

B 18/2010 rd

JUSTITIEKANSLEARN
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE FÖR ÅR
2009

HELSINGFORS 2010

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Brytning Taina Ståhl
Tryckeri Edita Prima Oy, 2010

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 2009.

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. Referendarierådet, avdelningschef, vicehäradshövding Risto Hiekkataipale, som förordnats till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern, skötte biträdande justitiekanslerns uppgifter i 111 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 justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns inledande ord följer en allmän översikt av justitiekanslersämbetets verksamhet. Därefter följer en redogörelse för justitiekanslerns verksamhet i statsrådet. I det avsnittet behandlas också maktfördelningen mellan de högsta statsorganen. I följande avsnitt behandlas övervakningen av att de grundläggande och 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 en 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. Också övervakningen av advokatväsendet behandlas i ett eget avsnitt.

Det sista avsnittet innehåller statistik över justitiekanslersämbetets verksamhet.

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

Helsingfors den 31 mars 2010

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Nils Wirtanen**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDANDE ORD	11
Jaakko Jonkka	
På tröskeln till det tredje seklet	12
Mikko Puumalainen	
Diskrimineringsförbudet och laglighetskontrollen	15
2 ALLMÄNT	21
Uppgifter	22
Övervakningen av statsrådet	22
Utlåtanden	22
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	23
Åklagaruppgifterna	23
Prövning av klagomål	23
Granskning av straffdomar	24
Övervakningen av advokaterna	24
Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	24
Sifferuppgifter	25
Samarbete och besök	26
Internationellt samarbete	26
Besök hos justitiekanslersämbetet	26
Besök från justitiekanslersämbetet	27
Annan verksamhet	28
Ekonomi	28
Utbildning	28
Kommunikation	29
Organisation och personal	29

3	JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET	31
	Allmänt	32
	Presidentens beslutsfattande i statsrådet	35
	Granskning av föredragningslistor	36
	Granskningsobjekt	36
	Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	40
	Vissa avgöranden i samband med granskningen	40
	Ställningstaganden i form av utlåtanden och promemorior	44
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	64
4	ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	65
	Allmänt	66
	Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i statsrådet	67
	Övervakningen av hur övriga myndigheter beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna	70
	Avgöranden	73
5	STÄLLNINGSTAGANDEN AV MERA VITTGÅENDE BETYDELSE	81
	Allmänt	82
	Regionförvaltningsreformen	83
	Omorganisering av läkemedelsförsörjningen	89
	Ett ministeriums förfarande vid stadfästandet av lagar som riksdagen godkänt	92
	Anvisningar för hörande vid författningsberedning	95
	Sändande av statsrådets skrivelser till riksdagen (Grundlagens 96 § 2 mom.)	98
	Biträdande justitiekanslerns inspektion av Kotka tingsrätt	104

6	LAGLIGHETSKONTROLL AV STATSFÖRVALTNINGEN	111
	Riksdagens ansvarsområde	112
	Republikens presidents kanslis ansvarsområde	113
	Statsrådets kanslis ansvarsområde	114
	Utlåtanden och framställningar	115
	Utrikesministeriets ansvarsområde	116
	Inspektion inom ansvarsområdet	116
	Justitieministeriets ansvarsområde	117
	Utlåtanden och framställningar	118
	Avgöranden	129
	Ministeriet	129
	Domstolar	131
	Granskning av straffdomar	144
	Framställningar om återbrytande till följd av granskningen av straffdomar	147
	Åklagare	148
	Utsökning	150
	Rättsregistercentralen	150
	Fängvårdsväsendet	151
	Dataombudsmannen	151
	Försäkringsdomstolen	152
	Inspektioner inom ansvarsområdet	152
	Inrikesministeriets ansvarsområde	154
	Utlåtanden och framställningar	154
	Avgöranden	160
	Polisväsendet	160
	Räddningsväsendet	169
	Inspektioner inom ansvarsområdet	170
	Försvarsministeriets ansvarsområde	171
	Utlåtande	171
	Avgörande	175
	Finansministeriets ansvarsområde	176
	Utlåtande	176
	Avgöranden	176
	Länsförvaltningen	176
	Magistraterna	178
	Skatteförvaltningen	178
	Tullförvaltningen	181
	Inspektioner inom ansvarsområdet	182

Undervisningsministeriets ansvarsområde	183
Avgöranden	183
Ministeriet	183
Undervisningsförvaltningen	184
Kulturväsendet	187
Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde	188
Utlåtanden och framställningar	188
Avgöranden	192
Ministeriet	192
Jord- och skogsbruk	194
Livsmedelssäkerhetsverket	195
Djurskydd	196
Lantmäteri	196
Kommunikationsministeriets ansvarsområde	197
Utlåtanden och framställningar	197
Avgöranden	199
Sjöfartsverket	199
Rundradion	200
Kommunikationsverket	201
Arbets- och näringsministeriets ansvarsområde	204
Avgöranden	204
Energimarknadsverket	204
Arbets- och näringscentralerna	204
Patent- och registerstyrelsen	205
Arbetskraftstjänster	205
Centralhandelskammarens revisionsnämnd	205
Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	207
Utlåtande	208
Avgöranden	209
Ministeriet	209
Socialservice	210
Socialförsäkring	210
Hälso- och sjukvård mm.	211
Arbetarskydd	212
Inspektioner inom ansvarsområdet	213
Miljöministeriets ansvarsområde	215
Avgörande	215
Regionala miljöcentraler	215
Inspektioner inom ansvarsområdet	216

7	LAGLIGHETSKONTROLLEN AV KOMMUNAL- FÖRVALTNINGEN OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSE- SAMFUND	217
	Allmänt	218
	Kommunalförvaltningen	218
	Allmän förvaltning	218
	Utbildningsförvaltningen	224
	Social- och hälsovårdsförvaltningen	226
	Miljöförvaltningen	234
	Inspektioner inom ansvarsområdet	237
	Kyrkoförvaltningen	238
	Ålands självstyrelse	239
8	TILLSYNEN ÖVER ADVOKATVÄSENDET	241
	Allmän översikt	242
	Medlemskap i Advokatförbundet	243
	En advokats förpliktelser samt god advokatsed	243
	Tillsynsärenden	244
	Tillsynssystemet	244
	Disciplinära påföljder	245
	Uppgifter från de allmänna åklagarna	245
	Justitiekanslerns övervakning	246
	Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	246
	Klagomål över advokaters förfarande	246
	Inledande av tillsynsförfarande och överklagande till hovrätten	247
	Klagomål över advokaters förfarande	247
9	STATISTIK	249
	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	
	BILAGA 1 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Finlands grundlag (731/1999)	258
	BILAGA 2 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000)	261
	BILAGA 3 Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000)	265
	BILAGA 4 Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman(1224/1990)	268
	BILAGA 5 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Lagen om advokater (496/1958)	269
	BILAGA 6 Justitiekanslersämbetets arbetsordning	271
	Personalen vid justitiekanslersämbetet	279
	Sakregister	281



1

INLEDANDE ORD

PÅ TRÖSKELN TILL DET TREDJE SEKLET

Kronjurist eller rättsstatens försvarare?

Detta verksamhetsår har det gått tvåhundra år sedan justitiekanslersinstitutionen grundades. I samband med organiseringen av centralförvaltningen i det Finland som anslöts till Ryssland inrättades år 1809 en justitiekanslerstjänst under benämningen prokurator. Men justitiekanslerns historia sträcker sig längre tillbaka i tiden än så – rötterna ligger djupt i den nordiska mulden. De första groddarna spirade redan i 1600-talets Sverige. Under det följande seklet utvecklades tjänsten så att den innehades av den högsta laglighetsövervakaren och den högsta åklagaren i en och samma person. I storfurstendömet Finland inrättades en prokuratorstjänst enligt den modell som ärvts från Sverige. När Finland blev självständigt omvandlades prokuratorstjänsten till en justitiekanslerstjänst.

Justitiekanslerstjänsten har formellt sett bibehållits relativt oförändrad alltsedan den inrättades. Den största strukturella ändringen skedde för ett drygt decennium sedan när funktionen som högsta åklagare avknoppades från justitiekanslersämbetet. Innehållsmässigt har uppdraget däremot utvecklats i takt med att samhället och rättskulturen förändrats. Då man tidigare upplevde laglighetskontrollen som bakåtblickande och bestraffande upplever man den i dag som framåtriktad styrning av myndigheternas verksamhet och som ett sätt att utveckla en god förvaltning. Numera läxar man inte upp utan argumenterar

och i stället för att ta till strafflagen fokuserar man på grundläggande och mänskliga rättigheter.

Lagligheten i den offentliga maktutövningen är det centrala kännetecknet på en rättsstat. Lika viktigt är det att människorna litar på att maktutövningen bygger på lag. En trovärdig övervakning är en del av den struktur som tilltron bygger på. Genom sin verksamhet och blotta existens stödjer laglighetskontrollen tilltron till rättsordningen och stärker rättsstaten. Detta är grunden för laglighetskontrollens samhälleliga legitimitet.

Justitiekanslerns uppdrag och behörighet inbegriper övervakning av såväl regeringen som myndigheterna och tjänstemännen samt över huvud taget alla som sköter offentliga uppdrag. Ibland har det ansetts att arbetsfältet är alltför stort och att justitiekanslerns roll är motstridig. Man har eventuellt uppfattat justitiekanslern snarare som en kronjurist än som den enskilda individens försvarare. Men när man betänker att övervakningen av statsrådet och den allmänna laglighetskontrollen är två sidor av samma sak måste det breda samhällsperspektivet ändå betraktas som en styrka. Uppdragen stödjer varandra. Genom nära nog tvåtusen klagomål per år, inofficiell kommunikation med medborgare och ett flertal inspektioner får justitiekanslersämbetet mångsidig information om vad som upplevs som problematiskt i samhället, hur lagstiftningen fungerar och hur den enskilda individen upplever tjänstemaskineriet. Information som samlats in på detta sätt ger ett gräsrotsperspektiv på övervakningen av statsrådet. Å andra sidan ger de frågor som

aktualiseras i samband med övervakningen statsrådet en god grund för den allmänna laglighetskontrollen. Detta gör det möjligt att exempelvis inrikta övervakningen på de mest problematiska frågorna när det gäller rättssäkerheten.

Trots att uppgifterna är mångfacetterade ger lagstiftningen justitiekanslern en enda roll, dvs. rättsstatens försvarare. Detta faktum styr verksamheten inte bara när det gäller den allmänna myndighetstillsynen utan också vid övervakningen av statsrådet – inklusive när justitiekanslern med stöd av grundlagens 108 § 2 mom. på begäran ger ”upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor”.

Laglighetskontrollens framtidsperspektiv

Finland har ett heltäckande rättsskyddssystem och en fungerande rättssäkerhet. Men det finns gråzoner och det förekommer brister. Laglighetskontrollen har därför en kompletterande funktion. Genom enskilda avgöranden styr den myndighetspraxis så att respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta är det minst lika viktigt och ibland rentav viktigare att se till det som ligger bakom en lagparagraf än att enbart stirra på paragrafens ordalydelse. I förekommande fall påtalar laglighetskontrollen behovet av att ändra lagstiftningen och fungerar som en väckarklocka för myndigheterna så att de kan korrigera strukturella skevheter i sin verksamhet.

Laglighetskontrollen kan komplettera rättssäkerheten genom att vara lyhörd för de svaga och utsatta – för dem som inte kan eller förmår driva sin egen sak genom klagomål. För att dessa individer inte ska bli överkörda krävs det både ett lyssnande öra och en god portion civillitage: de som mest högröstat och ihärdigast pockar på uppmärksamhet är inte nödvändigtvis de

som har det största hjälpbehovet. Laglighetskontrollen måste därför mitt uppe i sitt arbete med anhopningen av klagomål också ha resurser och tid för annan aktivitet, egna initiativ och uppsökande verksamhet.

Det är också viktigt att ta tag i större strukturella brister och systemfel. Detta faktum i kombination med det ökande antalet klagomål ger anledning att dryfta inriktningen av resurserna och tyngdpunkten i verksamheten. Frågan har blivit aktuell för båda de högsta laglighetsövervakarna. Under verksamhetsåret tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att bland annat utreda om de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt vid undersökning av klagomål kunde utvidgas och preskriptionstiden för klagomål förkortas så att lagstiftningen bättre än för närvarande kunde ge laglighetsövervakarna möjlighet att effektivt och flexibelt övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Den frågeställning som har förelagts arbetsgruppen är befogad med hänsyn till laglighetskontrollens effektivitet. Men vi rör oss på ett känsligt område om en utvidgning av prövningsrätten vid undersökningen av klagomål leder till att infallsvinkeln förskjuts från enskilda fall i en mera allmän riktning. Laglighetskontrollens möjlighet att agera på det sätt som grundlagen avser beror i stor utsträckning på om medborgarna litar på att deras klagomål blir vederbörligen behandlade. På tal om den högsta laglighetskontrollens uppgifter när det gäller att övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses är det också skäl att observera att dessa rättigheters verkliga betydelse testas i konkreta vardags-situationer, vid bemötandet av människor. Finjusteringen av god förvaltningssed sker ofta genom klagomålsavgöranden som gäller ”småsaker”. Övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses kan inte ske

separat från avgörandet av enskilda klagomålsrenden. I så fall får övervakningen lätt en elitistisk prägel.

Det vore bra att utifrån den frågeställning som justitieministeriets arbetsgrupp har som utgångspunkt göra en djupare granskning av laglighetskontrollens uppgifter och betydelse. Vilken plats har den i samhället? Laglighetskontrollen kan inte leverera rättsskydd på samma sätt som domstolarna. Men å andra sidan är det knappast heller motiverat att laglighetskontrollen närmar sig forskningsinstitutens infallsvinklar och förfaringsätt. Av tradition har laglighetskontrollen snarare utgått från konkreta fall än abstrakta fenomen. Min uppfattning är att laglighetskontrollen bör utvecklas utifrån dess egna starka sidor. Av dem kan särskilt nämnas informaliteten och flexibiliteten i verksamheten, den individuella behandlingen och åtgärdernas mångsidighet.

Nätverk och nätverksbyggen

Verksamhetsåret präglades framför allt av den valfinansieringsdebatt som fördes i offentligheten och som startade redan året innan. De påstådda oklarheterna i finansieringen ledde också till förundersökningar. Justitiekanslersämbetet har redan under ett par års tid fått ta emot ett stort antal klagomål som gällt valfinansiering. Flera sådana klagomål har också avgjorts. Eftersom laglighetskontrollen har karaktären av kompletterande övervakning har man också i övrigt följt situationen och vid behov kommunicerat med olika myndigheter som har utrett valfinansieringsfrågorna. Utgångspunkten har varit den att varje enskilt fall undersöks av den myndighet som inom ramen för sin behörighet har de bästa metoderna och förutsättningarna.

En konkret lärdom av uppståndelsen har varit att det också för valfinansieringen måste fin-

nas klara regler och trovärdiga tillsynssystem. Det innebär oundvikligen en strukturell risk att den som sköter ett offentligt uppdrag – eller strävar efter ett sådant uppdrag – tar emot ekonomiska förmåner. Det är därför helt nödvändigt att spelreglerna är i skick. Även om det är lagligt att ta emot valbidrag kan detta i enskilda fall också leda till jäv när förvaltningsbeslut ska fattas. I vissa fall kan det rentav bli aktuellt med straffrättsligt ansvar. I sin nuvarande utformning förefaller förvaltningslagen och strafflagen inte vara särskilt lämpliga för rättslig strukturering och prövning av åtgärder i samband med valfinansiering och politiskt lobbande. För att utrota klandervärda förfaringsätt och dessutom i rättssäkerhetens namn få en preciserad reglering i detta avseende är det nödvändigt att se över lagstiftningen. Men det är sist och slutligen inte fråga om ett problem som kan lösas på juridisk väg. De törnar som tilltron till det politiska systemet nu har fått kan det i sista hand rätta till endast genom sina egna åtgärder. Nyckelordet är öppenhet. Här om någonstans finns det plats för en värdedebatt.

I ett längre och bredare perspektiv är den viktigaste konsekvensen ändå att uppståndelsen har öppnat våra ögon för att Finland kanske inte är så immunt mot korruption och osakliga bindningar som vi har inbillat oss. Förvisso har vi inte för vana att sticka sedlar till tjänstemän som bilaga till ansökningar, för att sätta fart på behandlingen. Metoderna kan vara diskretare och målen ställda på längre sikt. Därför kan det också vara svårt att avslöja dem. Om vi vet och inser vilka riskexponerade nätverk och strukturer som kan vara kopplade till det offentliga beslutsfattandet blir det lättare att uppvisa osakliga bindningar. Denna problematik bör uppmärksammas i högre grad. Vi är inte betjänta av en fanatisk jakt på bidragsfiffare men en realism som öppnar våra ögon är nog så behövlig.

DISKRIMINERINGSFÖRBUDET OCH LAGLIGHETSKONTROLLEN¹

Om diskrimineringsförbudet

Jämlikhet – som även innefattar förbud mot diskriminering – är en central norm i Finlands grundlag, i de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland och i Europeiska unionens grundfördrag. För Finlands vidkommande ingår jämlikhetsbestämmelsen och diskrimineringsförbudet grundlagens 6 § (731/1999), i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter.

Grundlagens diskrimineringsförbud uppger inte en uttömmande förteckning över diskrimineringsgrunderna. Diskrimineringsförbudet är dessutom allmänt formulerat och vittomfattande när det gäller vilka personkretsar det ska tillämpas på. Detta innebär att vilket som helst skäl att särbehandla en person i en jämförbar situation utan godtagbar grund av en orsak som gäller hans eller hennes person kan utgöra diskriminering och att alla och envar sålunda kan åberopa diskriminering och brott mot GL 6.2 §. Tillämpningsområdet för grundlagens diskrimineringsförbud är mycket allmänt definierat och bestämmelsen kan ses både som ett direkt tillämpligt förbud och som ett rättesnöre för lagstiftaren. Direkt tillämplighet innebär att en enskild person kan åberopa förbudet i ett enskilt fall, exempelvis i ett klagomålsärende. Som rättesnöre för lagstiftaren fungerar diskriminerings-

förbudet så att riksdagen inte får stifta lagar där människor utan godtagbara grunder försätts i en ojämlik ställning.

Det finns diskrimineringsförbud också i annan lagstiftning än i grundlagen, exempelvis i strafflagen, statstjänstemannalagen (11 §, 25/2004) och i arbetsavtalslagen. Diskrimineringsförbudet kommer också upp i lagen om likabehandling, som vid sidan av jämställdhetslagen är att betrakta som en allmän lag. Lagen om likabehandling genomfördes utifrån två EU-direktiv om likabehandling.² Följden av detta har blivit att även om grundlagens jämlikhetsbestämmelse har en mycket hög status i grundlagen, bygger den lagstiftning som subsidiärt reglerar jämlikhetsfrågor i vårt land på genomförandet av EU-direktiven.

Syftet med lagen om likabehandling är att främja och trygga likabehandling samt att effektivisera rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering i sådana diskrimineringsituationer som hör till lagens tillämpningsområde (1 § i lagen om likabehandling, 21/2004).

Att lagen om likabehandling har ställning av en allmän lag kommer till synes bland annat i att den definierar vissa allmänna begrepp såsom diskriminering, förbud mot repressalier och bevisbörda vid behandling av diskrimineringsärenden. Trots att lagen har ett brett tillämpningsområde

¹ Om diskrimineringsförbudet se bl.a. Mikko Puumalainen, *Syrjintäkielto: sisämarkkinoiden reunoilta perusoikeuksien ytimeen*, i *verket Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa*, juhlakirja Allan Rosas – Festskrift Allan Rosas, s. 41-58, Vammala 2008 samt från JO:s synpunkt Jukka Lindstedt, *Diskriminering på grund av etniskt ursprung*, Jubileumsboken Riksdagens justitieombudsman 90 år, s. 134-157, Vammala 2010).

² Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

som innefattar såväl offentlig som privat verksamhet gäller den bara vissa, i lagen uppräknade livsområden. När det gäller diskriminering på grund av etniskt ursprung nämner lagen fler livsområden än i andra diskrimineringsfall av orsaker som gäller någons person.

Samtliga diskrimineringsgrunder kan bli tillämpliga på näringsutövning, arbetslivet, utbildning och medlemskap i fackorganisationer eller utnyttjande av förmåner som dessa organisationer tillhandahåller. Lagen tillämpas dessutom på diskriminering på grund av etniskt ursprung om detta sker på något av följande livsområden: social- och hälsovårdsservice, socialskyddsförmåner eller andra stöd, rabatter eller förmåner som beviljas på sociala grunder, fullgörande av värnplikt, frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst eller tillhandahållande till allmänheten av bostäder, annan lös eller fast egendom eller tjänster som är allmänt tillgängliga, med undantag av rättshandlingar som hör till privatlivet och familjelivet.

Direktiven ledde till en skärpning av diskrimineringsförbudet i Finland. Enligt direktiven är det inte tillåtet att någon av en orsak som gäller hans eller hennes person behandlas mindre förmånligt än en annan person i en jämförbar situation. Såväl strafflagen som grundlagen tillåter allmänt sådan särbehandling. I direktiven begränsas och definieras möjligheterna till särbehandling noggrant. Några allmänna "godtagbara" undantag finns inte. Andra nyheter i lagen är att trakasserier och instruktioner eller befallningar att diskriminera betraktas som förbjuden diskriminering och är förenade med omvänd bevisbörda.

Diskrimineringsförbudet och laglighetskontrollen av förvaltningen samt justitiekanslern

Jämlikhetsfrågor och påståenden om brott inom förvaltningen mot diskrimineringsförbudet är ett återkommande tema i klagomålen till justitiekanslern. I min övervakningspraxis har jag under den senare tiden upprepade gånger fattat beslut i ärenden berört jämlikhetsfrågor och där både den nya lagen om likabehandling och grundlagen har varit tillämpliga. I dessa avgöranden har jag tillämpat diskrimineringsförbudet i bägge lagarna och försökt få fram en sammanhållen tolkning.

I besluten dryftar jag bland annat vad som ska anses vara en förbjuden diskrimineringsgrund. Lagen är öppen i detta avseende och exempel förteckningarna uppvisar variationer.

I ett fall som gällde avgiftstaxan för torgplatser respektive sysselsättningsfrågor tog jag ställning till frågan om återopande av någons hemort kan utgöra en förbjuden diskrimineringsgrund och i ett fall som gällde en arbetarskyddsrapport och det s.k. Tehy-protokollet tog jag ställning till frågan om deltagande i facklig verksamhet och rätten att uttrycka åsikter. För att kunna avgöra om ogynnsam behandling kan godtas gjorde jag en avvägning mellan grundlagen och lagen om likabehandling. Grundlagen tillåter nämligen ogynnsam behandling på godtagbara grunder i jämförbara situationer, medan lagen om likabehandling betraktar ogynnsam behandling som otillåten diskriminering inom lagens tillämpningsområde och förbjuder sådan behandling. De fall som gällde torgtaxan respektive sysselsättningsstödet berörde bland annat den kommunala autonomins betydelse i detta avseende. När det gällde Tehy-protokollet var det också fråga om att dra upp gränser för förhandlingssystemet, strejkrätten samt innehållet i instruktioner eller befallningar vid definition av diskrimineringsbegreppet.

I samtliga fall är det viktigt att se justitiiekanslerns roll som laglighetsövervakare och inse att klagomålsförfarandet är ett kompletterande rättsmedel: klagomålsavgörandena ger inget omedelbart rättsskydd utan tar endast ställning till lagligheten i myndigheternas förfarande. I det enskilda fallet är det domstolens sak att meddela rättsskydd, vilket inte befriar myndigheterna från skyldigheten att följa de bestämmelser om förbud mot diskriminering som ingår i grundlagen och lagen om likabehandling.

En kommuns avgiftstaxa för torgplatser – grunderna och beloppen

Kommuninvånare och andra torghandlare betalade olika stora avgifter enligt den fastställda avgiftstaxan då de hyrde torgplatser på stadens torg. Jag ansåg att förfarandet stred mot principen om likabehandling och mot diskrimineringsförbudet i såväl grundlagen som i lagen om likabehandling. Möjligheten att bedriva handel på stadens torg gav upphov till en jämförbar situation där näringsidkare från andra kommuner utsattes för ogynnsam behandling på grund av boningsort (OKV/339/1/2006).

En stads sysselsättningsbeslut

En stad handlade enligt min uppfattning i strid med förbudet mot diskriminering genom att gynna den egna stadens ungdomar när den beviljade sysselsättningsstöd. Staden beviljade sådana arbetsgivare sysselsättningsstöd som anställde en ung person från orten i arbetsförhållande på viss tid. Ett villkor för stödet var att den unga personen var skriven på orten. Enligt jämställdhetslagen får ingen diskrimineras av personrelaterade orsaker. Lagen tillämpas också på urvalskriterier vid anställning. En personrelaterad orsak som inte hänför sig till utförandet av arbetet eller upp-

giften, såsom boningsort, är en förbjuden urvalsgrund (OKV/150/1/2008).

Ett kommunalt arbets- och tjänstekollektivavtal (det s.k. Tehy-protokollet)

Tehy rf och Kommunala arbetsmarknadsverket godkände ett förlikningsförslag som en av arbetsministeriet tillsatt förlikningsnämnd hade lagt fram om anställningsvillkoren för Tehy-medlemmar och om Tehys ställning (det s.k. Tehy-avtalet). Avtalet är till sin natur ett tjänstekollektivavtal enligt lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och ett arbetskollektivavtal enligt lagen om kommunala kollektivavtal.

I mitt avgörande tog jag ställning till avtalet till den del som det enligt en avtalsbestämmelse endast ska tillämpas på Tehys medlemmar. Ytterligare tog jag ställning till jämställdhetsombudsmannens agerande såsom medlem av förlikningsnämnden. Det är fullt möjligt att med stöd av lag begränsa den avtalsbundna kretsen. I det aktuella fallet begränsades kretsen emellertid enbart till Tehy-medlemmar. Av detta följde att de arbetsgivare som var bundna av avtalet inom ramen för avtalet genom olika anställningsvillkor kunde behandla tjänsteinnehavare och arbetstagare som inte hör till Tehy på ett annat sätt än Tehy-medlemmar, trots att de utförde samma, i avtalet avsedda arbete.

Detta ledde till att tjänsteinnehavare och arbetstagare som inte hörde till Tehy med stöd av avtalet kunde behandlas mindre förmånligt än Tehy-medlemmar behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation, utan att grunden låg i arbetsuppgifternas art och var ett verkligt och avgörande krav i anknytning till utförandet av arbetsuppgifterna. Enligt 6 § i lagen om likabehandling är avtalet i sig ett brott mot diskrimineringsförbudet, även om det ännu inte skul-

le ha tillämpats i ett enda konkret löneavgörande. Detta framgår av lagens formulering ”skulle behandlas”. (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008).

