen) räknas upp vad som hör till rundradions allmännyttiga verksamhet och vad som särskilt ska beaktas i programverksamheten. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att man ut-

ifrån lagrummet kan göra en bedömning av frågan om rundradion vars verksamhet är beroende av statsrådets koncession och lagstiftningen om rundradioverksamhet handlat i enlighet med och inom ramen för den nämnda bestämmelsen när det gäller programverksamhetens mångsidighet och innehåll. Han konstaterade i sitt avgörande att rundradiobolagets enskilda program och programserier mycket väl kan ha ett sådant innehåll att de inte motsvarar någon lyssnar- och tittargrups övertygelse, uppfattningar eller preferenser i fråga om ett bra programutbud. Ändå kan denna typ av program produceras och sändas i enlighet med rundradiolagens 7 §, eftersom de elektroniska medierna till sin karaktär är sådana att kunden själv genom sitt eget förfarande kan avgöra vilka program han eller hon tar emot. Eftersom det inte finns någon anledning att i detta fall misstänka lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldigheter föranledde klagomålet inga åtgärder av ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern (OKV/377/1/708).

Myndigheternas skyldighet att besvara respons

Enligt ett klagomål hade Rundradion Ab inte besvarat klagandens per e-post sända respons som gällde dess internetsidor inför riksdagsvalet, trots att bolaget på sidorna hade uttryckt önskemål om att få respons.

Av utredningen i ärendet framgick att på den sida där responsen skulle ges fanns särskilda fält också för avsändarens namn och e-postadress. Biträdande justitiekanslern ansåg att en responsgivare som också lämnat sina kontaktuppgifter kunde förvänta sig att Rundradion Ab besvara den responsen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att frågan om Rundradion Ab ska besvara emottagna meddelanden regleras i förvaltningslagen ge-

nom principen om en god förvaltning, som framgår av den. Enligt principen ska en myndighet i regel svara på handlingar som tillställts den. Denna skyldighet gäller emellertid inte ideal åsiktsyttringar eller annan sådan respons som inte innehåller direkta frågor, yrkanden eller ansökningar som är riktade till myndigheten och som inte kan betraktas som uträttande av ärenden som förutsätter åtgärder från myndighetens sida i den bemärkelse som avses i förvaltningslagen. Myndigheten ska dels svara på förfrågningar, dels se till att den som vänder sig till myndigheten får rätt uppfattning om huruvida det är fråga om ett ärende som faller inom ramen för den svarsskyldighet som avses i förvaltningslagen eller om något annat ärende.

Biträdande justitiekanslern delgav Rundradion Ab sin uppfattning att bolaget på sina internetsidor tydligare borde meddela om det har för avsikt att besvara inkommen respons eller om det är fråga om en s.k. diskussions- eller annan respons-spalt där de som skriver inte kan vänta sig att få svar från myndigheten (OKV/200/1/2007).

KOMMUNIKATIONSVERKET

Ett rättelseyrkande behandlades som kundrespons

Klaganden hade fått en faktura på frekvensavgiften för en VHF-telefon och följande dag sänt Kommunikationsverket ett e-postmeddelande där han ansåg verkets tolkning av avgiftsgrunden vara felaktig och stridande mot kommunikationsministeriets förordning. Nästan ett halvt år senare frågade klaganden per e-post hur behandlingen av ärendet framskred och upprepade att han ansåg att avgiften fastställdes på fel sätt. Över åtta månader efter klagandens första meddelande sände Kommunikationsverket honom ett brev som var utformat som ett svar på en fråga och innehöll en redogörelse för

hur radiolicenser beviljas och avgifter fastställs. Av Kommunikationsverkets utredning framgick inte någon orsak till att svaret dröjde.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att Kommunikationsverket utifrån klagandens meddelande borde ha förstått att klaganden ansåg faktureringsgrunden vara felaktig och att avsikten var att yrka på rättelse av avgiften. Verket borde ha behandlat klagandens meddelande som ett rättelseyrkande och gett ett över-

klagbart beslut med anledning därav. Eftersom rättelseyrkandet enligt vad som framgick av utredningen ännu inte hade avgjorts och ändring sålunda fortfarande kunde sökas genom ordinära rättsmedel, föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sände sitt avgörande för kännedom och meddelade Kommunikationsverket sin uppfattning om karaktären av klagandens meddelanden (OKV/854/1/2007).

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden

Tolkning av Arbetshälsoinstitutets självfinansieringsandel

Arbetsministeriet har bitt justitiekanslern ta ställning till frågan om huruvida Arbetshälsoinstitutets självfinansieringsandel ska betraktas som offentlig eller privat finansiering. Ministeriets begäran om utlåtande hänför sig strukturfondsperioden 2007-2013, för vilken arbetsministeriet verkar som europeiska socialfondens (ESF) förvaltnings- och attesteringsmyndighet i Finland. Detta förutsätter att ministeriet utfärdar anvisningar för de myndigheter och projekt som genomför ESF-programmet för det finländska fastlandet samt säkerställer en tillförlitlig rapportering till kommissionen om genomförandet av programmet.

Arbetshälsoinstitutet har till arbetsministeriet gjort en framställning enligt vilken Arbetshälsoinstitutets självfinansieringsandel ska tolkas som privat finansiering. Enligt social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriets inofficiella tolkningar utgör Arbetshälsoinstitutets självfinansieringsandel s.k. övrig offentlig finansiering. Också arbetsministeriet har för den nu begynnande strukturfondsperioden och för programperioden 2000 - 2006 gjort den tolkningen att Arbetshälsoinstitutets självfinansieringsandel är s.k. övrig offentlig finansiering.

Ministeriet inkom 1.2.2008 med tilläggsutredning till begäran om utlåtande. Enligt tilläggsutredningen kan man efter ministeriets in-

terna kommentarer av framställningen samt efter den diskussion om saken som förts i ESF-kordineringsgruppens förvaltningssektion anse att Arbetshälsoinstitutets finansiering både när det gäller ESF- och ERUF-projekt ska tolkas som övrig offentlig finansiering.

Enligt de allmänna bestämmelserna om europeiska regionala utvecklingsfonden, europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt enligt stycke 56 i ingressen till rådets förordning (EG) nr 1083/2006 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 är det lämpligt att fastställa de utgifter i en medlemsstat som kan jämföras med offentliga utgifter för att beräkna det totala nationella bidraget till ett operativt program. Det är i detta syfte lämpligt att hänvisa till bidraget från "offentligrättsliga organ" enligt definitionen i gemenskapens direktiv om offentlig upphandling eftersom sådana organ inbegriper flera olika typer av privata eller offentliga organ som specifikt inrättats för att tillgodose allmännyttiga behov och inte är av industriell eller kommersiell karaktär och som kontrolleras av staten eller av regionala och lokala myndigheter.

I förordningens avdelning 1 artikel 2.5 definieras begreppet "offentliga utgifter". Med "offentliga utgifter" avses alla offentliga bidrag till finansiering av insatser, från statens, de regionala och lokala myndigheternas budget eller från den del av europeiska gemenskapernas allmänna budget som avser strukturfonderna och Sammanhållningsfonden samt alla liknande utgifter. Alla bidrag till finansieringen av insatser från ett

offentligrättsligt organs budget eller från budgeten för en sammanslutning av en eller flera regionala eller lokala myndigheter eller ett eller flera offentligrättsliga organ i enlighet med europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster skall anses som liknande utgifter.

Enligt artikel 1.9 i europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster avses med "offentligrättsliga organ" alla organ a) som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär, b) som är juridiska personer och c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.

Arbetshälsoinstitutet har ansett att dess självfinansieringsandel är sådan privatfinansiering som ingår i finansieringsplanerna för EU-strukturfondsprojekt. Som motivering framförde Arbetshälsoinstitutet att det är ett sådant självständigt offentligrättsligt institut som avses i allmänna författningsrättsliga författningar. De självständiga offentligrättsliga instituten är i förhållande till staten (och kommunala självstyrelsesamfund) självständiga juridiska personer som självständigt disponerar sina egna tillgångar och som hör till den s.k. indirekta offentliga förvaltningen. De är inte räkenskapsverk enligt lagstiftningen om statsbudgeten och de hör inte heller till de centraliserade styrningssystemen i anslutning till statsbudgeten

eller dess beredning eller verkställighet. I den mån de får finansiering via statsbudgeten tas anslagen upp som reservationsanslag.

Enligt finansministeriets åsikt är Arbetshälsoinstitutet en med stöd av lag grundad juridisk person som hör till den s.k. indirekta offentliga förvaltningen. Institutet har egna tillgångar som det kan disponera inom sitt ansvarsområde. Av dessa orsaker är det klart att en finansieringsandel som fås för strukturfondsprojekt från Arbetshälsoinstitutet måste betraktas som offentlig finansiering. Dessutom är Arbetshälsoinstitutet en självständig offentligrättslig inrättning bl.a. i förhållande till staten och kommunerna, vilket innebär att dess finansieringsandel inte kan räknas som en statlig eller kommunal finansieringsandel. Arbetshälsoinstitutets finansieringsandel måste sålunda betraktas med strukturfondsprogrammen som utgångspunkt anses vara s.k. övrig offentlig finansiering som i skenet av strukturfondsbestämmelserna, vid sidan av statliga och kommunala finansieringsandelar utgör en del av den nationella offentliga finansieringen.

I fråga om Arbetshälsoinstitutets ställning har Arbetshälsoinstitutet och de som i olika sammanhang framfört sina uppfattningar samma ståndpunkt. Till denna del hänvisade justitiekanslern också till lagen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering (159/1978). I fråga om Arbetshälsoinstitutets projekt inom strukturfondsprogrammet hänvisade justitiekanslern till EU-lagstiftningen samt till finansministeriets ställningstagande. Arbetshälsoinstitutets finansieringsandel ska betraktas som övrig offentlig finansiering (OKV/40/20/2007).

Avgöranden

KONKURRENSVERKET

Hantering av handlingar

Myndigheten hade meddelat klaganden att de handlingar som denne sänt till myndigheten hade försvunnit medan de var i myndighetens besittning. Klaganden hade därför bett justitiekanslern utreda myndighetens dokumenthanteringsrutiner.

Biträdande justitiekanslern delgav parterna sin uppfattning att en god förvaltning och informationshantering innebär att en myndighet måste hantera inkomna handlingar på ett sådant sätt att de inte försvinner medan de är i myndighetens besittning. Ärendet föranledde emellertid inga ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida bl.a. på grund av att handlingarna de facto inte hade försvunnit. Ämbetsverket hade på eget initiativ börjat utreda saken. Vid ämbetsverket hade inte i övrigt förekommit problem med dokumenthanteringen och klaganden hade inte lidit någon rättsförlust på grund av att handlingarna varit försvunna (OKV/91/1/2007).

TE-CENTRALERNA

Inrättande av ett tjänsteförhållande för viss tid

Vid en Arbetskrafts- och Näringscentral hade för viss tid enligt handels- och industriministeriets bemyndigande inrättats en utvecklingsdirektörstjänst, i stället för att man för viss tid sökte en avdelningschef för att sköta en uppsagd avdelningschefs uppgifter. Arbetskrafts- och Näringscentralens förfarande, enligt vilket visstidstjänsten som utvecklingsdirektör inte på nytt utlystes ef-

ter platsannonsern som publicerades 29.11.1998, stred inte mot lagen eller någon annan bestämmelse. Ministeriet skulle ha varit utnämmande myndighet i fråga om visstidstjänsten som avdelningschef. I fråga om visstidstjänsten som utvecklingsdirektör var Arbetskrafts- och Näringscentralens direktör utnämmande myndighet. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt föreföll det utifrån sett som om rättssäkerhetsgarantierna i samband med utlämningsförfarandet skulle ha försvagats i fråga om den utnämmande myndigheten. Också utnämningen 11.1.2006 av A till visstidstjänsten som utvecklingsdirektör för tiden 1.1.2007 - 31.12.2009 i en situation där högsta förvaltningsdomstolen kunde antas ha avgjort ärendet gällande den uppsagde avdelningschefen under år 2006, var ett beslut som kunde kritiserats med avseende på förvaltningens öppenhet. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Arbetskrafts- och Näringscentralen samt Arbets- och Näringsministeriet sin uppfattning (OKV/412/1/2006).

Ändring av uppgiftsbeskrivning och tjänstebestämmelse för viss tid

En Arbetskrafts- och Näringscentral hade internt utlyst en uppgift som finansieringschef för viss tid. Endast en person anmälde sitt intresse. I enlighet med Arbetskrafts- och Näringscentralens arbetsordning delegerades till personen i fråga finansieringschefens uppgifter och personens tjänstebestämmelse ändrades från företagsforskare till finansieringschef. Enligt klaganden borde en tjänst ha inrättats för skötseln av uppgifterna.

Biträdande justitiekanslern ansåg att med beaktande av uppgiftsbeskrivningen och den tid som uppgiften krävde var ändringen av företagsforskarens uppgifter för viss tid enligt vad som utretts inte en så väsentlig förändring att det skulle ha varit skäl att vid Arbetskrafts- och Näringscen-

tralen inrätta en ny tjänst för uppgifterna. Enligt biträdande justitiekanslern stred förfarandet inte mot förordningen om arbetskrafts- och näringscentralerna. Biträdande justitiekanslern förenade sig emellertid om klagandens åsikt såtillvida att arbetskrafts- och näringscentralen hade tillämpat fel paragraf vid ändringen av uppgifterna och delgav för kännedom arbetskrafts- och näringscentralen denna sin uppfattning om tolkningen av arbetsordningen (OKV/465/1/2006).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Patent- och registerstyrelsens förfarande vid behandlingen av patentansökningar

En patentansökan (1) hade varit anhängig vid Patent- och registerstyrelsen från år 1995 till år 2006, dvs. sammanlagt över 11 år. Biträdande justitiekanslern konstaterade 9.6.2000 att behandlingstiden på fem år redan då var dubbelt längre än den genomsnittliga behandlingstiden. Därefter tog behandlingen sålunda ytterligare över sex år i anspråk. En patentansökan (2) hade varit anhängig hos Patent- och registerstyrelsen från år 1997 till år 2006, dvs. nio år. Patent- och registerstyrelsen hänvisade i sin utredning i fråga om de långa behandlingstiderna till anhopningen av ärenden och till att en forskningsingenjör insjuknat.

Även om sökanden i viss mån själv kunde anses ha bidragit till den långa behandlingstiden ansåg justitiekanslern det vara klart att behandlingstiden i båda fallen var oskäligt lång från sökandens synpunkt. I fråga om ansökan (1) gällde detta dels den sammanlagda behandlingstiden, dels också behandlingstiden på över sex år efter biträdande justitiekanslerns avgörande.

Justitiekanslern konstaterade att det inte i fråga om behandlingen av någondera ansökan lagts

fram någon utredning som motiverade dröjsmålet. De långa behandlingstiderna innebar sålunda att förfarandet stred mot grundlagens 21 § 1 mom. Justitiekanslern gav för framtiden Patent- och registerstyrelsen en anmärkning. Se också s. 64 (OKV/298/1/2007).

Principerna för god förvaltning vid besvarande av förfrågningar och kontakterna mellan myndigheter

Enligt klagomålet hade ett bolag tre gånger utan att få svar per e-post frågat Patent- och registerstyrelsen om de bokslutshandlingar som bolaget sänt till styrelsen kommit fram.

I ärendet hade dessutom framgått att Patent- och registerstyrelsen efter att bokslutshandlingarna inkommit avbrutit sina egna övervakningsåtgärder i ärendet utan att underrätta stämningssmannen om detta. Till följd av försummelsen delgav stämningssmannen bolagets verkställande direktör Patent- och registerstyrelsens beslut varmed den verkställande direktören vid vite ålades att sända in handlingarna. Bolaget hade emellertid redan tidigare sänt de begärda bokslutshandlingarna till Patent- och registerstyrelsen.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom parterna sin uppfattning att en god förvaltning i enlighet med förvaltningslagens 7, 8 och 10 § förutsätter dels att kunders förfrågningar besvaras, dels att myndigheter ska stå i kontakt med varandra när de sköter tjänsteåligganden. Biträdande justitiekanslern konstaterade i fråga om samarbetet mellan myndigheterna att en situation strider mot principerna för en god förvaltning i synnerhet i sådana fall då bristfälliga kontakter mellan myndigheter innebär att förvaltningskunder åsamkas skada, olägenhet eller ovisshet. Eftersom det utretts att försummelsen att besvara kundens förfrågningar berodde på missförstånd och eftersom man vid ämbetsverket hade vidtagit åt-

gärder för att förhindra uppkomsten av liknande situationer, föranledde ärendet emellertid inga andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/25/1/2007).