Diskrimineringsgrunderna i lagen om likabehandling

I en arbetarskyddsberättelse hade det konstaterats att facklig aktivitet och påtalande av missförhållanden på arbetsplatsen inte var i lagen om likabehandling avsedda diskrimineringsgrunder och att det därför inte kunde anses att det hade brutits mot lagens diskrimineringsförbud. I mitt avgörande ansåg jag det för det första självklart att påtalande av missförhållanden på arbetsplatsen genom åsiktsyttringar, på det sätt som A enligt utredning hade gjort, är en sådan diskrimineringsgrund som avses i 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling. För det andra ansåg jag att diskrimineringsgrunden ”av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person” innefattar facklig aktivitet och också det att någon inte är fackligt organiserad. I mitt avgörande hänvisade jag på denna punkt till att förteckningen i 6 § över förbjudna diskrimineringsgrunder enligt lagens förarbeten ska motsvara både de diskrimineringsgrunder som avses i grundlagens 6 § 2 mom. och de diskrimineringsgrunder som förbjuds i diskrimineringsdirektivet och direktivet om likabehandling i arbetslivet (RP 44/2003, s. 41). I grundlagens 6 § 2 mom. nämns inte facklig verksamhet som en diskrimineringsgrund, däremot nämns någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 44) skulle exempelvis deltagande i föreningsverksamhet va-

ra en sådan grund. I grundlagens 13 § 2 mom. föreskrivs att var och en har facklig föreningsfrihet och att denna frihet bland annat innefattar friheten att höra eller inte höra till en fackförening. Den tolkning av diskrimineringsgrunderna i 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling som ingick i arbetarskyddsrapporten var sålunda felaktig (OKV/1233/1/2007)

Jämlikhetsbestämmelsernas tydlighet

Diskrimineringsförbudet är en central norm i ett rättssystem som bygger på grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. EU har haft en stor betydelse när det gäller att stärka skyddet för likabehandling och har påtagligt förändrat rättsläget i Finland när det gäller jämlikhetsaspekten. Ett problem är emellertid att bestämmelserna blivit komplicerade och oenhetliga.³ Regleringen av jämlikhetsfrågor är i detta nu inte på ett naturligt sätt integrerad i den inhemska rättssystematiken utan den grundar sig på att man har genomfört unionens rättsnormer. Den därpå baserade systematiska befogenhetsfördelningen har därför fått en allt för framträdande plats i lagen.

Effekterna av befogenhetsfördelningen inom unionens sekundärrätt skulle visserligen kunna överbryggas i samband med det nationella genomförandet. Nivån på skyddet i samband med diskrimineringsgrunderna i unionens sekundärrätt eller införandet av diskrimineringsförbud endast på vissa livsområden kunde omvandlas till ett allmänt och enhetligt diskrimineringsförbud i

³ När riksdagen godkände lagen om likabehandling kompletterades svaret (RSv 95/2003 rd – RP 44/2003 rd) med ett uttalande. Riksdagen förutsatte att ”regeringen bereder en proposition med förslag till en likabehandlingslagstiftning utifrån det finländska systemet med dess grundläggande fri- och rättigheter och med samma rättsmedel och påföljder för alla diskrimineringsgrunder.” Justitieministeriet tillsatte en kommission för att bereda en reform av jämlikhetslagstiftningen (jämlikhetskommissionen). Kommissionen gav sitt betänkande 21.12.2009 (Förslag till likabehandlingslag och lagstiftning som har samband med den. Jämlikhetskommissionens betänkande. OMKM 2009:4)

den inhemska lagstiftningen. I Finland har man emellertid inte utnyttjat den nationella lagstiftningens allmänna befogenheter eller säkerställt en enhetlig reglering. Man har närmast nöjt sig med att nödtorftigt genomföra de förpliktelser som följer av unionslagstiftningen. De inhemska lösningarna i lagen om likabehandling är närmast kopierade ur den gällande jämställdhetslagen.

Bristen på enhetliga normer som reglerar jämlikheten har i förlängningen lett till juridisk och formell oenhetlighet. Beroende på diskrimineringsgrunden eller livsområdet är ju diskriminering för närvarande mer eller mindre absolut förbjuden och starkare än rättsskyddet. Å andra sidan kan diskriminering vara mera klandervärt på vissa livsområden och i fråga om vissa grunder. Åtminstone kan behovet av rättsskydd vara större, vilket skulle motivera ett särskilt skydd.

Jämlikhetsbestämmelserna i Finland uppfyller sålunda inte i alla avseenden grundlagens krav på att faktisk jämlikhet bör främjas och säkerställas och inte heller grundlagens 22 § där det föreskrivs att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses.

Det är alltså paradoxalt att samtidigt som skyddet för jämlikheten blivit starkare i och med genomförandet av EU-rätten har detta samtidigt lett till ökad ojämlikhet. Det är givetvis fråga om en relativ och inte en absolut ojämlikhet. Vi behöver en allmän nationell jämlikhetslag som på ett övergripande och enhetligt sätt tar ställning till behovet av skydd i jämlikhetssammanhang på olika livsområden och till frågan om rättsmedlen, dock utan att ge avkall på den skyddsnivå vi redan har uppnått.



2

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 gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om justitiekanslern.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) föreskrivs hur justitiekanslern genomför sin laglighetskontroll, upptar ärenden till prövning och utreder dem, om de åtgärder som justitiekanslern kan vidta, om justitiekanslerns rätt att få handräckning och upplysningar samt om justitiekanslerns beslutanderätt. Vidare ingår i lagen grundläggande bestämmelser om justitiekanslersämbetet samt vissa andra bestämmelser.

Med stöd av lagen har utfärdats en förordning om justitiekanslersämbetet. Mera detaljerade bestämmelser om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden ingår i den arbetsordning för justitiekanslersämbetet som fastställs av justitiekanslern. 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. Justitiekanslerns 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 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 3.

Utlåtanden

Justitiekanslerns utlåtanden är nära förknippade med övervakningsuppgiften. Enligt grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Begäran om utlåtande kommer ofta direkt från ministerierna. Utlåtandena ges vanligen skriftligt, men i vissa fall också som muntliga ställningstaganden.

Utöver de utlåtanden som avses i grundlagen kan justitiekanslern på begäran också ge utlåtanden om lagberedningsprojekt, i synnerhet på straff-, process-, förvaltnings- och statsförvaltningsrättens område. I sådana fall ger justitiekanslern utlåtanden enligt egen prövning. Utlåtanden ges framför allt 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 4.

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 6 s. 117.

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 15 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 2009 inkom sammanlagt 1 762 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 2009 avvisades med stöd av denna bestämmelse 50 klagomål.

Under verksamhetsåret fick justitiekanslersämbetet, liksom tidigare år, 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. De förfrågningar som inte hörde till justitiekanslerns behörighet gällde närmast 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. De åtgärder som granskningen föranlett framgår närmare i sam-

band med redogörelsen för domstolarnas verksamhet i avsnitt 6 på s. 144.

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 Advokatförbund fattar i tillsynsärenden och arvodestvisiter, inklusive prövning av ändringssökande samt prövning av klagomål mot advokater.

I avsnitt 8 redogörs för övervakningen av advokaterna.

Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen

I lagen om fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (den s.k. 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 sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra skäl är motiverat.

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 60 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 31 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2008).

Under verksamhetsåret inkom 1 762 (1 737) och avgjordes 1 748 (1 496) klagomålsärenden. På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 14 (23) ärenden till prövning, medan 94 (129) ärenden inleddes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 176 (129) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (1 104) var 16 % (16 %). Mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden var 6,8 (4) veckor och genomsnittstiden 27,8 (27) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar ledde 30 ärenden till åtgärder. Sammanlagt 6 389 straffdomar granskades.

Antalet skriftliga utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna var 52 (34).

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 1 125 (1 076) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamhetsåret finns i avsnitt 9.

SAMARBETE OCH BESÖK

Internationellt samarbete

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen representerade Finland vid de möten som styrelsen för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter höll i Wien 5–6.3., 28.5., 16.11. och 14–15.12.2009.

Biträdande justitiekanslern deltog 6–7.4.2009 i Europeiska ombudsmannanätverkets möte i Cypern.

Biträdande justitiekanslern presenterade justitiekanslersämbetets verksamhet för en grupp studerande från Kanada 3.6.2009.

Biträdande justitiekanslern förevisade 1.10.2009 justitiekanslersämbetet samt laglighetskontrollen av statsrådet och den offentliga förvaltningen för Morten Kjaerum, direktör för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

Äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori berättade om justitiekanslersämbetets verksamhet för en delegation från ombudsmannaämbetet i Uzbekistan 23.10.2009.

Biträdande justitiekanslern och äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori träffade 27.10.2009 den europeiska ombudsmannen Nikiforos Diamandouros.

Äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori presenterade justitiekanslersämbetets verksamhet för gäster från Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö (medborgarorganisationernas människorättsorganisation) 9.11.2009.

Den rumänska domaren Gabriella Bagasiu bekantade sig med justitiekanslersämbetets verksamhet under ledning av äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori 17.11.2009.

Biträdande justitiekanslern deltog i Stockholm 10–11.12.2009 i konferensen "Making Rights a Reality for All – Fundamental Rights Conference 2009", som ordnades av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Sverige som EU-ordförande, samt verkade under konferensen som ordförande för arbetsgruppen "Access to Justice".

Besök hos justitiekanslersämbetet

Kriminalöverinspektör Erkki Hämaläinen vid centralkriminalpolisen och inspektör Helena Rantanen höll 17.3.2009 för föredragandena anföranden om riskhantering i samband med laglighetskontroll och utveckling av brottsutredningen.

Undervisningsministeriets författningsberedare besökte ämbetsverket 12.5.2009.

Justitiekanslersämbetet ordnade 3.10.2009 öppna dörrars dag i anslutning till evenemanget "Förvaltningen 200 år".

Justitiekanslersämbetet firade sitt 200-årsjubileum i Ständerhuset 9.10.2009.

Besök från justitiekanslersämbetet

Justitiekansler Jaakko Jonkka deltog 16.1.2009 i Advokatdagarna. Han höll ett anförande om ämnet kompetens och arbetshälsa ”Huomispäivän osaat – miten turvata taito ja jaksaminen”.

Justitiekanslern höll på en journalistkurs 21.1.2009 ett inledningsanförande om laglighetskontrollen i samband med statsrådets beslutsfattande ”Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta”.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog 12.2.2009 i jubileumsseminariet med anledning av att riksdagens JO-institution fyllde 89 år.

Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och kanslichefen deltog 28.3.2009 i Borgå lantdags 200-årsjubileum i Borgå.

Äldre justitiekanslerssekreterare Irma Tolmunen höll 31.3.2009 ett anförande om laglighetskontroll på en kurs som ordnades av försäkringsdomstolen.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog 2.4.2009 i ett sakkunnigseminarium som ordnades av kommittén för justering av grundlagen.

Avdelningschef Petri Martikainen höll 7.5.2009 på ett seminarium om laglighetskontroll som ordnats av inrikesministeriets polisavdelning ett anförande om justitiekanslerns laglighetskontroll av polisen.

Justitiekanslern deltog i Presidentforumet 12.5.2009, var diskussionen handlade om förverkligande av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Avdelningschef Risto Hiekkataipale höll 3.6.2009 i samband med den andra perioden av

statens arbetsmarknadsverks utbildningsprogram för statlig arbetsgivarverksamhet ett föredrag om laglighetskontrollen i samband med utnämningsärenden samt på en kurs om föredragningsförfarande som ordnats av statsrådets kansli ett föredrag om granskningen av föredragningslistor vid justitiekanslersämbetet.

Biträdande justitiekanslern höll 20.8.2009 på den Mångkulturella konferensen i Enare ett föredrag om de grundläggande rättigheterna i recessi- onens Finland ”Perusoikeuksien toteutuminen ta- antuman aikana Suomessa”.

Justitiekanslern höll 24.8.2009 vid högsta domstolen för hovrätternas nya föredragande ett föredrag om övervakningen av domare.

Biträdande justitiekanslern höll 17.9.2009 vid ett sakkunnigseminarium som ordnats av Patientförsäkringscentralen, patientskadenämnden och Valvira ett inledningsanförande om ämnet sakkunnigläkarnas verksamhet från laglighetskontrollens synpunkt ”Asiantuntijalaäkäritöimintä laillisuusvalvonnan näkökulmasta”.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern deltog 22.9.2009 i ett av riksdagens grundlagsutskott ordnat seminarium med temat öppenheten i det finländska samhället ”Avoimuus suomalaisessa yhteiskunnassa”.

Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och kanslichefen deltog 2.10.2009 i Statsrådets 200-årsjubileum i Åbo.

Biträdande justitiekanslern deltog i ett grund- och människorättsforum som ordnades 1–2.10.2009.

Justitiekanslern och kanslichefen deltog 5.10.2009 i Riksdagens och statsrådets seminarium om författningsberedning. Justitiekanslern höll också ett inledningsanförande vid seminariet.

ANNAN VERKSAMHET

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 03. I budgeten för 2009 anvisades för ämbetsverkets omkostnader sammanlagt 3 026 000 euro (reservationsanslag 2 år) varav högst 35 000 euro som engångsutgift för publicering av justitiekanslersämbetets 200-årshistorik. Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes 2 629 204 euro för löner. För övriga omkostnader användes 612 627 euro. De största utgiftsposterna var 260 004 euro i hyror varav 256 303 euro för ämbetsverkets lokaler. Andra stora poster var 161 955,86 euro för kontorsservice, varav 27 986 euro för dataservice, 26 505 euro för annonsering, reklam och marknadsföring, 23 098 euro för underhåll av datasystem och uppdatering av program, 60 260 euro för inköp under räkenskapsperioden varav 19 012 euro för böcker, 56 138 euro för övriga tjänster varav 36 865 euro för översättnings-tjänster, och 45 987 euro för personaltjänster varav 19 635 euro för utbildning.

För publicering av historiken användes 22 634,05 euro under moment 23.30.01.

Statsrådets kansli skötte en del av justitiekanslersämbetets bokförings- och betalningsfunktioner enligt ett samarbetsavtal ingånget 30.12.2005. Justitiekanslersämbetet ingick från och med oktober 2009 ett avtal med statskontorets servicecentral om produktion av ekonomiförvaltningstjänster. Statsrådets kansli har över-

fört också andra tjänster som det producerat för justitiekanslersämbetet till justitiekanslersämbetet som nu sköter dem själv.

I ekonomistadgan för statsrådets kansli 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 14.5.2009.

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 yrkeskicksligheten 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.

Kommunikation

Syftet med justitiekanslersämbetets kommunikation är att förmedla tillförlitlig information om justitiekanslerns verksamhet, både om enskilda beslut och om ställningstaganden som har en allmän betydelse eller som annars är av samhällligt intresse. Justitiekanslerns beslut har ofta omfattande återverkningar i samhället och på medborgarnas liv.

Justitiekanslern besökte 6.3.2009 nödcentralsverkets enhet i Björneborg för att inspekte-

ra och bekanta sig med dess verksamhet. Besöket avslutades med ett infomöte där både justitiekansler Jaakko Jonkka och nödcentralsverkets direktör Martti Kunnasvuori besvarade journalisternas frågor. Mötet var lyckat och justitiekanslerns besök fick publicitet både i lokala och riksomfattande media.

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. År 2009 förnyades årsberättelsens utseende så att det motsvarar ämbetsverkets grafiska profil. Berättelsen publiceras både på finska och svenska samt som engelskspråkigt sammandrag. Sammandraget publicerades under verksamhetsåret och kommer i fortsättningen att publiceras endast elektroniskt.

Berättelsen innehåller referat av åtgärdsavgöranden och iakttagelser som gäller olika myndigheter och den kan sålunda anses ha betydelse också för styrningen av myndigheternas verksamhet. Referat av avgörandena kan dessutom läsas via databasen Finlex (www.finlex.fi).

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 behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivning av justitiekanslerns berättelse och kommunikation samt ärenden som gäller ämbetsverkets internationella verksamhet, om de inte hör till någondera avdelningen.

I justitiekanslersämbetets arbetsordning finns närmare bestämmelser om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, om tjänstemännens uppgifter och ställ-

företrädare, 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, sju äldre justitiekanslerssekreterare, fem yngre justitiekanslerssekreterare, en personalsekreterare, en informatör, en informatiker, tre notarier, en dataplanerare, en registrator, fyra byråsekreterare, en vaktmästerichef, en kanslivaktmästare och en vaktmästare. Dessutom fanns vid justitiekanslersämbetet 1.6–31.8.2009 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 20 anställda i tjänster som förutsatte högre juridisk examen.

Personalfördelningen inom organisationen var följande: Avdelningen för statsrådsärenden hade fyra juristföredragande och två notarier. Avdelningen för rättsövervakning hade 15 juristföredragande 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.



3

JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET

ALLMÄNT

Justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande genomförs på det sätt som föreskrivs i grundlagen. Förhandsgranskningen av statsrådets beslut skiljer sig i fråga om förfarandena och reaktionssätten från den laglighetskontroll som görs efter beslutsfattandet. Huvudvikten i det arbete som utförs av justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, som biträder justitiekanslern vid övervakningen av statsrådet, läggs vid förhandsgranskningen och övervakningen av de ärenden som bereds i ministerierna och därefter överförs till statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president för avgörande. Avsikten är att på förhand se till att statsrådets och republikens presidents beslutsfattande i statsrådet är lagenligt och att regeringens propositioner uppfyller sådana rättsliga krav att de kan avlätas till riksdagen.

Justitiekanslerns förhandsgranskning av statsrådsärenden är baserad på grundlagens 108 §. Regleringen av de olika granskningsformerna är knapphändig och det finns inte heller några närmare bestämmelser om saken i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Justitiekanslerns övervakning av statsrådet är inriktad på ärenden som bereds i ministerierna och ska genomgå statsrådets beslutsprocess. Statsrådsövervakningen genomförs därför i praktiken och justitiekanslerns juridiska ställningstaganden bestäms utifrån det ärende som behandlas och de behov som framkommer i ministeriet i fråga. En mera synlig form av statsrådsövervakningen är den varje vecka återkommande förhandsgranskningen av före-

dragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. En numerärt sätt sällsyntare men från rättslig synpunkt mera krävande och tidsmässigt utmanande övervakningsform är ministeriernas föredragandes och statsrådsmedlemmarnas begäran om justitiekanslerns ställningstagande i ärenden som ska behandlas i statsrådet. 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 §. Under verksamhetsåret 2009 förekom det inga ärenden som gällde lagligheten av sådana beslut av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president som avses i grundlagens 112 §.

I grundlagens 108 § föreskrivs om justitiekanslerns uppgifter. Först 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 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 framför allt på statsrådets allmän-

na 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 grundlagsenliga huvuduppgift, vid sidan av klagomålen. Avsikten med begäran om utlåtanden och ställningstaganden samt med de diskussioner som förs med företrädarna för ministerierna som svarar för beredning av ärendena är att redan på förhand reda ut de rättsliga frågorna kring ärendena och beslutsfattandet samt lagligheten av ministeriets åtgärder. På detta sätt vill man bl.a. undvika eventuella juridiska hinder och slippa komplettera eller korrigera propositionsmotiveringarna 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. Förfrågningar om ärenden som ska föredras i statsrådet besvaras så snabbt att behandlingen inte fördröjs av den anledningen. Ärendena har därför utretts under telefonsamtal med ministeriets föredragande. Telefonsamtal är en effektiv metod i sådana fall då det inte finns mycket tid för utredning av en rättslig fråga som aktualiserats i samband med listagranskningen och för korrigering av åtgärder. Under telefonsamtal kan ärendena också dryftas ur olika synvinklar.

E-post är ett snabbt kommunikationssätt som används i allt större utsträckning. Justitiekanslern och de tjänstemän vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden som sköter övervakningen av statsrådet kan få alla för den rätts-

liga bedömningen relevanta handlingar som e-postbilagor. På detta sätt breddas faktaunderlaget för granskningen och försnabbas behandlingen. När det är fråga om att upplysa ett ministeriums föredragande om vedertagen statsrådspraxis har informationen getts av en tjänsteman vid avdelningen för statsrådsärenden som sköter övervakningsärenden. I övriga fall har begäran om rättsligt ställningstagande tillställts justitiekanslern. Nedan följer en förteckning med exempel på e-postdiskussioner som förts om statsrådsärenden samt med svar på förfrågningar.

I samband med de viktigaste rättsliga ställningstagandena upprättas en promemoria som efter att ha godkänts av justitiekanslern överlämnas till den ministerietjänsteman som bereder ärendet i fråga. Längre fram i detta avsnitt publiceras några promemorior. De i statsrådsärenden givna rättsliga ställningstagandenas ämnesområden och de viktigaste iakttagelserna gäller under året i stort sett samma typer av ärenden och konkreta ärenden som i tidigare berättelser. Under verksamhetsåret genomfördes inom statens centralförvaltning flera betydande omorganiseringar av ämbetsverk. Kännetecknande för dem alla var att brådskan i slutskedet var stor, vilket hade betydelse också för det administrativa och rättsliga slutresultatet av organisationsreformerna. I slutskedet av de administrativa och organisatoriska reformerna har det i regel uppkommit en sådan situation att man närmast har kunnat se till att de grundläggande rättsliga kraven i samband med reformprojekten har kunnat uppfyllas på det formella planet. Däremot har det inte varit möjligt att i alla avseenden följa principerna för en god författningsberedning. Frågor som har samband med ett reformprojekt har kunnat vara öppna nästan till beslutsögonblicket och det har blivit kutym att inte ens statsrådsförfordningar som är centrala för att reformen ska kunna genomföras i praktiken ännu är klara i det skede då pro-

positionen avläts, trots att vedertagna anvisningar för författningsberedning förutsätter detta. Om beredningstidtabellen ger möjligheter till ett korrekt förfarande skulle justitiekanslersämbetet och därförinnan justitieministeriets laggranskningsbyrå ha möjligheter att redan innan propositionerna avläts utreda att de i dem ingående bemyndigandena att utfärda förordning är exakta och noga avgränsade, och omvänt att de förordningar som statsrådet senare ska utfärda i anslutning till reformen i alla avseenden är baserade på bemyndiganden i lag och att bestämmelserna har utfärdats inom de gränser som bemyndigandet avser.

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 med ett ministeriebeslut eller en ministerieförordning. Klagomål som gäller statsrådsärenden är rätt ofta föregripande. Ibland är det fråga om lagstiftningsprojekt som kommer till föredragning eller som först är under beredning i ett ministerium, såsom t.ex. det lagstiftningsprojekt som gällde finansiering av rundradioverksamheten och de klagomål över en s.k. rundradioavgift som inkom med anledning av projektet. Utöver klagomål från medborgarna får justitiekanslersämbetet skrivelser av detta slag också från centralorganisationer inom olika områden (t.ex. en förfrågan från Finlands Närings-

liv EK om möjligheten att justitieministeriet ändrar förordningen om dataombudsmannens byrås avgiftsbelagda prestationer i samband med övervakning enligt lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation).

Statsrådets allmänna sammanträde behandlade 2009 sammanlagt 1 680 ärenden (föregående år 1 605). Republikens president fattade 920 (765) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 67 (67) och antalet presidentföredragningar 36 (46). Regeringen avlät under verksamhetsåret 282 propositioner till riksdagen och 93 (86) statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling.

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

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale var under hela verksamhetsåret också ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Antalet dagar som ställföreträdare har stabiliserat sig till ca hundra dagar per år. En redogörelse för hur biträdande justitiekanslerns uppdrag som ställföreträdare inverkar på verksamheten och arbetet vid avdelningen för statsrådsärenden ingår i berättelsen för 2008 på s. 25.

PRESIDENTENS BESLUTFATTANDE I STATSRADET

I berättelsen för 2001 ingår en mera omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande och för de beslutsförfaranden som avses i grundlagens 58 §. Under verksamhetsåret 2009 förekom inga beslutssituationer där republikens president skulle ha gått emot statsrådets förslag till avgörande och där presidenten sålunda fattat beslut i den ordning som föreskrivs i grundlagens 58 § 2 mom.

År 2009 inkom till justitiekanslersämbetet inga ärenden som gällde förfarandet i militära kommandomål och inte heller andra sådana ärenden som avses i grundlagens 58 § 5 mom.

År 2009 avgjorde presidenten alla ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag direkt, utan begäran om utlåtande enligt grundlagens 108 § 2 mom.

Vid den ordinarie listagranskningen uppmärksammas alltid behörighetsfrågor i anslutning till presidentens beslutsfattande och den rättsliga grunden för utövandet av beslutanderätten granskas. I detta avseende förekom inga tolkningsproblem. I vissa fall var det nödvändigt att be om komplettering av statsrådets föredragningslistor med hänvisning till någon särskild behörighetsbestämmelse.

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 för presidentföredragningen samtidigt som statsrådsmedlemmarna, vanligen tisdagen före sammanträdet. Justitiekanslerns listagranskning gäller sålunda de listor som redan delats ut till statsrådet. Detta ställer stora tidsmässiga krav på granskningen. I synnerhet budgetpropositioner som avläts på hösten och propositioner om att sätta i kraft EU-lagstiftning nationellt avser i många fall lagstiftning som är bunden till tidsfrister. I tidigare berättelser har påtalats att 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 regeringens propositioner inte alltid de tekniska och innehållsmässiga krav som kan ställas på en högklassig lagberedning. Så förhöll det sig också verksamhetsåret 2009.

Om det inte är möjligt att skjuta upp avlåtandet av en proposition eller om regeringen anser att propositionen nödvändigtvis måste avlätas, övervakar justitiekanslersämbetet i samband med listagranskningen att propositionen uppfyller de grundläggande kraven och att den sålunda kan avlätas till riksdagen. Justitiekanslern har inga rättsliga medel att slutgiltigt stoppa ett lag-

stiftningstekniskt eller i fråga om motiveringarna bristfälligt lagförslag. Den slutgiltiga bedömningen av lagstiftningsbehovet görs av riksdagen som också beslutar om lagarnas innehåll.

Föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde ska distribueras genom PTJ-systemet senast tisdag klockan 11. 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 de igenom alla de ärenden som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde följande dag. Ännu i det skedet kan det uppstå sådana rättsliga frågor eller konstateras sådana brister i föredragningshandlingarna som förutsätter åtgärder av en föredragande vid något ministerium. Också under verksamhetsåret var felaktigheterna och bristerna i vissa fall av en sådan art att föredraganden drog 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 var fortfarande mycket stort. Under verksamhetsåret gjordes inga ändringar i grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet eller statsrådslagen och inte heller i

annan lagstiftning om grunderna för justitiekanslerns övervakning av statsrådet. De många olika typerna av statsrådsärenden ställer särskilda krav på granskarnas yrkesskicklighet och snabbhet. Med beaktande av antalet jurister (avdelningschefen och tre andra juristföredragande) vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden kan de som deltar i statsrådsövervakningen förutsättas ha beredskap att sköta alla typer av uppgifter som förekommer i samband med listagranskningen och den övriga statsrådsövervakningen. Detta krav accentueras under tider då chefen för avdelningen för statsrådsärenden förordnas till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Utnämningen av en äldre justitiekanslerssekreterare vid ämbetsverkets avdelning för rättsövervakning har breddat och fördjupat den erfarenhetsbaserade sakkunskapen också när det gäller statsrådsärenden och inneburit en betydande förstärkning när det gäller statsrådsövervakningen.

I fråga om de propositioner som avlåtits till riksdagen har fortfarande fästs särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. Efter 1995 års grundrättighetsreform och den nya grundlagen har det inte uttryckligen varit fråga om lagstiftningsordningen utan om en innehållsmässig granskning av lagförslagen och enskilda bestämmelser i dem. Granskningen inriktas sålunda på att lagförslagen och de enskilda bestämmelserna i dessa jämte motiveringarna uppfyller de krav som de grundläggande rättigheterna innebär och att lagförslag som berör de grundläggande rättigheterna är så utformade att de uppfyller de krav som ställs på en regeringsproposition. I detta avseende innebar den proposition med förslag till revidering av skjutvapenlagstiftningen som avlåtits till riksdagen i juni en stor utmaning. Propositionen innehöll flera konkreta förslag till bestämmelser som gällde eller tangerade de grundläggande rättigheterna. Redan i det skedet då propositionen bereddes stod det klart att flera av de föreslag-

na bestämmelserna var synnerligen problematiska från grundrättighetssynpunkt. Det var i vissa avseenden fråga om avvägningar och metodval som måste göras på basis av både rättsliga och samhälleliga kriterier. Utgångspunkten för revideringsprojektet var de behov att ändra lagstiftningen som orsakades av en internationell konvention, men de två tragiska skottintermezzon som inträffade i vårt land under projektet återverkade på beredningsarbetets innehåll och tidtabell.