ARBETSKRAFTSSERVICE

God förvaltning innefattar rådgivning

Klaganden hade ringt till Arbetskraftsbyrån för att anmäla att hennes make fortfarande var arbetssökande. Tjänstemannen krävde att hon först sände in en fullmakt. Efter att fullmakten kommit in framgick det att ett befullmäktigat ombud inte kunde förnya en sådan anmälan. Klaganden ansåg att hon sänt in fullmakten förgäves då den ändå inte kunde användas.

Arbetskraftsbyrån krävde att klagandens make personligen skulle förnya sin anmälan om att han var

arbetssökande. Klaganden hade avkrävts en fullmakt för att tjänstemannen över huvud taget skulle kunna diskutera hennes makes angelägenheter med henne och lämna ut registeruppgifter om honom. Till denna del var Arbetskraftsbyråns förfarande inte felaktigt enligt biträdande justitiekanslern.

Av förvaltningslagen framgår att serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten ska iakttas inom förvaltningen. Genom att ge kunderna råd kan man undvika och rätta missförstånd. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är ändamålsenligt och förenligt med principerna för en god förvaltning att man i sådana situationer som beskrivs i klagomålet och i liknande situationer vid Arbetskraftsbyrån omedelbart på ett allmänt plan upplyser kunden om att även om det krävs fullmakt för utlämnande av uppgifter, är det i regel inte möjligt i den aktuella situationen att sköta en annan persons angelägenheter med fullmakt (OKV/535/1/2007).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDS- MINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

I avsnittet om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde refereras utlåtanden till ministeriet samt ärenden och avgöranden som justitiekanslern prövat på eget initiativ till den del som de har samband med social- och hälsovårdsministeriets förfarande eller med någon myndighet inom ministeriets förvaltningsområde eller annars hör till ministeriets behörighet. I avsnittet refereras dessutom avgöranden som gäller socialförsäkring. Avgöranden som gäller social- och hälsovårdstjänster refereras dessutom i avsnittet om kommunal självstyrelse, social- och hälsovårdsförvaltningen på s. 246.

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om tillämpning av lagen om specialiserad sjukvård i landskapet Åland. Utlåtandet kan läsas på s. 228.

Justitiekanslern gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om ministerietjänstemäns medlemskap i besvärsnämnden för social trygghet. Ministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida det fortfarande är skäl att utnämna social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän till medlemmar i besvärsnämnden för social trygghet. Utlåtandet kan läsas på s. 228.

Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ efter ett besök hos besvärsnämnden för social trygghet undersöka nämndens funktionsduglighet, i synnerhet behandlingstiderna, samt möjligheterna att utveckla nämndens verksamhet så att klagandenas rättssäkerhet tryggas. Ett refererat av biträdande justitiekanslerns inspektions-

besök och beslut att på eget initiativ undersöka ärendet kan läsas på s. 118. För uppföljningen av ärendet bad biträdande justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriet senast 30.4.2009 inkomma med ett yttrande om hur besvärsnämnden för social trygghet har nått upp till sina resultatmål samt om nämndens situation i början av år 2009.

I flera klagomålsärenden kritiserades också förfarandet vid besvärsnämnden för social trygghet, i synnerhet de långa behandlingstiderna. I två beslut av biträdande justitiekanslern konstaterades att det förekommit dröjsmål med behandling av besvär i besvärsnämnden för social trygghet. I ett avgörande som gällde besvär i nämnden för social trygghet uppmärksammades dessutom att en god förvaltning förutsätter att handlingar lämnas ut inom en skälig tid.

I de övriga avgörandena som gällde socialförsäkring kritiserades Folkpensionsanstaltens långa behandlingstider för ansökningar om arbetsmarknadsstöd och bostadsbidrag och ett försäkringsbolags dröjsmål med att behandla ett ersättningsärende som var baserat på en trafikförsäkring. Dessutom uppmärksammades Folkpensionsanstaltens kundrådgivare på vikten av ett exakt språkbruk. I andra avgöranden som gällde ministeriets ansvarsområde var det fråga om motivering av ett avgörande som gällde en förvaltningsklagan vid en länsstyrelses social- och hälsovårdsavdelning samt om länsstyrelsens sekretessbeläggning av handlingar.

En stor del av klagomålsärendena inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde gäller

specialförsäkringsförmåner, bl.a. sjukpensioner, sjukdagpenningar och rehabilitering samt förmåner enligt lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. Klagomålen gäller ofta innehållet i förmånsbeslut, dvs. klaganden anser att han eller hon inte har fått en rättmätig förmån. Justitiekanslern kan i allmänhet inte ingripa i beslut som en myndighet har fattat inom ramen för sin behörighet och prövningsrätt. I sådana fall hänvisas klaganden till att utnyttja rättsmedel. I flera fall har klaganden också redan överklagat förmånsbeslutet. Justitiekanslern tar enligt vedertagen praxis inte upp ett ärende till prövning om det behandlas i en besvärinstans.

Inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde inspekterades utöver besvärsnämnden för social trygghet också Patientförsäkringscentralen och patientskadenämnden.

Utlåtanden och framställningar

Tillämpning av lagen om specialiserad sjukvård i landskapet Åland

Justitiekanslern har gett social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande om tillämpning av lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) med anledning av att Ålands hälso- och sjukvård i en skrivelse till ministeriet bett staten betala de kostnader som åren 2000-2007 uppkom för utbildning av läkare och tandläkare på Åland. Ministeriet hade tidigare meddelat som sin uppfattning att landskapet Åland inte har rätt att av statens medel få ersättning av sådana kostnader enligt 47 – 47 b § i lagen om specialiserad sjukvård som åsamkas hälsovårdsenheter för läkar- och tandläkarutbildning.

Justitiekanslern konstaterade att det varken av bestämmelserna om Ålands självstyrelse eller av andra bestämmelser framgår någon grund på vil-

ken staten skulle befrias från skyldigheten att i enlighet med 47 – 47 b § i lagen om specialiserad sjukvård betala ersättning för kostnader som orsakats av läkar- och tandläkarutbildning i sådana fall då sökanden är åländsk (OKV/21/20/2008).

Social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän i besvärsnämnden för social trygghet

Social- och hälsovårdsministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida det längre finns skäl att utnämna tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet till medlemmar i besvärsnämnden för social trygghet.

Så som ett rättsligt utlåtande enligt grundlagens 108 § 2 mom. konstaterade justitiekanslern följande.

Enligt 1 § i lagen om besvärsnämnden för social trygghet är nämnden första besvärinstans i ärenden som handläggs av Folkpensionsanstalten i enlighet med vad som föreskrivs särskilt i de aktuella förmånslagarna.

Besvärsnämnden tillsätts av statsrådet för fem år i sänder på förslag av social- och hälsovårdsministeriet. Nämnden verkar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.

Vid bedömningen av frågan om ministerietjänstemän, i synnerhet social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän, kan delta i nämndens verksamhet är det skäl att granska ärendet ur minst tre aspekter.

Den centrala bestämmelsen för en part som ansöker om förmåner hos Folkpensionsanstalten och om ändring hos besvärsnämnden för social trygghet är grundlagens 21 § enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet.

En förutsättning för rättssäkerhetsgarantin enligt grundlagens 21 § är för det första att de be-

svärsärenden som är anhängiga hos domstolar och besvärsnämnder som är verksamma inom rättskipningssystemet behandlas och avgörs utan ogrundade dröjsmål. Den speciella karaktären hos de utkomstförmåner som Folkpensionsanstalten sköter och som kan överklagas till besvärsnämnden för social trygghet ställer särskilda krav när det gäller korta behandlingstider. För att rätts-säkerhetskravet enligt grundlagens 21 § ska kunna förverkligas förutsätts för det andra att ärendena behandlas och avgörs på ett behörigt sätt i besvärsnämnden för social trygghet. En väsentlig del av detta krav är att de ärenden som hän-skjuts till nämnden bereds, behandlas och avgörs i enlighet med lagstiftningen om utkomstförmåner som beviljas av Folkpensionsanstalten. Detta ställer konkreta krav i fråga om utbildning, speci-alkompetens, allmän kompetens och de allmänna utnämningsgrunderna i grundlagens 125 § ock-så på ordföranden för besvärsnämnden för soci-al trygghet, på nämndens vice ordförande och i tillämpliga delar på nämndens medlemmar, också till den del som det är fråga om en rättskipnings-uppgift som är avsedd att vara en bisyssla. Utöver de behörighetskrav som föreskrivs i lagen om be-svärsnämnden för social trygghet är det fråga om de allmänna behörighetskrav som kan ställas på medlemmarna.

Berednings- och föredragningspersonalen spelar en central roll när det gäller beredningen och avgörandet av ärenden i rättskipningsorgan som är verksamma i form av nämnder och lika-så i form av egentliga domstolar. En yrkesskick-lig berednings- och föredragningspersonal som är tillräckligt erfaren och effektiv kan genom sitt ar-bete på ett väsentligt sätt bidra till att de grund-läggande krav som nämns ovan blir förverkligade. En annan personalgrupp som har en central bety-delse för beredningen och avgörandet av ärenden i besvärsnämnden för social trygghet och i andra motsvarande organ som bedriver rättskipnings-

verksamhet är nämndens ordförande och vice ordförandena, som svarar för arbetet och avgöran-dena i nämndens sektioner. Nämndens vice ord-förande som verkar som ordförande för sektioner-na ska framför allt se till att de ärenden som ska avgöras av respektive sektion bereds utan dröjs-mål men samtidigt med sådan sakkunskap och så grundligt att nämnden kan avgöra ärendet ut-an ytterligare åtgärder och så att beslutet är lag-enligt och klart till sitt slutresultat och i fråga om motiveringar.

Också 2 § 2 mom. i lagen om besvärsnämnden för social trygghet, som gäller nämndens sammansättning, ställer särskilda krav på vice ordförandena som leder sektionernas arbete. Till besvärsnämnden och dess sektioner hör medlem-mar som är läkare, lagfarna medlemmar och med-lemmar med kännedom om ändringssökandenas förhållanden. Besvärsnämnden för social trygghet behandlar i likhet med övriga motsvarande be-svärsnämnder bl.a. arbetstagares och socialförsäk-rades förmånsärenden och en betydande del av nämndernas medlemmar har utsetts på framställ-ning av vederbörande intresseorganisationer, el-ler också har dessa organisationer på något annat sätt påverkat sammansättningen av nämnderna, som bedriver rättskipningsverksamhet. Samman-sättningen av besvärsnämnden som behandlar lagstadgade pensionsförmåner har konstaterats ha korporativa drag medan sammansättningen av besvärsnämnden för social trygghet eventuellt i vissa avseenden är baserad på ett politiskt man-dattänkande som kan ses mot bakgrunden av att överklagandet av ärenden om social trygghet tidi-gare var organiserat som ett rättsligt förfarande. Också den omständigheten att besvärsnämnden för social trygghet från yrkesmässig- och erfaren-hetsmässig synpunkt är mångsidig till sin sam-mansättning ställer i sig särskilda krav på vice ordförandena som svarar för sektionernas arbe-te och avgöranden.

Ovan granskar justitiekanslern de krav som ställs på vice ordförandena för besvärsnämnden för social trygghet mot bakgrund av rättssäkerhetskraven i grundlagens 21 §. Dessa krav är primära, klara och konkreta från deras synpunkt som ansökt om utkomstförmåner hos Folkpensionsanstalten och som överklagar besluten till besvärsnämnden för social trygghet. För det tredje finns det skäl att granska ärendet utifrån grundlagens 3 §, enligt vilken den dömande makten ska utövas av oberoende domstolar. De strukturella, personella och övriga krav i fråga om oavhängigheten som ställs på rättskipningsorgan är viktiga också när det gäller rättskipningsorgan av nämndetyp. Det är klart att legislativa aspekter på den administrativa ställningen, sammansättningen, utnämningsförfarandet osv., när det gäller organ som svarar för lagstadgade rättskipningsuppgifter, kan ha betydelse också för bedömningen av om organet i fråga uppfyller alla de krav på rättskipningsorganets och rättskipningsverksamhetens oberoende som avses i grundlagens 3 §. Det är emellertid fråga om det allmänna sättet att fördela statliga uppgifter och om att inrätta statliga organ för dels förvaltnings-, dels rättskipningsverksamhet. De ovan nämnda rättssäkerhetsgarantierna enligt grundlagens 21 § har däremot en direkt inverkan på förverkligandet av rättsskyddet i enskilda klagomålsärenden som behandlas i besvärsnämnden.

Social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande gäller frågan om huruvida kraven på oberoende förverkligas i fråga om besvärsnämnden för social trygghet som bedriver rättskipningsverksamhet, i fråga om nämndens sammansättning och uttryckligen i fråga om vice ordförandena och de medlemmar som är i social- och hälsovårdsministeriets anställning. Frågan om de krav som ska ställas på personalen i ett organ som i nämndeform bedriver rättskipningsverksamhet, också när det gäller personal i

bisyssla, är motiverad med beaktande av rättskipningsverksamhetens oberoende. Så som framgår av de handlingar som ansluter sig till begäran om utlåtande har ärendet också uppmärksammat också på ett sätt som påverkar sammansättningen av vissa besvärsnämnder. Det har bl.a. varit fråga om vissa besvärsnämnders läkarmedlemmar och om att ledningen för pensionsanstalter som beviljas förmåner har varit medlemmar i besvärsnämnder.

När det gäller de persongrupper som nämns i föregående stycke är det fråga om klara och konkreta omständigheter som innebär att det allmänna förtroendet för respektive nämnds oberoende och opartiskhet när det gäller dess avgöranden med fog har kunnat äventyras. Besvärsnämndernas medlemmar som samtidigt varit i en sådan ställning som nämns ovan har via sin huvudsyssla kunnat ha konkreta kopplingar till ärenden eller ärendegrupper som behandlas i nämnden eller också har man för att förhindra sådana kopplingar varit tvungen att vidta specialarrangemang t.ex. så att besvärssärenden som gäller vissa anstalter har tilldelats vissa sektioner.

För social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän har det inte varit fråga om denna typ av konkreta bindningar till ärenden som behandlas i besvärsnämnden i fråga om deras medlemskap och vice ordförandeskap. Med beaktande av karaktären av de utkomststödsärenden som behandlats av Folkpensionsanstalten och överklagats till besvärsnämnden för social trygghet, sammansättningen av besvärsnämnden för social trygghet och nämndens mångsidiga sakkunskap samt de arbetsmetoder som tillämpas av organ som är av typen besvärsnämnder och dessas beslutsförfarande, finns det enligt min åsikt inga skäl att misstänka att någon tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet i egenskap av medlem eller vice ordförande i besvärsnämnden för social trygghet kunde handla på ett sådant sätt att ställ-

ningen som ministerietjänsteman i något avseende kunde påverka eller återverka på avgörandena i respektive sektion av besvärsnämnden. Till denna del räcker det men en hänvisning till att ordföranden för besvärsnämnden för social trygghet samt nämndens vice ordförande och medlemmar handlar under domaransvar i sina uppdrag. Enligt 4 § 2 mom. i lagen om besvärsnämnden för social trygghet ska nämndens ordförande övervaka att lagtolkningen är enhetlig i besvärsnämndens avgörande.

I de handlingar som ansluter sig till social- och hälsovårdsministeriets utlåtande framförs beaktansvärda synpunkter på de krav som ska ställas på organ av nämndtyp som bedriver grundlagsenligt rättskipningsverksamhet, i synnerhet på deras medlemmar, när det gäller kraven på rättskipningsorganens oberoende. I samband med denna granskning av systemet finns det skäl att beakta två omständigheter. De nämnda synpunkterna gäller inte enbart besvärsnämnden för social trygghet utan samtliga lagstadgade organ av nämndtyp som behandlar ärenden som gäller lagstadgade utkomstförmåner, pensionsförmåner och andra förmåner samt andra än ekonomiska rättigheter och skyldigheter för arbetstagare, tjänstemän och andra personalgrupper. Frågan om vilka krav som ska ställas på viceordförandena och medlemmarna i besvärsnämnder som bedriver oberoende rättskipningsverksamhet gäller inte heller uteslutande respektive ministeriums, i detta fall i synnerhet social- och hälsovårdsministeriets, tjänstemän utan nämndens samtliga medlemmar. Av den anledningen är det enligt min åsikt skäl att bedöma och väga de grunder som avses i begäran om utlåtande generellt och på en gång i fråga om alla nämnder som bedriver rättskipningsverksamhet och i fråga om de personalgrupper som hör till deras sammansättning av vice ordförande och medlemmar. Det är framförallt fråga om ett lagstiftningsärende.