Vid granskningen av lagstiftningsordningen har också grundlagsutskottets utlåtanden beaktats. Det har kontrollerats att lagförslagen vid behov har behandlats med hänsyn till bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. När det varit fråga om mera omfattande lagstiftningsreformer har i propositionens allmänna motivering tagits in ett särskilt kapitel 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 uppmärksammat att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter beaktats samt att bemyndiganden att utförda förordning varit exakt angivna och noggrant avgränsade. Om det inte varit möjligt att i motiveringen hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden i någon fråga, har det förutsatts att en grundligare utredning om saken tagits in i lagförslagens motivering. Om det inte varit möjligt att i någon fråga hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden har det varit nödvändigt att utreda frågan grundligare i lagförslagens motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas har tagits in i lagförslagens motivering. Den allmänna iakttagelsen kan göras att det över huvud taget har blivit vanligare att grundrättighetsaspekter behandlas mera ingående i propositionerna.

I samband med internationella fördrag har det i vissa fall varit nödvändigt att påpeka att föredragningspromemorian bör innehålla ett ställningstagande till frågan om huruvida godkännandet av ett fördrag förutsätter riksdagens medverkan.

Ärenden som gäller riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner är i allmänhet entydiga och klara. I dessa ärenden har det närmast konstaterats sådana brister och inexactheter i fråga om datum då en lag ska träda i kraft vilka, om de inte rättats till, hade kunnat ställa till med problem vid verkställigheten och tillämpningen av lagen. Också under verksamhetsåret konstaterades sådana felaktigheter i det skedet då en lag skulle stadfästas som krävde omedelbar rättelse genom en ny proposition. I vissa fall var det fråga om ett sådant fel i samband med riksdagsbehandlingen av en omfattande lagstiftningsreform, som riksdagen kunde rätta innan lagen stadfästes. En orsak till denna typ av fel, som i och för sig är små men om de inte upptäcks i tid kräver allvarliga åtgärder, är det numera relativt vanliga förfarandet att föredragningen av riksdagens svar sköts av en annan tjänsteman än den som berett regeringens proposition. Denna praxis förekommer i synnerhet kring årsskiftet.

Också under år 2009 har det kunnat konstateras sådana felaktigheter och feltyper som beskrivs på s. 29 i justitiekanslersberättelsen för år 2008 och sådana bakomliggande orsaker som hänför sig till personalens förtrogenhet med ärendena och personalstrukturen. Det är delvis fråga om åtgärder som ministerierna har ansvar för och som dels förutsätter ordentlig introduktion i respektive uppgifter och dels ett i alla situationer fungerande system med ställföreträdare.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådsförfordningar har varit grundligare än granskningen av propositioner, eftersom rättelse av fel efter statsrådets beslutsfattande förutsätter att förordningen ändras. För utfärdande av en förord-

ning förutsätts ett sådant exakt avgränsat bemyndigande som avses i grundlagens 80 §. Också i övrigt har det granskats att författningsnivån är riktig och att en statsrådsförfordning 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. Tydligast framgick denna typ av problem under verksamhetsåret i samband med omfattande organisationsreformer inom vissa förvaltningsområden. För det första hade man eventuellt varit tvungen att bereda den proposition som ligger till grund för reformen under en oskäligt stor tidspress, utan att man ännu känt till tillnärmelsevis alla de sakfrågor i samband med reformen som ofta skulle regleras genom förordning av statsrådet och framför allt utan att man ännu vetat hur frågorna skulle lösas. Då det är meningen att en omfattande lagreform ska träda i kraft vid årsskiftet har man vid föredragningen av förordningsförslag som färdigställts alldeles i slutet av året varit tvungen att släppa igenom också sådana bestämmelser och legislativa lösningar som hade kunnat bli ordentligt genomgångna om regeringens proposition och statsrådets förordning hade blivit beredda och granskade samtidigt. I sådana fall där de krav som kan ställas på en god författningsberedning blivit åsidosatta har det i allmänhet varit fråga närmast om bestämmelserna om myndighetsorganisationens struktur och över huvud taget om organisering av förvaltningen, men t.ex. sådana bestämmelser i en statsrådsförfordning som gäller organiseringen av en regional förvaltningsmyndighets tjänster kan ha en direkt inverkan också på medborgarnas och företagets tillgång på tjänster.

Också under verksamhetsåret föredrogs från ministerierna ett stort antal förslag till lagändringar genom vilka tidigare lagars bristfälliga eller in-

exakta 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 framför allt i samband med totalrevidering av lagstiftningen inom något förvaltningsområde.

I utnämningsärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningssförslaget baserades på en objektiv och även i andra avseenden 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. 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.

I samband med ministerbyten har man börjat tillämpa ett sådant godtagbart förfarande att ministrarna 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 avstått eller avhållit sig från att ta emot det. På detta sätt har eventuella jävsfrågor kunnat elimineras genom att saken redan på förhand bedömts som en bindingsfråga. I enskilda fall har det kunnat uppkomma överraskande situationer då en minister redan före ministeruppdraget innehar ett förtroendeuppdrag som är av betydelse för skötseln av uppdraget som statsrådsmedlem, men då t.ex. en beslutssituation som gäller ett bidragsärende har uppkommit efter att personen i fråga har utnämnts till medlem av statsrådet.

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 organ som utövar lagstadgad beslutanderätt och andra organ som det lagstadgade kvotkravet inte gäller har det mål som anges i jämställdhetslagens 4 § 3 mom. uppmärksamats. Den allmänna iakttagelsen kan göras att det i samband med tillsättning av statliga kollegiala organ relativt sällan hänvisas till sådana särskilda skäl som avses i jämställdhetslagens 4 §, vilket tyder på att lagens krav på en 40 procents könskvot i regel uppfylls. Det har varit problematiskt att tillämpa kvoteringsbestämmelsen bl.a. vid tillsättningen av vissa sådana omfattande organ för beredning av biståndsprogram

mellan EU och andra länder, då statsrådet endast kan besluta om utnämning av Finlands representanter och likaså, från helhetens synpunkt, i fråga om organ till vilka statsrådets allmänna sammanträde utnämner endast en del av medlemmarna.

I fråga om ledande ministerietjänstemäns möjligheter att inom sitt förvaltningsområde delta i myndigheters och affärsverks administrativa organs verksamhet är utgångspunkten för prövningen den oavhängighet och opartiskhet som förutsätts av myndighetsverksamheten samt förverkligandet av tjänsteansvaret. En viktig reform med tanke på representationen i statsbolagens och de statliga intressebolagens förvaltningsorgan är centraliseringen av statens ägarstyrningsuppgifter till ett enda ministerium som är så oberoende som möjligt i förhållande till de nämnda bolagen. Dessutom uppmärksammas vikten av att opartiska sakkunnigmedlemmar utses till de nämnder samt förvaltnings- och specialdomstolar som är lagstadgade besvärsorgan 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. I samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde har det i fråga om skrivelser som med stöd av grundlagens 96 § ska överlämnas till riksdagen uppmärksamats att författnings- och avtalsförslag i enlighet med grundlagens 96 § utan dröjsmål ska sändas till riksdagen så att riksdagen kan ta ställning till dem. Eftersom den rättsliga grunden har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna måste detta framgå av promemorian. Om grunden

för behörigheten har varit tolkningsbar 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 har understrukits, 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 endast är preliminärt.

Justitiekanslersämbetet har begränsade möjligheter att ingripa i skrivelsernas innehåll och be om komplettering av dem, med beaktande av att förslagen i enlighet med grundlagens 96 § ska sändas utan dröjsmål. Eftersom riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden förutsätter att riksdagen informeras utan dröjsmål, har det i samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde inte krävts några större ändringar i de skrivelser som sänts till riksdagen och i de promemior som har samband med dem. Tilläggsutredning har inhämtats muntligen för att ärendena inte ska fördröjas till följd av dessa åtgärder.

På grund av att justitiekanslern då och då konstaterat dröjsmål med att sända skrivelser till riksdagen gav han under verksamhetsåret ett beslut med anledning av flera skriftliga begäran om utredning som inkommit till ministerierna. Avsikten var att generellt ta reda på orsakerna till dröjsmålen och eventuella strukturella faktorer. Beslutet kan läsas på s. 98.

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.

Föredragande ministerium för en övergripande utredning om samhällets beredskap (SRK)

Följande citat är hämtat ur redogörelsen Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 som 5.2.2009 överlämnades till riksdagen på föredragning från statsrådet (s. 85): "Förändringarna i omvärlden, utvecklingen av förvaltningen och eventuella ändringar i lagstiftningen förutsätter dock att en övergripande utredning om samhällets beredskap görs under denna regeringsperiod. I utredningen bedöms den nuvarande verksamhetsmodellen för totalförsvaret, TSVF-strategin och programmet för den inre säkerheten samt innehållet, arrangemangen, ledningsförhållandena, ansvaret och genomförandet i anslutning till dem. I detta sammanhang ska det övervägas om ett nationellt säkerhetsråd ska inrättas. I fråga om utredningsarbetet fattar statsrådet ett separat beslut". I sitt svar till statsrådets kansli konstaterade justitiekanslern att det är fråga om att inleda ett omfattande utredningsarbete som berör flera ministeriers ansvarsområden och uppgifter och inte om en direkt koordinering av totalförsvaret enligt de nuvarande bestämmelserna. Med beaktande av det i redogörelsen som föredragits från statsrådets kansli definierade utredningsuppdragets materiella omfattning, tväradministrativa karaktär och dess samband med statsrådets uppgifter samt eventuella behov att utveckla statsrådets organisation kan det anses att föredragningen av beslutet om att inleda utredningsarbetet (t.ex. bestämmelser om tillsättning tidsbundna kommittéer för beredning av samhällspolitiskt betydande ärenden enligt SRRegl 3 § 21 punkten) kan anses höra till statsrådets kanslis ansvarsområde. Statsrådet tillsatte 17.12.2009 på föredragning från statsrådets kansli en kommitté med uppgift att göra en övergripande utredning om samhällets beredskap.

Rättelse av fel i lag (FM)

I ett av lagförslagen i en proposition fanns ett fel som obemärkt hade passerat riksdagsbehandlingen av lagförslaget i fråga. Felet fanns sålunda fortfarande kvar i den av riksdagen godkända lag som ingick i riksdagens svar. Eftersom lagar ska sättas i kraft utan dröjsmål måste samtliga lagar i riksdagens svar inom utsatt tid föredras för republikens president för stadfästelse och förordnas träda i kraft det datum som ursprungligen angivits. Därefter måste till riksdagen med det snaraste avlätas en ny proposition med förslag till ändring av den felaktiga bestämmelsen i den stadfästa lagen.

Särskild fråga gällande ett ministeriums organisationsreform (SHM)

Ministeriet planerade en organisationsreform som bl.a. berörde en avdelning vars chef var tjänstledig på grund av att han skötte tjänsten som ministeriets kanslichef. Reformen innebar inte att avdelningen i fråga skulle dras in, utan avsikten var att utvidga dess uppgiftsområde. Organisationsreformen innebar ingen ändring av den tjänstemannarättsliga ställningen för avdelningschefen och inte heller för den tjänsteman som i ett tidsbestämt tjänsteförhållande under tjänstledigheten skötte uppgifterna som avdelningschef. Om avdelningschefens tjänstledighet på grund av att han utnämndes till kanslichef eller av någon annan orsak fortsatte en längre tid, kunde det bli aktuellt att överväga om den person som i tidsbestämt tjänsteförhållande skötte uppgifterna som avdelningschef i alla avseenden uppfyllde de krav som kunde ställas på avdelningschefen för den nya, utvidgade avdelningen. Ministeriet skulle överväga om det var skäl att utlysa den tidsbestämda tjänsten som chef för den utvidgade avdelningen. Dessutom meddelades det i svaret att enligt 45 § i reglementet för statsrådet är det kanslichefen som också i en situation som denna svarar för beredningen av organisationsreformen,

för ministeriets organisation och utveckling samt för resultatet av ministeriets verksamhet.

Utnämning av kansler för ett universitet (UVM)

Enligt den universitetslag som gällde vid utnämningstidpunkten var ämbetsperioden för en kansler fem år. Av propositionen med förslag till den nya universitetslagen kunde man dra den slutsatsen att universitet i fråga inte hade någon kansler när lagen trädde i kraft 1.1.2010. Universitetskansler skulle i enlighet med den lag som gällde vid utnämningstidpunkten inte utnämnas (VN 28.5/TP 29.5.2009) för en femårsperiod men inte heller till dess att den nya universitetslagen enligt planerna skulle träda i kraft, utan periodens avslutningsdatum kunde lämnas öppet i utnämningsbeslutet. Detta innebar att mandatperioden upphörde i enlighet med den nya lag som sedermera trädde i kraft.

Jäv (ANM)

En minister var inte jävig att behandla ett energistödsärende inom sitt ansvarsområde enbart på den grunden att ärendet gällde ett energibolag vars största ägare var ministrerns hemstad. Ministern blev sedermera medlem av stadsfullmäktige men hade inte i stadens eller landskapets organ deltagit i opinionsbildningen eller beslutsfattandet i ärendet. Det var dessutom fråga om energibolagets ansökan och ministern hörde inte till bolagets förvaltningsorgan.

Vissa statsrådsärenden som utretts per e-post

En betydande del av de rättsliga frågor som anslöt sig till statsrådsärenden som bereddes i ministerierna eller inkommit till statsrådet för föredragning utreddes under verksamhetsåret i beredningsskedet, innan föredragningslistan delats ut. I denna typ av ärenden används i allt större utsträckning e-post.

Under verksamhetsåret utreddes per e-post bl.a. följande ärenden och till dem anslutna rättsliga frågor:

- Frågor som gällde innehållet i en skriftlig anvisning från finansministeriets personalavdelning om principerna för tillsättning av tjänster (den s.k. rekryteringsanvisningen), i synnerhet i fråga om kungörelse.
- Jäv för en minister att föredra ett ärende vid statsrådets allmänna sammanträde, då avsikten var att ministern skulle bli ordförande för en delegation.
- Det räckte inte att i en utnämningsspromemoria nämndes att den som föreslogs till en ledande tjänst hade redogjort för sina bindningar utan det skulle antecknas på föredragningslistans pärmblad att personen i fråga hade lämnat en sådan redogörelse för sina bindningar till ministeriet som avses i statstjänstemannalagens 8 a § och att (de eventuella) bindningarna inte var av det slaget att de kunde vara av betydelse för bedömningen av vederbörandes förutsättningar att sköta tjänsten i fråga.
- En minister var inte jävig att delta i ett beslut varmed budgetanslag länsvis delades ut för byggande av läroanstalter, utan angivande av enskilda projekt.
- En minister var jävig att besluta om en finansieringsplan som gällde enskilda läroanstaltsprojekt om han i egenskap av fullmäktigeordförande i sin hemkommun varit med om att besluta om kommunens ekonomiplan vari också ingick en framställning om att kommunens läroanstalter skulle tas med i den landsomfattande finansieringsplanen. Detsamma gällde finansieringsplanen som gällde kommunen där ministrerns make var kommundirektör.
- Den förteckning över stater där bestämmelserna om förhindrande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism uppfyller de förutsättningar som nämns i 22 § 3 mom. i la-

gen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism hade på statsrådets vägnar fastställts av inrikesministeriet. Den i samma lagrum nämnda bestämmelsen om en förteckning över stater där bestämmelserna inte uppfyller de internationella villkoren hade fastställts av statsrådets allmänna sammanträde.

- Vilka uppgifter som ska framgå av föredragningspromemorian i ett ärende som gäller omstruktureringsstöd till sockerindustrin.
- Av statsrådets föredragningslista ska framgå det lagrum på vilket ett bemyndigande att utfärda förordning i enlighet med grundlagens 80 § är baserat. Det räcker inte med en allmän hänvisning till 3 § 3 mom. i reglementet för statsrådet (flera liknande fall).
- Justering av den materiella lagstiftningen i samband med reformen av Läkemedelsverket och i synnerhet tidpunkten för justeringsbestämmelserna.
- Synpunkter på tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet då en journalist hade bett ett ministerium om att få kopior av eller att få se brev och e-postmeddelanden som en minister sänt till en annan minister. Brevet ”behandlade eller berörde den ekonomiska politiken”.
- Fråga om ställningen för en avdelningschef vid ett ministerium då två avdelningar vid ministeriet slås ihop till en avdelning.
- Fråga om behandlingstidtabellen för ansökningar i anslutning till statsrådets principbeslut (KärnenergiL 11 §) som var en förutsättning för byggande av kärnkraftverk, då de beslut som fattats av kommunfullmäktige i de etableringskommuner som två av de tre ansökningarna gällde hade överklagats till förvaltningsdomstolen.
- Ansöknings-/anmälningsförfarandet samt tillsättningsförfarandet i samband med tillsättning-

en av en tjänst som utrikesråd vid utrikesministeriet samt förordnande av en avdelningschef.

- En person som skulle utnämnas till statssekreterare för förvaltnings- och kommunministern var inte jävig att kandidera i en facklig organisations fullmäktigeval.
- Tidpunkten för utlysning av ledande tjänster vid ett ministeriums avdelning och inom centralförvaltningen.
- Ändringar i bestämmelserna om olika ministeriers ansvarsområden i samband med regionförvaltningsreformen.
- Lagändringar som förutsätts för att Försörjningsberedskapscentralen i det första skedet ska kunna finansiera svininfluensavaccin.
- Innehållet i en ministers uttalande som fogas till statsrådets protokoll (lotsningslagen).
- Precisering av ett tillståndsärende i statsrådets föredragningslista så att det framgår av listan vilken typ av tillståndsärende det är fråga om och hur det är meningen att avgöra ansökningarna. I föredragningslistan kan i dessa avseenden hänvisas till en promemoria.
- Föredragning av riksdagens svar då en del av lagarna trädde i kraft vid den tidpunkt som republikens president bestämt och en del av lagarna redan vid en tidpunkt som fastställts i riksdagens svar.
- Egendomsarrangemang i samband med inledningen av nybildade universitets verksamhet.
- Utkast till en U-skrivelse gällande Europol/Israel.
- En nordisk överenskommelse, ikraftträdande.
- Tillsättning av en delegation för miljökonferensen i Köpenhamn.
- Utlysning av en tjänst som avdelningschef vid inrikesministeriet.
- Lagstiftning om överföring av registreringsärenden, ikraftträdande.
- Prioritering av influensavaccinationer.
- En förordning om influensavaccinationer.

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 publiceras i berättelsens avsnitt om respektive förvaltningsområden.

FÖRFATTNINGSNIVÅN FÖR BESTÄMMELSENA OM TJÄNSTEMÄNS SÄRSKILDA AVGÅNGSÅLDER (IM)

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
utlåtande till inrikesministeriet
4.2.2009 dnr OKV/34/20/2008

Enligt 35 § (682/2004) 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) är den allmänna avgångsåldern för tjänstemän 68 år. Enligt paragrafens 2 mom. kan genom förordning bestämmas att avgångsåldern i en tjänst vars art kräver det är lägre än den allmänna avgångsåldern.

Detta är således för närvarande den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän enligt den allmänna lagen om grunderna för statstjänstemäns rättsliga ställning, dvs. statstjänstemannalagen.

Frågan om författningsnivån för bestämmelserna om tjänstemäns avgångsålder behandlades senast 16.1.2007 av riksdagens grundlagsutskott då utskottet gav sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den (GrUU 51/2006 rd). Enligt lagförslaget skulle det fortfarande ha kunnat föreskrivas i förordning om avgångsåldern för de nämnda tjänstemännen

vid försvarsmakten. I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet att bestämmelsen i grundlagens 80 § 1 mom. om området för lag täcker också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning. En tjänstemans avgångsålder hör odiskutabelt till dessa grunder. Utskottet konstaterade i sitt utlåtande vidare att till följd av grundlagen får bestämmelserna om avgångsålder inte längre finnas på förordningsnivå utan måste lyftas upp till lagnivå.

Den ovisshet om författningsnivån i fråga om avgångsåldern för specialtjänstemän som ligger till grund för begäran om utlåtande kan bero på att statstjänstemannalagens 35 § efter att grundlagen trätt i kraft ändrades genom en lag 30.7.2004 (682/2004). Den nämnda lagändringen gällde framför allt tjänstemannalagens 35 § 1 mom. varmed den allmänna avgångsåldern för tjänstemän höjdes från 65 till 68 år. Ändringen av statstjänstemannalagens 35 § gällde i lagtekniskt hänseende också paragrafens 2 mom. men i det sammanhanget ändrades bestämmelsen inte i materiellt hänseende. Ändringen av statstjänstemannalagens 35 § utgjorde en liten del av en mera omfattande proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens pensioner samt om vissa lagar som har samband med den (RP 46/2004 rd), och lagändringen som gällde avgångsåldern kunde därför genomföras i riksdagen utan grundlagsutskottets medverkan.

Författningsnivån för bestämmelserna om en lägre avgångsålder än den allmänna avgångsåldern för statstjänstemän har avgjorts genom riksdagens grundlagsutskotts ovan nämnda utlåtande och de där nämnda tidigare utlåtandena. Därför är det också skäl att i samband med en eventuell

revidering av bestämmelserna om avgångsåldern för de polismannatjänster som avses i begäran om utlåtande förfara på det sätt som framgår av grundlagsutskottets utlåtanden, dvs. att föreskriva om avgångsåldern på lagnivå. Valet av författningsnivå påverkas inte av den omständigheten att en ändring av avgångsåldern för de polismannatjänster som det här är fråga om inte skulle försämra de tjänstemäns rättigheter eller förmåner som innehar tjänsterna i fråga.

Riksdagens grundlagsutskotts ställningstagande när det gäller grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning och i synnerhet de krav som ställs på författningsnivån för bestämmelserna om tjänstemännens allmänna avgångsålder har skapat ett behov att precisera statstjänstemannalagens bestämmelser om den allmänna rättsliga ställningen för statens tjänstemän så att det nuvarande bemyndigandet att utfärda förordning stryks, samtidigt som det förutsätts att bestämmelser om lägre avgångsålder än den allmänna avgångsåldern utfärdas på lagnivå. Jag sänder därför en kopia av mitt utlåtande också till finansministeriet, till vars ansvarsområde lagstiftningen om statstjänstemännens rättsliga ställning hör.

REPRESENTATION I EUROPEISKA RÅDET OCH IKRAFTTRÄDANDET AV LISSABONFÖRDRAGET

Biträdande justitiekansler
Mikko Puumalainen utlåtande till
EU-ministerutskottet 27.11.2009⁴

Utlåtandet anknyter till statsminister Matti Vanhanens hänvisning till grundlagsutskottets ut-

låtande om Lissabonfördraget (GrUU 13/2008 rd) och dess sista stycke ("Att rådet...") vid en diskussion i ministerutskottet. Statsminister Vanhanen bad justitiekanslern att utreda grundlagsutskottets ståndpunkt i saken.⁵

Närvaro i ministerutskottet samt biträdande justitiekanslerns behörighet

Enligt 108 § 2 mom. i grundlagen ska justitiekanslern på begäran ge bland annat statsrådet upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Även om justitiekanslern inte vanligtvis deltar vid EU-ministerutskottets möten, kan ett dylikt möte vara ett tillfälle då en begäran om utlåtande framförs.

Enligt 69 § 2 mom. i grundlagen gäller angående biträdande justitiekanslern och dennes ställföreträdare i tillämpliga delar vad som bestäms om justitiekanslern. Enligt 11 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet avgör biträdande justitiekanslern med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla. Enligt samma paragrafs 2 mom. sköts justitiekanslerns uppgifter vid förhinder för justitiekanslern av biträdande justitiekanslern.

Kontroll av grundlagsenligheten 74 § och grundlagsutskottets uppgift

Enligt 74 § i grundlagen skall riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Grundlagsutskottet är alltså den instans som i Finland tolkar grundlagen, och i denna roll har

⁴ Utlåtandet har framförts 27.11.2009 och har skrivits ut på basen av anteckningar 3.12.2009.

⁵ Biträdande justitiekanslern förde också fram att han vid givandet av utlåtandet inte har tillgång till den uppdaterade dokumentation som låg som grund för behandlingen och inte heller till den argument och synpunkter som republikens president framfört i ärendet.

utskottet gett sitt utlåtande om Lissabonfördraget från grundlagssynpunkt samt tidigare utlåtanden om Europeiska unionens andra grundfördrag och deras förhållande till grundlagen. Frågan om representation och deltagande är tolkning av 93 § i grundlagen, vilket ankommer på grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottets ståndpunkt

I grundlagsutskottets utlåtande om Lissabonfördraget (GrUU 13/2008 rd) framförs utskottets ståndpunkt, som överensstämmer med utskottets tidigare tolkningspraxis. Utskottets ställningstagande har inte skrivits i form av en norm, och det innehåller delvis tolkningsbara uttryck. Tillsammans med tidigare ställningstaganden är det dock tillräckligt tydligt för att användas som grund för tolkning.

”Att rådet också formellt blir en beslutsfattande EU-institution” förstärker enligt utlåtandet det att

- statsministern leder Finlands Europapolitik
- statsministern är Finlands representant i Europeiska rådet
- statsrådet beslutar om Finlands övriga representation

Enligt utskottets utlåtande bör statsrådet verka i nära samråd med republikens president i viktiga ärenden som berör utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden, och presidentens och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts gemensamma möten är ett lämpligt och formellt sett adekvat forum för detta.

Följande kommentarer kan göras om utlåtandet.

Enligt utlåtandets ordalydelse skulle statsrådet kunna besluta om Finlands ”övriga representation”. Med beaktande av sammanhanget, efter omnämnandet om Finlands representant i rådet, kan ordalydelsen förstås som att statsrådet inte skulle kunna besluta om Finlands egentliga representant i rådet, eftersom representanten enligt utskottet är statsministern. Detta skulle uppenbarligen avgöras av den omständighet som framgår av utlåtandet, att Finlands Europa-politik leds av statsministern, som svarar inför riksdagen. Med övrig representation – som statsrådet skulle kunna besluta om – kan utskottet mena deltagandet av en biträdande minister eller av republikens president.⁶

Dessutom använder utskottet uttrycket ”samråd” – inte ”samverkan” – vad gäller formulerande av ståndpunkt i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden och förhållandet mellan statsrådet och republikens president. Härvid hänvisar utskottet till 93 § 2 mom. i grundlagen, som gäller EU-angelägenheter. Ordet samverkan används i 93 § 1 mom., som gäller Finlands utrikespolitik.

Således kan hänvisningen till arbetet vid utskottets gemensamma möte senare i utlåtandet anses syfta på samråd i formulerandet av utrikes- och säkerhetspolitiska – inte andra – ståndpunkter i unionsärenden samt för att garantera en samordnad och konsekvent utrikespolitik. Beträffande unionsärenden skulle formulerande av ståndpunkt inte omfattas av plikten till samverkan eller ledningsförhållandet i 1 mom. Utskottets konstaterande att gemensamma möten är ”ett lämpligt och formellt sett adekvat forum” för

⁶ Anmärkning 3.12.2009: Lissabonfördraget talar inte om representant, representation eller deltagande, utan om att (i artikel 9 b, i detta sammanhang inte i sin helhet) ”Europeiska rådet ska bestå av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt av sin ordförande och kommissionens ordförande” samt att ”Om dagordningen kräver det, kan Europeiska rådets medlemmar besluta att var och en biträds av en minister”. Det är skäl att märka att medlemmar är stats- eller regeringscheferna. Det faktum att varje medlemsstat bara kan ha en medlem framgår av fördragets ordalydelse ”var och en” då fördraget äsyftar stats- eller regeringscheferna. I det tidigare giltiga fördraget användes endast uttrycket ”Dessa skall biträdas av...” (Fördraget om Europeiska unionen artikel 4). Det tidigare fördraget talade också om sammanträde, det nya fördraget däremot om medlemmar och ”består av”. förändringen är ägnad att framhäva sammansättningsens varaktighet och dess avgränsade karaktär.

samråd förstärker ovan framförda tolkning och kan dessutom anses syfta på det att samråd från grundlagssynpunkt inte förutsätter presidentens deltagande i Europeiska rådet samt att det då inte är fråga om ledning eller samverkan som avses i 1 mom.

Betydelsen av statspraxis

Statsministern och statsrådet har beslutat om representationen på ett visst sätt, vilket har skapat en viss statspraxis. Denna praxis har grundat sig på statsrådets beslutanderätt. I ett nytt rättsligt läge – vilket Lissabonfördragets ikraftträdande utgör – kan statsrådet med stöd av sin behörighet fatta ett annat beslut. Praxis kan inte skapa sådan rätt som skulle förplikta till att förbise en bestämmelse i lagen samt grundlagsutskottets på grundlagen baserade hävdvunna tolkning.

Biträdande ministrarnas roll

Europeiska rådets integrering i unionens institutionella ram och förändringen av dess roll till en beslutsfattande institution leder till det att en enskild minister kan bli tvungen att svara inför riksdagen för rådets beslut som hör till ministrarnas område och ansvar. Europeiska rådets nya ställning är alltså ett viktigt politiskt, rättsligt och sakligt faktum. Förutom en enskild ministers ansvar berör saken även statsministrarnas i 66 § i grundlagen stadgade uppgift att leda statsrådets verksamhet och se till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas.

Deltagandet av en biträdande minister vid Europeiska rådets möte är i främsta rummet medlemmarnas gemensamma beslut, därefter statsministrarnas beslut och till sist statsrådets beslut.

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGSFONDENS STÖRSTA TILLÄTNA ÅRLIGA UNDERSKOTT (FM)

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipales promemoria 15.10.2009 som tillsammans med justitiekanslerns följebrev sänts till en arbetsgrupp under ledning av finansministeriets understatssekreterare.

Enligt 18 § 2 mom. i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) beaktas när arbetslöshetsförsäkringspremierna fastställs inte de förändringar i finansieringsbehovet som föranleds av variationer i arbetslöshetsgraden till den del arbetslöshetsförsäkringsfondens konjunkturbuffert eller underskott understiger det maximibelopp som avses i 3 §.

I 3 § 1 mom. i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner konstateras att arbetslöshetsförsäkringsfonden för att trygga likviditeten och balansera ändringar i arbetslöshetsförsäkringspremierna till följd av prognostiserbara nationalekonomiska konjunkturfuktuationer har en konjunkturbuffert, som utgör skillnaden mellan fondens tillgångar och skulder. Vid fastställandet av arbetslöshetsförsäkringspremierna kan prognosen om fondens maximibelopp uppgå till högst ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på 3,6 procentenheter. Vid vikan- de konjunkturer kan arbetslöshetsförsäkringsfonden ha ett underskott som motsvarar samma arbetslöshetsgrad.

De nämnda bestämmelserna (18 § 2 mom.) ingick inte i regeringens ursprungliga proposition (RP 64/1998 rd) om revidering av lagstiftningen gällande finansiering av arbetslöshetsförmåner eller också var de inte lika utförliga som i den god-

kända lagen (3 § jfr 9 § i RP). Bestämmelserna togs in i lagen på basis av grundlagsutskottets utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet (GrUU 18/1998) samt social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 11/1998).

Den grundläggande bestämmelsen om arbetslöshetsförsäkringspremiernas storlek i lagens 2 § togs också den in i lagen så preciserad som grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande. Den allmänna principen när det gäller den totala nivån på den summa som ska debiteras som arbetslöshetsförsäkringspremier är enligt lagens 2 § 2 mom. att arbetslöshetsförsäkringspremierna ska bestämmas så att den i lagen avsedda arbetslöshetsförsäkringsfonden kan klara av finansieringen av de arbetslöshetsförmåner och de övriga i lagrummet nämnda stöd som den ansvarar för samt överföringarna av betalningsandelar. Ändringen av arbetslöshetsförsäkringspremierna anknöts sålunda till de förändringar i fondens finansieringsbehov som orsakas av variationer i arbetslöshetsgraden.

I grundlagsutskottets utlåtande konstateras att denna (i föregående stycke nämnda) på en generell princip pekande reglering samtidigt innebär att fastställandet av arbetslöshetsförsäkringspremien inte, med undantag för det underskott som lagen tillåter för arbetslöshetsförsäkringsfonden, får grunda sig på att förmånerna finansieras med lån. Utskottet anför i sitt utlåtande att när en bedömning görs av hur stor förändringen i finansieringsbehovet är, ger bestämmelsen möjlighet att väga in hur konjunkturbufferten/underskottet i arbetslöshetsförsäkringsfonden i realiteten förhåller sig till det exakt lagfästa maximibeloppet.

Också riksdagens social- och hälsovårdsutskott ansåg i sitt betänkande att det var lämpligt att binda maximibeloppen för arbetslöshetsförsäkringsfondens kulturbuffert och fondens tillåtna underskott vid priset per enhet för en procentenhet av arbetslöshetsgraden. Social- och hälsovårdsutskottet föreslog att lagens nya 18 §

2 mom. skulle få den ordalydelse som också grundlagsutskottet skrivit in i sitt utlåtande. Social- och hälsovårdsutskottet preciserade motiveringen så att det ansåg att det i syfte att fastställa arbetslöshetsgraden vore ändamålsenligt att utgå från finansministeriets prognoser för arbetslösheten och arbetslöshetsutvecklingen för nästa budgetår.

Social- och hälsovårdsutskottets beräkningskriterier för variationen i arbetslöshetsgraden som framgår i slutet av promemorians föregående stycke gäller en i sig relativt klar fråga, dvs. frågan om på vilket sätt den årliga variationen i arbetslöshetsgraden ska konstateras vid tillämpningen av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner. Det är fråga om de allmänt också i andra sammanhang (bl.a. statsbudgeten) använda prognoserna för följande års (= det år för vilket arbetslöshetsförsäkringspremierna fastställs genom förordning av SHM) arbetslöshetsgrad och förändringarna i den. Regeln gäller sålunda arbetslöshetssituationen och dess utveckling det år för vilket arbetslöshetsförsäkringspremierna har bestämts genom ministeriets förordning. Den nu aktuella uttryckliga frågan om konjunkturbuffertens årliga storlek i "utgångsläget", dvs. i det skede då förslaget till följande års arbetslöshetsförsäkringspremier läggs fram, behandlas enligt mitt förmenande varken i social- och hälsovårdsutskottets betänkande eller i grundlagsutskottets utlåtande.

Enligt min åsikt kan den regel som framgår av social- och hälsovårdsutskottets betänkande (och som princip även av grundlagsutskottets utlåtande enligt vilken för konstaterande av variationen i arbetslöshetsgraden som beräkningskriterium ska användas prognoserna för arbetslöshetsgraden och dess variation för följande budgetår (och betalningsåret för arbetslöshetsförsäkringspremierna för det året) kan användas endast för att bestämma det som regeln gäller. Om det inte finns någon be-

stämmelse med tanke på en tidigare tidpunkt och situation eller något omnämnande om saken i lagberedningshandlingarna, måste avgörandet av det rättsliga problem som sammanhänger med ärendet fattas utifrån de utgångspunkter som gäller för det i lagen reglerade konjunkturbuffertssystemet och i detta fall i synnerhet enligt lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner.

I samband med revideringen av finansieringssystemet för arbetslöshetsförmåner (RP 64/1998 rd) ansågs avsaknaden av en buffert som dämpar fluktuationerna i försäkringspremierna vara ett problem inom systemet för finansiering av utkomstskyddet för arbetslösa. Det konstaterades i propositionen att dimensioneringen av arbetslöshetsförsäkringspremierna och arbetslöshetsförsäkringsavgifterna så att de endast motsvarar utgifterna för följande kalenderår tillstramar konjunkturerna ytterligare och gör att arbetslösheten ökar vid lågkonjunktur. För att uppnå en så stabil utveckling som möjligt när det gäller arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremier och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremier föreslogs att systemet för finansiering av utkomstskyddet för arbetslösa utvecklas så att arbetslöshetsförsäkringsfonden får en konjunkturbuffert. Beslut om inbetalningar till och utbetalningar ur buffernten ska fattas med beaktande av konjunkturutsikterna. Enligt propositionens allmänna motivering kan inbetalningar till buffernten göras ”i den mån arbetslösheten och minskningen av förmånsutgifterna ger möjlighet till det”. I lagberedningshandlingarna finns däremot inget omnämnande om en förpliktande situation eller av någon annan sådan situation som nämns i begäran om ställningstagande när det gäller förfarandet vid den (årliga) utbetalningen från konjunkturbuffernten innan arbetslöshetsförsäkringspremien för följande år bestäms.

Den i 2 § 2 mom. i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ingående grundläggande bestämmelsen om finansiering av olycksfallsför-

säkringssystemet utgör en helhet tillsammans med bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsfondens konjunkturbuffertssystem. Syftet med konjunkturbuffertssystemet är att trygga att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner fungerar i enlighet med sitt egentliga syfte också under exceptionella konjunkturer som kan pågå i flera år.

Enligt 18 § 4 mom. i den ovan nämnda lagen fastställs arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie årligen på förhand på ansökan av arbetslöshetsförsäkringsfonden genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. På grund av de begränsningar av ministeriernas rätt att utfärda förordningar som föreskrivs i grundlagens 80 § har ministeriet inte prövningsrätt när det gäller utfärdandet av förordningen om de nämnda avgifternas storlek. Situationen är till denna del densamma som den som rådde enligt regeringsformen, som gällde då lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner stiftades.

Eftersom social- och hälsovårdsministeriet som genom sin förordning fastställer arbetslöshetsförsäkringspremierna inte har någon prövningsrätt i detta avseende måste förslaget gällande avgifternas belopp stämma överens med lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner. På basis av de bestämmelser i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och på basis av beredningsmaterialet för lagstiftningen om finansiering av arbetslöshetsförmåner anser jag att det inte finns juridiskt hållbara grunder för att anse att arbetslöshetsförsäkringsfondens ansökan enligt 18 § 4 mom. i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner om arbetslöshetsförsäkringspremiernas storlek ska baseras på ett sådant förfarande som beskrivs i alternativ 1 i promemorian med begäran om ställningstagande. Förfarandet är inte baserat på lagen och kan inte heller anses vara förenligt med det egentliga syftet med lagstiftningen om finansiering av arbetslöshetsförmåner.

TILLSÄTTNING AV TJÄNSTEN SOM RIKSFÖRLIKNINGSMAN (ANM)

Avdelningschefen vid justitiekanslers-
ämbetets avdelning för statsrådsären-
den Risto Hiekkataipales promemoria
4.6.2009 som godkänts av justitiekansler
Jaakko Jonkka sändes till arbets- och
näringsministeriet

Ansökningstiden för den vakanta tjänsten som riksforlikningsman gick ut 25.5.2009.

Arbets- och näringsministeriet som berett utnämningssärendet gällande tjänsten som riksforlikningsman och som skulle föredra ärendet vid statsrådets allmänna sammanträde bad justitiekanslern om ett rättsligt ställningstagande till frågan om huruvida tjänsten som riksforlikningsman kunde utlysas på nytt.

Enligt 2 § i statsrådets förordning om medling i arbetstvister (ATvistF) är behörighetsvillkor för tjänsten som riksforlikningsman högre högskoleexamen samt god förtrogenhet med arbetslagstiftningen och arbetsmarknadsfunktionerna.

Vid sidan av de behörighetsvillkor som föreskrivs för tjänsten på förordningsnivå måste i utnämningssärendet beaktas de på lagnivå fastställda uppgifter som hör till den vakanta tjänsten. I 3 § i lagen om medling i arbetstvister (ATvistL) föreskrivs bl.a. att riksforlikningsmannen ska:

- 1) i samverkan med arbetsmarknadsorganisationerna sträva efter att främja relationerna mellan arbetsgivare samt arbetstagare och tjänstemän samt deras organisationer,
- 2) på begäran av parterna vara ordförande vid förhandlingar om åstadkommande av arbets- eller tjänstekollektivavtal eller förordna en förlikningsman till ordförande vid förhandlingarna,
- 3) sörja för medlingen i arbetstvister

I lagens 1 § föreskrivs om det grundläggande syftet med tjänsten som riksforlikningsman och hela förlikningssystemet samt om verksamhetens målsättning. Enligt bestämmelsen finns det för medling i arbetstvister tjänster (enligt den gällande lagen två tjänster och enligt den nya lagen en tjänst) för medling i arbetstvister mellan arbetsgivare och arbetstagare och för främjande av relationerna mellan dem.

Bedömningen av och avvägningen mellan å ena sidan de för tjänsten föreskrivna behörighetsvillkoren och å andra sidan tjänstens uppgiftsområde och uppgifter utgör en del av den kompetensbedömning och meritjämförelse som hör till beredningen när det gäller avgörandet av utnämningssärenden. Vid kompetensbedömningen och meritjämförelsen bedöms och görs en avvägning av vilken av de sökande som uppfyller de för tjänsten stadgade behörighetsvillkoren och de i kungörelsen om tjänsten publicerade eventuella tilläggskraven och som med beaktande av de allmänna utnämningsskäl som föreskrivs i grundlagens 125 § är den mest kompetenta och meriterade för tjänsten.

Frågan som framförs i arbets- och näringsministeriets begäran om ett rättsligt ställningstagande gäller närmast bedömning av den förmåga som i grundlagens 125 § anges som en allmän utnämningsskäl. Begreppet förmåga som en allmän utnämningsskäl hänvisar generellt till de egenskaper som behövs för en framgångsrik skötsel av de uppgifter som hör till tjänsten (bl.a. RP 1/1998 rd). Med de allmänna utnämningsskälerna som utgångspunkt är det närmast fråga om huruvida det bland de sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren för tjänsten som riksforlikningsman fanns sådana i övrigt kompetenta och meriterade sökande som uppfyllde de krav för tjänsten som riksforlikningsman som nämns i ATvistL 3 § 1–3 punkten.

Också bedömningen av frågan om de ovan i ATvistL angivna krav är uppfyllda som gäller skötsel av den vakanta tjänstens centrala uppgifter måste ske på basis av objektivt godtagbara allmänna kriterier. Bedömningen i ett utnämns- ärende gäller frågan om vem av de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren har de bästa förut- sättningarna att framgångsrikt sköta tjänsten och på motsvarande sätt, när det gäller övervägandet av möjligheten att utlysa tjänsten på nytt, om det bland dem som sökt tjänsten finns sådana sökande som uppfyller de i lagen och förordningen an- givna villkoren.

Tjänsten som riksförlikningsman söks av fle- ra personer som uppfyller de behörighetsvillkor för tjänsten som föreskrivs i 2 § 1 mom. 1 punk- ten i förordningen om medling i arbetstvister. Utan att ta närmare ställning till saken kan man i detta sammanhang konstatera att det saknas i statstjänstemannaförordningens 7 a § angivna allmänna tjänstemannarättsliga grunder ("av gil- tiga skäl") för att på nytt meddela att tjänsten är ledig att sökas, med beaktande av vedertagen praxis för tillämpning av bestämmelsen. Det är uppenbarligen närmast fråga om huruvida det i den aktuella situationen framkommit några så- dana objektiva grunder för att bedöma frågan om det bland de sökande som uppfyller de an- givna behörighetsvillkoren finns sådana som i alla avseenden uppfyller de i ATvistL 1 § och 3 § 3 mom. 1–3 punkten nämnda förutsättningar- na för en framgångsrik skötsel av tjänsten, med avseende på alla de arbetsmarknadsparter som hör till riksförlikningsmannens uppgiftsområde.

Bestämmelserna om förlikning i arbetstvi- ster och om riksförlikningsmannen utgör en del av den lagstiftning som på lagnivå utfärdats om arbets- och tjänstekollektivavtal. Vid beredning- en av lagstiftningen har arbetsmarknadsorganisa- tionerna av tradition intagit en central ställning. Detta framgick senast i samband med beredning-

en av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om medling i arbetstvister (RP 19/2009 rd). I september 2008 konstaterades under ett möte mellan statsministern och de cen- trala arbetsmarknadsorganisationerna att organi- sationerna sinsemellan också i ett vidare perspek- tiv borde diskutera frågor som gäller medling i arbetstvister och eventuellt frågor som gäller ar- betsfred. Vid förhandlingar mellan de centra- la arbetsmarknadsorganisationerna samt statens, kommunernas och kyrkans arbetsmarknadsverk uppnådde parterna samförstånd om riktlinjerna för utveckling av systemet för medling i arbets- tvister. Beredningen av propositionen med förslag till ändring av ATvistL fortsatte som ett treparts- samarbete under ledning av arbets- och närings- ministeriet.

På tillsättningen av tjänsten som riksförlik- ningsman ska tillämpas de bestämmelser i AT- vistL som för närvarande är i kraft. I den änd- ring av ATvistL (354/2009) som träder i kraft den 15 juni 2009 förblir riksförlikningsmannens uppgifter och de samarbetsuppgifter som sköt- seln av tjänsten som riksförlikningsman förut- sätter oförändrade. Vid revideringen av ATvistL genomfördes inte det i beredningsskedet fram- lagda förslaget om att de centrala arbetsmark- nadsorganisationerna skulle höras när riksförlik- ningsmannens tjänst tillsattes. I motiveringen till regeringens proposition (s. 8) ska när riksförlik- ningsmannen utnämns "arbets- och näringsmi- nisteriet enligt den praxis som har etablerats hö- ra centralorganisationerna på arbetsmarknaden. Det är motiverat att höra arbetsmarknadsorga- nisationerna med tanke på den särställning som riksförlikningsmannen har. Att det finns förtro- ende mellan riksförlikningsmannen och arbets- marknadsorganisationerna är en förutsättning för att medlingsverksamheten kan skötas med framgång".

I enlighet med de inledande bestämmelserna i lagen om medling i arbetstvister har riks-förlikningsmannens uppgifter under lagens hela giltighetstid sträckt sig längre än till enskilda arbetstvister och medlingen i sådana, dvs. till hela arbetsmarknadsfältet. I riks-förlikningsmannens arbete är det fråga om hela det samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna varmed relationerna mellan arbetsmarknadsparterna främjas så att arbetsmarknaden stabiliseras, arbetsfreden främjas och benägenheten för arbetsstridsåtgärder minskar och därmed också behovet av medlingsverksamhet. I förhållande till detta hänför sig till riks-förlikningsmannens tjänst och förutsättningarna för tjänsteinnehavarna på ett allmänt plan sådana krav som inte i sig gäller andra tjänster inom förvaltningen. Av detta generella konstaterande kan emellertid inte dras sådana rättsliga slutsatser att det finns grunder för att tillsättningsförfarandet eller bedömningen av de sökandes kompetens och meritjämförelsen mellan de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsten utan vågande skäl kunde avvika från vad som genom lag och med stöd av lag föreskrivs om tillsättning av tjänster inom den offentliga förvaltningen.

Jag upprepar att möjligheten till sådan avvikelse måste bedömas och övervägas opartiskt och objektivt enbart utifrån de grundläggande förutsättningarna för skötseln av tjänsten som riks-förlikningsman. Det är vidare klart att det förtroende som beskrivs i de lagberedningshandlingar som nämns ovan och som är en förutsättning för en framgångsrik skötsel av medlingsuppdraget och även behovet att höra sökandena gäller samtliga arbetsmarknadsparter inom riks-förlikningsmannens uppgiftsområde. Vid bedömningen och prövningen av ärendet måste de krav beaktas som gäller en objektiv och opartisk bedömning av dem som redan sökt tjänsten och uppfyller behörighets-

villkoren. Samtidigt kan det konstateras att det vederligen inte finns någon orsak som hänför sig till ansökningsförfarandet eller till någon annan motsvarande omständighet som skulle ha ställt hinder för att parterna hörts på det sätt som beskrivs i de ovan nämnda lagberedningshandlingarna.

FRÅGA OM EN STATSSEKRETERARE KUNDE VERKA SOM ORDFÖRANDE FÖR PENSIONSSKYDDSCENTRALENS STYRELSE (SHM)

Avdelningschefen för justitiekanslers-ämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipales promemoria 9.12.2009 sändes med justitiekanslerns följebrev som svar till social- och hälsovårdsministeriet.

Om Pensionsskyddscentralens och ministrernas statssekreterares uppgifter

Pensionsskyddscentralen är enligt 1 § (1111/2007) i lagen om Pensionsskyddscentralen (397/2006) samordnande organ för verkställigheten och utvecklingen av det arbetspensionsskydd som avses i de pensionslagar som nämns i 3 § 1 mom. och 2 mom. 1 – 6 punkten i lagen om pension för arbetstagare. Enligt lagens 2 § har Pensionsskyddscentralen bl.a. till uppgift att främja och samordna verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionsskyddet (1 punkten) samt att främja arbetspensionsanstaltarnas samarbete med övriga inrättningar och myndigheter. Pensionsskyddscentralens styrelse (10 §) leder och utvecklar Pensionsskyddscentralens verksamhet. Styrelsen har till uppgift att besluta om övriga ärenden som är av principiell natur eller annars viktiga, om de inte ankommer på representantskapet.

I 6 § 2 mom. i lagen om statsrådet föreskrivs att en statssekreterare kan utnämnas för en ministers mandatperiod. Ministern kan förordna statssekreteraren till sin ställföreträdare när det gäller nationella och internationella uppgifter som har samband med beredningen av ärenden. Enligt motiveringen till lagrummet (RP 270/2002 rd) ska statssekreteraren bl.a. biträda ministern med formuleringen av politiska riktlinjer och med koordineringen av ärenden. Statssekreteraren ska inom ministrarnas ansvarsområde vara en tjänsteman som är beroende av ministrarnas förtroende och verkar som ministrarnas närmaste medhjälpare vid beredningen av ärenden. I sådana uppdrag ska statssekreteraren följa ministrarnas anvisningar. "Förtroendeförhållandet innebär att statssekreteraren är bunden av ministrarnas beslut, medan ministern bär det politiska ansvaret för statssekreterarens åtgärder".

I 44 § i reglementet för statsrådet föreskrivs närmare om de uppgifter som hör till en statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod.

Bedömning av jävs-/bundenhetsfrågor

Regleringen av försäkringsverksamheten hör enligt 1 § (10/2009) i förordningen om social- och hälsovårdsministeriet (SHM) (90/2008) till SHM:s uppgifter. Pensionsskyddscentralen är inte ett sådant i förordningens 2 § avsett ämbetsverk eller en sådan inrättning som hör till ministeriets ansvarsområde, utan den är ett i lagen om Pensionsskyddscentralen avsett samordnande organ för verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionsskyddet, som också har sådana offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivs i grundlagens 124 §. Enligt 4 § i arbetsordningen för SHM behandlar ministeriets försäkringsavdelning bl.a. ärenden som gäller Pensionsskyddscentralen.

Riksdagens grundlagskott har i sitt utlåtande (GrUU 30/2005 rd – RP 45/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet konstaterat att regeringen enligt utskottets mening har anledning att utreda hur Pensionsskyddscentralens finansiella system kan läggas om eller centralens förvaltningsuppgifter föras över till statliga myndigheter eller centralen införlivas i det statliga myndighetsmaskineriet. I sitt utlåtande (GrUU 7/2007 rd – RP 53/2007 rd) upprepar grundlagsutskottet sin ståndpunkt när det gäller behovet att utreda Pensionsskyddscentralens ställning.

En statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod är sålunda ministrarnas närmaste medarbetare vid beredningen av ärenden som hör till ministrarnas ansvarsområde och i dessa uppgifter styrs statssekreteraren av de anvisningar som han eller hon får av ministern. Ministern bär det politiska ansvaret för sin statssekreterares handlande.

Ordföranden för Pensionsskyddscentralens styrelse ska, liksom också andra ordförande för motsvarande organisationers centrala organ, framför allt främja och övervaka att den organisations rättigheter och förmåner förverkligas som de är ordförande för. Ordföranden för Pensionsskyddscentralens styrelse har till uppgift att främja och övervaka att Pensionsskyddscentralens lagstadgade uppgifter på ett effektivt sätt förverkligas så som föreskrivs i lag. I samband med utredningsarbetet i samband med översynen av systemet för finansiering av Pensionsskyddscentralen, överföringen av förvaltningsuppgifter och en övergripande omorganisering av Pensionsskyddscentralens ställning ingår det i Pensionsskyddscentralens styrelseordförandes roll att framför allt föra Pensionsskyddscentralens talan och föra fram dennas synpunkter samt att handla lojalt i enlighet med de beslut som fattats av majoriteten av Pensionsskyddscentralens organ.

Om en statssekreterare som är en ministers närmaste medarbetare skulle verka som styrelseordförande i en med tanke på ministeriets förvaltningsområde central organisation som sköter lagstadgade uppgifter skulle detta innebära en sådan dubbelroll att statssekreteraren bli jävig att behandla en väsentlig del av de ärenden som hör till social- och hälsovårdsministerns ansvarsområde. Statssekreterarens ställning som ministers närmaste medarbetare och som tjänsteman vid ministeriet skulle å andra sidan också påverkas av ställningen som ordförande för Pensionsskyddscentralens styrelse. Ifall frågan om ordföranderollen skulle bedömas som en fråga om statssekreterarens bindningar i enlighet med tjänstemannalagens 8 a § är det klart att statssekreteraren måste avsäga sig uppdraget i fråga. En av de grundläggande principerna för tillämpning av lagstiftningen om ledande tjänstemäns bindningar och jäv är att jävsfrågan kan aktualiseras närmast i oförutsedda enskilda fall och att det inte får förekomma upprepade jävssituationer. Om en uppgift eller ett förtroendeuppdrag som inte hör till tjänsten skulle leda till olika typer av jävssituationer bör tjänstemannen inte ta emot uppgiften eller förtroendeuppdraget. Med beaktande av den uttryckliga bestämmelsen om jävsgrunderna i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten skulle ministrerns statssekreterare i egenskap av ordförande för Pensionsskyddscentralens styrelse bli generellt jävig att behandla ärenden som gäller Pensionsskyddscentralen. Med hänsyn till statssekreterarens uppgiftsbeskrivning i egenskap av ministrerns närmaste medarbetare skulle det inte vara fråga om några enskilda förvaltningsärenden utan om större uppgiftshelheter, utvecklingsprojekt osv.

Med beaktande av lagstiftningen om ledande tjänstemäns bindningar och jäv meddelade justitiekanslern som sitt svar att social- och hälsovårdsministeriets statssekreterare inte kan ver-

ka som ordförande för Pensionsskyddscentralens styrelse.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDS- MINISTERIETS BEHÖRIGHET

Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden som verkar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida beviljandet av garantier enligt lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden hör till social- och hälsovårdsministeriets behörighet eller om sådana ärenden ska avgöras av statsrådets allmänna sammanträde, samt till vilken del ministeriet kan besluta om fastställandet av garantiavgifter.