Den i föregående stycke nämnda bedömningen och avvägningen av den strukturella nivån innebär både rättsliga och samhällspolitiska betoningar, i synnerhet då det är fråga om att ändra det nuvarande, från legislativ synpunkt relativt nya systemet med besvärsnämnder i riktning mot domstolssystemet. Om det däremot är fråga om att ställa nya krav på det nuvarande systemet med besvärsnämnder och i synnerhet på nämndernas vice ordförande och medlemmar måste kraven bedömas och avvägas framförallt från deras synpunkt som ansöker om förmåner och med avseende på de rättssäkerhetskrav som förutsätts i grundlagens 21 §.

Detta utlåtande är baserat på en promemoria som upprättades vid ett sammanträde som hölls i justitiekanslersämbetet 5.12.2002 och på bilagorna till promemorian. Närvarande vid sammanträdet var justitiekansler Paavo Nikula, avdelningschefen för ämbetsverkets avdelning för statsrådsärenden och fyra i promemorian nämnda tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet. Under sammanträdet behandlades frågor som hade samband med tillsättningen av prövningsnämnden, arbetslöshetsnämnden och olycksfallsnämnden i enlighet med den då gällande lagstiftningen. Enligt promemorian konstaterade justitiekanslern att de föreslagna tjänstemannamedlemmarnas bindningar inte var problematiska.

Med hänvisning till det som anförts ovan konstaterade justitiekanslern att det i skenet av gällande lagstiftning inte finns några rättsliga grunder för att kräva ändringar i statsrådets föredragningslista ifall tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet eller vid något annat ministerium föreslås som vice ordförande eller medlemmar i besvärsnämnden för social trygghet, förutsatt att de krav för mottagande av bisyssla som föreskrivs i stats-tjänstemannalagens 18 § är uppfyllda i fråga om vederbörande tjänsteman (OKV/30/20/2008).

Avgöranden

SOCIALSERVICE

God förvaltning förutsätter att handlingar lämnas ut inom skälig tid

Klagandens ombud hade inte fått protokollsuppdrag i ett avgjort besvärssärende förrän över fem månader förflutit sedan han bett om handlingen. Orsaken till dröjsmålet kunde inte utredas på ett uttömmande sätt.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom myndigheten sin uppfattning att den nämnda tiden inte var förenlig med grundlagens 21 § 2 mom. och inte heller med serviceprincipen som framgår av förvaltningslagens 7 §. Se även s. 64 (OKV/475/1/2008).

SOCIALFÖRSÄKRING

Besvärssärenden ska behandlas utan dröjsmål

Behandlingen av klagandens överklagande i ett folkpensionsärende hade i besvärsnämnden för social trygghet tagit över 19 månader i anspråk. Detta översteg klart den genomsnittliga behandlingstiden. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hade behandlingen av överklagandet tagit oskäligt lång tid i anspråk.

I samband med biträdande justitiekanslerns besök hos besvärsnämnden för social trygghet 13.2.2008 framgick det att behandlingen av besvärssärenden släpade efter. Den genomsnittliga behandlingstiden år 2007 var drygt 13 månader och tenderade att bli längre. På basis av besöket konstaterade biträdande justitiekanslern att en så lång behandlingstid inte under några

som helst omständigheter kan godtas med tanke på rättssäkerheten och medborgarnas ekonomiska trygghet.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet om en utredning i syfte att trygga besvärsnämndens möjligheter att behandla ärenden på vederbörligt sätt och utan dröjsmål. Social- och hälsovårdsministeriet gav ett yttrande i april 2008. För att följa upp situationen bad biträdande justitiekanslern om ett nytt yttrande före utgången av april 2009 (OKV/72/1/2007).

Dröjsmål med behandlingen av ansökningar om arbetsmarknadsstöd och bostadsbidrag

I ett klagomål kritiserades Folkpensionsanstaltens förfarande i ett fall där behandlingen av ansökningar om arbetsmarknadsstöd och bostadsbidrag hade dragit ut på tiden och sökanden fortfarande inte fått någon dagpenning.

Enligt Folkpensionsanstaltens utredning var målsättningen för år 2006 att ansökningar om allmänt bostadsbidrag skulle behandlas inom 22 dagar. I januari - september var den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar om bostadsbidrag 19,2 dagar. För år 2006 var målsättningen att ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa skulle behandlas inom 7 dagar. I januari - september var den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar om arbetsmarknadsstöd 6,5 dagar.

Klagandens ansökan om arbetsmarknadsstöd och justering av allmänt bostadsbidrag hade inkommit till Folkpensionsanstaltens lokalbyrå 3.7.2006. Sökanden ombads 14.7.2006 inkomma med tilläggsutredning till ansökan om arbetsmarknadsstöd. Sökanden tillställde Folkpensionsanstalten uträkningarna 26.7.2006. Ansökan om arbetsmarknadsstöd avgjordes genom ett beslut som gavs 15.8.2006. Eftersom arbets-

marknadsstöd är en inkomst som ska beaktas i fråga om allmänt bostadsbidrag kunde ansökan om bostadsbidrag avgöras först efter beslutet om arbetsmarknadsstöd. Ansökan om bostadsbidrag avgjordes genom ett beslut som gavs 18.8.2006.

Enligt det beslut som ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav i ärendet ska Folkpensionsanstalten behandla ansökningar om grundskydd utan ogrundat dröjsmål. Behandlingstiden för klagandens ansökningar överskred Folkpensionsanstaltens målsättningar i fråga om behandlingstiden. Behandlingstiden för ansökan om arbetsmarknadsstöd var klart längre än Folkpensionsanstaltens målsättning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det inte hade framförts tillräckliga skäl för dröjsmålen. Folkpensionsanstalten uppmärksammades på vikten av att behandla förmånsärenden tillräckligt snabbt. Se även s. 65 (OKV/788/1/2006).

Exaktheten i myndigheternas språkbruk

En kundrådgivare vid Folkpensionsanstaltens lokalbyrå hade i ett ärende som gällde ansökan om arbetsmarknadsstöd bett kunden komplettera ansökningshandlingarna med kundens fars "skatteförslag" trots att för det årets beskattning hade tagits i bruk systemet med förhandsifyllda skattedeklarationer.

För den person som ansökte om arbetsmarknadsstöd hade det till följd av den felaktiga benämningen på tilläggsutredningen förblivit oklart vilket utredning han skulle foga till sin ansökan.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på förvaltningslagens 9 § där det föreskrivs att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk både i muntliga och skriftliga kundkontakter (OKV/679/1/2006).

God förvaltning förutsätter adekvat service

I ett trafikförsäkringsrelaterat ersättningsärende anförde biträdande justitiekanslern som sin uppfattning att försäkringsbolagets förfarande inte hade uppfyllt grundlagens och förvaltningslagens krav på behandling av ärenden utan ogrundat dröjsmål. Se s. 65 (OKV/314/1/2007).

Dröjsmål med behandlingen av besvär över föräldradagpenning

Klaganden var missnöjd med den långa behandlingstiden för ett överklagande som gällde makens föräldradagpenning.

Överklagandet av klagandens makes föräldradagpenning hade inkommit till socialförsäkringsnämnden i slutet av 2006. Handlingarna i ärendet hade i början av 2007 överförts till besvärsnämnden för social trygghet för behandling. Ärendet hade registrerats i besvärsnämndens diarium 5.3.2007. I maj 2008 var föräldradagpenningens ärendet fortfarande oavgjort.

I samband med biträdande justitiekanslerns inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet 13.2.2008 framgick det att behandlingen av överklaganden släpade efter. Den genomsnittliga behandlingstiden var år 2007 drygt 13 månader och tenderade att bli ännu längre. Efter besöket konstaterade biträdande justitiekanslern att behandlingstiden inte under några som helst omständigheter kunde godtas med tanke på rättssäkerheten och tryggandet av medborgarnas utkomst.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet om en utredning i syfte att trygga besvärsnämndens möjligheter att behandla ärenden på vederbörligt sätt och utan dröjsmål. Social- och hälsovårdsministeriet gav sitt utlåtande i april 2008. För att följa upp situationen bad

biträdande justitiekanslern om ett nytt yttrande före utgången av april 2009.

Också i ett klagomålsärende framgick det att behandlingen av ett överklagande hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut besvärsnämnden för social trygghet på vikten av att behandla besvärssärenden utan dröjsmål och sände beslutet för kännedom också till social- och hälsovårdsministeriet. Se även s. 64 (OKV/678/1/2007).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Besvärsnämnden för social trygghet

Biträdande justitiekanslern inspekterade 13.2.2008 besvärsnämnden för social trygghet. Under besöket framgick det att behandlingen av ärenden släpade efter i nämnden. Den genomsnittliga behandlingstiden uppgick år 2007 till drygt 13 månader och tenderade att bli längre. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde en så lång behandlingstid inte godtas med tanke på rättssäkerheten och medborgarnas ekonomiska trygghet. Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka de problem som förekom vid besvärsnämnden för

social trygghet. Ett referat av biträdande justitiekanslerns inspektionsbesök (OKV/1/51/2008) och beslutet i det ärende som han tog upp på eget initiativ (OKV/6/50/2008) kan läsas på s. 118.

Patientförsäkringscentralen

Biträdande justitiekanslern inspekterade Patientförsäkringscentralen 27.2.2008. Inspektionsteman var behandlingen av patientskadeanmälningar samt sifferuppgifter om anmälningarna, behandlingstiderna och överklaganden. Dessutom behandlades under besöket kvalitetsaspekter på ersättningsbesluten. Motiveringarna till de negativa ersättningsbeslut som biträdande justitiekanslern bett att få se konstaterades vara vederbörligen upprättade och väl formulerade (OKV/2/51/2008).

Patientskadenämnden

Biträdande justitiekanslern inspekterade Patientskadenämndens verksamhet under sitt besök 19.11.2008. Under inspektionen diskuterades framför allt behandlingstiderna samt vilka åtgärder som kunde vidtas för att förenhetliga ersättningspraxis i fråga om patientskador. Dessutom diskuterades bl.a. bedömningen av jävsfrågor gällande sakkunnigläkare (OKV/25/51/2008).

MILJÖMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

I de klagomål som gällde miljöministeriets ansvarsområde var det oftast fråga om miljöförvaltningsmyndigheternas förfarande i något ärendekomplex. I samma klagomål riktades ofta kritik både mot miljöministeriets och någon regional miljöcentrals verksamhet. I vissa klagomål kritiserades utöver nämnda myndigheter delvis också skötseln av kommunala miljöärenden. Under verksamhetsåret avgjordes några klagomål som gällde miljötillståndsverk. Dessa ledde emellertid inte till några ytterligare åtgärder.

I de klagomål som uteslutande eller huvudsakligen gällde ministeriets verksamhet var det bl.a. fråga om miljöministeriets anvisningar om ersättning för betydande olägenheter till följd av skyddet av flygekorren, behandling av bidragsansökningar från en förening som främjar skyddet av fjällgåsen och om gränserna för en stadspark samt om godkännande av en dispositions- och skötselplan. I de klagomål som gällde regionala miljöcentralers verksamhet togs upp olika typer av procedurfrågor, t.ex. besvarande av säljanbud i anslutning till grundande av ett naturskyddsområde.

Avgöranden

MINISTERIET

Bedömning av behovet att justera ersättningströskel

I ett klagomål uttrycktes missnöje över miljöministeriets anvisningar till de regionala miljöcentralerna om ersättning för betydande olägenhet till följd av skyddet av flygekorren. Klaganden anförde att miljöministeriet trots riksdagens ställningstaganden och uttalanden inte vidtagit åtgärder för att ändra anvisningarna. Enligt uttalandet förutsätter riksdagen att regeringen ser till att myndigheterna får tydliga anvisningar om hanteringen av frågor som gäller skyddet av flygekorren så att de nödvändiga myndighetsbesluten fattas skyndsamt och med hänsyn till att skogsägarna bemöts lika och att skyddet av flygekorren ordnas på behörigt sätt. I klagomålet ombads justitiekanslern undersöka om ministeriet försummat sina skyldigheter i detta avseende.

Justitiekanslern granskade i sitt avgörande miljöministeriets anvisningar 14.9.2004 och ministeriets utredning 29.1.2007, uttalandena i riksdagens svar med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av naturvårdslagen (RSv 50/2004 rd) och riksdagens skrivelse med anledning av berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005 (RSk 50/2006 rd) och år 2006 (RSk 27/2007 rd) samt högsta domstolens av-

görande 19.6.2008 liggare nr 1302 samt de där framförda synpunkterna och motiveringarna.

Justitiekanslern konstaterade att det inte finns några bestämmelser om riksdagens uttalanden och deras förpliktande karaktär i rättsligt hänseende, vilket innebär att man kan utgå ifrån att ett uttalande av det slag som det här är fråga om till sin karaktär är politiskt förpliktande för regeringen. Det är i första hand riksdagens sak att följa upp den politiskt ansvariga regeringens verksamhet. Av klagomåls- och utredningshandlingarna framgår att riksdagen följt upp ärendet i samband med behandlingen av berättelserna om regeringens åtgärder under åren 2005 och 2006. Enligt justitiekanslerns åsikt är det fråga om ett politiskt ansvar och dess förverkligande, dvs. om ett ärende som inte hör till justitiekanslerns behörighet. Justitiekanslern konstaterar att berättelsen om regeringens åtgärder under år 2007 behandlas av regeringen och att det sålunda inte finns någon anledning för honom att ytterligare befatta sig med ärendet.

I övrigt konstaterade justitiekanslern i fråga om miljöministeriets förfarande att vid ministeriet hade upprättats en promemoria av anvisningskaraktär efter att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till ändring av naturvårdslag hade uppmärksammat att det saknades anvisningar om en ersättningströskel för bedömning av betydande skada (RSv 50/2004 rd). Svårigheten att upprätta sådana anvisningar berodde på att de synpunkter som framförs i motiveringen till naturvårdslagen (RP 79/1996 rd), med undantag av omnämmandet av arealbaserad relativ olägenhet, i praktiken inte ger någon antydning om hur tröskelvärdet för bedömningen av en betydelsefull olägenhet ska bestämmas. Av utredningshandlingarna framgår inte om och på vilket sätt man vid miljöministeriet utöver vad som framgår av utredningen försökt reda ut hur lagstiftningen behandlats och hur statens ersättningsansvar be-

gränsats i sådana övriga situationer där begränsning av markanvändningen orsakat ekonomiska förluster.

Med beaktande av att högsta domstolen i sitt avgörande beskriver inkonsekvensen mellan kriterierna för de olika ersättningsnivåerna kan miljöministeriets förfarande enligt justitiekanslerns åsikt anses vara motiverat såtillvida att ministeriet inväntat högsta domstolens avgörande i ersättningsärendet. Det var fråga om huruvida naturvårdslagens 49 § 1 mom. om förbudet att förstöra och försämra platser där flygekorror förökar sig och rastar, genom begränsning av skogsbruket åsamkade fastighetsägaren betydelsefull olägenhet enligt naturvårdslagens 53 § 1 mom.

Ersättningsfrågan avgörs genom rättslig prövning. Enligt utredningen i ärendet var avsikten att anvisningarna skulle tillämpas internt inom miljöförvaltningen. Med beaktande av anvisningarnas karaktär och innehåll varken hade de och kunde inte heller ha någon bindande verkan som sträckte sig utanför förvaltningen. Anvisningarna kunde inte heller indirekt påverka förvaltningskundernas rättigheter, eftersom syftet med anvisningarna var att åstadkomma en enhetlig tillämpningspraxis och ett jämlikt bemötande av markägare i förhandlingssituationer.

Utifrån de handlingar som fanns att tillgå i ärendet drog justitiekanslern den slutsatsen att miljöministeriet, där man utfärdat anvisningar med stöd av vad som i motiveringen till naturvårdslagen anförs om arealbaserade relativa olägenheter och dessutom om ekonomiska skadors absoluta belopp, i samband med utfärdandet av anvisningarna inte hade förfarit på ett sätt som föranledde ett ingripande av justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare.

Justitiekanslern underströk å andra sidan den omständigheten att högsta domstolens avgörande som i och för sig gällde ett enskilt rättsligt tvistemål, var avsett att publiceras som prejudi-

kat (2008:73). Tankegången bakom att publicera ett avgörande som prejudikat är att avgörandet är viktigt med tanke på tillämpningen av lagen i andra liknande situationer eller över huvud taget med tanke på enhetligheten i rättspraxis. Justitiekanslern delgav för kännedom miljöministeriet sin uppfattning att det i en situation som denna är motiverat att man vid ministeriet först begrundar avgörandet och de synpunkter och motive-ringar som framförts i det och därefter överväger om och hur det eventuellt är skäl att justera ministeriets anvisningar (OKV/1174/1/2006).