I skrivelsen redogörs bl.a. närmare för bestämmelserna om behörighet och garantiavgift i 1 och 4 § i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden (408/2007) i 12 § i lagen om statsrådet och 4 § 2 punkten i reglementet för statsrådet.

Justitiekanslern anförde följande som sitt ställningstagande.

Den i 1 § i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden ingående bestämmelsen om att statsrådet kan ställa sådan statsgaranti som det här är fråga om är av konstaterande karaktär och ger inte i sig något svar på behörighetsfrågan.

Grundlagens 67 § 1 mom. och 12 § i lagen om statsrådet som i detta avseende kompletterar grundlagen innehåller allmänna bestämmelser om fördelningen av behörigheten mellan statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Av bestämmelserna framgår att med statsrådets behörighet avses den helhet som utgörs av både det allmänna sammanträdet och ministeriernas behörighet. Det allmänna sammanträdet behandlar och avgör ärenden som av en eller

annan orsak inte har ansetts lämpliga att avgöra på ministerienivå. Ärenden som ska avgöras vid allmänt sammanträde räknas upp i statsrådslagens 12 § 2 mom. Utöver vissa klart angivna fall nämns i lagrummet ärenden vars samhällspolitiska eller ekonomiska betydelse förutsätter det. Närmare bestämmelser om ärenden som hör till det allmänna sammanträdet finns i reglementet för statsrådet (SRRegl). Huvudregeln är den att ärenden som hör till statsrådet avgörs i ministerierna, om de inte enligt grundlagen, någon annan lag eller en förordning ska avgöras vid allmänt sammanträde.

Denna huvudregel framgår också av regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden (RP 80/2006 rd, s. 11). Där anføres att beslut om beviljande av statsgaranti med beaktande av SRRegl 4 § 2 mom. kan fattas i ministeriet med stöd av statsrådslagens 12 §. Ställningstagandet torde vara en *e contrario*-slutsats i det avseendet att det allmänna sammanträdet behörighet enligt SRRegl 4 § 2 punkten inbegriper att bevilja på riksdagens samtycke baserade statsgarantier och borgensförbindelser liksom även därtill anslutna ansvarsförbindelser och befrielse från garantiavgifter. Av detta har försäkringsgarantikommissionen dragit den slutsatsen att eftersom det inte är fråga om ett bemyndigande som är baserat på riksdagens uttryckliga samtycke, har riksdagen när den godkänt lagen bemyndigat ministeriet att bevilja enskilda undantag.

Försäkringsgarantin är till sin karaktär en sådan statsgaranti som avses i grundlagens 82 § 2 mom. och som kan beviljas med riksdagens samtycke. Samtycket kan också ges i form av en lag (GrUU 49/2006 rd).

Utöver den ovanstående formellt juridiska granskningen är det skäl att beakta den materiella sidan av regleringen.

Rubriken för lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden och lagens syfte anger att det är fråga om reglering av exceptionella situationer (regleringen ersatte beredskapslagen). I lagens 2 § 2 mom. föreskrivs att beloppet av statens ansvar kan uppgå till sammanlagt högst tio miljarder euro per kalenderår, vilket är en betydande summa (enligt beredskapslagen var beloppet två miljarder euro). I lagen föreskrivs inte om några egentliga beslutsriterier. Sådana kriterier kan inte heller uppställas eftersom man inte vet i vilken typ av situationer garantier eventuellt kommer att ställas.

När en garanti ställs måste man beakta den möjligheten att garantin faller ut – en möjlighet som visserligen kan kännas avlägsen. Att ställa en garanti är sålunda inte enbart en formalitet eftersom den framtida utvecklingen avgör om statens ansvar kommer att realiseras. I statsbudgeten tas i allmänhet inte upp ens små belopp som ska täcka statens ansvar, men sådana anslag måste vid behov tas in i budgeten.

I motiveringspromemorian till SRRegl anføres följande i fråga om den ovan nämnda 4 § 2 punkten:

”De bemyndiganden som tas in i budgeten hänför sig i allmänhet till något akut eller exceptionellt behov och gäller huvudsakligen enskilda ärenden och ärendegrupper. Sådana borgensförbindelser och garantier, inklusive de rättigheter som ansluter sig till dem och de undantag som gäller betalningarna, hör med beaktande av ärendenas samhälleliga betydelse och det ekonomiska ansvar eller andra konsekvenser som de innebär för staten, till det allmänna sammanträdet behörighet.”

Bestämmelsen om att ärendet avgörs av statsrådet har i ärenden som gäller den närmare behörighetsfördelningen mellan det allmänna sammanträdet och vederbörande ministerium och är

baserade på riksdagens samtycke ansetts vara beroende av huruvida bemyndigandet har utfärdats med riksdagens uttryckliga samtycke eller genom en lag. I det först nämnda fallet hör behörigheten till det allmänna sammanträdet och i det sist nämnda fallet till ministeriet. Den omständigheten att det stiftas en lag om saken utesluter emellertid inte den möjligheten att ärendet trots allt avgörs av det allmänna sammanträdet, om så föreskrivs i en lag eller i SRRegl, som utfärdats som en förordning av statsrådet. I fråga om det ovan citerade avsnittet i motiveringspromemorian till SRRegl kan det påpekas att ett akut och exceptionellt behov kan gälla också sådana ärenden som avses i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden. Detsamma gäller ärendenas samhällseliga betydelse och det ekonomiska ansvaret.

Det förefaller som om man inte fäst något större avseende vid statsrådslagens 12 § och kompletterande SRRegl 7 § 3 punkten när lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden bereddes och stiftades. Enligt SRRegl 7 § 3 punkten ska det allmänna sammanträdet handlägga och avgöra samhällspolitiskt eller ekonomiskt betydande regerings- och förvaltningsärenden som inte föreskrivs höra till någon annan myndighets befogenhet.

I 4 § i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden föreskrivs om de allmänna grunderna för garantiavgiften så som grundlagens 8 § 2 mom. förutsätter. Enligt lagens 14 § 1 mom. kan närmare bestämmelser om fastställande av garantiavgiften utfärdas genom förordning.

Tankegången torde vara den att garantiavgiften ska fastställas samtidigt som det beslutas om försäkringsgarantin. Med beaktande av ordalydelsen i lagens 14 § 1 mom. som hänvisar till att beslutet fattas efter prövning vore det, trots de uppenbara problemen, skäl att försöka definiera de närmare grunder som ska beaktas när avgiften fastställs. Det är en rättslig bedömningsfråga vil-

ken typ av bestämmelser som tas in i en statsrådsförordning. Jag har inga möjligheter att ta ställning i detta ärende på basis av det material som jag har tillgång till. Det är skäl att med stöd av SRRegl 30 § sända ett eventuellt förordningsförslag till granskningsbyrån vid justitieministeriets lagberedningsavdelning för granskning.

Justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att man i samband med beredningen av lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden inte i alla avseenden utrett frågan om vilket organ – det allmänna sammanträdet eller ministeriet – som ska fatta beslut om försäkringsgaranti. I beredningen har hänvisats till den ovan nämnda huvudregeln om behörighetsfördelning när det gäller ärenden som är baserade på riksdagens samtycke, enligt vilken statsrådets garantibeslut med stöd av statsrådslagens 12 § kan fattas i social- och hälsovårdsministeriet, eftersom endast avgöranden av garantiärenden som enligt SRRegl 4 § 2 punkten är baserade på riksdagens uttryckliga samtycke måste behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde. I sista hand har den myndighet som behandlar ärendet prövningsrätt i detta avseende.

Den omständigheten att det enligt de synpunkter som anförs ovan är ministeriet som ska besluta om försäkringsgarantin ska inte nödvändigtvis tillämpas i samtliga fall. I vissa fall kan det på grund av ärendets vittgående eller principiella betydelse bli aktuellt att överväga en överföring av ärendet till statsrådets allmänna sammanträde, med stöd av statsrådslagens 14 § 1 mom. Då får ministeriet besluta om mindre betydande garantier. Frågan om behörighetsfördelningen med avseende på betydelsen av olika garantiärenden skulle kräva en särskild granskning.

Om man omfattar åsikten att beviljandet av enskilda garantier i allmänhet har en sådan samhällelig och ekonomisk betydelse att det i enlighet med statsrådslagens 12 § med beaktande också

av SRRegl 7 § 3 punkten, snarare hör till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet än social- och hälsovårdsministeriets, är det för att den konstaterade tolkningsbarheten ska kunna elimineras och för att de problem med behörighetsfördelningen som nämns i föregående stycke ska kunna undvikas skäl att försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden ytterligare överväger om SRRegl kunde kompletteras så att de ärenden som regleras i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden hänförs till det allmänna sammanträdes behörighet, och vid behov vidtar lämpliga åtgärder för att få till stånd en sådan ändring (OKV/1/21/2009).

KANSLICHEFENS ROLL VID ADMINISTRATIVA REFORMER

Social- och hälsovårdsministeriets kanslichef framförde i det ärende som nämns i rubriken en begäran om ställningstaganden i de frågor som framgår av hans 9.12.2008 daterade brev. Han bad inte om ställningstagande med anledning av något bestämt anhängigt ärende utan med tanke på förestående reformer som kommer att beröra ministeriets förvaltning och personalens ställning. Av denna anledning och eftersom frågorna och svaren knyter an till varandra behandlas ärendet här på ett relativt allmänt plan.

Justitiekanslern gav följande svar.

Det utbyte av föredragande som nämns nedan avser närmast den situationen att till föredragande i ett ärende förordnas en annan tjänsteman än den som föredragningen i regel skulle ankomma på. Också beredningen av ärendet hör till föredraganden. Utbytet av föredragande kan ske också under beredningen.

Det finns bestämmelser i flera olika författningar om behandlingen av ärenden i ministerierna – också i social- och hälsovårdsministeriet. En-

ligt statsrådslagens 25 § 1 mom. avgörs ärendena i ministerierna på föredragning, om inte något annat av särskilda skäl föreskrivs genom förordning av statsrådet. Undantag utgör i detta avseende enligt SRRegl 38 §, som utfärdats som en statsrådsförordning, registrerings- och diarieföringsåtgärder samt ärenden som gäller ministeriets interna personal- och ekonomiförvaltning, med undantag för anställningsärenden.

I SRRegl 35 § föreskrivs att i ministerierna föredras ärendena av de ministerietjänstemän som är föredragande vid statsrådet och av de tjänstemän som enligt lag eller förordning ska sköta sådana uppgifter samt av de övriga ministerietjänstemän som ministeriet har förordnat till uppgiften. I statsrådslagens 21 § föreskrivs om statsrådets föredragande.

I SRRegl 45 § föreskrivs allmänt om kanslichefens uppgifter.

I 17 § i arbetsordningen för social- och hälsovårdsministeriet (826/2005) som utfärdats som en förordning föreskrivs om handläggning av ärenden. Enligt paragrafens 1 mom. ska ärenden som inte har ålagts någon särskild avdelning eller resultatgrupp behandlas av den avdelning eller resultatgrupp till vilken de närmast hör. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att om det är oklart vem som ska behandla ett ärende, fattas avgörandet av chefen för ifrågavarande avdelning eller resultatgrupp samt av kanslichefen när det gäller ett ärende mellan avdelningarna, om inte ministern bestämmer därom. Enligt paragrafens 3 mom. är varje tjänsteman oavsett den fastställda arbetsfördelningen skyldig att vid behov utföra de uppgifter som ministern, kanslichefen, chefen för avdelningen eller chefen för resultatgruppen i fråga ålägger honom eller henne. I arbetsordningens 13 § föreskrivs om de uppgifter som hör till ministeriets kanslichef.

Avsikten med det föredragningsförfarande som hör till beslutssystemet är att säkerställa en

omsorgsfull beredning av ärendena samt att trygga lagliga beslut (RP 270/2002 rd med förslag till lag om statsrådet och vissa lagar i samband med den, s. 47). Det hör till föredragningsförfarandet att ärendets föredragande skaffar det material som behövs för avgörande av ärendet och efter att ha tagit del av det utan sidohänsyn bildar sig en egen uppfattning och lägger fram ett därpå baserat förslag till avgörande. Ärendet ska beredas av den tjänsteman till vars uppgiftsområde ärenden av det ifrågavarande slaget hör och, om det finns flera sådana föredragande, av den som chefen ger i uppdrag att bereda ärendet. Föredraganden bereder och föredrar ärendet under tjänsteansvar i enlighet med grundlagens 118 § 1 mom. Enligt samma paragrafs 2 mom. svarar en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen. Regleringen kompletterar bestämmelsen om rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom., dvs. att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet (Saraviita: Perustuslaki 2000, s. 555).

Betydelsen av det som anförs ovan accentueras i praktiken när det är fråga om ett viktigt allmänt intresse, såsom förtroende för förvaltningens opartiskhet, då det är skäl att vid beredningen av förvaltningsärenden som inte är entydiga i rättsligt hänseende opartiskt överväga olika synpunkter, utan att grundlöst framhålla en viss parts synpunkter för att få dennas godkännande för en åtgärd (justitiekanslern Paavo Nikulas beslut 23.5.2005, dnr 1055/1/03).

Föredraganden intar sålunda i rättsligt hänseende en självständig ställning. Arrangemanget preciserar föredragandens ställning och förhållande dels till offentligheten och dels till ministeriets övriga tjänstemän och den som avgör ärendet. I ett sådant berednings- och föredragningsförfarande blir det endast i undantagsfall aktuellt att byta ut föredraganden. Skälen ska

vara klart iakttagbara och objektivt motiverbara. De kan gälla t.ex. i beredningsskedet uppdagade allvarliga professionella brister eller undvikande av dröjsmål vid behandlingen av ett ärende. Det är framför allt skäl att konstatera att ett val eller utbyte av en föredragande inte kan baseras på s.k. ideologiska omständigheter som framkommit i beredningsskedet.

Det som ovan anförs om föredragande gäller också en tjänsteman som övertagit beredningen och föredragningen av ett ärende med stöd av SR-Regl 37 §. En tjänsteman kan förbehålla sig beslutanderätten endast i ärenden som annars skulle ankomma på en underlydande.

Den ovanstående beskrivningen av föredragande och föredragningsförfarandet gäller också ministeriets kanslichef.

Det är möjligt att det i något fall genom lag eller förordning föreskrivs om föredragning av ärenden som hör till ministeriet på ett sätt som avviker från vad som regelmässigt föreskrivs om föredragningsrätten (SRRegl, ministeriets arbetsordning, arbetsordningen för vederbörande enhet vid ministeriet).

För tydlighetens skull kan det konstateras att 17 § 3 mom. i arbetsordningen för social- och hälsovårdsministeriet gäller tjänstemännens skyldigheter, inte utbyte av föredragande och inte heller under vilka förutsättningar utbyte kan ske.

Med avvikelse från de föregående punkterna gäller denna punkt utövande av direkt beslutanderätt. Ministeriet har vedertagna förfaranden för skötsel av utnämnings- och löneärenden. Ärendena sköts av de tjänstemän som uppgifterna hör till. En förutsättning för anställning av en person är att det för ändamålet kan disponeras tillräckliga anslag för vars användning behöriga tjänstemän svarar. Anslagen används inom ramen för övervakningen och revisionen av statsfinanserna.

Tjänstemannens rätt till lön är ett centralt element i den helhet som anställningsförhållan-

det utgör. Centrala bestämmelser om statssekreteraren som ministrernas medarbetare ingår i statsrådslagens 6 § 2 mom., i SRRegl 44 § och i 12 § 1 mom. i arbetsordningen för social- och hälsovårdsministeriet. Av dessa bestämmelser framgår inte att statssekreteraren kan ingå löneavtal, om avtal över huvud taget hör till statssekreterarens uppgifter, utan föredragning på ett sätt som strider mot SRRegl 38 §. Detsamma gäller ministern. Det torde inte förändra saken att avtal om lönen till en tjänsteman som ska utnämnas uppenbarligen har samband med någon form av projekt- eller annat arbete (SRRegl 25 §) (OKV 1661/1/2008).

ALLMÄNT BINDANDE KOLLEKTIVAVTAL PÅ FINSKA OCH SVENSKA

Social- och hälsovårdsministeriet har bitt justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida antingen parterna i kollektivavtal eller myndigheterna kan anses vara skyldiga att se till att allmänt bindande kollektivavtal publiceras både på finska och svenska. Social- och hälsovårdsministeriet har dessutom bitt att få ett utlåtande om vilken myndighet som är skyldig att översätta kollektivavtalen till svenska.

I grundlagens 17 § tryggas rätten till eget språk och egen kultur. Enligt paragrafen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Enligt bestämmelsen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

I samband med 1995 års grundrättsreform konstaterades i motiveringen till regeringens proposition (RP 309/1993 rd) att bestämmelsen om tillgodoseende av den finskspråkiga och

den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder förutsätter dels formellt jämställd behandling av språken och också att den faktiska jämlikheten mellan den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningen tryggas.

Enligt den centrala bestämmelsen i språklagens (423/2003) 23 § 1 mom. ska myndigheterna i sin verksamhet självant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att en tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten på finska och svenska. Dessutom ska myndigheterna både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att de använder båda språken. Detta betyder enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till språklagen (RP 92/2002 rd) t.ex. att myndigheterna ska se till att skyltar och informationstavlor samt blanketter och broschyrer finns synliga på båda språken. I språklagens 35 § föreskrivs att det allmänna i enlighet med grundlagen ska tillgodose de språkliga rättigheterna.

Kollektivavtals allmänt bindande verkan innebär enligt arbetsavtalslagens (55/2001) 2 kap. 7 § att också ickeorganiserade arbetsgivare ska iaktta ett allmänt bindande kollektivavtals minimibestämmelser om anställningsvillkor och arbetsförhållanden. Ett allmänt bindande kollektivavtals företräde framför ett arbetsavtal innebär att om arbetsavtalet i något avseende till nackdel för arbetstagaren står i konflikt med kollektivavtal, är arbetsavtalet till denna del ogiltigt. Detta innebär att motsvarande bestämmelser i kollektivavtalet ska tillämpas i stället för det.

Enligt lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan (56/2001) ska nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan se till att det kollektivavtal som genom ett lagakraftvunnet beslut fastställs som allmänt bindande avgiftsfritt finns tillgäng-

ligt för alla på ett allmänt datanät i en förteckning över allmänt bindande kollektivavtal.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till arbetsavtalslag och till vissa lagar som har samband med den (GrUU 41/2000 rd) i fråga om publicering av allmänt bindande kollektivavtal konstaterat att den lösning som omfattas i lagen innebär att de allmänt bindande kollektivavtalen endast publiceras på det språk som de upprättats på. Att nämnden förpliktas att ge ytterligare information om avtalen på finska och svenska räcker dock enligt utskottets mening till för att garantera att de språkliga rättigheterna i grundlagens 17 § 2 mom. fullföljs.

Med beaktande av de ovan nämnda språkliga rättigheterna som tryggas i grundlagen och i språklagen som trädde i kraft 2004 samt myndigheternas skyldighet att på eget initiativ se till att de språkliga rättigheterna förverkligas, kan man försvara en sådan ståndpunkt att allmänt bindande kollektivavtal ska publiceras både på finska och svenska. Det torde vara svårt att argumentera i motsatt riktning. Språklagens förpliktelser att trygga de språkliga rättigheterna avser närmast myndigheter. Uppgiften att ge ut eventuella officiella översättningar av allmänt bindande kollektivavtal kunde således vara en myndighetsuppgift som åläggs t.ex. nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan, eftersom till nämndens lagstadgade uppgifter redan nu hör att lägga ut kollektivavtal på nätet så att alla kan läsa dem. Genom att en uttrycklig bestämmelse om publicering av en officiell översättning tas in t.ex. i lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan skulle man trygga också att det i statsbudgeten tas in anslag för ändamålet.

Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på att enligt statsrådets förordning om verkställigheten av språklagen (433/2004) ska delegationen för språkären den som verkar i samband

med justitieministeriet bl.a. bistå justitieministeriet vid uppföljningen av verkställigheten och tillämpningen av språklagen och den lagstiftning som har samband med den och självant bereda rekommendationer till justitieministeriets förordande i ärenden som hänför sig till språklagstiftningen och dess tillämpning samt ta initiativ till åtgärder som främjar de språkliga rättigheterna och förverkligar språklig jämlikhet. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att stå i kontakt med justitieministeriet och delegationen för språkären den när det gäller de frågor och synpunkter som framförs i utlåtandet (OKV/21/20/2009).

ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN OM YRKESUTBILDADE PERSONER INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Av en begäran om utlåtande framgår att regeringen i sin politikria 23–24.2.2009 beslut justera bestämmelserna om tjänstgöring vid hälsovårdscentraler så att sådan tjänstgöring kan utföras endast i anställningsförhållande till en kommun eller vid en hälsovårdscentral som upprätthålls av en samkommun. Enligt begäran om utlåtande är avsikten att reformen ska genomföras genom att förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ändras så att bestämmelser om de ovan nämnda förutsättningarna för särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare tas in i förordningens 5 § och bestämmelser om praktiskt tjänstgöring för legitimerade tandläkare tas in i förordningens 6 §.

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida reformen är förenlig med de grundläggande rättigheterna, i synnerhet med grundlagens 18 §.

Bestämmelser om särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare ingår i förordningen om tillägsutbildning för läkare inom primärvår-

den (1435/1993, ändrad genom förordningarna 1342/2002 och 1123/2005). Tilläggsutbildning för läkare inom primärvården ges vid de medicinska fakulteter som räknas upp i förordningens 1 §. Till utbildningen kan enligt förordningens 2 § antas den som avlagt medicine licentiatexamen i Finland eller sådan motsvarande examen utomlands som hör till fordringarna för utövande av läkaryrket.

Begäran om utlåtande gäller innehållet i tilläggsutbildning för läkare inom primärvården och särskilt den praktiska tjänstgöring som hör till tilläggsutbildningen. Också enligt förordningen om tilläggsutbildning för läkare inom primärvården ska frågor som gäller den praktiska tjänstgöringens innehåll och genomförandet av den praktiska tjänstgöringen i rättsligt hänseende bedömas utifrån hela systemet med tilläggsutbildning för läkare inom primärvården och utifrån utbildningens målsättningar. Syftet med tilläggsutbildningen för läkare inom primärvården är enligt förordningens 3 § att göra läkaren förtrogen med läkaruppgifterna inom primärvården, hälso- och sjukvårdens förvaltning och socialskyddssystemet samt med samarbetet med anställda inom hälso- och sjukvården och socialvården. I den föredragningspromemoria som överlämnades i samband med den ändring i förordningen som gjordes den 30 december 2002 (1342/2002) konstateras att tilläggsutbildningen för läkare inom primärvården är praktiskt inriktad och innebär att läkaren ska arbeta som läkare på heltid samt delta i arbetsplatsutbildning och utbildning i kursform. Utbildningen ska ge läkaren möjlighet att i tillräcklig utsträckning delta i en hälsovårdscentrala olika verksamhetsformer. Enligt beredningshandlingarna i samband med utvecklingen av systemet med tilläggsutbildning hade det i fråga om preciseringen och utvidgningen av den del av utbildningen som var förlagd till en hälsovårdscentral visat sig vara nödvändigt att uppmärksamma

också möjligheterna att utveckla innehållet i och styrningen av tilläggsutbildningen för läkare inom primärvården. Utbildningen ska i större utsträckning inriktas på läkarnas beredskap att arbeta på en hälsovårdscentral och främja intresset för att arbeta på en hälsovårdscentral.

Enligt beredningshandlingarna i samband med utvecklingen av systemet med tilläggsutbildning för läkare inom primärvården (bl.a. motiveringspromemorian VN 30.12.2002 i samband med förordningsändringen 1342/2002) ska kommunerna för sin del ta ansvar för den utökade andelen utbildning som sker vid hälsovårdscentraler genom att erbjuda för utbildningen lämpliga befattningar och uppgifter samt vikariat. I utvecklingsförslagen underströks behovet att utse en handledande läkare samt att använda arbetstid för handledning av läkare i tilläggsutbildning. De medicinska fakulteter (utbildningsenheter) som nämns i 1 § i förordningen om tilläggsutbildning för läkare inom primärvården ska enligt motiveringspromemorian när de godkänner utbildningsplatser uppmärksamma handledningen av dem som utbildas samt utbildningens innehåll.

I beredningshandlingarna till förordningsändringen 1342/2002 som trädde i kraft i början av 2003 har förordningsändringen på det sätt som nämns ovan anknytits till syftet med tilläggsutbildningen för läkaren inom primärvården och målsättningen för utbildningen. Förordningen ändrades sålunda i det avseendet att den i utbildningen ingående tjänstgöringstiden vid en hälsovårdscentral förlängdes till nio månader.

Den lagstiftning som avses i utlåtandet gäller sålunda tilläggsutbildningssystemet för läkare inom primärvården samt utbildningens innehåll. Systemet har också ett samband med lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, eftersom i 4 § 2 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som en förutsättning för att en läkare ska ha

rätt att självständigt utöva allmänläkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person uppställs att läkaren har genomgått särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare eller motsvarande i förordning av statsrådet avsedd utbildning i Finland. Motsvarande krav gäller i fråga om rätten att självständigt utöva tandläkaryrket.

Bestämmelsen i 4 § 1 mom. 1 punkten i den gällande förordningen om tilläggsutbildning för läkare inom primärvården gäller och det 5 § 1 mom. och 6 § 1 mom. i statsrådets förordning om yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården som nämns i begäran om utlåtande gäller sådan tjänstgöring i läkar- och tandläkaruppgifter i samband med tilläggsutbildning inom primärvården som avses i de nämnda punkterna i förordningarna. Förordningsändringen förändrar inte den skyldighet som en läkare eller tandläkare som antagits till tilläggsutbildning inom primärvården har att på det sätt och under en så lång tid som föreskrivs i förordningen tjänstgöra i praktiska uppgifter och inte heller deras rätt att utföra sådant arbete. Förordningsändringen påverkar sålunda inte den rätt som läkare som antagits till sådan utbildning enligt grundlagens 18 § har att under tjänstgöringsperioden i fråga skaffa sig sin försörjning genom arbete som han eller hon valt.

Den skyldighet som en legitimerad läkare och en legitimerad tandläkare enligt den föreslagna ändringen av förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården har att tjänstgöra i läkar- respektive tandläkaruppgifter vid en hälsovårdscentral är inte någon allmän skyldighet för de nämnda läkarna, utan tidsmässigt och innehållsmässigt har den samband med tilläggsutbildningen för legitimerade läkare inom primärvården och med tjänstgöringen som legitimerad tandläkare. Både i den nuvarande förordningen och i de ändringar som föreslås i den är det fråga om läkartjänstgöring uttryckligen vid hälsovårdscentraler, vilket innebär att i det avse-

endet inte föreslås några ändringar. Det är sålunda endast fråga om att precisera i vilken typ av avtalsförhållande den tjänstgöring som avses i förordningen ska utföras.