Justering av en nationalstadsparks gränser och godkännande av en skötsel- och nyttjandeplan

Genom miljöministeriets beslut 6.5.2002 hade inrättats en nationalstadspark enligt markanvändnings- och bygglagens 68 §. För stadsparken hade i enlighet med lagens 70 § upprättats en sådan skötsel- och nyttjandeplan som miljöministeriet ska godkänna.

Senare framgick det att stadens mättningsavdelnings karta över stadens markägande var felaktig i det avseendet att en sommarstugeö som ägdes av privatpersoner, vilka inte i enlighet med lagens 68 § 3 mom. hade gett sitt samtycke till att området avsattes för stadsparken, hade hamnat inom gränserna för denna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att miljöministeriet kan behandla en skötsel- och nyttjandeplan som endast omfattar det område som hör till en stadspark. En plan kan inte upprättas och godkännas för ett område som inte lagligen hör till stadsparken.

Biträdande justitiekanslern delgav miljöministeriet sin uppfattning att ministeriet ska granska lagenligheten av beslutet om stadsparkens gränser och vid behov vidta åtgärder för att justera gränserna. När miljöministeriet godkänner sköt-

sel- och nyttjandeplanen ska det beakta eventuella ändringar (OKV/1280/1/2007).

Skyddet av fjällgåsen

En förening vars syfte är att främja skyddet av fjällgåsen nämnde i sitt klagomål svårigheterna att av eller med medverkan av miljöministeriet få understöd och finansiering för sina åtgärder samt kritiserade ministeriets inställning till ett samarbetsförslag och ministeriets förfarande vid behandlingen av en begäran om utlåtande.

Efter att ha inhämtat den utredning som han ansåg vara nödvändig tog justitiekanslern upp följande omständigheter till närmare behandling i sitt svar.

I fråga om föreningens understödssansökningar 1999 och 2000 konstaterade justitiekanslern att miljöministeriet hade behandlat dem, även om de närmare tidpunkterna för avgörandena inte framgick. Statsrådets tidigare gällande beslut med allmänna bestämmelser om understöd upphävdes genom statsunderstödslagen som trädde i kraft 1.9.2001. I 38 §, dvs. lagens ikraftträdelse- och övergångsbestämmelse, föreskrivs om situationer där de äldre bestämmelserna (i statsrådets beslut) skulle tillämpas. Statsrådets beslut och lagen är av allmän karaktär och en förutsättning för att de ska kunna tillämpas är att något annat inte föreskrivs någon annanstans. I beslutet och lagen föreskrivs om vad som ska ingå i ett avgörande av en understödsansökan. I statsunderstödslagen föreskrivs också om ändringssökande och i lagens 38 § hänvisas till att ändring kan sökas också i ärenden som avgjorts i enlighet med statsrådets beslut. En förutsättning för beviljande av statsunderstöd var enligt båda författningarna att i statsbudgeten hade tagits in ett anslag för ändamålet. Sökanden har inte subjektiv rätt till understöd som är beroende av prövning.

I avgörandet hänvisas vidare till grundlagens 21 § som trädde i kraft den 1 mars 2000. Den-na grundlagsbestämmelse motsvarar den 16 § som genom grundrättighetsreformen som trädde i kraft 1.8.1995 fogades till den tidigare re-geringsformen. Enligt de nämnda bestämmelser-na har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet och rätt att få beslut som gäller hans eller hennes skyldig-heter behandlat vid domstol eller något annat oav-hängigt rättskipningsorgan. Rätten att få motivera-de beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvalt-ning ska tryggas genom lag. Sådana lagar som av-ses i bestämmelser är bl.a. de allmänna lagarna om förvaltningsförfarande, dvs. den tidigare lagen om förvaltningsförfarande och från 1.1.2004 förvalt-ningslagen.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att un-derstödsansökningar bör avgöras genom ett skrift-ligt beslut, oberoende av vilka bestämmelser som tillämpats, och att beslutet ska delges sökanden. Det var inte förenligt med bestämmelserna att sö-kanden inte fått något beslut eller ens ett medde-lande om avgörandena. Med beaktande av att mi-nisteriet uppgav att det ändrat sin praxis ansåg justitiekanslern att ärendet inte föranledde annat än att han för kännedom delgav ministeriet sin uppfattning.

I fråga om den ansökan om LifeLuonto -finan-siering som gjordes år 2000 konstaterade justitie-kanslern att ansökan i praktiken inte kunde be-viljas eftersom miljöministeriet inte hade förordat den. Ministeriets meddelande att ansökningarna inte hade ställts i prioriteringsordning, hade av den som inte närmare varit insatt i ärendet lätt kun-na förstås så att ministeriet hade förordat alla an-sökningar, eftersom begreppet prioriteringsordning i allmänhet kan anses avse endast förordade an-sökningar. Eftersom ansökningar som inte föror-dats inte hade några möjligheter att bli godkända

av europeiska kommissionen kunde de egentligen inte ställas i prioriteringsordning tillsammans med förordade ansökningar. Det skulle ha varit tydli-gast att ange att en del av ansökningarna inte hade förordats och att de förordade ansökningarna inte hade ställts i prioriteringsordning. Enligt justitiekans-lerns åsikt hade man vid avfattandet av medde-landet inte närmare tänkt på innebörden av ordet förorda och han uppmärksamgjorde därför minis-teriet på vikten av exakt utformade meddelanden genom att delge ministeriet sin uppfattning om saken. I fråga om 2004 och 2005 års ansökning-ar om LifeLuonto -finansiering hänvisade justitie-kanslern till det som han ovan i allmänna ordalag anför om finansieringsansökningar som inte föror-dats samt om slutsatserna och förfarandet.

Vad beträffar tre sakkunnigas framställning om att miljöministeriet borde samarbeta med bå-de Finlands WWF-fjällgåsprojekt och med fören-ingen konstaterade justitiekanslern att ministeriet i sitt svar avvisat förslaget om samarbete med fö-reningen men kommer att fortsätta samarbetet med fjällgåsprojektet. Justitiekanslern konstaterade att de nämnda sakkunniga åtminstone inte i det sam-manhanget representerat föreningen. Justitiekans-lern hade ingenting att anmärka mot att svaret sändes för kännedom till Finlands WWF. Efter-som svaret på samarbetserbjudandet gällde fören-ingen likaväl som fjällgåsprojektet kunde det med tanke på jämlikheten ha sänts för kännedom ock-så till föreningen. Justitiekanslern delgav ministe-riet sin uppfattning också i detta avseende.

Vad gäller miljöministeriets förfarande i frå-ga om ansökan om jakt på vitkindad gås i enlig-het med naturvårdslagens 48 § 2 mom. konsta-terade justitiekanslern att Nylands miljöcentral i augusti 2006 bett miljöministeriet om ett yttran-de. Det var känt att Sydvästra Finlands miljöcen-tral i maj 2006 beviljat tillstånd till jakt på vitkin-dad gås för jämförande forskning och att beslutet överklagats till Åbo förvaltningsdomstol. Justitie-

kanslern ansåg att den omständigheten att förvaltningsdomstolen behandlat överklagandet inte utgjorde något hinder för att ge ett utlåtande. Man kan i och för sig godta den grund som ministeriet uppgav, dvs. att det inväntade hur frågan om lagenligheten av ett annat beslut på en ansökan i samma syfte avgjordes i förvaltningsrättslig ordning. Inte heller fortsatta besvär till högsta förvaltningsdomstolen utgjorde något hinder för utlåtandet. Det yttrande som ministeriet gav i juni 2007 efter förvaltningsdomstolens beslut i mars 2007 och vari endast hänvisas till de fortsatta besvären till högsta förvaltningsdomstolen, innehåller inte ett sådant ställningstagande som begärts och inte heller besannades den grund som ministeriet uppgett för sitt förfarande. Ministeriet skulle enligt justitiekanslerns åsikt ha kunnat meddela sin ståndpunkt, med den reservationen att fortsatta besvär anförts i ärendet. Ministeriet skulle sålunda ha kunna förfara ock-

så på något annat sätt i fråga om yttrandet. Justitiekanslern delgav för kännedom ministeriet sin uppfattning att avgörandet av ansökan hos den regionala miljöcentralen i onödan hade fördröjts medan ministeriet behandlade begäran om yttrande (OKV/1206/1/2006).

REGIONALA MILJÖCENTRALER

Besvarande av säljanbud

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en miljöcentral med beaktande av förvaltningslagens 8 § borde ha reagerat på klagandens säljanbud i anslutning till inrättandet av ett naturskyddsområde t.ex. genom att meddela att anbudens tagits emot, så att klaganden åtminstone skulle ha fått veta att anbudet inkommit till myndigheten (OKV/711/1/2006).



6

**LAGLIGHETSKONTROLLEN
AV KOMMUNALFÖRVALTNINGEN
OCH ÖVRIGA
SJÄLVSTYRELSESAMFUND**

ALLMÄNT

De klagomål som i anslutning till laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen och övriga självstyrelsesamfund ledde till åtgärder under året gällde bl.a. frågan om stadsfullmäktiges förfarande i samband med att besvärсанvisning fogades till stadsfullmäktiges protokoll, behandling av förvaltningsklagan i kommunstyrelsen, skyldigheten att överföra ärenden i enlighet med förvaltningsprocesslagen, anmälan om mottagande av en elektronisk handling och ett tillfälligt utskotts förfarande samt klagomål som gällde förfarandet i samband med ett utnämningsärende.

I klagomålsavgöranden som gällde undervisningsförvaltningen uppmärksammades en läroanstalts huvudmans förfarande, vikten av att besvara kunders förfrågningar, problem med en internationell skolas grundläggande utbildning, avsaknaden av besvärсанvisning i en utbildningsnämnds beslut och en yrkeshögskolas förfarande i samband med tillsättningen av en tjänst för viss tid.

Vidare anfördes klagomål i ärenden som gällde service och förmåner inom socialvården och därtill anslutna förfaranden. Avgörandena gällde besvarande av förfrågningar till grundtrygghetsnämnden, ordnande av akut boende för en barnfamilj, en barnskyddsanstalts förfarande bl.a. i fråga

om begränsning av kontakter, en utkomststödsanvisnings lagenlighet i fråga om skatteåterbärningar samt trygg färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen. Klagomålsavgörandena inom hälsovårdssektorn gällde undersökning och vård på ett centralsjukhus neurologiska klinik och en hälsovårdscentrals handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar.

I klagomålsavgöranden som gällde kommunal miljöförvaltning uppmärksammades en miljönämnds förfarande vid övervakningen av miljö- och marktäktstillstånd, underlåtelse att fatta beslut och höra parter, underlåtelse att besvara brev samt en kommunal miljönämnds underlåtelse och dröjsmål med att behandla ett rättelseyrkande.

Inom kommunalförvaltningssektorn inspekterades Kouvola stads social- och hälsovårdsväsende, Vanda stads social- och hälsovårdsväsende, Joensuu stads social- och hälsovårdsväsende, Kervo stads byggnadstillsyn och utvecklingsavdelning samt Joensuu stads tekniska väsende.

På basis av inspektionerna inom social- och hälsovårdssektorn uppmärksammade biträddande justitiekanslern städerna på vikten av att ordna skolhälsovården i enlighet med gällande kvalitetsrekommendationer.

Kommunalförvaltningen

DEN ALLMÄNNA FÖRVALTNINGEN

Stadsfullmäktige försummade att foga besvärсанvisning till fullmäktiges protokoll

Justitiekanslern ansåg att stadsfullmäktiges protokoll var felaktigt i det avseendet att till det inte hade fogats besvärсанvisning så som föreskrivs i kommunallagens 63 § och 94 § 1 mom. Till beslutet hade å andra sidan inte heller i enlighet med kommunallagens 94 § 2 mom. fogats ett omnämnande om att det kunde överklagas genom kommunalbesvär. Det kunde inte anses vara ett lag-enligt förfarande att besvärсанvisning hade fogats endast till föredragningslistan. Justitiekanslern uppmärksamgjorde stadsfullmäktige på att vederbörlig besvärсанvisning måste fogas till kommunala organs beslut (OKV/387/1/2006).

Kommunstyrelsens behandling av en förvaltningsklagan

Klaganden kritiserade i sin skrivelse som tolkades vara en förvaltningsklagan en kommundirektörs uppträdande under ett telefonsamtal mellan klaganden och kommundirektören. Skrivelsen hade enligt kommunstyrelsens mötesprotokoll behandlats som ett anmälningsärende. Under behandlingen hade kommundirektören varit närvarande och berättat sin egen version av telefonsamtalet. Kommunstyrelsen godkände att förslaget "antecknas för kännedom" och nöjde sig med förklaringen. Ärendet hade diskuterats utanför protokollet och kommunstyrelsen hade givit kommundirektören anvisningar om vad han skulle svara klaganden. Kommundirektören skrev och undertecknade själv ett brev som han sände till klaganden.

Enligt förvaltningslagens jävsbestämmelser får den som en förvaltningsklagan riktas mot inte delta i behandlingen och avgörandet av ärendet och inte heller vara närvarande under behandlingen. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var kommundirektören i enlighet med förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten jävig att delta i behandlingen av ärendet. Det var inte förenligt med god förvaltning att den som klagan riktats mot själv besvarade klagandens skrivelse. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommundirektören och dessutom kommunstyrelsen på vikten av att vid behandling av förvaltningsklagan iakttä förvaltningslagen och principerna för en god förvaltning (OKV/715/1/2006).

Överföringsskyldighet enligt förvaltningsprocesslagen

Klaganden hade till stadsstyrelsen riktat en besvärsskrivelse vari han bad att denna skulle tillställas förvaltningsdomstolen, vilket tydde på sådan okunskap om förfarandet som avses i förvaltningsprocesslagen. Staden hade överfört besvärsskrivelsen, men alltför sent.

En förutsättning för överföring är att ärendet på grund av misstag har väckts hos fel myndighet. I lagens förarbeten understryks också myndighetens skyldighet att handla flexibelt och tolka ändringssökandens åtgärder så att rättssäkerheten främjas. Myndigheten ska i allmänhet vidta åtgärder för att överföra ett ärende endast om den kan konstatera att det inte är fråga om misstag eller om okunskap.

God förvaltning innebär att om staden hade den uppfattningen att klaganden inte kunde vara okunnig om den rätta besvärsmyndigheten, borde den i tid ha underrättat klaganden om saken. Eftersom staden dock slutligen överförde skrivelsen var det inte fråga om detta.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att god förvaltning förutsätter att stadens tjänstemän instrueras om ärenden som avses i förvaltningsprocesslagens 29 § (OKV/320/1/2006).

Mottagningsbekräftelse på elektroniska dokument

Klaganden hade kritiserat bl.a. flera kommuners förfarande att inte bekräfta mottagandet av elektroniska dokument som klaganden sänt till dem. På grund av ärendets omfattning och problemets karaktär ansåg justitiekanslern, utan att närmare undersöka de i skrivelserna nämnda enskilda fallen, att det var skäl att informera Finlands Kommunförbund om problematiken och be förbundet överväga om ärendet föranledde åtgärder från dess sida (OKV/1085/1/2006, OKV/677/1/2007, OKV/1165/1/2007 och OKV/1349/1/2007).

Ett tillfälligt utskotts förfarande

Kommunfullmäktige hade tillsatt ett tillfälligt utskott med uppgift att utreda om kommunstyrelsen och dess ordförande åtnjöt fullmäktiges förtroende. Utskottet utredde ärendet utan att inhämta kommunstyrelsens yttrande och utan att höra samtliga medlemmar av kommunstyrelsen. Biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde det tillfälliga utskottet på kommunallagens 53 § 2 mom. och förvaltningslagens 34 §. Enligt de nämnda bestämmelserna borde utskottet under beredningen av ärendet ha inhämtat kommunstyrelsens yttrande och gett kommunstyrelsens medlemmar, som utredningen av förtroendefrågan gällde, tillfälle att yttra sig i ärendet (OKV/1/21/2007).

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

En läroanstalts huvudmans förfarande

Klaganden hade ansökt om att bli antagen till en särskild yrkesläroanstalts flygarutbildning men han hade inte fått delta i inträdesprovet. Man hade muntligen meddelat honom att orsaken till att han gallrades bort var att han på grund av sin ålder (50 år) hade en dålig sysselsättningsprognos.

Justitiekanslern meddelade det aktiebolag som ordnade utbildningen att 1) eftersom orsaken till att klaganden inte fick delta i inträdesprovet var hans ålder, borde denna grund ha nämnts i ansökningsannonsen och 2) klaganden borde på sin förfrågan om urvalsgrunderna ha upplysts om möjligheten att få ett överklagbart beslut. Justitiekanslern konstaterade vidare att utbildningsanordnaren var skyldig att se till att länsstyrelsen för sin laglighetskontroll på begäran fick de uppgifter om utbildningen i fråga som var avsedda att vidarebefordras till justitiekanslern (OKV/1133/1/2005).

Besvarande av en kunds förfrågan

I ett klagomål kritiserades en kommunal skolcentrals förfarande för att den inte hade besvarat två skriftliga förfrågningar.

Biträdande justitiekanslern meddelade som sin uppfattning att bl.a. de förvaltningsprinciper som framgår av förvaltningslagens 7, 8 och 9 § förutsätter att en myndighet besvarar förfrågningar från kunder, även om myndigheten inte är skyldig att vidta egentliga åtgärder i de ärenden som avses i förfrågningarna (OKV/891/1/2006).

Problem med den grundläggande utbildningen i en internationell skola

I ett klagomål kritiserades rektorn för en stads internationella skola samt skolans direktion, lärare och skolpsykolog för förfarandet i fråga om klagandens barn som varit elev i skolan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det förekommit problem i inlärningsmiljön när eleven gick i stadens internationella skola. Från skolans sida hade man emellertid med de medel som stod till buds försökt lösa problemen och stödja elevens skolgång. Enligt biträdande justitiekanslern hade det i ärendet inte framkommit att skolmyndigheterna överskridit sina befogenheter eller att myndigheterna försummat sina skyldigheter på ett sätt som föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida.

Enligt 3 § i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningen ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas och så att elevernas sunda uppväxt och utveckling främjas. Enligt lagens 4 § är kommunen skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en förutsättning för att man effektivt ska kunna ingripa i problem som hänför sig till enskilda elever och skolgemenskapen, exempelvis mobbning och ordningsstörningar, är att stadens undervisningsväsende anvisar särskilda sakkunnigresurser för grundskoleorganisationen och över huvud taget tillräckliga resurser till stöd för skolarbetet. Klagomålet föranledde emellertid inga åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida, men han sände för kännedom sitt avgörande till stadens undervisningsväsende (OKV/248/1/2006).

Besväransvisning saknades

Av handlingarna framgick att undervisningsnämndens beslut gällde A:s rättelseyrkande med anledning av ett beslut av undervisningsnämndens finskspråkiga sektion. Undervisningsnämnden hade beslutat förkasta A:s rättelseyrkande. Beslutet sändes till A för kännedom.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att stadsstyrelsen inte i sin utredning hade kunnat påvisa att den i strid med vad A påstod i sitt klagomål hade fogat vederbörlig besväransvisning till beslutet eller separat sänt A en besväransvisning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför stadsstyrelsen och undervisningsnämnden på att besväransvisning ska fogas till överklagbara beslut i enlighet med kommunallagens 94 § (OKV/261/1/2006).

En yrkeshögskolas förfarande vid tillsättning av ett tjänsteförhållande för viss tid

Klaganden hade sökt en tjänst som timlärare i datateknik vid en yrkeshögskola med en stad som huvudman. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg på basis av yttrandena i ärendet det vara utrett att till klaganden inte hade sänts ett protokollsutdrag gällande tillsättningsbeslutet och en besväransvisning.

Eftersom klaganden i egenskap av sökande var part i ärendet borde till klaganden i enlighet med kommunallagens 95 § 1 mom. ha sänts ett protokollsutdrag över tillsättningsbeslutet och en besväransvisning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden yrkeshögskolan och dess sektordirektör på vikten av att ge protokollsutdrag och besväransvisning (OKV/882/1/2006).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Undersökning och vård på ett central- sjukhus neurologiska klinik

Klaganden kritiserade bl.a. de vårdande läkarna på ett centralsjukhus att han inte på flera år blivit så noggrant undersökt att den verkliga orsaken till hans symptom hade upptäckts. Slutligen hade man i hans ryggmärgskanal hittat en tumör som avlägsnades genom operation.

Enligt utredningarna hade diagnosen av klagandens sjukdom fördröjts. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut skulle en korrekt diagnos ha kunnat ställas i ett tidigare skede genom undersökningar enligt den s.k. uteslutningsmetoden på centralsjukhusets neurologiska klinik där klaganden undersöktes. Det hade emellertid då ansetts att klaganden inte led av någon neurologisk sjukdom och han hade remitterats till en ortoped för konsultation.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att neurologerna borde ha bedömt orsakerna till klagandens symptom och behovet av fortsatta neurologiska undersökningar först efter ortopediska och fysiatriska konsultationer. Dessutom borde neurologerna ha meddelat till vilka delar undersökningarna enligt uteslutningsmetoden var ofullständiga och vilka åtgärder klaganden borde ha vidtagit om symptomen fortsatte eller förvärrades. Över undersökningarna på den neurologiska polikliniken gjordes inget vårdssammandrag med tanke på en remiss till ortopediska och fysiatriska konsultationer. Ansvarsfördelningen mellan neurologi och ortopedi när det gällde vården av patienten förblev sålunda oklar och avgörande fortsatta undersökningar utfördes inte. Till denna del var den vård som klaganden fick på centralsjukhusets neurologiska poliklinik inte adekvat och motsvarade inte de kvalitati-

va krav som ställs på en god hälso- och sjukvård (OKV/829/1/2006).

Besvarande av förfrågan

Klaganden ansåg att en grundtrygghetsnämnd inte endast borde ha antecknat hans förfrågan för kännedom utan den borde ha behandlat ärendet och besvarat frågorna. Nämnden borde åtminstone ha informerat om hur ärendet behandlats i nämnden.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom grundtrygghetsnämnden sin uppfattning att den i det oavgjorda ärendet i och för sig enbart för kännedom hade kunnat anteckna förfrågan, som kunde betraktas som ett förhandlingserbjudande, men enligt principerna för god förvaltning och i enlighet med förvaltningslagens 54 § om delgivningsskyldighet borde den person som ställde förfrågan ha meddelats när och hur ärendet hade behandlats i nämnden (OKV/467/1/2008).

Ordnande av akut boende för en barnfamilj

Klaganden hade tillsammans med sitt myndiga barn och sina tre minderåriga barn blivit utan bostad. Klaganden och barnen bodde tillfälligt inkvarterade bl.a. i en gårdsbyggnad med endast kallt vatten. Socialväsendet hade förgäves försökt ordna bostad åt familjen. Kommunen förfogade över en stödbostad för akut boende, men denna var inte ledig vid den aktuella tidpunkten. Dessutom hade kommunen tillgång till bostäder i ett kommunalt bostadsaktiebolag, men de hyrdes inte ut till klaganden som hade tidigare hyresskulder till bolaget.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till barnskyddslagens och socialvårdslagens bestämmelser om ordnande av boende i vissa situationer. Enligt beslutet var klagandens och klagandens barns situation sådan att familjens boen-

de enligt de ovan nämnda bestämmelserna måste ordnas utan dröjsmål. Grundtrygghetsnämnden ska dra försorg om att barnskyddslagens och socialvårdslagens bindande förpliktelser iakttas. I sådana fall får insolvens, t.ex. obetalda hyror eller medellöshet, inte vara orsak till att bostad inte ordnas. Dessutom skulle kommunen enligt beslutet bedöma om den, så som lagen om utvecklande av bostadsförhållandena förutsätter, hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att i kommunen trygga akut boende (OKV/143/1/2007)

En barnskyddsanstalts förfarande

I ett klagomål kritiserades en barnskyddsanstalts förfarande. Klagandens son hade sommaren 2005 omhändertagits av socialnämnden och placerats i en barnskyddsanstalt. Barnskyddsanstalten hade omhändertagit egendom som inte tillhörde gossen medan denne vårdades utom hemmet och egendomen hade inte i sin helhet återlämnats till klaganden trots dennes begäran. En del av egendomen hade återlämnats först efter att vården utom hemmet upphört. Dessutom hade gossens möjligheter att hålla kontakt med sin mor och mormor utan grund begränsats genom ett beslut 16.8.2005.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt avgörande till 4 och 5 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Enligt bestämmelserna har en klient rätt till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande och dessutom ska socialvårdspersonalen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter samt olika alternativ. Enligt biträdande justitiekanslern borde barnskyddsanstalten bättre än vad som skett i detta fall ha förhandlat om utlämnande av egendomen med klaganden och förklarat för klaganden hur det var möjligt att återfå egendomen utan ogrundat dröjsmål. Dessutom skulle det ha varit sakenligt att i beslutet om begränsning av kontakterna med kla-

gandens barn tillräckligt noggrant precisera begränsningen och informera om den så att de som berördes av begränsningarna bättre skulle ha fått veta vilka begränsningar som gällde honom eller henne (OKV/473/1/2006).

Behandling av en begäran om utlämnande av handlingar

En kund hade skriftligen bett en hälsovårdscentral lämna ut uppgifter om handlingar som gällde organiseringen av hälsovårdscentralens tidsbeställning. Social- och hälsovårdsdirektören som tog emot begäran hade samma dag med ledande överläkaren diskuterat begärans innehåll och hur den skulle besvaras. Under samtalet avtalade man att överläkaren skulle skriva ett kort svar på kundens brev. Social- och hälsovårdsdirektören glömde emellertid att ge en kopia av brevet till överläkaren och denne kunde sålunda inte börja skriva svaret till kunden. Med återopande av andra brådskande arbetsuppgifter hade social- och hälsovårdsdirektören inte heller själv svarat brevet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att social- och hälsovårdsdirektören inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen och förvaltningslagen då han inte utan dröjsmål hade skött ärendet så att kunden fick de begärda uppgifterna så snart som möjligt, dock senast inom tidsfristerna i offentlighetslagens 14 § 4 mom. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att myndigheterna ska ordna sina arbetsuppgifter så att de kan skötas trots tillfällig brådskas. Han uppmärksammade social- och hälsovårdsdirektören på bestämmelserna om offentlighet i myndigheternas verksamhet, serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten samt på vikten av omsorgsfull behandling av ärenden som gäller utlämnande av handlingar (OKV/588/1/2007).

Lagenligheten av anvisningar om utkomststöd

Enligt en stads anvisningar om utkomststöd skulle skatteåterbärningar till den del de översteg 85 euro beaktas som inkomst för långvariga klienter och klienter som upprepade gånger ansökt om utkomststöd. I annat fall skulle skatteåterbärningar i sin helhet beaktas som inkomst. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att förvaltningskunder i enlighet med grundlagen och förvaltningslagens 6 § ska bemötas jämlikt och opartiskt. Han ansåg att den nämnda punkten i anvisningarna om utkomststöd var problematisk i fråga om de nämnda kraven, eftersom avgörandet av frågan om skatteåterbärningar skulle beaktas som inkomst i beslut om utkomststöd påverkades av en omständighet som i sig var tolkningsbar, dvs. om sökanden var en långvarig klient eller en klient som upprepade gånger ansökt om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning för kännedom. Se även s. 59 (OKV/407/1/2008).

Trygg färdtjänst enligt handikappservicelagen

En stad hade ordnat färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp. En klient hade skadat sig under en transport på grund av att en felaktigt säkrad eldriven rullstol under färden hade kommit i rörelse och träffat klientens ben. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom staden sin uppfattning om stadens ansvar för ordnande av färdtjänst. Färdtjänst ska enligt lagen ordnas så att klienternas säkerhet inte äventyras. Biträdande justitiekanslern underströk att det inte är klienterna utan staden som ansvarar för övervakningen av att färdtjänsten sker under trygga former (OKV/887/1/2006).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

En miljönämnds övervakning av bestämmelserna om miljö- och marktäktstillstånd

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en stads miljönämnd i egenskap av tillsynsmyndighet inte tillräckligt systematiskt och effektivt hade övervakat efterlevnaden av bestämmelserna om miljö- och marktäktstillstånd, i synnerhet med beaktande av att det var fråga om planer som var förpliktande för en verksamhetsidkare och som innan verksamheten inleddes måste godkännas av myndigheten samt om mättningsresultat som enligt bestämmelserna årligen måste tillställas myndigheten. Den tillståndsenliga verksamheten hade inletts år 2001 och de i bestämmelserna nämnda förpliktelserna hade för första gången uppfyllts först år 2005 (OKV/530/1/2006).

Underlåtenhet att fatta beslut och att höra parter

Till en stads miljönämnd hade lämnats in en ansökan där klagandena bad myndigheten vidta åtgärder för att undanröja olägenheter som åsamkades deras fastighet genom förändring av det naturliga vattenloppet på grannfastigheten. De hade senare förnyat sin ansökan och riktat den till miljö- och byggnadsnämnden. De hade också lämnat in ett rättelseyrkande gällande en granskningsingenjörns förvaltningsåtgärder. På grannfastigheten gjordes genom stadens försorg en besiktning, utan att klagandena underrättats om saken. Klagandenas ansökningar och rättelseyrkande behandlades inte av stadens myndigheter och klagandena fick inte heller något beslut i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att stadens myndigheter med anledning av de ansökningar som klagandena lämnat in enligt

förvaltningslagen borde ha fattat ett separat beslut med besvärсанvisning eller ett meddelande om att åtgärden inte kunde överklagas. Klagandena borde ha betraktats som parter i fråga om besiktningen och granskningsingenjörens inspektion borde ha förlagts till en sådan tidpunkt att klagandena hade haft tillfälle att närvara vid besiktningen.

Biträdande justitiekanslern delgav stadens byggnadstillsynsmyndigheter och granskningsingenjör sin uppfattning att de inte hade uppfyllt lagens krav då den underlät att fatta beslut, ge besvärсанvisning och höra parterna (OKV/374/1/2006).

Underlåtenhet att besvara brev

En stads miljöcentral hade 27.12.2004 tillställts en skrivelse som var rubricerad som ett överklagande. I skrivelsen kritiserade klaganden en inspektion som miljöcentralen 17.12.2004 hade gjort i trappuppgången till klagandens bostad. Klaganden hade påskyndat behandlingen av sitt ärende i stadens centrala ämbetsverk i maj 2005 och mars 2007. Det hade förflutit 3 år och 8 månader efter att klaganden tillställt staden skrivelsen, men klaganden hade fått något besked om eventuell behandling av ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en myndighet ska besvara förfrågningar som hänför sig till dess ansvarsområde och med iakttagande av god förvaltningssed vid behov ge kunden anvisningar om skötseln av ärendet. Det kan inte anses vara ett godtagbart myndighetsförfarande att en kund inte över huvud taget får något svar på sin skrivelse och sålunda lämnas i ovisshet om huruvida behandlingen av ärendet framskrider eller inte. Att svara på skrivelsen och förfrågningar är viktigt dels med tanke på partens rätt att få information och dels med tanke på myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet. Biträdande justitiekanslern ansåg att stadens miljö-

central hade försummat att behandla skrivelsen på ett sakligt sätt och utan dröjsmål. De i beslutet framförda synpunkterna på god förvaltning och myndighetens rådgivningsskyldighet delgavs för kännedom stadsstyrelsen och miljöcentralen (OKV/459/1/2007).

En kommunal miljönämnds försummelse och dröjsmål med att behandla ett rättelseyrkande

Klaganden lämnade in ett rättelseyrkande om en avfallsavgift till kommunens miljönämnd. Miljönämnden behandlade inte rättelseyrkandet utan överförde ärendet till indrivning. Kommunen fick betalt via utskökningsmyndigheten.

Nämnden konstaterade i sin utredning att en bidragande orsak till försummelsen att behandla rättelseyrkandet var att tjänsteinnehavarna hade bytts ut och inte blivit introducerade i uppgifterna. Efter klagomålet behandlades rättelseyrkandet och förkastades.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att kommunens miljöväsende inte vid behandlingen av rättelseyrkandet hade handlat inom den tid som kommunallagen och förvaltningslagen förutsätter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunens miljöväsende på att rättelseyrkanden i enlighet med kommunallagen ska behandlas utan dröjsmål samt på vikten av att i enlighet med förvaltningslagen iakttas principerna om god förvaltning (OKV/1344/1/2007).

Inspektioner

Vanda stads social- och hälsovårdsväsende

Biträdande justitiekanslern gjorde 22.4.2008 ett inspektionsbesök hos Vanda stads social- och hälsovårdsväsende. Inspektionsteman var skolhälsovården och mentalvårdstjänsterna. Med anledning av sina iakttagelser under inspektionen gav biträdande justitiekanslern ett beslut där han i enlighet med kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården uppmärksamgjorde staden på vikten av att staden har tillräckligt många skolhälsovårdare och i synnerhet läkare inom skolhälsovården och på att hälsoundersökningarna av eleverna genomförs i enlighet med rekommendationen. Dessutom delgav biträdande justitiekanslern staden sin uppfattning om skyldigheten att dra försorg om tillräckliga mentalvårdstjänster på olika nivåer av hälsovården (OKV/5/51/2008).

Kervo stads byggnadstillsyn och utvecklingsavdelning

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 5.5.2008 med Kervo stads byggnadstillsyn och utvecklingsavdelning. Under besöket fick biträdande justitiekanslern en presentation av byggnadstillsynens och stadsutvecklingsavdelningens förfaranden (OKV/8/51/2008).