Frågorna kring en myndighets uppgifter och hur de ska utföras är av ett sådant slag att de kan hänföras till myndighetsorganisationens autonomi. Det kan förutsättas att arbetet utförs i tjänsteförhållande särskilt i sådana fall då arbetsuppgifterna i regel innebär utövning av offentlig makt och då sålunda frågan om lagstadgat tjänsteansvar aktualiseras. I andra avseenden kan vederbörande myndighet efter eget övervägande besluta i vilken typ av tjänste- eller avtalsförhållande dess arbetsuppgifter ska utföras. Om uppgifterna ska utföras i tjänsteförhållande måste man först i vederbörig ordning inrätta och tillsätta tjänster. När det är fråga om uppgifter som ska utföras i arbetsavtalsförhållande kan förfarandet vara såtillvida enklare att man först beslutar om antalet uppgifter som ska skötas i arbetsavtalsförhållande. I sådana fall där det är fråga om praktisk tjänstgöring av det slag som avses i begäran om utlåtande ska därefter en hälsovårdscentral som godkänts av en sådan utbildningsenhet som avses i den ovan nämnda paragrafen ingå ett arbetsavtal med den person som antas till en hälsocentral eller uppgift som hör till tilläggsutbildningen inom primärvården eller till en sådan tandläkaruppgift vid en hälsovårdscentral som hör till tandläkartjänstgöringen.

Däremot finns det inga rättsligt hållbara grunder för ett sådant förfarande att en i förhållande till den behöriga myndigheten utomstående instans kunde kräva eller förutsätta att vissa av de uppgifter eller uppgiftshelheter som enligt bestämmelserna hör till myndigheten inte ska skötas i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande utan i stället genom andra (avtals)arrangemang. Bakgrunden till att en del av hälsovårdscentralernas lagstadgade uppgifter sköts av personer som anställts via olika företag för arbetskraftsuthyrning är när-

mast sådana faktiska orsaker som sammanhänger med tillgången på arbetskraft och den ersättning som betalas för uppgifterna. Denna disproportion mellan efterfrågan på arbetskraft som behövs för skötseln av offentliga myndighetsuppgifter och utbudet på tillgänglig kompetent arbetskraft eller andra motsvarande reella orsaker utgör inte en sådan rättslig grund som innebär att det är en offentlig myndighets skyldighet och å andra sidan en rättighet för dem som vill tjänstgöra som läkare eller för de affärsföretag som hyr ut arbetskraft att skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter ordnas på ett sådant sätt att uppgifterna helt eller delvis sköts av arbetskraft som står utanför myndighetsorganisationen.

I begäran om utlåtande är det inte fråga om sådana uppgifter som enligt folkhälsolagen eller annan lagstiftning hör till hälsovårdscentralernas kärnuppgifter utan om uppgifter som hör till den tjänstgöring som ingår i tilläggsutbildningen inom primärvården och varmed tandläkare och legitimerade läkare skaffar sig särskild behörighet. I dessa avseenden kan tydligare än i samband med annan tjänstgöring vid hälsocentraler uppställas kravet att tjänstgöringen till sin varaktighet och sitt innehåll och även vad beträffar det sätt på vilket den genomförs, i sakligt hänseende motsvarar de ovan beskrivna (föredragningspromemorian i samband med förordningsändringen 1342/2002) målsättningarna för tilläggsutbildningen för läkare inom primärvården och för tjänstgöringen som legitimerad tandläkare. Den tjänstgöring som det här är fråga om är inte en form av näringsutövning utan en tidsbestämd praktisk tjänstgöring som ingår i tilläggsutbildningen för läkare och tandläkare och som är en förutsättning för rätten att självständigt arbeta som allmänpraktiserande läkare.

Den praktiska tjänstgöring som nämns i begäran om utlåtande och som regleras på förordningsnivå gäller uttryckligen tjänstgöring vid hälsovårdscentraler i läkar- eller tandläkaruppgifter. Justitiekanslern ansåg att det med beaktande av bestämmelsen om näringsfrihet och rätten till arbete som tryggas i grundlagens 18 § och även i övrigt är klart i rättsligt hänseende att också den typ av praktisk tjänstgöring i anställningsförhållande som nämns ovan kan regleras på samma nivå som det övriga innehållet i praktisk tjänstgöring. I den nya regleringen av anställningsförhållandets typ är det snarare fråga om eliminering av i praktiken konstaterade oklarheter och oenhetligheter än om rättslig nödvändighet eftersom det – såsom ovan konstaterats – hör till den myndighet som svarar för lagstadgade offentliga uppgifter att själv besluta på vilket sätt och enligt vilka rättsliga principer myndigheten sköter de uppgifter som enligt bestämmelserna ankommer på den.

Den precisering av anställningsförhållandets typ i anslutning till en läkares praktiska tjänstgöring som nämns i begäran om utlåtande är det meningen att göra genom en ändring av statsrådets förordning om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. För närvarande finns det bestämmelser om saken också i förordningen om tilläggsutbildning för läkare inom primärvården. Med tanke på lagstiftningens tydlighet anser jag det vara viktigt att de ministerier som efter att den i begäran om utlåtande nämnda förordningsändringen har genomförts svarar för förordningarna, dvs. undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet, strävar efter att de bestämmelser som gäller samma frågor kan sammanställas i en enda statsrådsförordning (OKV 35/20/2009).

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

Justitiekansler Jaakko Jonkka hördes 14.10.2009
som sakkunnig i riksdagens revisionsutskott om
regionaliseringen av Läkemedelsverket.

4

**ÖVERVAKNINGEN
AV DE GRUNDLÄGGANDE
OCH MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA**

ALLMÄNT

Enligt grundlagen har individen grundläggande fri- och rättigheter. Som grundläggande rättigheter betraktas fundamentala och särskilt viktiga rättigheter som tillkommer alla på i princip lika grunder. Kännetecknande för de grundläggande rättigheterna är att de på grund av sin författningshierarkiska nivå har en särskild varaktighet och rättslig karaktär.

Begreppet mänskliga rättigheter härleds från internationella konventioner. Konventionsstaterna har förbundit sig att trygga vissa rättigheter för personer inom sin jurisdiktion. I konventionerna om de mänskliga rättigheterna fastställs en miniminivå för det rättsliga skyddet, vilket innebär att staterna internt kan föreskriva om ett mera omfattande skydd av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Inom Europeiska unionen har man under 2000-talet definierat dimensionen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang kan nämnas t.ex. godkännandet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna år 2000 och inrättandet av unionens byrå för grundläggande rättigheter år 2007. Som ett led i denna utveckling trädde Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen i kraft 1.12.2009. I och med fördraget kunde unionen bl.a. ansluta sig till Europeiska människorättskonventionen. I enlighet med fördragets generella bestämmelser integrerades de grundläggande rättigheterna som allmänna principer i unionens regelverk och unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gavs mot-

svarande rättsliga ställning som grundfördragen. Då Lissabonfördraget trädde i kraft fick stadgan om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande verkan.

Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessa fri- och rättigheter binder det allmänna i all dess verksamhet, såväl när det gäller lagstiftning och förvaltning som när det gäller rättskipning. I många fall måste det allmänna vidta aktiva åtgärder för att förverkliga och skydda de grundläggande och mänskliga rättigheterna – det räcker inte att det allmänna enbart avhåller sig från att ingripa i dem.

Grundlagen och de internationella människorättskonventionerna har sina egna övervakningssystem. Konventionernas övervakningssystem kompletterar den nationella tillsynen över de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Justitiekanslern har ett särskilt uppdrag när det gäller det grundlagsfästa systemet för övervakning de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagen ska justitiekanslern vid utövningen av sitt ämbete övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna omfattar justitiekanslerns samtliga uppgiftsområden och den har en särskild betydelse när det gäller övervakningsuppgifterna som en helhet. Frågeställningar som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna förekommer både i samband med laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet och i samband med den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet.

ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I STATSRADET

Justitiekanslerns övervakningsuppgift enligt grundlagens 108 § i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna sträcker sig också till ärenden som behandlas i statsrådet. Justitiekanslerns laglighetsövervakning i statsrådet behandlas ovan i avsnitt 3. Statsrådsärendena kan på ett allmänt plan indelas i ärenden som gäller lagstiftningsbefogenheter (särskilt i fråga om propositioner och förordningar), i ansökningsärenden som avgörs genom förvaltningsbeslut (överklagbara respektive icke överklagbara förvaltningsbeslut) samt i administrativa ärenden som avgörs genom andra typer av förvaltningsbeslut. När det gäller de olika typerna av ärenden inriktas övervakningen i statsrådet på specifika objekt. Detta gäller också övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses vid statsrådets beslutsfattande.

Frågan om beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna aktualiseras vanligen i samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Då görs det en bedömning av hur grundlagens bestämmelser om de grundläggande rättigheterna och de förpliktelser som följer av de internationella människorättskonventionerna har beaktats vid beredningen och hur detta framgår av de föreslagna författningarna.

I samband med övervakningen av hur de grundläggande rättigheterna beaktas i regeringens propositioner granskar justitiekanslern hur eventuella kopplingar mellan ett lagstiftningsprojekt och de grundläggande rättigheterna har be-

aktats och hur sådana frågor behandlats som har betydelse för granskningen av hur de grundläggande rättigheterna tillgodoses. Vid övervakningen av de grundläggande rättigheterna uppmärksammas vidare hur konsekvenserna av alternativa regleringsmöjligheter och de valda förslagen har bedömts och vägts, med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt.

Om det är uppenbart att ett författningsförslag ansluter sig till en grundläggande rättighet som regleras i grundlagen granskar justitiekanslern utgående från motiveringstexten om den föreslagna lagstiftningsordningen har bedömts och vägts med beaktande av den begränsningsbestämmelse som ansluter sig till den grundläggande rättigheten i fråga. Med utgångspunkt i motiveringstexten om lagstiftningsordningen granskas dessutom att det har gjorts en vederbörlig bedömning av propositionen utifrån de allmänna förutsättningar för begränsningar som ansluter sig de grundläggande rättigheterna. Det är skäl att basera de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter på grundlagsutskottets utlåtanden och på den praxis 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 gällande 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 motiveringens trovärdighet och rättsliga kvalitet över huvud taget. För de förslagsalternativ som valts i en regeringsproposition måste allmänt

taget kunna anföras i sakligt och rättsligt hänseende hållbara motiveringar som går i linje med den praxis som riksdagens grundlagsutskott omfattet i sina utlåtanden i liknande frågor.

I samband med att lagstiftning som inom något förvaltningsområde berör vida medborgarkretsar totalrevideras 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 ekonomiska förutsättningar eller andra resursfrågor i samband med genomförandet av en större lagstiftningsreform som berör grundläggande rättigheter eller olika medborgargrupperns ställning. I justitiekanslerns laglighetskontroll ingår sålunda också att övervaka utredningar och dokumentering av propositionernas ekonomiska verkningar. Bedömningen och metodvalet när det gäller omfattande lagreformer och dessas ekonomiska konsekvenser i samtliga skeden av ett lagstiftningsprojekts beredning måste göras från första början. Bedömningen av ett lagförslags konsekvenser för de grundläggande rättigheterna samt dess ekonomiska och övriga konsekvenser har inte genomförts på ett korrekt och trovärdigt sätt om fundamentala frågor gällande dessa granskningsobjekt måste ställas ännu i det skedet då propositionen ska föredras. Att bedömningen av metoderna för genomförande av ny lagstiftning och lagstiftnings konsekvenser görs i rätt tid är sålunda viktigt med tanke på lagstiftnings kvaliteten och för att genomförandet ska lyckas i praktiken.

I samband med statsrådsövervakningen avgörs inte frågor om lagstiftningsordningen eller slutresultatet av avvägningar mellan grundläggande rättigheter. Sådana frågor avgörs av riksdagen. Om det vid övervakningen konstateras att enskilda bestämmelser i ett lagförslag inte uppfyller grundlagens krav eller att motiveringstexten i ett författningsförslag som berör grundläggande

rättigheter är bristfällig, ber justitiekanslern ministeriet korrigera eller komplettera lagförslaget och motiveringstexten.

Av de lagstiftningsärenden som under verksamhetsåret behandlades i samband med granskningen av föredragningslistorna kan i fråga om övervakningen av de grundläggande rättigheterna nämnas regeringens proposition (RP 106/2009 rd) om ändring av skjutvapenlagstiftningen som statsrådets allmänna sammanträde behandlade i juni 2009. Förslaget innehöll flera bestämmelser som rörde grundläggande rättigheter. Som exempel kan nämnas en bestämmelse om polisens rätt att granska hur skjutvapen förvaras. I fråga om personer med rätt att inneha skjutvapen aktualiserades det grundlagsenliga hemfridskyddet. Syftet med bestämmelsen var att förebygga farosituationer i samband med skjutvapen. Det var sålunda fråga om att bedöma och avväga förhållandet mellan grundlagsbestämmelsen om hemfridskydd respektive den grundläggande rättigheten till liv och personlig säkerhet. Med de grundläggande rättigheterna som utgångspunkt var det också nödvändigt att bedöma bestämmelsen om hälsovårdspersonals rätt att göra anmälan om personer som är olämpliga att inneha skjutvapen. Det var å andra sidan fråga om den grundläggande rätten till skydd för privatlivet som tillkommer personer med tillstånd att inneha skjutvapen och å andra sidan om den rätt till liv, personlig frihet, integritet och säkerhet som tillkommer var och en. Innehållet i det förslag som beretts vid ministeriet och tidtabellen för beredningen hade påverkats av vissa händelser som inträffade i hemlandet under behandlingen av ärendet. Med anledning av den pressade tidtabellen hade också justitiekanslersämbetet bara en kort tid på sig att granska föredragningslistan.

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets och presidentens förordningsförslag accentueras de krav på precision och nog-

grann avgränsning som framgår av grundlagens 80 § samt den omständigheten att det inte är möjligt att genom förordning reglera grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Under verksamhetsåret behandlades vid justitiekanslersämbetet statsrådets förordning om temporär ändring av förordningen om smittsamma sjukdomar (707/2009) och i samband därmed vissa frågor som gällde prioritering i samband med vaccinerings- samt författningsnivån. Genom statsrådets förordning som det allmänna sammanträdet godkände i september 2009 ändrades förordningen om smittsamma sjukdomar temporärt så att till den fogades en ny paragraf. I paragrafen föreskrivs bl.a. om ansvaret för att ordna frivilliga vaccinerings- i syfte att skydda personer mot influensa orsakad av influensavirus A av subtyp (H1N1) v (s.k. svininfluensa) samt i vilken ordning vaccinerings- ska utföras till olika befolkningsgrupper. Enligt föredragningspromemorian om förordningsändringen definieras befolkningsgrupperna på medicinska grunder. I de diskussioner som fördes om saken ansåg också justitiekanslern, med beaktande av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 §, att det var mest motiverat att bestämma vaccineringsordningen på medicinska grunder. Till den del som det i ärendet var fråga om huruvida bestämmelserna skulle utfärdas genom förordning av statsrådet eller ministeriet ansåg justitiekanslern att ärendet inte föranledde några åtgärder av honom i egenskap av laglighetsövervakare, oberoende av vilketdera alternativet som valdes.

Statsrådets allmänna sammanträde fattar vissa administrativa beslut bl.a. i tillståndsärenden som anses vara av samhällelig betydelse. I sådana fall är det framför allt fråga om jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § och om grundlagens 21 §, där det föreskrivs om rättsskydd och garantierna för god förvaltning. Betydelse i det-

ta sammanhang har också principen om hörande av parter och skyldigheten att motivera beslut. Under verksamhetsåret beslöt statsrådets allmänna sammanträde ge sitt samtycke till utnyttjande av Finlands ekonomiska zon. Statsrådet gav i november 2009 sitt samtycke till att Nord Stream AG bygger en gasledning på havsbotten inom Finlands ekonomiska zon. Den grundläggande rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning aktualiserades i de sista beredningsskedena vid diskussioner som fördes med de beredande tjänstemännen i synnerhet om frågor som gällde partsförhållanden, hörande av sakkunniga samt verkställighet av beslut. Södra Finlands regionförvaltningsverk beviljade sedermera i februari 2010 i enlighet med vattenlagen (264/1961) tillstånd att bygga och använda gasledningen.

Det kan generellt konstateras att det vid granskningen av föredragningslistorna i samband med övervakningen av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses i författnings- och förvaltningsärenden har varit fråga om bl.a. val av författningsnivå, bemyndiganden att utfärda förordning, tillämpningsområdet för förordningar samt kraven på exakthet och noggrann avgränsning och vidare om lagstadgade besvärsförbud och besvärssystemets sakenlighet i övrigt, retroaktiva bestämmelser, legalitetsprincipen i samband med straffrättsliga bestämmelser, principen om hörande av parter och andra garantier för ett gott förvaltningsförfarande samt om jämlikhet och egendomsskydd.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har i statsrådet genomförts dels i samband med granskningen av föredragningslistorna, dels också i samband med utlåtanden. De viktigaste ärendena om utlåtanden refereras i berättelsens avsnitt 5 och i samband med respektive förvaltningsområden.

ÖVERVAKNINGEN AV HUR ÖVRIGA MYNDIGHETER BEAKTAR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Frågor som har samband med de grundläggande och mänskliga rättigheterna förekommer i samband med övervakningen av myndigheters verksamhet inom justitiekanslerns hela uppgiftsområde, såväl i samband med klagomål och egna initiativ som i samband med inspektionerna. Också om grundrättighetsbestämmelser eller människorättskonventioner inte uttryckligen åberopats i ett klagomålsärende beaktas de vid behandlingen av ärendet utan att regleringen i fråga uttryckligen åberopas. I flera grundrättighetsbestämmelser – och på motsvarande sätt i människorättskonventionerna – förutsätts att det beskrivs närmare i lag om en viss grundläggande rättighet. Den grundläggande rättighetens närmare innebörd och omfattning fastställs sålunda i speciallagstiftning. I enskilda klagomålsavgöranden hänvisas sålunda inte nödvändigtvis till någon bakomliggande grundrättighetsbestämmelse utan avgörandet baseras på tillämplig speciallagstiftning. I avgörandena hänvisas närmast till grundlagsbestämmelser eller till bestämmelser i någon människorättskonvention i sådana fall då man övervägt att direkt tillämpa dem.

Nedan refereras enligt samma paragrafin delning som i grundlagens 2 kap. ett antal under verksamhetsåret avgjorda fall som gäller ställningstaganden i frågor som har samband med de grundläggande rättigheterna. Tillämpningsfallen visar att flera bestämmelser om grundläggande rättigheter har varit aktuella under verk-

samhetsåret. I avgörandena har oftast tillämpats jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § samt bestämmelsen om rättsskydd i grundlagens 21 §. I verksamhetsårets avgöranden har rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning behandlats i olika former. Avgörandena gäller framför allt rätten att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål, rätten att få ett motiverat beslut samt myndigheternas skyldigheter att inom ramen för god förvaltning behandla och besvara begäran och förfrågningar om handlingar.

Klagomålen gäller i regel myndigheternas förfarande i enskilda fall, då genom dem delvis slumpmässigt förmedlas information om myndigheters verksamhet. Av denna anledning är det viktigt att justitiekanslern i samband med övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har möjlighet att göra inspektionsbesök samt ta upp ärenden till behandling på eget initiativ. Om ett klagomål över en myndighets förfarande ger anledning att befara att det felaktiga förfarande som avses i klagomålet sträcker sig längre inom myndighetens verksamhet än endast till fallet i fråga eller till den myndighet som nämns i klagomålet, eller att klagomålet tyder på mera omfattande, strukturella problem inom myndighetens verksamhet, kan justitiekanslern på eget initiativ börja utreda ärendet och sträcka sina tillsynsåtgärder betydligt längre än vad som avses i klagomålet. På detta sätt är det möjligt att utreda omfattande tematiska helheter

som har samband också med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Denna typ av tillsynsåtgärder gör det möjligt att utreda och ingripa t.ex. i brister som uppdagats i lagstiftningen eller i myndigheters anvisningar eller i felaktig tillämpningspraxis i dessa avseenden. I samband med tillsynsåtgärderna kan det granskas hur en förpliktelse att tillgodose och skydda grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas genom aktiva åtgärder.

I synnerhet i sådana fall då det i ett ärende som inkommit till justitiekanslersämbetet är fråga om att skaffa mera omfattande utredningar samt att planera och verkställa eventuella korrigerande myndighetsåtgärder, kan behandlingen av ärendet hos myndigheten följas upp också under en längre period med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Som exempel på ett mera omfattande problem i anslutning till en myndighets verksamhetsförmåga kan nämnas ett under året behandlat fall som gällde anhopning av besvärssärenden hos besvärsnämnden för social trygghet. Nämnden, som verkar inom social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde, prövar i första instans besvär över Folkpensionsanstaltens beslut, med undantag för beslut i studiestöds- och utkomstskyddsärenden. Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde dels garantera en rättvis och snabb behandling och, som ett resultat av denna, även rätten till grundläggande utkomst. En person som klagat över ett negativt beslut om sin grundläggande utkomst får inte denna förmån medan behandlingen pågår och då återstår endast alternativet att ansöka om utkomststöd. Man kan fråga sig om nämnden i så fall uppfyller kravet på behandling utan ogrundat dröjsmål i enlighet med grundlagens 21 §. Enligt grundlagens 19 § garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Eftersom de ärenden som nämnden behandlar gäller grundläggande ut-

komstskydd är det särskilt viktigt att sökandena får sitt ärende behandlat utan dröjsmål. Det är också fråga om hur det allmännas skyldighet att i enlighet med grundlagens 22 § trygga att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses också genom aktiva åtgärder, exempelvis genom lagstiftning eller allokering av ekonomiska resurser, när det gäller nämnden och den myndighet som styr dess verksamhet förverkligas i den nämnda situationen.

I samband med att biträdande justitiekanslern inspekterade nämnden i februari 2008 framgick det att besvärssärendena hade anhopat sig hos nämnden. Eftersom det i nämndens verksamhet kunde konstateras problem och missförhållanden som var ägnade att äventyra nämndens handlingsförmåga och sålunda sökandenas rättssäkerhet beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ undersöka nämndens verksamhetsförmåga, särskilt i fråga om behandlingstiderna. Också möjligheten att utveckla nämndens verksamhet var föremål för undersökning. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut i ärendet (OKV/6/50/2008) bl.a. att de åtgärder som social- och hälsovårdsministeriet föreslagit gick i rätt riktning men att det var för tidigt att bedöma i vilken mån de förkortade behandlingstiderna. Biträdande justitiekanslern bad i sitt beslut ministeriet om ett nytt utlåtande och konstaterade att han åter skulle inspektera nämnden 2009. Beslutet refereras närmare i berättelsen för 2008.

År 2007 var den genomsnittliga behandlingstiden i nämnden drygt 13 månader. År 2009 hade behandlingstiden förlängts till drygt 17 månader. I ministeriets beslut 24.4.2009 refereras de åtgärder som vidtagits i syfte att förkorta behandlingstiderna. Åren 2008 och 2009 fick nämnden anslag för att anställa mera personal och bestämmelserna om nämnden ändrades i syfte att underlätta behandlingen av

ärenden. Dessutom vidtog nämnden interna utvecklingsåtgärder. Under verksamhetsåret inleddes vid justitiekanslersämbetet behandlingen av flera klagomål som gällde nämndens långa behandlingstider. Biträdande justitiekanslern avgjorde under år 2009 tio sådana ärenden. I beslutet konstaterades att behandlingstiderna för ärendena i fråga varit oskäligt långa och nämnden och ministeriet underrättades om detta sakförhållande. Biträdande justitiekanslern gjorde 12.11.2009 ett nytt inspektionsbesök hos nämnden och i samband med det diskuterades de åtgärder som vidtagits för att avveckla anhopningen av ärenden. Trots att den genomsnittliga behandlingstiden blivit längre jämfört med år 2007 framgick det under inspektionsbesöket att antalet anhängiga ärenden minskat en aning se-

dan början av 2009, vilket tyder på att man kunnat avgöra besvärärenden åtminstone i samma takt som de kommit in.

Av de uppgifter om nämndens verksamhet som inkom under verksamhetsåret kan man dra den slutsatsen att arbetssituationen hos nämnden fortfarande är synnerligen bekymmersam, trots de åtgärder som vidtagits och den utveckling som skett. Eftersom behandlingstiderna fortfarande är oskäligt långa och antalen ärenden som veterligen inkommit och avgjorts inte tydde på någon snar förkortning av behandlingstiderna, beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ pröva frågan om huruvida de åtgärder som ministeriet lagt fram var tillräckliga och effektiva (OKV/14/50/2009). Så som ovan konstateras behandlas ärendet hos justitiekanslersämbetet.

AVGÖRANDEN

JÄMLIKHET

Åsiktsfriheten i samband med förvaltningsbeslut

I brev som en ministerietjänsteman sänt till en eventuell sökande i ett ansökningsärendet hänvisade tjänstemannen som grund för ett negativt avgörande till sökandens attityder som enligt tjänstemannen framgick av en bok och av ett yttrande som en förening gett ett riksdagsutskott med anledning av ett lagförslag.

Justitiekanslern konstaterade att man vid övervägande av åsiktsyttringars betydelse som grund för förvaltningsbeslut måste beakta de begränsningar som bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna eventuellt ställer när det gäller beslutsmotiveringar av det nämnda slaget. Dessutom ansåg justitiekanslern att det är principiellt viktigt att man i ett yttrande till ett riksdagsutskott kan framföra sin åsikt om ett lagförslag som utskottet behandlar utan att man behöver beakta den möjligheten att yttrandet senare kan utgöra hinder för ett myndighetstillstånd eller en förmån. Justitiekanslern hänvisade i sitt beslut bl.a. till förbudet mot särbehandling av en person på grund av dennas åsikt och till statens skyldighet att garantera yttrandefriheten och föreningsfriheten utan åsiktsdiskriminering. Se även s. 162 (OKV/750/1/2007).

Jämlikt bemötande och god förvaltning

Eftersom en persons boningsort måste anses vara en sådan förbjuden grund för särbehandling som avses i grundlagens 6 § får Rundradion Ab, som enligt en speciallag är skyldig att som public service tillhandahålla YLE:s programutbud för alla på lika villkor, inte ålägga en kund som är bosatt inom ett skuggområde att vidta kostsamma åtgärder för att få servicen, som ska vara allmänt tillgänglig gratis. Det var också fråga om myndighetens språkbruk med beaktande av grundlagens 21 § 2 mom. som garanterar rätten till god förvaltning. Se även s. 200 (OKV/131/1/2007).

Diskrimineringsgrunderna i lagen om likabehandling

En överinspektör vid ett arbetarskyddsdistrikt hade i sin inspektionsberättelse tagit in ett konstaterade om diskrimineringsgrunderna, vilket föranledde biträdande justitiekanslern att meddela överinspektören sin uppfattning om tolkningen av 6 § i lagen om likabehandling.

Det måste för det första anses vara klart att ingripande i missförhållanden på en arbetsplats genom att framföra åsikter måste anses vara en sådan diskrimineringsgrund som avses i 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling. För det andra inbegriper diskrimineringsgrunden "någon annan orsak som gäller hans eller hennes person" facklig verksamhet, inklusive rätten att inte höra till en fackförening. Den sist nämnda bedömningen baserade biträdande justitiekanslern bl.a. på förar-

betena till lagen om likabehandling och grundlagen. Se även s. 209 och 212 (OKV/1233/1/2007).

RÄTTEN TILL PERSONLIG INTEGRITET

Närvaro vid husrannsakan

Biträdande justitiekanslern ansåg att en kriminalöverkonstapel när han inledde husrannsakan inte i tillräcklig utsträckning beaktade den rättsliga förpliktelse som tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. innebär i fråga om rätten att vara närvarande vid husrannsakan. Eftersom det i sista hand är fråga om den grundläggande rätten till privatliv och hemfridsskydd, kan närvarorätt förvägras endast om en persons närvaro i ett konkret fall skulle fördröja förrättningen och äventyra dess syfte. Enbart möjligheten att förrättningen kan fördröjas berättigar inte till avvikelse från huvudregeln. Se även s. 163 (OKV/593/1/2007).

ter med grundlagens 7 § där det bl.a. föreskrivs att alla har rätt till personlig integritet och trygghet. Också grundlagens 10 § som föreskriver om skydd för privatlivet har betydelse i detta sammanhang. När skolan värnar om en trygg undervisningsmiljö ska den göra en avvägning mellan denna och yttrandefriheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utbildningsstyrelsen inte kan utfärda anvisningar eller direktiv som generellt och på ett bindande sätt ålägger skolorna att förhindra att t.ex. journalister släpps in på skolområdet för att intervjua elever eller personal, eftersom sådana anvisningar eller direktiv kan anses begränsa den grundlagsfästa yttrandefriheten. Han delgav för kännedom utbildningsstyrelsen sina i avgörandet framförda synpunkter på begränsning av yttrandefriheten och på dess förhållande till de övriga grundläggande rättigheterna samt på skolans skyldighet att väga yttrandefriheten mot dem. Se även s. 185 (OKV/1181/1/2007).

YTTRANDEFRIHET

Begränsning av yttrandefriheten genom utbildningsstyrelsens anvisningar

På utbildningsstyrelsens webbsidor hade strax efter skolskjutningen i Jokela publicerats till skolor och andra läroanstalter riktade krisanvisningar som kunde tolkas som en allmän uppmaning att inte släppa in journalister i skolor för att intervjua elever eller personal. Förbudet kunde de facto innebära att det allmänna ingrep i tidningspressens redaktionella arbete innan ett meddelande i egentlig mening framfördes och publicerades. Skolans skyldighet att garantera en trygg undervisningsmiljö för eleverna har beröringspunk-

GARANTIER FÖR EN RÄTTVIS RÄTTEGÅNG OCH GOD FÖRVALTNING

Dröjsmål med rättegång

En tingsdomares behandling av tre rättskipningsärenden hade med beaktande av ärendenas karaktär tagit oskäligt lång tid i anspråk. Behandlingstiderna hade enligt justitiekanslerns bedömning äventyrat den grundläggande rättigheten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Vid förundersökningen av tingsdomarens förfarande framkom ingen rättsligt godtagbar förklaring till de långa behandlingstiderna. Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt av oaktamhet. Se även s. 131 (OKV/15/31/2008).

En tingsdomares behandling av fem rättsskipningsärenden hade med beaktande av ärendenas karaktär tagit oskäligt lång tid i anspråk. Behandlingstiderna hade enligt justitiekanslerns bedömning äventyrat den grundläggande rättigheten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Vid förundersökningen av tingsdomarens förfarande framkom ingen rättsligt godtagbar förklaring till de långa behandlingstiderna. Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot tingsdomaren för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Se även s. 132 (OKV/880/1/2006 och OKV/1320/1/2007).

Dröjsmål med delgivning av stämning

Åtalsrätten för grovt bedrägeri preskriberades innan stämningssmannen hade delgivit svaret stämning. Stämningssmannen hade inte vidtagit några som helst åtgärder för att meddela uppdragsgivaren, dvs. tingsrätten, att stämningen inte hade delgivits inom utsatt tid. Ifall stämningssmannen hade informerat domstolen om situationen skulle domstolen enligt justitiekanslerns uppfattning ha haft tid att innan åtalsrätten preskriberats vidta nödvändiga åtgärder för att t.ex. med hjälp av polismyndigheterna få tag på den person som skulle stämmas in.

Stämningssmannens vårdslösa förfarande hade äventyrat den grundläggande rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol. Vid förundersökningen av stämningssmannens förfarande framkom ingen rättsligt godtagbar förklaring till stämningssmannens försummelse att iakttä den sista delgivningsdag som tingsrätten satt ut. Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot stämningssmannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Se även s. 134 (OKV/1321/2008).

Beaktande av en absolut processförutsättning

En tingsdomare hade varit ordförande för tingsrätten då ett häktningsärende behandlades och vid huvudförhandlingen i samma mål. Den advokat som biträdde den misstänkte vid det sammanträde som hölls i häktningsärendet hade biträtt målsäganden vid huvudförhandlingen. Tingsdomaren hade inte ingripit i advokatens förfarande.

I rättegångsbalkens 15 kap. 3 § 3 mom. föreskrivs om särskild behörighet (ojämvighet) för rättegångsombud och -biträden i vissa ärenden. Enligt lagrummet får bl.a. den inte vara ombud eller biträde som har deltagit i behandlingen av målet eller ärendet i ett tidigare skede som ombud eller biträde för motparten. I det aktuella fallet hade advokaten sålunda inte fått vara målsägandens biträde vid huvudförhandlingen.

De särskilda behörighetsvillkoren för rättegångsbiträden är ovillkorliga till sin natur: domstolen ska redan på tjänstens vägnar kontrollera att den som anmält sig som biträde för en part uppfyller behörighetsvillkoren. Om domstolen konstaterar att behörighetsvillkoren inte är uppfyllda ska den förvägra biträdet rätt att uppträda i målet. Från parternas, i synnerhet från svarandens, synpunkt har processförutsättningarna och iakttagandet av dem ett nära samband med parternas rätt att få sin sak behandlad vid en rättvis rättegång i enlighet med människorättskonventionerna och grundlagen.

Enligt justitiekanslerns åsikt borde tingsdomaren ha konstaterat att advokaten var jävig och sålunda förvägrat denne rätt att biträda målsäganden vid huvudförhandlingen. Justitiekanslern delgav för kännedom tingsdomaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. Se även s. 136 (OKV/1225/1/2007).

Dröjsmål med behandling av tvistemål

Ett tvistemål hade ursprungligen blivit anhängigt vid tingsrätten 1998. Behandlingen hade 2007 avslutats med tingsrättens mellandom som vann laga kraft.

Det tvistemål som tingsdomaren i fråga hade behandlat föreföll inte ha varit exceptionellt svårt eller omfattande från rättslig synpunkt. Det långsamma dröjsmålet i ärendet, över fyra och ett halvt år, hade orsakats av en talan som var anhängig i en annan domstol och vars avgörande tingsrätten hade varit tvungen att invänta. Ärendet hade därefter behandlats i tingsrätten i närmare tre och ett halvt år innan det avgjordes. Enligt justitiekanslern föreföll det som om behandlingen av ärendet under relativt långa perioder inte över huvud taget framskridit efter att behandlingen av ärendet fortsatt i tingsrätten. Det föreföll å andra sidan som om också parternas egna åtgärder i någon mån fördröjt behandlingen av ärendet.

Justitiekanslern ansåg att tingsdomaren inte på det sätt som bestämmelserna om tvistemål förutsätter hade behandlat ärendet utan ogrundat dröjsmål. Justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål. Se även s. 141 (OKV/1282/1/2007).

Offentligheten vid muntlig förhandling i brottmål

Justitiekanslern underströk i sitt beslut om en domstols förfarande när den beslöt om offentlighet vid muntlig förhandling i ett brottmål att behandlingens offentlighet i enlighet med grundlagens 21 § 2 mom. är en sådan garanti för en rättvis rättegång som tryggas genom lag. Bestämmelser om rättegångars offentlighet finns dessutom i internationella konventioner som är bindande för Finland.

I klagomålet kritiserades tingsrätten för att den redan före sammanträdet beslutat hålla muntlig förhandling bakom stängda dörrar.

Justitiekanslern ansåg att den lag om offentlighet vid rättegång som gällde vid den aktuella tidpunkten borde ha tillämpats så att förhandlingen var offentlig om det inte uttryckligen föreskrevs något annat om saken. Justitiekanslern hänvisade bl.a. till att det vid tolkningen av Europeiska människorättskonventionen har framhållits att sådana bestämmelser om rättegångsförfarandet som avviker från offentlighetsprincipen ska tolkas restriktivt.

Enligt justitiekanslerns åsikt skulle det sålunda från rättslig synpunkt snarare ha varit skäl att fatta beslutet om behandling bakom stängda dörrar först under sammanträdet. Detta skulle ha möjliggjort det i och för sig motiverade förfarandet att tingsrätten muntligen frågat parterna hur de förhöll sig till frågan om förhandlingens offentlighet och allmänheten skulle då ha haft möjlighet att höra dessa synpunkter. Ett sådant förfarande skulle ha kunnat försvaras uttryckligen med tilltron till en rättvis rättegång. Se även s. 142 (OKV/11/1/2007).

Skydd mot självkriminalisering i en straffprocess

Klaganden ansåg att en persons rätt att vederbörligen försvara sig i en straffprocess kränktes då personen i fråga inte under förundersökningen och åtalsprövningen informerats om sin ställning som misstänkt i en finsk straffprocess. Tyska polismyndigheter hade efter en begäran om rättshjälp hört personen som vittne. Statsåklagaren beslöt att inte väcka åtal i ärendet på grunden ”inga bevis”.

Biträdande justitiekanslern ansåg bl.a. med beaktande av kravet att straffprocesser ska genomföras utan ogrundat dröjsmål att statsåklaga-

ren i det aktuella fallet inte hade handlat lagstridigt, men delgav för kännedom statsåklagaren sin åsikt om självkriminaliseringsskyddet i samband med förundersökning och åtalsprövning. Se även s. 148 (OKV/130/1/2007).

Förfarandet med skriftlig anmärkning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en tjänstemans chef på vikten av ett gott förvaltningsförfarande då en tjänsteman ges en skriftlig anmärkning. Tjänstemannen måste höras före den skriftliga anmärkningen. Av anmärkningen bör också framgå att det inte är fråga om en sådan skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagens 24 §. Se även s. 151 (OKV/679/1/2007).

Beslut om åtgärder enligt djurskyddslagen

Biträdande justitiekanslern gav en överkonstapel och en kommunveterinär anmärkning för att dessa genom sitt agerande i ett djurskyddsärende inte tillgodosett djurägares grundläggande rättighet till god förvaltning enligt grundlagens 21 §, dvs. deras rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol samt deras rätt att få ett motiverat beslut och rätt att söka ändring.

Polisen och kommunveterinären hade med stöd av djurskyddslagens 44 § avlivat klagandenas djur. Detta skedde utan något vederbörligt skriftligt beslut om åtgärder i enlighet med djurskyddslagens 44 §. Se även s. 160 (OKV/1068/1/2006).

Innehållet i och motiveringen av ett beslut om förundersökning

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom en kriminalöverkommissarie som varit undersökningsledare att av ett beslut om förunder-

sökning ska framgå beslutets innehåll, dvs. hur ärendet avgjorts samt den bestämmelse som utgör rättslig grund för beslutet. Se även s. 161 (OKV/345/1/2008).

Kopia av undersökningsmeddelande

En polisman hade i egenskap av undersökningsledare vägrat ge en misstänkt person en kopia av ett undersökningsmeddelande och uppmanat den misstänkte att vid behov klaga över beslutet hos riksdagens justitieombudsman. Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren hade lagliga skäl att inte ge klaganden en kopia av undersökningsmeddelandet men konstaterade att undersökningsledarens förfarande då han vägrade lämna ut handlingen inte uppfyllde de krav som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (offentlighetslagen). Biträdande justitiekanslern hänvisade till respektive lagrum i offentlighetslagen och konstaterade att klagan till justitieombudsmannen inte är ett ordinärt rättsmedel enligt offentlighetslagen utan endast ett sekundärt sätt att reagera i en sådan situation som det här var fråga om. Justitieombudsmannen har i situationer av detta slag t.ex. inte rätt att upphäva en tjänstemans beslut och avgöra ärendet på nytt. Den misstänkte borde i första hand i enlighet med offentlighetslagens 14 § 3 mom. ha upplysts om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Enligt offentlighetslagens 33 § 1 mom. får ändring i ett myndighetsbeslut sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet samt att få ett motiverat beslut och söka ändring i det. Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommissarien på vikten av att omsorgsfullt

iakttta offentlighetslagens 14 § 3 mom. vid behandling av begäran om handlingar. Se även s. 164 (OKV/461/1/2008).

Innebörden av begreppet god förvaltning

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en undervisningsnämnd med stöd av grundlagens 21 § var skyldig att behandla klagandens skriftliga åtgärdsbegäran på behörigt sätt och att fatta ett motiverat beslut som klaganden (om beslutet var negativt) måste ha möjlighet att överklaga. Efter som undervisningsnämnden inte hade förfarit på detta sätt förvägrade den klaganden den grundläggande rätten till god förvaltning i enlighet med grundlagens 21 §, dvs. rätten att få sin sak behandlad av en behörig myndighet samt rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring i det. Biträdande justitiekanslern gav för framtiden undervisningsnämnden en anmärkning för dess felaktiga förfarande. Se även s. 176 och 224 (OKV/733/1/2007).

Besvarande av brev

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden Sjöfartsverket på skyldigheten att i enlighet med grundlagens 21 § besvara sakliga brev och på skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagens 8 § ge råd till sina kunder. Se även s. 199 (OKV/692/1/2007).

Meddelande om slutresultatet i ett ärende

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Energimarknadsverket på att god förvaltning förutsätter ett skriftligt meddelande om slutresultatet i ett ärende som gällde korrigering av åtgärder. Se även s. 204 (OKV/564/1/2007).

Behandling av en förvaltningsklagan

I samband med behandlingen av ett klagomål som inkommit till justitiekanslern meddelade Centralhandelskammarens revisionsnämnd med hänvisning till revisionslagen att den hade prövningsrätt i fråga om iakttagandet av bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan vid behandlingen av alla klagomål.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav revisionsnämnden en anmärkning för dess felaktiga uppfattning. Nämnden är varken med stöd av revisionslagen eller andra lagar befriad från att iakttta grundlagens 21 §. Detta innebär att nämnden är skyldig att ge beslut i ett ärende som hör till tillsynen av revisorerna och över vilket det fått en förvaltningsklagan. Nämnden är inte heller befriad från att iakttta förvaltningslagens 4 § 3 mom. där det föreskrivs att lagen ska tillämpas på avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena.

Anmärkningen gällde också en vilseledande punkt i nämndens arbetsordning och en försummelse att ge ett avgörande med anledning av ett klagomål till nämnden. Se även s. 205 (OKV/999/1/2007).

Rätten att få ett motiverat beslut

I ett fall var det fråga om den i grundlagens 21 § 1 mom. tryggade rätten att få motiverade beslut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Folkpensionsanstalten och besvärnsnämnden för social trygghet på vikten av bättre motiveringar till beslut i ärenden som gäller handikappbidrag. Se även s. 210 (OKV/890/1/2007).

En rektors förfarande i samband med ett beslut om särskilda undervisningsarrangemang

Föreståndaren för ett familjehem hade ansökt om särskilda undervisningsarrangemang för ett omhändertaget barn som placerats i familjehemmet. Enligt ansökan skulle barnet studera i familjehemmet och rektorn hade fattat ett beslut med anledning av ansökan. Rektorn hade inte sänt beslutet för kännedom till barnets föräldrar och inte heller till socialnämnden som beslutat om omhändertagandet.

Enligt justitiekanslerns beslut var det vid bedömningen av rektorns förfarande skäl att beakta att god förvaltning enligt grundlagens 21 § 2 mom. också innebär rätt att söka ändring. Enligt grundlagens 21 § 1 mom. måste det vara möjligt att föra en förvaltningsmyndighets beslut om en individs rättigheter och skyldigheter till en domstol eller något annat oberoende rättskipningsorgan för behandling. I det aktuella fallet hade rätten att söka ändring i beslutet om särskilda undervisningsarrangemang de facto förvägrats.

Justitiekanslern gav högstadierektorn en anmärkning för förfarandet som stred mot principerna för god förvaltning och mot lagen om grundläggande utbildning samt uppmärksammade kommunens skolväsande på sitt yttrande i ärendet. Se även s. 224 och 225 (OKV/1031/1/2006).

Principerna om god förvaltning i en myndighets svar

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden rektorn för ett gymnasium på viken av att enligt principerna om god förvaltning som framgår av grundlagens 21 § undvika vilseledande uttryck i sina svar. I ett meddelande som rektorn sänt till en person som bett att få kopior av handlingar hänvisades till att handlingarna fanns till påseende vid stadens utbildningsverk. Personen hade emellertid bett att få handlingarna sända till sig, inte att få se dem. Se även s. 226 (OKV/946/1/2007).

Ett kyrkoråds skyldighet att iaktta god förvaltning

Biträdande justitiekanslern gav ett kyrkoråd anmärkning för att det handlat i strid med god förvaltning enligt grundlagens 21 §. En medlem av kyrkorådet hade flera gånger bett församlingen om information och handlingar i ett ärende som gällde uthyrning av församlingens bostäder. Kyrkorådet underlät dels att besvara kyrkorådsmedlemmens frågor inom en skäligen tid, dels att meddela att det begärda protokollsutdraget inte kunde sändas. Eftersom kyrkorådet också handlat i strid med principen om ändamålsbundenhet enligt förvaltningslagens 6 § måste dess förfarande i ärendet anses vara särskilt klandervärt. Se även s. 238 (OKV/1175/1/2007).



5

**STÄLLNINGSTAGANDEN
AV MERA VITTGÅENDE
BETYDELSE**

ALLMÄNT

I detta kapitel ingår längre referat av ställningstaganden som ger en allmän bild av justitiekanslerns verksamhet. Texternas principiella betydelse eller aktualitet har styrt urvalet. Såsom under tidigare år såg sig justitiekanslern i samband med granskningen av statsrådets föredragningslistor, och även i vissa andra fall, föranledd att ta ställning till frågor som gällde lagberedning och stadfästelse av lagar. I det här avsnittet refereras vissa av dessa ställningstaganden.

Arbetet med att reformera regionförvaltningen sysselsatte justitiekanslersämbetet under det gångna året. I april tog biträdande justitiekanslern ställning till ett klagomål där beredningen av regionförvaltningsreformen kritiserades. Under slutet av hösten bad justitiekanslern förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi om en utredning och ett utlåtande om hur de grundläggande språkliga rättigheterna hade beaktats vid beredningen av ändringar i regionindelningen.

Också i ett fall som gällde Läkemedelsverket var det regionaliseringen som stod i fokus. I klagomål till justitiekanslern kritiserades omorganiseringen av läkemedelsförsörjningen och klagomålen resulterade i att justitiekanslern gav sitt beslut i oktober. I beslutet konstaterade justitiekanslern att inrättandet av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet hade beretts i alltför brådsnande ordning och att beslutet om placeringen av verket var vilseledande.

Sommaren 2008 började justitiekanslersämbetet specialgranska de skrivelser i EU-ärenden som lämnas till riksdagen. Granskningen resulterade i att justitiekanslern i juni 2009 påpekade att statsrådet utan dröjsmål ska befordra de skrivelser som hänför sig till EU-ärenden till riksdagen. Enligt grundlagens 96 § har riksdagen möjlighet att påverka beredningen av alla ärenden som avgörs inom Europeiska unionen och som annars i fråga om innehållet skulle falla inom riksdagens behörighet, om Finland inte var EU-medlem. Det är alltså fråga om en juridisk skyldighet som statsrådet måste beakta såväl i sitt agerande inom landet som i EU:s organ.

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till anvisningar för hörandeförfarande i samband med lagberedning. Justitiekanslern gav sitt utlåtande i augusti och uppmärksammade bland annat det numera rätt allmänna förfaringssättet att i regeringens propositioner referera och motivera endast sådana lösningsmodeller som man gått in för under lagberedningen medan det saknas information om andra modeller som varit föremål för prövning liksom också motiveringar till varför dessa modeller inte beaktats i den fortsatta beredningen.

I november gjorde biträdande justitiekanslern ett inspektionsbesök hos Kotka tingsrätt. I samband med inspektionen konstaterade biträdande justitiekanslern att tingsrättens lokaler var oändamålsenliga, osäkra och i dåligt skick. Biträdande justitiekanslern ansåg att situationen var oroväckande både i fråga om säkerhet och arbetsförhållanden och tillställde justitieministeriet och arbetarskyddsdistriktet sin inspektionsberättelse för eventuella åtgärder.

REGIONFÖRVALTNINGSREFORMEN

Referat av biträdande justitiekansler
Mikko Puumalainen:s svar 23.4.2009
angående beredningen av regeringens
proposition för att reformera region-
förvaltningen, dnr OKV/499/1/2009.

Klaganden kritiserade beredningen av projektet för att reformera regionförvaltningen (ALKU) och riktlinjerna för projektet i relation till att säkerställa medborgarnas grundlagsenliga rättigheter i fråga om miljö. Klagomålet gällde även frågan om att allmänt intresse och miljötillsyn bör ha en oberoende och opartisk ställning. Vidare påtalades i klagomålet eventuella intressekonflikter mellan de framtida närings-, trafik- och miljöcentralernas huvudsakliga ansvarsområden.

I svaret redogjorde biträdande justitiekanslern för justitiekanslerns behörighet och åtgärder vid övervakningen av att statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder är lagliga. Avsikten med laglighetskontrollen är bland annat att se till att regeringens propositioner uppfyller de basala juridiska förutsättningarna för att kunna lämnas till riksdagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att propositionsutkastet om regionförvaltningsreformen utgick från att miljötillståndsårendena koncentreras till regionförvaltningsverken, vilket kan anses förbättra beslutens kvalitet och möjliggöra en flexiblere resursanvändning. Landskapsförbundens påverkningsmöjligheter och beslutsmakt har ökat och därmed möjligheterna till samarbete

mellan olika sektorer och medborgarnas påverkningsmöjligheter redan i beredningsskedet, i takt med att ärendena framskrider. Enligt biträdande justitiekanslern kan det anses att propositionen beaktar bestämmelsen i grundlagens 20 § om att var och en ska ha en möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Propositionen skapar strukturer som kan utnyttjas för att öka medborgarnas påverkningsmöjligheter. Om de nya strukturerna fungerar på ett ändamålsenligt sätt kan medborgarnas grundlagsenliga rättigheter i fråga om miljö rentav förbättras.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att regionförvaltningsreformen innebär att statsrådet är behörigt att på förordningsnivå föreskriva om många betydande frågor som är relevanta för hur oberoende miljötillsyn och bevakning av allmänt intresse kan förverkligas. Det är i sig inget nytt att man i samband med reformer inom statsförvaltningen går in för en modell där ett ämbetsverks funktioner ordnas närmare på förordningsnivå. Den grundläggande bestämmelsen när det gäller att säkerställa opartiskhet ingår i 4 § 3 mom. i förslaget till lag om närings-, trafik- och miljöcentraler. Enligt detta lagrum ska skötseln av närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppgifter ordnas så att en opartisk behandling av ärendena tryggas.

Eventuella intressekonflikter mellan närings-, trafik- och miljöcentralernas huvudsakliga ansvarsområden har enligt biträdande justitiekanslerns svar beaktats i senare beredningsskeden. Utifrån ställningstaganden i remissyttrandena om

lagförslagen har bestämmelserna kompletterats i syfte att lösa kollisions- och jävssituationer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt svar att bland annat likabehandlingsfrågor numera har koncentrerats till regionförvaltningen. Detta innebär bland annat ansvar för en enhetlig tillämpning av lagstiftningen, beaktande av varierande omständigheter och styrning av statens lokalförvaltning och kommunala myndigheter. Enligt lagförslaget är statliga verk som inrättas skyldiga att i ärenden som gäller statens regionförvaltning samarbeta med varandra inom sina verksamhetsområden. I lagförslaget eller motiveeringen nämns ingenting om de regionala delegationer som för närvarande verkar i anknytning till länsstyrelserna eller om tillsättande av sådana delegationer. Enbart ett omnämnande om skyldigheten att samarbeta lämnar frågan om ansvaret för jämlikhetsaspekter relativt öppen. Ett uttalat mål för reformen är emellertid bättre produktivitet och lönsamhet för regionförvaltningen. Enligt propositionen är det allmänna målet att skapa en medborgar- och kundvänlig regionalförvaltning och att främja regional jämlikhet. Biträdande justitiekanslern ansåg att det finns en risk för att man inte får en övergripande infallsvinkel på hur ärenden ska skötas.

I fråga om tidtabellen för beredningen av propositionen konstaterade biträdande justitiekanslern att den varit ambitiös. Det svenskspråkiga materialet hade emellertid dröjt. Detta är beklagligt ofta förekommande vid beredningen av regeringspropositioner och innebär att materialet normalt inte i sin helhet har översatts till svenska i remisskedet. Problemet är identifierat och justitieministeriet har uppmärksammat de andra ministerierna på detta. Enligt biträdande justitiekanslern innebär en kort och intensiv beredningstid inte nödvändigtvis att propositionen är slarvigt beredd eller bristfälligt motiverad. Med hänsyn till den utmaning som tidtabellen innebar

konstaterade biträdande justitiekanslern om regionförvaltningspropositionen att tidtabellen inte påverkat exempelvis remissomgångens omfattning och att remissyttrandena hade beaktats i den senare beredningen. Från justitiekanslerns synpunkt fanns det därför inga grundlagsrelaterade problem när det gällde beredningen av projektet.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt svar att lagförslaget, med dess enskilda bestämmelser och motiveringar, bedömningen av propositionens konsekvenser och bedömningen av hur lagstiftningsordningen påverkade de grundläggande fri- och rättigheterna, uppfyllde de krav som ställs på regeringspropositioner. Därmed kunde propositionen lämnas till riksdagen. Enligt svaret var organiseringen och inrättandet av de nya ämbetsverken sådana ändamålsenlighetsfrågor som justitiekanslern i egenskap av högsta laglighetsövervakare inte var behörig att ingripa i. Ärendet gav inte anledning till vidare åtgärder.

**Justitiekansler Jaakko Jonkkas
begäran om utredning 13.10.2009
och beslut 30.10.2009 om de språkliga
grundläggande rättigheterna i samband
med regionalförvaltningsreformen, dnr
OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009
och OKV/1354/1/2009**

Grundlagsutskottet gav 25.9.2009 ett utlåtande (GrUU 21/2009 rd) om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd). I utlåtandet ansågs det nödvändigt att statsrådet i brådskande ordning tillsätter en arbetsgrupp bestående av sakkunniga för att klarlägga konsekvenserna av de ändringar i områdesindelningen som lagstiftning ger upphov till för de två befolkningsgruppernas faktiska möjligheter att få tillgång till de

grundlagsfasta tjänsterna på lika grunder. I sitt utlåtande konstaterade grundlagsutskottet bland annat följande:

”Grundlagsutskottet understryker att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. I samband med reformen av hela den statliga regionförvaltningen är det viktigt att göra en grundlig bedömning av hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav. Så vitt utskottet vet har någon sådan utredning ännu inte gjorts. Det skulle ha varit korrekt att bedöma de språkliga konsekvenserna redan innan propositionen lämnades till riksdagen eller åtminstone under behandlingen i riksdagen. Det är i vilket fall som helst klart att områdesindelningen i statsrådets förordning längre fram måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser. Det är nödvändigt att statsrådet skyndsamt tillsätter en expertarbetsgrupp för att klarlägga konsekvenserna av de ändringar i områdesindelningen som denna lagstiftning ger upphov till för de två befolkningsgruppernas faktiska möjligheter att få tillgång till de grundlagsfasta tjänsterna på lika grunder. Utskottet poängterar att statsrådets beslutsfattande på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.”

Finansministeriet tillsatte 6.10.2009 en arbetsgrupp med uppgift att utreda de resurser som ska anslås för tvåspråkig service och andra metoder för att ordna en tvåspråkig service i Mellersta Österbotten enligt de riktlinjer som ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling fastslagit och för att styra beredningen av en två-

språkig service i förändringsgrupperna. Arbetsgruppens mandatperiod gick ut 6.11.2009.