Joensuu stads social- och hälsovårdsväsende

Biträdande justitiekanslern gjorde ett inspektionsbesök hos Joensuu stads social- och hälsovårdsväsende 21.5.2008. Inspektionsteman var skolhälsovården, mentalvårdstjänsterna och utkomststödet. Med anledning av sina iakttagelser under inspektionen fattade biträdande justitiekanslern ett be-

slut vari han uppmärksamgjorde staden på vikten av att förverkliga skolhälsovården i enlighet med kvalitetsrekommendationen så att staden har tillräckligt många skolhälsovårdare och läkare som arbetar inom skolhälsovården så att hälsoundersökningarna av eleverna genomförs i enlighet med rekommendationen (OKV/12/51/2008).

Joensuu stads tekniska stöd

Biträdande justitiekanslern gjorde 21.5.2008 ett inspektionsbesök hos Joensuu stads tekniska väsende. Inspektionsteman var bygglovsförfarandet, byggnadstillsynen och planläggningsförfarandet (OKV/11/51/2008).

Kouvola stads social- och hälsovårdsväsende

Biträdande justitiekanslern gjorde 23.9.2008 ett inspektionsbesök hos Kouvola stads social- och hälsovårdsväsende. Inspektionsteman var skolhälsovården och mentalvårdstjänsterna samt behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sin bedömning av de omständigheter som framgick under inspektionen att skolhälsovården i Kouvola stad inte i alla avseenden förverkligas i enlighet med kvalitetsrekommendationerna. Han uppmärksammade därför Kouvola stad på vikten av att skolhälsovården förverkligas i enlighet med kvalitetsrekommendationen på så sätt att antalet elever per antal skolhälsovårdare och läkare som arbetar inom skolhälsovården stämmer överens med rekommendationen. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern staden på vikten av att hälsoundersökningarna av eleverna genomförs i enlighet med rekommendationen och på vikten av att planer för elevernas välbefinnande och hälsa upprättas i enlighet med rekommendationen.

I fråga om behandlingen av ansökningar av utkomststöd framgick det under inspektionen att behandlingen hade fördröjts i mars, april och maj 2008 bl.a. på grund av personalens sjukledigheter och på grund av semestrar som togs ut i samband med påsken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheterna ska se till att de har personalresurser för att sköta sina lagstadgade uppgifter inom föreskrivna frister. Han delgav för kännedom Kouvola stad sin uppfattning om vikten av att ombesörja tillräckliga personalresurser (OKV/19/51/2008).

Kyrkoförvaltningen

Myndighetsförfarandet i ett ärende som gällde användning av en kyrka

Klaganden hade bett om tillstånd att ordna jordfästningen av sin mor i två församlingars gemensamma kyrka. Modern hade inte varit medlem av någondera församlingen. Klaganden fick ett negativt svar på sin muntliga begäran, med hänvisning till församlingsmedlemmarnas behov. På sin per e-post framförda begäran om att få ett beslut om riktlinjerna och om möjligheterna att överklaga beslutet svarade församlingarnas kyrkoherdar genom en gemensam redogörelse för rådande praxis. Klaganden blev tvungen att ordna jordfästningen på annat håll. Varken det finskspråkiga eller svenskspråkiga domkapitlet som undersökte ärendet med anledning av klagomålet ansåg att församlingarnas tjänsteinnehavare hade handlat klandervärt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt kyrkoordningen ska kyrkoherden och kyrkrådet eller församlingsrådet gemensamt besluta om användningen av en kyrka, och att ing-

endera församlingens församlingsråd hade beslutat om riktlinjerna för användningen av kyrkan.

Biträdande justitiekanslern gav tre tjänsteinnehavare i församlingarna anmärkning för felaktigt förfarande: 1) Två tjänsteinnehavare hade försummat sin rådgivningsskyldighet enligt förvaltningslagen och också handlat i strid med proportionalitetsprincipen och serviceprincipen då de inte upplyste sökanden om det rätta förfarandet. 2) Genom att försumma att vidarebefordra klagandens e-postmeddelande till någotdera församlingsrådet för att detta skulle kunna fatta ett beslut om användningen av kyrkan och genom att svara på meddelandet utan att på något sätt hänvisa till det nämnda beslutsförfarandet, hindrade de båda kyrkoherdarna att beslutsförfarandet genomfördes i det förvaltningsärende som klaganden hade inlett. I båda fallen frantog tjänsteinnehavarna genom sitt förfarande klaganden den grundläggande rätten till god förvaltning i enlighet med grundlagens 21 §.

Biträdande justitiekanslern gav de båda domkapitlen en allvarlig anmärkning för deras felaktiga förfarande. Genom att i sina klagomålsavgöranden helt förbise de ovan konstaterade felaktigheterna i tjänsteinnehavarnas förfarande försummade domkapitlen sin övervakningsskyldighet enligt kyrkoordningen. Samtidigt försummade domkapitlen de skyldigheter vid behandlingen av förvaltningsärenden som föreskrivs i förvaltningslagen, nämligen att iaktta grunderna för en god förvaltning och trygga av de personers rättigheter som direkt berörs av ärendet. Se även s. 66 (OKV/69/1/06).

Ålands självstyrelse

Utläggning på internet av sekretessbelagda uppgifter och personuppgifter

På landskapsregeringens hemsidor på internet hade i anslutning till en beslutsförteckning gällande pensioner lagts ut uppgifter som enligt landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet ska hållas hemliga. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde det anses att åtminstone handlingar som gäller sjukpension hänför sig till hälso- och sjukvården och innehåller sådana uppgifter om en enskild persons privata förhållanden att

handlingens tillhandahållande kan utsätta berörda person eller hans anhöriga för skada, lidande eller obehag. Dessutom hade den omständigheten att namn på sådana personer som nämns i pensionsbeslut hade lagts ut på internet inte varit förenlig med god registersed enligt landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet, utan genom detta förfarande hade de berörda personernas personliga integritet kränkts (OKV/462/1/2006).

Tillämpning av lagen om specialiserad sjukvård i landskapet Åland

Avgörandet refereras på s. 228 (OKV/21/20/2008).



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. 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 förutsätts vidare att juristen ska avlägga 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 anför-

trodda 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 Finlands Advokatförbunds vägledande regler om god advokatsed från år 1972. Finlands Advokatförbunds delegation godkände i januari 2009 förnyade regler som träder i kraft 1.4.2009. Justitiekanslern gav i beredningsskedet ett utlåtande om de nya reglerna. I dem föreskrivs bl.a. om advokatarbete, om advokatbyråer och deras organisation samt om mottagande, avböjande och frånträdande av uppdrag, om förhållandet mellan advokaten och huvudmannen samt om förhållandet till motparter, domstolar och övriga myndigheter.

TILLSYNSÄRENDEN

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 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 betydan-

de ärenden samt klagomål som innehåller information av betydelse för samtliga medlemmar av tillsynsnämnden. Ärenden som gäller uteslutning ur Advokatförbundet eller påförande av påföljdsavgift avgörs alltid i plenum.

Tillsynsärenden behandlas i ett skriftligt förfarande. Advokaten 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 utesluts ur Advokatförbundet eller åläggs att betala påföljdsavgift kan dock fattas endast om muntlig förhandling har ordnats i ärendet. Tillsynsnämnden eller en sektion kan ordna muntlig förhandling också i andra fall. Advokaten och klaganden 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 iaktas 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 offentliga referat. 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 tillsynsändrande konstateras ha handlat i strid med sina förpliktelser ska tillsynsnämnden bestämma en disciplinär påföljd för advokaten. Påföljderna är uteslutning ut Advokatförbundet, påförande av påföljdsavgift samt varning och anmärkning. Det är också möjligt att uppmärksamma en advokat på det rätta förfarandet i sådana fall där tillsynsnämnden har ansett att advokaten utan ha gjort sig skyldig till någon egentlig förseelse har handlat inkorrekt.

Påföljdsavgiften är minst 500 och högst 15 000 euro. Vid påförandet av avgiften beaktas bland annat hur klandervärt advokatens förfarande har varit, advokatens erfarenhet av advokatuppdrag samt advokatens ekonomiska förhållanden, så att påföljden står i ett rättvist förhållande till förfarandet.

Om en advokat i sitt uppdrag handlar ohederligt eller på annat sätt uppsåtligt kränker någon annans rätt, ska advokaten uteslutas ur Advokatförbundet. Om det finns förmildrande omständigheter för advokatens förfarande kan advokaten åläggas att betala en påföljdsavgift eller tilldelas varning.

En advokat som annars handlar i strid med god advokatsed ska tilldelas varning eller anmärkning. Om en advokat upprepade gånger handlar i strid med god advokatsed eller om det annars finns försvårande omständigheter, kan advokaten uteslutas ut Advokatförbundet eller åläggas att betala en påföljdsavgift.

En klient som är missnöjd med ett advokat arvode kan be tillsynsnämnden ge en rekommendation om det skäligen arvodesbeloppet. Arvodestvister behandlas i en sektion vars ordförande alltid ska vara en medlem som inte hör till advokatkåren. En eventuell arvodesrekommendation är emellertid inte verkställbar och den har inte heller samma rättsverknningar som en dom. Klienten kan föra tvistemålet till tingsrätten eller till konsumentklagonämnden för behandling. Justitiekanslerns besvärsmått omfattar inte avgöranden i arvodestvister.

Uppgifter från de allmänna åklagarna

I enlighet med riksåklagarens anvisning (RÅ:2000:6) underrättar de allmänna åklagarna justitiekanslersämbetet om sådana fall där en advokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på behörigheten som advokat eller att sänka aktningen för advokatåren. Under rättelsen ska ske genom att kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2008 sände åklagarna till justitiekanslern 3 meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2007 var motsvarande siffra 3.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att tillsynsförfarande inleds.

JUSTITIEKANSLERNS ÖVERVAKNING

Bestämmelserna och övervakningsförfarandet

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig i justitiekanslerns övervakning. Justitiekanslern övervakar att advokaterna uppfyller sina förpliktelser som advokater. Han har emellertid ingen möjlighet att befatta sig med själva advokatarbetet eller att påföra advokater disciplinära påföljder.

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om advokater har justitiekanslern rätt att anföra besvär över sådana beslut om medlemskap och sådana beslut i tillsynsärenden som avses i lagens 7 och 9 §. Justitiekanslern får kopior av Advokatförbundets samtliga tillsynsbeslut. Varje beslut sänds samtidigt också till den som har anfört klagomål eller gjort anmälan. Den som anser att ett tillsynsärende inte har behandlats på rätt sätt eller som är missnöjd med ett beslut kan vända sig till justitiekanslern som beaktar de framförda synpunkterna när han överväger att söka ändring i tillsynsbeslutet. Justitiekanslersämbetet rekviderar vid behov, för sin övervakning och för eventuellt överklagande, de handlingar som har uppkommit hos tillsynsnämnden vid behandlingen av ärendet.

En advokat har rätt att överklaga alla beslut som innebär att advokaten har påförts disciplinära påföljder. Överklagandena 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 klagan-

den höras i besvärinstansen. Efter lagändringen kvarstår också styrelsens skyldighet att yttra sig i besvärssärenden. Helsingfors hovrätt ska när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, Advokatförbundet och klaganden tillfälle att bli hörda och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Klagomål över advokaters förfarande

I praktiken kommer Advokatförbundets primära tillsynsansvar till uttryck på så sätt att sådana klagomål mot advokater för vilka det har anförts sannolika skäl och som justitiekanslern inte avgör direkt, i enlighet med 6 § i lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. Justitiekanslern kan sålunda ta initiativ till inledande av tillsynsförfarande och han är även behörig att behandla medlemskapsärenden. En del av de klagomål som riktas till justitiekanslern avser ärenden som redan har behandlats av tillsynsnämnden. Enligt 7 c § 2 mom. i lagen om advokater kan ett klagomål som gäller ett ärende som har avgjorts tidigare inte upptas till ny prövning i tillsynsnämnden om inte ny relevant utredning läggs fram i klagomålet (se även HD:1997:158).

Utifrån de klagomål som sänkts till justitiekanslern är det möjligt att avgränsa vissa sådana områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan fram-

förallt nämnas klagomål över boskiften och boutredningar, särskilt om en och samma advokat har skött bägge och många intressenter har varit involverade. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med arvskiften. Bakom de klagomålen ligger ofta stridigheter mellan bodelägarna om förvaltningen av boet och realiseringen av egendomen. Dessa problem förefaller vara lika aktuella från år till år, liksom även frågan om advokaters jäv.

Klagomål över rättegångsbiträdens och rättegångsombuds förfarande bottnar ofta i klientens besvikelse över en domstols avgörande. Dessa klagomål gäller i allmänhet civilmål. I klagomål mot advokater som anförs i samband med rättegångar är det ofta fråga om att klienten anser att den egna advokaten har försummat att lägga fram väsentlig bevisning eller varit ineffektiv i något annat avseende. Det händer även att motpartens advokat påstås ha utövat påtryckning mot eller vilselett klaganden eller på något annat sätt handlat i strid med god advokatsed.

Inledande av tillsynsförfarande och överklagande till hovrätten

Under verksamhetsåret inledde justitiekanslern tillsynsförfarande genom att till Finlands Advokatförbund översända sammanlagt 10 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern sökte ändring hos hovrätten i ett tillsynsärende (dnr OKV/221/40/2008) som gällde en advokats bristfälliga ansvarsförsäkring.

Utlåtande

Förnyande av de vägledande reglerna om god advokatsed

Finlands Advokatförbunds styrelse har bitt justitiekanslern ge ett skriftligt utlåtande om förnyandet av de vägledande reglerna om god advokatsed. Enligt begäran håller Finlands Advokatförbund på att förnya de vägledande reglerna om god advokatsed samt anvisningarna om grunderna för bestämmande av advokatarvoden. Förslagen till nya regler och anvisningar har beretts av en arbetsgrupp som tillsatts av Advokatförbundet och av förbundets styrelse. De nya reglerna och anvisningarna ska slutgiltigt godkännas av delegationen som utövar Advokatförbundets högsta beslutanderätt. Avsikten är att förslagen till vägledande regler och anvisningar om advokatarvoden ska föredras för godkännande av delegationen 15.1.2009.

Utkastet till nya vägledande regler om god advokatsed och nya anvisningar om advokatarvoden har utarbetats efter en framställning från Finlands Advokatförbund. Även om man på basis av de iakttagelser som gjorts vid justitiekanslersämbetet kan konstatera att de gällande vägledande reglerna från 1972 har fungerat bra i praktiken är det skäl att uppdatera anvisningarna och den stilistiska utformningen av dem.

Eftersom tillsynen över advokaternas yrkesutövning i första hand utgörs av den interna kvalitativa övervakning av advokatkåren som Advokatförbundets organ svarar för, är justitiekanslerns övervakning framförallt inriktad på det allmänna intresset. I detta avseende uppfyller utkastet till regler och anvisningar de uppställda kraven. Med beaktande av karaktären av reglerna och anvisningarna anser jag att deras allmänna nivå är lämplig i detta sammanhang. Justitiekanslerns behörighet sträcker sig inte till ärenden som gäller

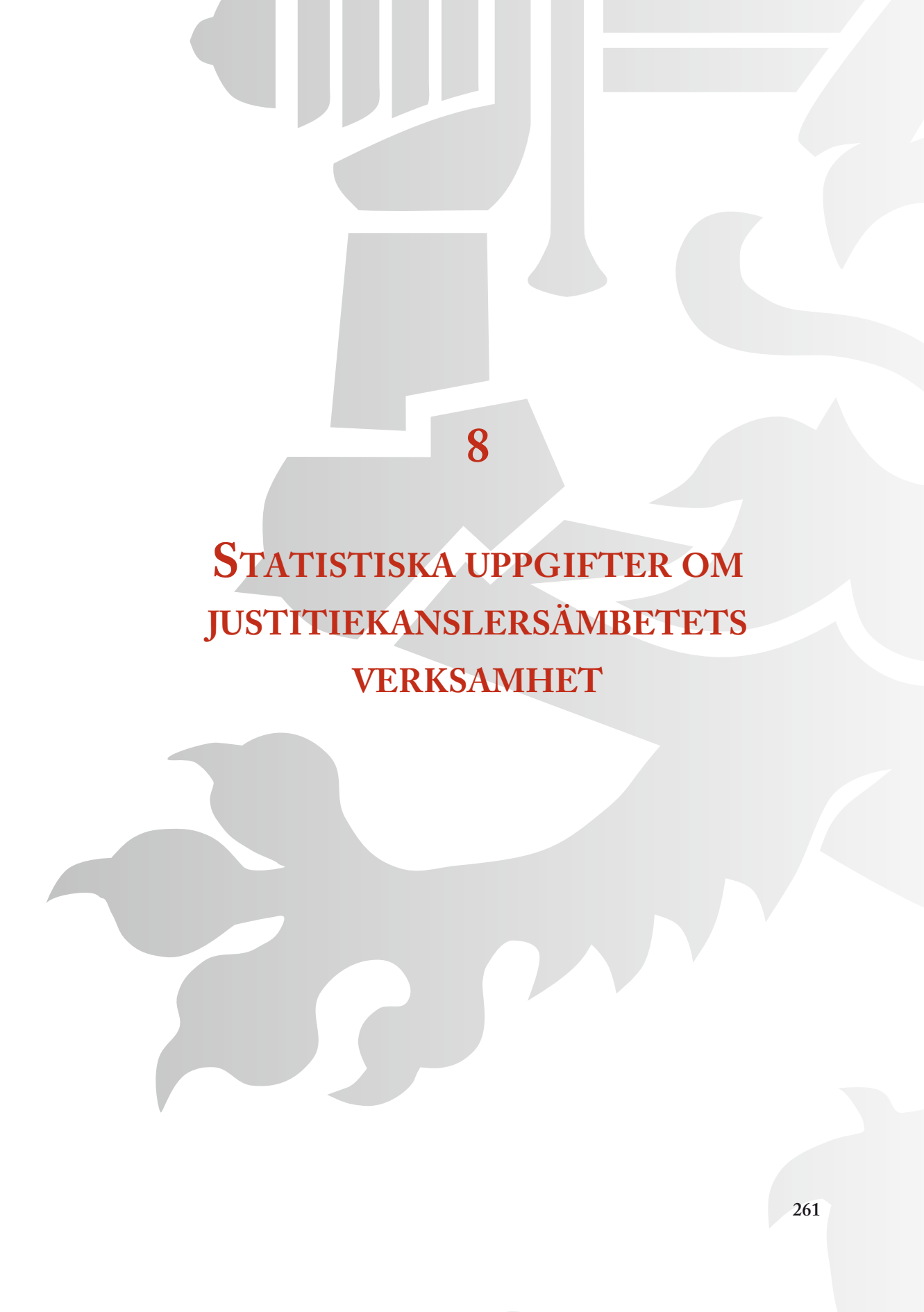
arvodestvister, vilket innebär att yrkeskåren själv och andra remissinstanser får ta ställning till anvisningarna om advokatarvoden.

Advokaternas inhemska, internationella och framförallt europeiska verksamhetsmiljö har förändrats. Förändringen gäller även verksamhetens karaktär samt byråernas storlek och antal. De behov och krav som i dagens värld hänför sig till advokatverksamheten kommer till synes i utkastet till vägledande regler, bl.a. i kapitlet om offentlighet och marknadsföring. De jämfört med gällande vägledande regler detaljerade bestämmelserna om jäv kommer förhoppningsvis att underlätta tolkningen av framtida jävsfrågor. Generalklausulerna innebär att anvisningarna blir mera heltäckande och ger större prövningsrätt i enskilda fall.

Merparten av de gamla reglerna har tagits med i utkastet till nya regler eftersom de fortfarande är

behövliga både för advokaterna och för de medborgare som anlitar deras tjänster. De gamla vägledande reglernas 32 § om utlämnande av handlingar till huvudman förefaller emellertid inte ingå i de nya reglerna. Det har förekommit klagomål och missnöje i sådana fall där handlingar inte har utlämnats till huvudmannen.

Tillämpningen av de uppdaterade reglerna kommer att förbättra konsumentskyddet och det allmänna förtroendet hos klienter som är i behov av rättsskydd och juridisk hjälp. Eftersom det är Finlands Advokatförbund som svarar för revideringen av de vägledande reglerna är det motiverat med en omfattande remissomgång för bedömning av förslaget. Advokatkårens och olika myndigheters yttranden om förslaget kompletterar helhetsbedömningen av ärendet och tillför det mervärde (OKV/15/41/2008).



8

STATISTISKA UPPGIFTER OM JUSTITIEKANSLERSÄMBETETS VERKSAMHET

DET SAMMANLAGDA ANTALET ÄRENDEN SOM BEHANDLADES 2008

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2008

ärenden som inkommit 2005	24
ärenden som inkommit 2006	210
ärenden som inkommit 2007	603
Sammanlagt	837

Klagomålsärenden som väcktes 2008	1737
Övriga tillsynsärenden som väcktes 2008 ³	624
Förvaltningsärenden som väcktes 2008	41
Sammanlagt	2402

Av de anhängiga ärendena slutbehandlades 2008	2164
Till följande år överfördes	

av de ärenden som inkommit 2005	2
av de ärenden som inkommit 2006	24
av de ärenden som inkommit 2007	234
av de ärenden som inkommit 2008	816
Sammanlagt	1076

TILLSYNEN ÖVER STATSRAÅDET

Sammanträden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	67
2) Presidentföredragning	41

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1605
2) Presidentföredragning	765

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	73
2) Presidentföredragning	46

³ Innefattar ärenden som väckts på grund av granskningen av straffdomar

KLAGOMÅL

Klagomål som inkom 2008	1737
--------------------------------------	-------------

Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	193
2) allmän domstol, brottmål	82
3) allmän domstol, övriga ärenden	171
4) förvaltningsdomstol	51
5) specialdomstol	31
6) åklagarmyndighet	127
7) polismyndighet	286
8) utsökingsmyndighet	48
9) fängvårdsmyndighet	11
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	24
11) utrikesförvaltningsmyndighet	1
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	66
13) försvarsförvaltningsmyndighet	2
14) skattemyndighet	62
15) annan finansmyndighet	18
16) undervisningsmyndighet	29
17) jord- och skogsbruksmyndighet.....	23
18) kommunikationsmyndighet	19
19) näringsmyndighet	18
20) socialvård	101
21) socialförsäkring	61
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	23
23) hälsovård	88
24) arbetsmyndighet	32
25) miljömyndighet	31
26) kommunal myndighet	150
27) kyrklig myndighet	4
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	103
29) advokater och offentliga rättsbiträden	121
30) privaträttsliga ärenden	41
31) övriga ärenden	95

Klagomål rörande myndigheter eller ärenden, sammanlagt ⁴	2112
---	------

⁴ I vissa fall är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

Klagomål avgjorda 2008..... 1496

De prövade klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier

1) statsrådet och ministerier	166
2) allmän domstol, brottmål	85
3) allmän domstol, övriga ärenden	152
4) förvaltningsdomstol	43
5) specialdomstol	21
6) åklagarmyndighet	107
7) polismyndighet	237
8) utökningsmyndighet	48
9) fängelsemyndighet	12
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	14
11) utrikesförvaltningsmyndighet	2
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	46
13) försvarsförvaltningsmyndighet	3
14) skattemyndighet	43
15) annan finansmyndighet	27
16) undervisningsmyndighet	26
17) jord- och skogsbruksmyndighet	24
18) kommunikationsmyndighet	19
19) näringsmyndighet	14
20) socialvård	78
21) socialförsäkring	43
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	11
23) hälsovård	79
24) arbetsmyndighet	30
25) miljömyndighet	28
26) kommunal myndighet	122
27) kyrklig myndighet	3
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	93
29) advokater och offentliga rättsbiträden	98
30) privaträttsliga ärenden	36
31) övriga ärenden	80
 Sammanlagt ⁵	 1790

⁵ I vissa avgöranden är det fråga om flera än en myndighet eller ett ärende

Åtgärder som de prövade klagomålen föranlett

1) åtal	1
2) anmärkning	6
3) framställning	1
4) delgivning av uppfattning eller anvisning	79
5) annat ställningstagande	15
6) annan åtgärd	16
7) korrigering eller rättelse under behandlingen	11
Sammanlagt	129

Klagomålsavgöranden i vilka inte

konstaterats någon felaktig åtgärd 689

Övriga klagomålsavgöranden⁶ 4

1) omfattades inte av justitiekanslerns behörighet	154
2) anhängigt hos behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	230
3) överfördes till riksdagens justitieombudsman	158
4) överfördes till riksåklagaren	68
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	17
6) överfördes till behörig myndighet	10
7) var så oklart att det inte kunde prövas	4
8) förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	115
9) gällde över fem år gammalt ärende	181
Sammanlagt	36
	973

MYNDIGHETERS INITIATIV

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	57
2) övriga myndigheter	1
Sammanlagt	58

Åtgärder

1) skriftligt utlåtande	34
2) annat ställningstagande	4
3) annan åtgärd	3
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	7
Sammanlagt	48

Ärenden som avvisats utan prövning

1) anhängigt hos behörig myndighet eller ordinarie rättsmedel kunde användas	3
Sammanlagt	3

⁶ I regel har i dessa fall givits skriftligt svar

ÖVERVAKNING AV DOMSTOLAR

Straffdomar som inkommit för granskning	6875
1) ärenden som väckts på grund av granskning av straffdomar	129
2) hovrätternas meddelanden till justitiekanslern	6
3) brottsanmälningar som inkommit från polisen	12
4) meddelanden från riksåklagarämbetet	1
5) meddelanden från åklagarämbeten	5
6) IM:s polisavdelning	0
Sammanlagt	153

Åtgärder

1) anmärkning	5
2) skriftligt utlåtande	2
3) meddelande av uppfattning eller anvisning	28
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	93
Sammanlagt	128

Avvisade utan prövning

1) anhängigt hos behörig myndighet eller ändring kan sökas genom ordinarie rättsmedel	2
Sammanlagt	130

Övervakning av advokater

1) tillsyns- och arvodestvistärenden	387
2) annan övervakning av advokater	19
Sammanlagt	406

Prövade

1) skriftligt utlåtande	14
2) annat ställningstagande	2
3) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	417
Sammanlagt	433

EGNA INITIATIV OCH INSPEKTIONER

1) egna initiativ	23
2) inspektioner	26
Sammanlagt	49

Åtgärder

1) meddelande av uppfattning eller anvisning	2
2) annat ställningstagande	2
3) annan åtgärd	3
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder.....	3
5) inspektion eller annat besök hos myndighet	22
Sammanlagt	32

LAGSTIFTNINGEN OCH BESTÄMMELSERNA
OM JUSTITIEKANSLERN OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

BILAGA 1

Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Finlands grundlag (731/1999)

5 kap Republikens president och statsrådet

69§

Justitiekanslern i statsrådet

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler, vilka utnämns av republikens president och skall ha utmärkta lagkunskaper. För biträdande justitiekanslern utser republikens president dessutom för högst fem år en ställföreträdare, som vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter dennes uppgifter.

Angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern.

10 kap Laglighetskontroll

108 §

Justitiekanslerns uppgifter

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

Justitiekanslern skall på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Justitiekanslern ger årligen till riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riks-rätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställ-ning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bere-da 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 riks-dagens 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 minis-ters 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 skötsel 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 förtroenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,
- 2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtroenhet 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 förtroenhet med administration,
- 4) för föredragande juris kandidatexamen,
- 5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet för högst tre månader av kanslichefen och för längre tid av justitiekanslern.

8 §

Avgörandet av ärenden

Justitiekanslern avgör ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet, om inte någon av justitiekanslersämbetets tjänstemän enligt arbetsordningen har beslutanderätt. Om utövandet av beslutanderätten i ärenden som hör till justitiekanslerns behörighet föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars skulle få avgöra. Samma rätt har i enskilda fall kanslichefen och avdelningscheferna i ärenden som skall avgöras av tjänstemän som lyder under dem.

9 §

Föredragning

De ärenden som justitiekanslern skall behandla avgörs på föredragning, om inte justitiekanslern beslutar något annat. I arbetsordningen kan vid behov bestämmas om vilka andra ärenden som skall avgöras på föredragning.

Om föredragandens åsikt i ett ärende som avgörs på föredragning avviker från beslutet, har föredraganden rätt att anteckna sin åsikt i avgörandets arkivexemplar.

10 §

Lönen till biträdande justitiekanslerns ställföreträdare

Under den tid som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter betalas till honom eller henne lön på samma grunder som till biträdande justitiekanslern.

11 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna förordning upphävs förordningen den 7 november 1997 om justitiekanslersämbetet (984/1997).

BILAGA 4

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006) samt militära rättegångar; (31.3.2006/216)
- 2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,
- 3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

BILAGA 5

Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Lagen om advokater (496/1958)

6 § (2004/697)

Advokatföreningens styrelse skall se till att advokaterna när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet samt även i sin övriga verksamhet uppfyller sina förpliktelser. En advokat är skyldig att lämna styrelsen de uppgifter som behövs för denna tillsyn. En advokat skall även tillåta en person som har förordnats av styrelsen att göra inspektioner i hans eller hennes byrå, när styrelsen finner att det är nödvändigt för tillsynen, och härvid visa de handlingar som skall granskas vid inspektionen. En styrelsemedlem och den som genomför en inspektion får inte obehörigen röja sekretessbelagda uppgifter som de har fått kännedom om i samband med tillsynen.

Vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i advokatföreningen handlar styrelsemedlemmarna under tjänsteansvar.

Justitiekanslern har rätt att anhängiggöra ett sådant tillsynsärende som avses i 7 c § om han anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka att advokatföreningens styrelse vidtar åtgärder mot en advokat om denne enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Advokatföreningens styrelse och en advokat är skyldiga att till justitiekanslern lämna de uppgifter och utredningar som är nödvändiga för utförandet av de uppgifter som enligt denna lag ankommer på justitiekanslern.

7 c § (2004/697)

Ett tillsynsärende blir anhängigt när advokatföreningens byrå i fråga om en advokat mottar ett skriftligt klagomål eller en anmälan från justitiekanslern eller en anmälan som en domstol har gjort med stöd av 15 kap. 10 a § i rättegångsbalken. Ett ärende blir också anhängigt när advokatföreningens styrelse har beslutat att överföra ett ärende som har kommit till dess kännedom för behandling i tillsynsnämnden.

Om ett klagomål är så bristfälligt att ärendet inte kan avgöras på basis av klagomålet, skall klaganden uppmanas att avhjälpa bristen inom utsatt tid. Klaganden skall samtidigt informeras om på vilket sätt klagomålet är bristfälligt och om att tillsynsnämnden kan lämna ärendet utan prövning om klaganden inte följer uppmaningen att komplettera klagomålet. Ett klagomål som gäller ett ärende som har avgjorts tidigare upptas inte till prövning i tillsynsnämnden om inte ny utredning som inverkar på saken läggs fram i klagomålet.

Om det har gått längre tid än fem år från de händelser som klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning.

10 § (2004/697)

Den vars ansökan enligt 3 § 4 mom. eller 4 § 1 mom. har avslagits eller som har vägrats registrering i EU-registret eller för vilken har bestämts en disciplinär påföljd eller som har avförts ur advokatregistret eller EU-registret, har rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över beslut av advokatföreningens styrelse och tillsynsnämnd.

Justitiekanslern har rätt att anföra besvär över styrelsens och tillsynsnämndens beslut i ärenden som avses i 7 och 9 §.

Tiden för anförande av besvär är 30 dagar. Besvärstiden börjar den dag då beslutet delgavs. Besvärsskriften, som skall riktas till Helsingfors hovrätt, skall senast den sista dagen av den föreskrivna tiden och före utgången av den arbetstid som iakttas vid statens ämbetsverk lämnas in till advokatföreningens byrå, vid äventyr av att talan går förlorad. Advokatföreningen skall utan dröjsmål tillställa hovrätten besvärsskriften jämte bilagor samt en kopia av det överklagade beslutet och sitt utlåtande med anledning av besvären.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

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 hänför sig till europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringssökande,
- 5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,
- 6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt
- 7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

- 1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,
- 2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,
- 3) personalutbildning,
- 4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,
- 5) information, samt
- 6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller enhet än vad om föreskrivs i 4 - 6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsord
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstarrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänsteman får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och 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 §

Vaktmästerichefen

Vaktmästerichefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästerichefen än förman för expeditionsvakten och vaktmästaren.

19 §

Övriga tjänstemän

De övriga tjänstemännen skall utföra de uppgifter som ankommer på dem enligt tjänstens befattningsbeskrivning eller enligt särskilda förordnanden.

20 §

Särskilda uppgifter

Justitiekanslern ger någon av föredragandena uppdraget att vara ADB-kontaktperson som företräder användarna.

Alla tjänsteman är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning. 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 kontrasieras 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 ärendet 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

Registratören skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänsteman reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, 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.

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2008

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningschef, referendarieråd	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Snellman, Jorma</i> , vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	<i>Leskinen, Marja</i> , vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Groop-Bondestam, Janina</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Pietarinen, Päivi</i> , vicehäradshövding
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensotarie <i>Mattila, Henri</i> , magister i administrativa vetenskaper (tjänstl.) <i>Salminen, Annikka</i> , kandidat i administrativa vetenskaper

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningschef, referendarieråd	<i>Martikainen, Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding <i>Vasenius, Heikki</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Joutsiniemi, Marja-Leena</i> , vicehäradshövding <i>Kauppi, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Kääriäinen-Malko, Kaija</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Mänttari, Anu</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding
Deltidsanställd föredragande	<i>Judström, Marja-Liisa</i> , vicehäradshövding <i>Klemettinen, Hannele</i> , vicehäradshövding
Notarier	<i>Hallman, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding <i>Tuomikko, Helena</i> , vicensotarie

Administrativa enheten

Kanslichef	<i>Wirtanen, Nils</i> , vicehäradshövding
Personalsekreterare	<i>Näveri, Anu</i> , tradenom
Informator	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofie magister
Informatiker	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofie kandidat
ABD-planerare	<i>Kulppi, Marko</i> , datanom
Registrator	<i>Snabb, Tuula</i>
Byråsekreterare	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Pihlajamäki, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Vaktmästarchef	<i>Utriainen, Saku</i>
Expeditionsvakt	<i>Elf, Tomi</i>
Vaktmästare	<i>Venäläinen, Perttu</i>

SAKREGISTER

Advokater

övervakning _____	14, 254, 258
god advokatsed _____	255
övervakningssystem _____	256
disciplinära påföljder _____	257
klagomål _____	258
inledande av övervakningsförfarande _____	259
uppdaterande av anvisningar _____	259

Anhängighet

registrering _____	66
--------------------	----

Anmälan

valfinansieringsanmälningar _____	84
-----------------------------------	----

Anmärkning

tingsdomare _____	146
-------------------	-----

Anslag

Arbetshälsoinstitutet _____	222
självfinansieringsandel _____	222

Ansökningsärende

god betjäning _____	173
---------------------	-----

Anvisning

lagenlighet _____	59, 248
-------------------	---------

Arbetskraft

jobbsökarplan _____	226
---------------------	-----

Arbetsordning

tillämpning _____	225
-------------------	-----

Barnskydd

bostad _____	246
förfarande _____	247

Begäran om utlämnande av handlingar

besvarande _____	65
underlåtenhet att besvara _____	169
behandling _____	247
omsorgsfullhet _____	247

Behandling

beslutsförfarande _____	66, 251
ändringsförslag _____	181
besvarande av brev _____	183
utan dröjsmål _____	187
ansökan _____	218
dröjsmål _____	249
flansökningar om understöd och finansiering _____	237

Behandlingstid

klagomål _____	15
dröjsmål _____	61, 64, 65, 150, 225, 232
rättssäkerhet _____	65, 233
besvärnämnden för social trygghet _____	118

Behörighet

behörighetsfördelning _____	33
polisen _____	164

Behörighetsvillkor

bedömning _____	44
överdirektörstjänst _____	41

Beskattning

felaktig registeranteckning _____ 63
 bilbeskattning _____ 63, 186

Beslutsfattande

underlåtenhet _____ 248

Besvärсанvisning

överklagbart beslut _____ 62, 173
 fogande av besvärсанvisning till beslut _____ 243
 avsaknad _____ 245
 sändande _____ 245

Biträdande justitiekanslern

eget initiativ _____ 65, 118, 227

Bostad

ordnande av _____ 246

Brand- och räddningsväsende

sotning _____ 173

Brev

brevhemlighet _____ 59, 219
 besvarande _____ 183
 underlåtenhet att besvara _____ 248

Budget

justitiekanslersämbetet _____ 18

Bundenhet

utredning _____ 30
 statssekreterare _____ 45

Båttrafik

säkerhet _____ 218

Dagpenning

föräldradagpenning _____ 64, 233

Direktiv

asylförfarande _____ 37
 EG-uppehållstillstånd _____ 173

Djurskydd

djurhållningsförbud _____ 146

Dom

skrivfel _____ 156
 framställning om återbrytande _____ 157

Domare

anmärkning _____ 60, 145
 tjänstebrott _____ 111
 förfarande _____ 131
 omsorgsfullhet _____ 149

Domkapitel

förfarande _____ 251

Domstol

oavhängighet _____ 69
 rättvis rättegång _____ 131
 överlämnande av ljudupptagning _____ 147

Dröjsmål

förundersökning _____ 162, 165, 168
dom _____ 60, 147
behandlingstid__ 63, 64, 66, 158, 186, 232, 233
svar _____ 63, 183, 220
behandling _____ 64, 233
ansökan _____ 65, 232
åtalsrätt _____ 145
åtalsprövning _____ 61, 157
besvärnämnden för social trygghet _____ 232

EG-rätt

besiktning _____ 212

Elektronisk kommunikation

mottagningsbekräftelse _____ 244

E-post

kommunikation _____ 23

Ersättning

ersättningströskel _____ 235

Fel

i lagstiftningen _____ 29

Fiske

fiskeövervakare _____ 210

Föredragning

republikens president _____ 33

Föredragningslista

behörighetsfråga _____ 26

Förhör

förhørsberättelse _____ 167

Försvar

definition av begreppet totalförsvar _____ 177

Försäkring

försäkringsinspektion _____ 39

Förundersökning

snabbhet _____ 62, 165, 166, 168
motivering__ 62, 162, 165, 166, 168, 169, 172
tolkning _____ 62, 171
dröjsmål _____ 162, 165, 168
polisens förfarande _____ 167
meddelande _____ 172

Förvaltning

organisationsreform inom
centralförvaltningen _____ 24

Förvaltningsklagan

motivering av avgörande _____ 184
behandling _____ 243

Förvaltningslagen

behörighet _____ 143

Förverkandepåföljd

betämmande _____ 146

God förvaltning

svar ____ 63, 166, 183, 185, 225, 239, 244, 246

personalens åtgärder _____ 63

behandling utan dröjsmål _____ 63, 183

tidsfrist _____ 64, 232

korrekt handläggning _____ 65

rådgivning _____ 66, 251

överföringsskyldighet _____ 169, 243

behandling av ansökan _____ 218

skyldighet att besvara _____ 220

handläggningssätt _____ 224

språkbruk _____ 233

Grundlagen

justitiekanslerns uppgifter _____ 22

språkliga rättigheter _____ 130

Grundläggande och mänskliga rättigheter

övervakning _____ 13, 50

propositionsmotivering _____ 28

utveckling _____ 51

granskning av föredragningslistor _____ 54

författningsberedning _____ 56

jämlighet _____ 58-59

personlig integritet _____ 59-60

garantier för en rättvis rättegång och

god förvaltning _____ 60-66

Handikappservice

systemet med personliga assistenter _____ 58

trygghet _____ 248

Handlingsoffentlighet

sekretessanteckning _____ 185

tolkning av offentlighetslagen _____ 193

sekretessbelagda handlingar _____ 194

motiverat beslut _____ 208

myndighetsverksamhet _____ 209

Hovrätt

tidsfrist _____ 60, 147

tillstånd till fortsatt handläggning _____ 139

dom _____ 155

Hälso- och sjukvård

informationsstyrningens funktion _____ 47

Högsta domstolen

avgörande _____ 236

Hörande

valdirektör _____ 99

arbetsgruppen för utveckling

av försäkringsdomstolens verksamhet _____ 161

kommunstyrelsemedlem _____ 244

Information

utnämningsärende _____ 185

Inspektioner

besök hos justitieministeriet _____	84
riksåklagarämbetet _____	159
Helsingfors hovrätt _____	159
Päijänne-Tavastlands åklagarämbete _____	159
Joensuu tingsrätt _____	159
justitieministeriet _____	159
Åbo tingsrätt _____	160
Åbo hovrätt _____	160
Östra Finlands åklagarämbete _____	160
Nyslotts åklagarämbete _____	160
Försäkringsdomstolen _____	160
inrikesministeriets polisavdelning _____	174
Lahtis härads polisinrättning _____	174
Joensuu härads polisinrättning _____	174
rörliga polisen _____	175
Östra Finlands länsstyrelse, polisavdelningen _____	175
Nyslotts härads polisinrättning _____	175
Kymmenedalens magistrat _____	187
Finlands Akademi _____	194
besvärnämnden för social trygghet _____	234
patientförsäkringscentralen _____	234
patientskadenämnden _____	234
Vanda stads social- och hälsovårdsväsende _____	250
Kervo stads byggnadstillsyn och utvecklingsavdelning _____	250
Joensuu stads social- och hälso- vårdsväsende _____	250
Joensuu stads tekniska väsende _____	250
Kouvola stads social- och hälsovårdsväsende _____	250

Intressebevakare

förordnande _____	144
-------------------	-----

Jakt

jaktlagen _____	120
jaktövervakarutbildning _____	120

Justitiekanslerns behörighet

uppgifter och behörighet _____	12, 13
--------------------------------	--------

Jämlikhet

avgiftstaxa för torgplatser _____	59
behov att revidera lagstiftningen _____	135
värnplikt _____	176
avståndsprincipen _____	195, 197

Jämställdhet

kvotering _____	30
jämlikhetskommissionen _____	135

Jäv

ägarstyrningsansvarig minister _____	32
styrelsemedlem _____	34
medlem av regeringen _____	34
avdelningschef vid ett ministerium _____	35
FPA:s revisor _____	45
kommundirektör _____	243

Klagomål

undersökning _____	13
--------------------	----

Kommission

jämlighet _____ 135

Kommun

sändande av handlingar _____ 163

fullmäktigebeslut _____ 243

förvaltningsklagan _____ 243

Kommunindelning

beredning _____ 181

Kommunikation

justitiekanslersämbetet _____ 19

utveckling av lagstiftningen _____ 134

Koncession

Rundradions förfarande _____ 219

Kyrka

användning _____ 251

Lag

ändring av skogslagen _____ 202

Laglighetskontroll

inhämtande av uppgifter _____ 135

Läkare

förfarande _____ 246

Länsstyrelse

klagomålsavgöranden _____ 184-185

utnämning _____ 184

Läroanstalter

antagning _____ 244

problem med grundläggande utbildning _____ 245

internationellskola _____ 245

Magistrat

hörande _____ 144

Massmedier

utsändning av animerad film _____ 219

Medlemskap

besvärdsnämnden för social trygghet _____ 228

Minister

uttalande _____ 32

arbetsfördelning _____ 33

uttalanden _____ 69

textmeddelanden _____ 78

valbidrag _____ 81

Motorfordon

konditionsgranskning _____ 212

registreringsbesiktning _____ 212

Naturskydd

naturvårdslagen _____ 235

flygekorre _____ 235

fjällgås _____ 237

Nämndmedlemskap i besvärdsnämnden för
social trygghet _____ 228

Nämndemän

ställning _____	114
rättssäkerhet _____	115
domför sammansättning _____	133
ansvar _____	154

Oavhängighet

sakkunnigmedlem _____	30
-----------------------	----

Offentlighet

personuppgifter _____	252
-----------------------	-----

Omsorgsfullhet

hantering av handlingar _____	194
-------------------------------	-----

Omstruktureringsstöd

för socker _____	195-201
------------------	---------

Polis

rätt att få uppgifter _____	163
felaktigt förfarande _____	163
observation _____	164
dröjsmål med förundersökning _____	62, 165
motivering av förundersökning _____	62, 165, 172
svar _____	166
frihetsberövande _____	169
meddelande av grund _____	170
omsorgsfullhet _____	171
begäran om handlingar _____	171
tolkning _____	62, 171
anmälningsskyldighet _____	172

Prövning

anbudsförfarande _____	179
------------------------	-----

Regeringen

medlem _____	34
--------------	----

Republikens president

beslutsfattande _____	26
kansli _____	127

Riksdagen

uttalande _____	235
-----------------	-----

Riksdagens justitieombudsman

uppgiftsfördelning _____	14
--------------------------	----

Röstning

riksdagsval _____	141
-------------------	-----

Rättegång

misslyckade ljudupptagningar _____	149
längd _____	150

Rättelse

system för rättelseyrkande _____	132
rättelseyrkande _____	220, 249

Rättvis rättegång

språkets betydelse _____	61, 151
sammanlagd behandlingstid _____	158

Samarbete

erbjudande _____	237
------------------	-----

Sjukhus

undersökning av patient _____ 246

Sjöfart

Sjöfartsverket _____ 218

Skada

översvämning _____ 201

Skadestånd

Statskontoret _____ 143

staten _____ 143

bedömningsgrunder _____ 201

Skolhälsovård

kvalitetsrekommendationer _____ 47

Social trygghet

handikappservice _____ 58

besvärnämnden för social trygghet _____ 65, 118

dagpenning _____ 233

Socialvård

informationsstyrning _____ 47

en barnfamiljs bostad _____ 246

handikappservice _____ 248

Specialiserad sjukvård

ersättning _____ 228

Språk

minoritetsspråks ställning _____ 130

språklagen _____ 130

tillämpning av språklagen _____ 156

Stadsplanering

park _____ 237

Statsrådet

övervakning _____ 12, 22

begäran om utlåtande och ställningstagande _____ 24

allmänna sammanträdets föredragningslistor _____ 28

EU-ärenden _____ 31

förslag till avgörande _____ 33

föredragande ministerium _____ 39

grundläggande och mänskliga rättigheter _____ 53

prövningsrätt _____ 181

Straff

granskning av straffdomar _____ 14, 152

prövotid _____ 155

minimilängd _____ 155

jämkning _____ 156

samhällstjänst _____ 156

Strafforder

felaktigt förfarande _____ 163

Styrelse

medlem _____ 34

Stämning

preskription av åtalsrätt _____ 60, 145

Svar

underlåtenhet att besvara _____ 66, 166, 248

förfrågan _____ 168, 179, 185

skyldighet _____ 220

kundrespons _____ 220

Syn

möjlighet att delta i _____ 248

TE-centraler

utnämningsförfarande _____ 224

ändring av tjänstebenämning _____ 224

Tingsrätt

domsmotivering _____ 60, 146

nya bestämmelser om sammansättningen _____ 133

preskription av åtalsrätt _____ 145

förfarande _____ 147, 149, 154

Tjänsteansvar

minister _____ 78

Tjänsteman

verksamhet _____ 202

Tjänsteplikt

brott mot _____ 111

Tjänster

utnämning av landshövding _____ 34

överdirektör _____ 41

tjänsteställning _____ 78

utnämning _____ 184

utnämningsförfarande _____ 224

Tjänstespråk

exakthet _____ 233

Tjänsteåtal

domare _____ 111

Tolkning

ordnande av _____ 62, 171

Torgförsäljning

torgplats _____ 59

Trafik

ombyggnad av gränsövergångsställe _____ 216

Tull

inspektionsrapport _____ 186

behandling av klagomål _____ 186

Tvistemål

behandlingstidens längd _____ 150

Tvångsmedel

registrering _____ 169

Undersökningsbegäran

omsorgsfullhet _____ 171

Universitettotalrevidering av universitets-
lagstiftningen _____ 188

stiftelseuniversitet _____ 190

personalens anställningsförhållanden _____ 191

handlingsoffentlighet _____ 193

utredning _____ 193

Uppehållstillstånd

EG-uppehållstillstånd _____ 62, 173

Utkomstskydd

anvisningars lagenlighet _____ 59, 248

behandling av ansökningar _____ 65, 232

Utlåtande

givande av _____ 12, 23

anvisningar om god advokatsed _____ 259

möjlighet att ge _____ 244

Utnämning

öppenhet _____ 29

laglighet _____ 185

utnämningsspromemoria _____ 219

Utnämningsspromemoria

utnämningssgrunder _____ 184

Utredning

bristfällighet _____ 193

Utrikes- och säkerhetspolitik

ministerutskott _____ 177

Utskott

förfarande _____ 244

Uttalande

ministers _____ 32

Val

bidrag _____ 81

behandling av valbidragsanmälningar _____ 84

valfinansieringslag _____ 85

revidering av valsystemet _____ 141

valkretsar _____ 88

Visum

ett ministeriums arbetsfördelning _____ 33

Väg

väghållning _____ 216

Värnplikt

Jehovas vittnen _____ 176

Yttrandefrihet

en ministers förfarande _____ 69

Åland

tillämpning av språkbestämmelser _____	130
förmedling av personuppgifter _____	252
tillämpning av lagen om specialiserad sjukvård _____	228

Åklagare

anmärkning _____	157, 163
förfarande _____	158
riksåklagaren _____	158
beslut om att inte väcka åtal _____	158
motivering _____	158

Åtalsrätt

målsägande _____	147
preskription _____	153
anmälningsskyldighet _____	202

Övervakning

domstol _____	114
elektronisk _____	133
en miljönämnds förfarande _____	248

Ägarstyrning

statens _____	32
Oy Veikkaus Ab _____	34



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219