Eftersom fråga uppkom om det beslut varmed arbetsgruppen tillsattes var överensstämmande med grundlagsutskottets utlåtande, beslöt justitiekanslern utreda ärendet och begärde därför en utredning och ett yttrande av förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. Justitiekanslern bad särskilt om en utredning av hur grundlagsutskottets utlåtande beaktats i det fortsatta beredningsarbetet och hur grundlagsutskottets utlåtande hade påverkat beslutet att tillsätta finansministeriets arbetsgrupp, arbetsgruppens sammansättning och dess uppgifter att bedöma konsekvenserna av de språkliga rättigheterna.

Svenska Finlands folkting och delegationen för språkärenden fäste i skrivelser till justitiekanslern uppmärksamhet vid bland annat beslutet att tillsätta arbetsgruppen och vid dess uppdrag. Riksdagsledamot Jacob Söderman och riksdagsledamot Veijo Puhjo har för kännedom tillställt justitiekanslern en till statsministern riktad skrivelse och Karleby stad en till statsrådet riktad vädjan. I den begäran om utredning som sändes till förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi bad justitiekanslern om ett ställningstagande även till dessa skrivelser. Minister Kiviniemis utredning inkom 23.10.2009 och Svenska Finlands folktings bemötande 29.10.2009.

Avgörande

Kritiken mot tillsättandet av arbetsgruppen

I skrivelserna till justitiekanslern framfördes farhågor om huruvida tillsättandet av arbetsgruppen stod i överensstämmelse med 67 § i grundlagen, eftersom arbetsgruppen inte hade tillsatts genom beslut av statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt 67 § i grundlagen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Enligt paragrafens 2 mom. ska de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt.

Finansministeriet kan således inte anses ha överskridit sin behörighet, då beslutet att tillsätta arbetsgruppen för beredningsuppgiften fattades i ministeriet.

Förverkligandet av de språkliga rättigheterna

När förvaltningen organiseras ska enligt 122 § i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Den sistnämnda bestämmelsen förutsätter enligt regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna förutom formellt jämställd behandling av språken också att den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen tryggas bland annat vid ordnandet av samhällsservice (RP 309/1993 rd, s. 69). I grundlagsutskottets betänkande om propositionen (GrUB 25/1994 rd, s. 4) konstateras att domstolarna bör välja ett sådant alternativ bland de motiverbara alternativen lagtolkningarna som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och som eliminerar sådana alternativ som kan anses stå i strid med grundlagen.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition med förslag till grundlag konstateras det vara viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande

av de grundläggande språkliga rättigheterna samt att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få service på sitt eget språk tryggas. I propositionen betonas ytterligare kravet på språklig jämställdhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter ska tillgodoses enligt lika grunder (RP 1/1998 rd, s.177). Enligt den ståndpunkt som grundlagsutskottet tog under riksdagsbehandlingen är betydelsen av de språkliga förhållandena vid tillämpningen av 122 § i grundlagen på så sätt primär att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områdesindelningar (GrUB 10/1998 rd, s. 33). Professor Kaarlo Tuori har i sitt utlåtande till grundlagsutskottet 19.5.2009 konstaterat att 122 § 1 mom. i grundlagen ska till de delar som gäller språklig jämställdhet tolkas i relation till 17 § 2 mom. i grundlagen, vilket i detta avseende gör momentet absolut rättsligt bindande. Denna tolkning stämmer enligt Tuoris utlåtande överens även med grundlagens förarbeten.

I grundlagsutskottets utlåtande om förslaget till revideringen av regionförvaltningen (GrUU 21/2009 rd) konstateras att statsrådets förordning ”måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser”. Utskottet poängterar att statsrådets beslutsfattande på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I utlåtandet anses det att ”om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna”. Detta utlåtande innefattar principen om en grundrättspositiv lagtolkning, som grundlagsutskottet tidigare formulerat. Professor Olli Mäenpääs utlåtande till grundlagsutskottet 19.5.2009 och professor Markku Suksis utlåtande till Svenska Finlands folkting

14.2.2009 ligger i linje med grundlagsutskottets uppfattning.

Utgångspunkten för beredningen i den arbetsgrupp som finansministeriet tillsatte 6.10.2009 är enligt ministeriets utlåtande att ”om de språkliga rättigheterna inom olika regionindelningsalternativ förverkligas på det sätt som föreskrivs i språklagen, kan man bland dessa alternativ välja regionindelningen enligt andra relevanta grunder”. I utlåtandet anses att ”om ett intresse som skyddas som grundläggande rättighet i samband med regionindelningsfrågan behandlas tillsammans med andra relevanta faktorer, borde förverkligandet av olika alternativ och intressen i sådana fall bedömas på ett heltäckande sätt”.

Eftersom ärendet var i ett beredningsskede ansåg justitiekanslern att det inte ännu var möjligt att göra en slutlig bedömning av hur de språkliga rättigheterna förverkligades. Utgångspunkten för beredningen av revideringen av regionförvaltningen föreföll likväl stå i strid med de riktlinjer som grundlagsutskottet hade omfattat. Då lagstiftaren vid formuleringen av 122 § i grundlagen särskilt har betonat betydelsen av de språkliga rättigheterna i samband med regionindelningar, är grundlagsutskottets beslut att betona de språkliga rättigheternas betydelse starkt förankrat i grundlagen. Frågan infinner sig om det finns en risk att den i utlåtandet angivna utgångspunkten för beredningen kan leda till ett slutresultat som står i strid med grundlagsutskottets riktlinjer. Utgångspunkterna i utredningen förefaller inte tillräckligt beakta den kritik och de betoningar som ingår i grundlagsutskottets utlåtande.

Justitiekanslern underströk att grundlagsutskottets riktlinjer ska beaktas även då bestämmelser utfärdas på förordningsnivå. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 21/2009 rd) att det är ”klart att bestämmelser i grundlagen direkt kan begränsa innehållet i bestämmelser som utfärdats med stöd av bemyndigande bland annat om

bestämmelserna om en myndighets verksamhetsområde har kopplingar till grundlagen”. Den beredning vid finansministeriet som avses här syftar delvis till att bereda en statsrådsförordning om regionförvaltningen. Det vore rättsligt ohållbart om man i förordningen skulle stanna för en lösning som avviker från grundlagsutskottets tolkning.

Av ovan nämnda skäl ansåg justitiekanslern det vara nödvändigt att det finns en på behörigt sätt motiverad trovärdig utvärdering av hur de språkliga rättigheterna förverkligas i enlighet med grundlagsutskottets riktlinjer när förslaget till förordning framläggs för avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde. För att undvika dröjsmål bad justitiekanslern ministeriet inkomma med en sådan utvärdering i god tid innan ärendet föredras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Beredningen av statsrådets förordningar före behandlingen vid statsrådets allmänna sammanträde

Förvaltnings- och kommunminister Kiviniemi och näringsminister Pekkarinen tillställde före statsrådets allmänna sammanträde justitiekanslern en bedömning av hur de språkliga rättigheterna skulle tillgodoses. Innan statsrådsförordningarna föredrogs vid det allmänna sammanträdet fördes förhandlingar mellan ministrarna och ministerietjänstemän om de regionindelningar som var av betydelse för hur de språkliga rättigheterna förverkligas. Justitiekanslern tillställde minister Kiviniemi och minister Pekkarinen en promemoria i vilken inledningsvis hänvisades till att det i finansministeriets arbetsgruppsrapport hade konstaterats att Regionförvaltningsverket i Norra Finland inte fullt ut skulle klara av att svara för tvåspråkig service och att närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra och Mellersta Österbotten inte utan särskilda åtgärder till alla delar skulle kunna leverera tvåspråkig service.

Enligt en 12.11.2009 daterad jämförande promemoria från finansministeriet skulle närings-, trafik- och miljöcentralerna i Södra Österbotten respektive Österbotten samt Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland kunna erbjuda tvåspråkig service.

I justitiekanslerns promemoria framhölls bland annat följande:

Det utredningsarbete som hittills gjorts gav inte tillräckligt stöd för tanken att det ursprungliga alternativ man hade för avsikt att föreskriva om genom förordning motsvarade grundlagsutskottets uppfattning om en lösning som på bästa sätt tillgodoser de språkliga rättigheterna.

Det är synnerligen problematiskt att man i en grundlagsfråga skulle stanna för en sådan lösning på förordningsnivå utan att dess följder och juridiska legitimitet utreds i grunden.

I ett yttrande till arbetsgruppen 5.11.2009 konstaterar professor Mäenpää att det är otänkbart att förverkligandet av de grundläggande rät-

tigheterna skulle skjutas upp på vissa områden eller gällande vissa sakfrågor genom lag eller förordning och att man inte genom bestämmelser på förordningsnivå kan sätta ut någon övergångstid för att förverkliga de grundläggande rättigheterna. Statsrådets förordning måste redan när den träder i kraft garantera att de språkliga rättigheterna förverkligas enligt de kriterier som grundlagsutskottet har lagt fast.

Eftersom de som berett förordningen utifrån den utredning som hittills kommit in kunnat konstatera att det föreslagna alternativet inte kunde säkerställa de språkliga grundläggande rättigheterna skulle uppskjutandet av ikraftträdandet med ett år inte ändra på sakförhållandet i rättslig mening.

En förordning som är av betydelse för hur de grundläggande rättigheterna tillgodoses kan inte utfärdas på basis av motiveringar som siktar på framtida planer som måste genomföras för att förordningen ska vara grundlagsenlig.

OMORGANISERING AV LÄKEMEDELSFÖRSÖRJNINGEN

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut 6.10.2009 om lagligheten av ett beslut om placering av ett läkemedelscentrum, dnr OKV/219/1/2009

Klaganden bad justitiekanslern utreda lagligheten i social- och hälsovårdsministeriets beslut att inrätta ett läkemedelscentrum. Enligt klaganden hade ministeriet genom sitt beslut inrättat ett läkemedelscentrum och därmed överskridit sin behörighet, eftersom grundlagens 119 § föreskriver att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Klaganden bad justitiekanslern utreda om ministeriets beslut stod i samklang med grundlagen och vidta behövliga åtgärder utifrån utredningen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt den utredning som fanns att tillgå var avsikten med social- och hälsovårdsministeriets beslut att bestämma placeringsorten för det nya läkemedelscentret. Eftersom ministeriet i enlighet med 3 § i lagen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner var behörigt att avgöra ärendet hade ministeriet inte till denna del förfarit lagstridigt. När det gällde rubriceringen och innehållet var ministeriets beslut emellertid vilseledande och det framgick inte klart, på det sätt som förutsätts i 44 § 1 mom. i förvaltningslagen, vilket ärende som hade avgjorts. Av beslutet framgick inte heller, så som 45 § 1 mom. i förvaltningslagen kräver, vilka bestämmelser som

hade tillämpats och dessutom tog beslutet ställning till en fråga som inte föll inom ministeriets behörighet, dvs. tidpunkten för när centrets verksamhet skulle inledas. Justitiekanslern uppmärksammade också att till beslutet inte i enlighet med 47 och 48 § i förvaltningslagen hade fogats någon besväransvisning eller upplysning om besvärsförbud och oöverklagbarhet. Justitiekanslern konstaterade vidare att frågan om i vilken ordning man framskred med besluten om placeringen av läkemedelscentret respektive inrättande av det var problematisk. Enligt hans uppfattning stod det inte i samklang med principerna för god förvaltning att besluta om placeringsorten innan det fanns någon lagstiftning om att centret över huvud taget skulle inrättas. På de grunder som framgick av beslutet uppmärksammade justitiekanslern social- och hälsovårdsministern och ministeriets kanslichef, som hade undertecknat beslutet, på vikten av omsorgsfullhet och principerna för god förvaltning i samband med förvaltningsbeslut.

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut i ett ärende som gällde beredningen av beslutet att inrätta Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet 6.10.2009, dnr OKV/1308/1/2008

I ett klagomål kritiserar klagandena på många punkter social- och hälsovårdsministeriets förfä-

rande vid beredningen av beslutet att inrätta Sakerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet.

Kritiken gällde bland annat den brådskan- de beredningstidtabellen inklusive beredning- en av propositionen med förslag till inrättande av centret. Enligt utredningen hade ministeriet bett om ett flertal yttranden om utkasten till pro- position med förslag till inrättande av Sakerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet och därtill anslutna lagar. Begäran om yttrande var daterat 6.4.2009 och tidsfristen var fastlagd till 16.4.2009. I fristen ingick ett veckoslut och dessutom långfredagen 10.4 och annandag påsk 13.4.2009. Det återstod därför bara några vardag- ar för att avge yttrandet. Justitiekanslern konstaterade att syftet med förfarandet är att få uppgifter och synpunkter för beredningen från sådana håll som påverkas av den föreslagna författningen. För att så ska ske måste förfarandet ordnas på ett så- dant sätt att de som hörs har en faktisk möjlighet att lägga fram sina synpunkter. Det är då av bety- delse att en tillräckligt lång tid reserveras för re- missomgången. Justitiekanslern ansåg att den tid som reserverats inte kunde anses saklig med hän- syn till själva tidpunkten och att man inte hade motiverat den snabba tidtabellen med några ab- solut tvingande skäl.

I fråga om beredningen i övrigt konstatera- de justitiekanslern att tiden, med hänsyn till att det var fråga om att omorganisera läkemedelsför- sörjningen och inrätta och placera ett nytt läke- medelscentrum, vilket utifrån gällande lag krävde förberedelser som innehöll bland annat ett sam- arbetsförfarande, var synnerligen kort efter det att ministeriet hade stannat för en omorganise- ring och ordnat ett informationsmöte om saken i augusti 2008. Enligt social- och hälsovårdsmi- nisteriets ursprungliga plan skulle det nya centret inleda sin verksamhet i september 2009. Av mi- nisteriets egen utredning framgick att ministeri-

ets tjänstemän var bekymrade över beredningen och dess kvalitet. Det var uttryckligen tidtabel- len som orsakade bekymmer. Av utredningarna framgick vidare att det hade kommit som ett slags överraskning för ministeriets tjänstemän att tid- tabellen för att inrätta centret och omorganise- ra läkemedelsförsörjningen var så snäv efter den politiska beredningen. Tidtabellen bidrog till att väcka farhågor beträffande kapaciteten att iakttä lagliga och sakliga förfaranden. Justitiekanslern konstaterade att man inte i beslutssammanhang – inte heller när det gäller politiskt beslutsfattande – kan underlåta att beakta bl.a. den tid som åtgår till den konkreta beredningen av ett ärende. Han underströk att man också i beslutsfattande som bygger på utredningsarbete utanför tjänsteman- na- och myndighetsberedningen måste fästa avse- ende vid god förvaltning och ett sådant förfarande som en kvalitativ beredning kräver. Justitiekans- lern uppmärksammade social- och hälsovårdsmi- nistern på sina synpunkter om beredningen av ärendet.

I klagomålet framfördes dessutom kritik bland annat mot att ministeriet inte i enlighet med offentlighetslagen på begäran lämnat upp- gifter om beredningen. När detta utreddes fram- gick det att ministeriets information hade för- dröjts på grund av den tid som gick åt till att posta handlingarna med de begärda uppgifterna. Justitiekanslern konstaterade att med hänsyn till offentlighetslagens syften hade det varit skäl för ministeriet att fästa större vikt vid att kravet ”utan dröjsmål” i offentlighetslagens 14 § 4 mom. för- verkligades i praktiken och i synnerhet se till att postningen av handlingarna inte fördröjdes utan orsak, vilket hade fördröjt informationen. Justitie- kanslern uppmärksammade också ministeriet på sina påpekanden om skyldigheten att lämna upp- gifter utan dröjsmål.

I klagomålet kritiserades ministeriet ytterliga- re bland annat för att det hade underlåtit att un-

derrätta statsrådets grupp för koordinering av regionaliseringen om hur beredningen av frågan om regionalisering av läkemedelscentret framskred. I 4 § i förordningen om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner föreskrivs hur ett ministerium till koordineringsgruppen för regionalisering ska anmäla när ett ärende som avses i 1 § blir anhängigt vid ministeriet. Enligt tillgängliga uppgifter hade uppenbarligen generalsekretären för koordineringsgruppen varit medveten

om saken innan ministeriet meddelade gruppen att regionaliseringsfrågan blivit anhängig. Av utredningen framgick emellertid inte att ministeriet uttryckligen på det sätt som 4 § förutsätter skulle ha meddelat koordineringsgruppen att regionaliseringsärendet blivit anhängigt direkt efter att ministeriet hade inlett beredningen av placeringen av läkemedelscentret. Justitiekanslern delgav ministeriet sina synpunkter på vikten av att göra anmälan.

ETT MINISTERIUMS FÖRFARANDE VID STADFÄSTANDET AV LAGAR SOM RIKSDAGEN GODKÄNT

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut
till social- och hälsovårdsministeriet
16.3.2009, dnr OKV/23/50/2008

Utifrån föredragningshandlingar för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen gjordes följande iakttagelser:

Efter föredragning 30.10.2008 av ett regeringsråd från social- och hälsovårdsministeriet föreslog statsrådet att republikens president skulle stadfästa vissa lagar som innehåller riksdagens svar med anledning av regeringens proposition med förslag till lag om Tillstånds- och tillsynsverket för social och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den, så att lagarna träder i kraft den 1 januari 2009. De lagar som föreslogs bli stadfästa var:

- Lag om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
- Lag om ändring av socialvårdslagen
- Lag om ändring av lagen om tillsyn över privat socialservice
- Lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Vid föredragningen 31.10.2008 stadfäste presidenten de fyra ovan nämnda lagarna i enlighet med förslaget så att de skulle träda i kraft den 1 januari 2009.

Efter att samtliga lagar stadfästes på ovan nämnda sätt kontaktade föredraganden justitie-

kanslersämbetet och uppgav att ett fel som gällde tidpunkten för ikraftträdandet hade uppkommit vid stadfästandet. Med hänvisning till regeringens proposition (RP 131/2008 rd) om lagförslagen och detaljmotiveringen i propositionen uppgav föredraganden att avsikten var att lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården skulle träda i kraft den 1 januari 2009 men de tre andra ovan nämnda lagarna först ett år senare, dvs. den 1 januari 2010.

Statsrådets allmänna sammanträde 4.12.2008 föreslog att republikens president skulle avlåta en proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelserna i en lag om ändring av socialvårdslagen, i en lag om ändring av lagen om tillsyn över privat socialservice och i en lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. De nämnda lagarna skulle därmed träda i kraft 1.1.2010 i stället för 1.1.2009.

Republikens president beslöt vid föredragning 5.12.2008 avlåta propositionen om ändring av de nämnda lagarnas ikraftträdandebestämmelser.

Efter riksdagsbehandlingen föreslog statsrådets allmänna sammanträde 18.12.2008 att republikens president skulle stadfästa lagarna om ändring av ikraftträdandebestämmelserna i en lag om ändring av socialvårdslagen, i en lag om ändring av lagen om tillsyn över privat socialservice och i en lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

Republikens president beslöt vid föredragning 19.12.2008 stadfästa lagarna om ändring av

ikraftträdandebestämmelserna i en lag om ändring av socialvårdslagen, i en lag om ändring av lagen om tillsyn över privat socialservice och i en lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

Avgörande

Det framgår av ovanstående referat och närmare av de handlingar som förelegat vid statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna att ett regeringsråd vid social- och hälsovårdsministeriet 31.10.2008 föredrog de ovan nämnda fyra lagarna för republikens president för stadfästelse. Förfarandet vid stadfästelsen skedde i enlighet med grundlagens 77 § enligt vilken en lag som har antagits av riksdagen ska föredras för republikens president för stadfästelse och presidenten ska besluta om stadfästelsen inom tre månader från det lagen tillställts presidenten för stadfästelse. Felet uppkom när samtliga fyra lagar föredrogs så att de skulle träda i kraft följande årsskifte, dvs. 1.1.2009, trots att det redan av propositionen klart framgick att avsikten var att endast lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården skulle träda i kraft 1.1.2009 och de tre övriga lagarna först ett år senare.

I motiveringen till propositionen om ändring av ikraftträdandebestämmelserna i de nämnda lagarna (RP 215/2008) förklaras orsakerna till de olika ikraftträdandetidpunkterna enligt regeringens proposition 131/2008 samt bestämmelsen i 8 § 1 mom. i lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, enligt vilken lagen i fråga om de styrnings- och tillsynsuppgifter som föreskrivs i ovan nämnda lagar om tillsynen över socialvården avsågs träda i kraft efter en övergångsperiod om ett år som behövdes för att organisera verksamheten, dvs. den 1 januari 2010. I kapitel 2 i propositionen konstateras det att det är fråga om ändring av ikraftträdan-

debestämmelserna i de ovan nämnda tre lagarna, men av motiveringstexten framgår det inte för den oinvidige läsaren att det är fråga om att ändra ikraftträdandebestämmelserna i tre lagar för vilka republikens president så sent som ungefär en månad tidigare hade fastställt en annan tidpunkt för ikraftträdandet.

Det felaktiga förfarande som refereras ovan och som framgår närmare av föredragningshandlingarna ledde till att en ändring av ikraftträdandetidpunkten, som i strid med avsikten enligt den proposition där lagändringarna föreslogs hade fastställts felaktigt, nu måste rättas så att de motsvarade motiveringarna. Detta skedde genom lagstiftningsåtgärder som i normalfall var överflödiga, dvs. genom en separat regeringsproposition och ny riksdagsbehandling av ikraftträdandebestämmelserna för tre lagar samt genom stadfästelse av republikens president. Det var dessutom nödvändigt att behandla ärendet i brådskande ordning eftersom de lagändringar som innehöll de korrekta ikraftträdandebestämmelserna måste träda i kraft före de tidigare felaktigt stadfästade lagarna.

Konsekvensen av det ovan konstaterade felaktiga förfarandet var alltså att man vid social- och hälsovårdsministeriet, som berett och föredragit lagstiftningen, var tvungen att redan före lagarnas ikraftträdande bereda en ny proposition med förslag till korrigering av ikraftträdandetidpunkten för tre lagar. Utöver den förvirrande situation och det onödiga arbete som ministeriet drabbats av blev man också tvungen att vid statsrådets allmänna sammanträde och vid en presidentföredragning i onödan behandla samma sak på nytt två gånger, först som ett förslag till ändring av ikraftträdandetidpunkten för de ovan nämnda lagarna och därefter för att stadfästa de nya ikraftträdandetidpunkterna för lagarna. Eftersom det var fråga om att korrigera ikraftträdandebestämmelserna i lagar som godkänts av riksdagen

gen och stadfästs av republikens president så att de motsvarade det ursprungliga syftet i regeringens proposition, krävde korrigeringen grundlagsssenliga lagstiftningsåtgärder av riksdagen, som utövar den lagstiftande makten. Detta hade kunnat undvikas om man från första början hade förfarit på det sätt som klart framgick av och avsågs i regeringens proposition.

Det felaktiga förfarandet berodde på föredragandens vårdslöshet. På ett praktiskt plan var det också fråga om att en förordning om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, som hade anknytning till en av de lagar som skulle stadfästas, skulle föredras för godkännande i statsrådet vid en extraordinarie statsrådsföredragning omedelbart efter att presidenten hade stadfäst lagarna 31.10.2008. Den brådska som detta förfarande orsakade och fokuseringen på föredragningen av en förordning som gavs med stöd av lagen omedelbart efter att lagen hade stadfästs är förståelig men eliminerade inte felet.

Avdelningschefen vid social- och hälsovårdsministeriets avdelning för främjande av välfärd och hälsa framhöll i sitt yttrande att det under senare tider blivit allt vanligare att beredningsuppdrag ges med snäva tidtabeller. Orsaken till den

snäva tidtabellen var i det aktuella fallet det ovan konstaterade behovet att i brådskande ordning med stöd av en förvaltningslag som fördragits för stadfästelse utfärda en förvaltningsförordning om det nya verket, och detta undantagsvis vid statsrådets extraordinarie sammanträde. Detta berodde i sin tur på att de högsta tjänsterna vid det nya Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som skulle inleda sin verksamhet 1.1.2009, nödvändigtvis måste utlysas direkt efter att lagstiftningen om det nya verket hade godkänts, för att tjänsterna i en godtagbar ordning skulle kunna tillsättas innan det nya verket inledde sin verksamhet och för att de utnämnda tjänstemännen skulle kunna börja sköta sina tjänster.

Justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att de synpunkter som chefen för avdelningen för främjande av välfärd och hälsa vid social- och hälsovårdsministeriet framförde i sitt yttrande var beaktansvärda. Justitiekanslern har också själv noterat att de brådskande tidtabellerna för förvaltningsreformer är pressande för beredningspersonalen. Detta faktum ökar risken för felaktigheter men samtidigt också för att lagstiftning som bereds under oskälighetspress inte i alla avseenden ens uppfyller de materiella krav som ställs på den.

ANVISNINGAR FÖR HÖRANDE VID FÖRFATTNINGSBEREDNING

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
utlåtande till justitieministeriet
21.8.2009, dnr OKV/29/20/2009

Justitieministeriet har bett om ett utlåtande om ett utkast till anvisningar för hörande vid författningsberedning, som är avsedda att bli godkända som statsrådets principbeslut i slutet av 2009. Remissinstanserna har ombetts redogöra för sina erfarenheter av det nuvarande systemet för hörande vid författningsberedning, ge exempel på goda och dåliga förfaringsätt och dessutom ge sin syn på hur de föreslagna anvisningarna skulle påverka hörandepraxis.

Justitiekanslerns övervakning i samband med beredningen av författningar genomförs närmast som förebyggande laglighetskontroll av statsrådets ämbetsåtgärder och som laglighetskontroll i efterhand. Den förebyggande övervakningen sker främst genom granskning av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden medan övervakningen i efterhand sker genom prövning av klagomål inom ramen för laglighetskontrollen.

Nedan anförs synpunkter på laglighetskontrollen av regeringens propositioner i allmänhet och ges några exempel på iakttagelser utifrån listagranskningen inför statsrådets allmänna sammanträden. Dessutom refereras några fall som aktualiserats genom klagomål som framför allt gäller hörande.

Allmänt om laglighetskontrollen av regeringens propositioner

Den viktigaste formen av förhandsövervakning av statsrådet är den granskning av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden som sker vid justitiekanslersämbetet. När det gäller författningsberedning har justitiekanslern utifrån grundlagen främst till uppgift att bedöma om en proposition kan behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde och om propositionen är så färdig att den kan lämnas till riksdagen. Dessutom görs en bedömning av lagstiftningsordningen. Till justitiekanslerns roll hör däremot inte att delta i den materiella lagstiftningsprocessen. Justitiekanslersämbetet arbetar inte heller med "kvalitetssäkring". Utifrån detta framförde justitiekanslern följande.

Vid den rättsliga förhandskontrollen av regeringens propositioner fås i första hand avseende vid att de lagförslag och motiveringar som uppgjorts vid det behöriga ministeriet uppfyller de formella och materiella grundkrav som kan ställas på propositioner.

I synnerhet när det gäller samhälleligt betydelsefulla lagförslag har man granskat om beredningen varit tillräckligt mångsidig, hörandet sakenligt och om olika synpunkter bedömts öppet och tillräckligt djupgående samt utvärderats objektivt. Sakenligheten i lagförslag granskas med utgångspunkt i grundlagen och i synnerhet med hänsyn till de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Hörande

Vid laglighetskontrollen av regeringens propositioner är det till den del det gäller hörande i första hand fråga om att granska att motiveringen innehåller korrekta uppgifter och ett tillräckligt detaljerat och mångsidigt utredningsmaterial till grund för de lagstiftningsmässiga val som gjorts i propositionen. Vidare granskas de valda metodernas direkta och andra faktiska konsekvenser samt om de i sakligt hänseende relevanta myndigheter, aktörer inom näringslivet, medborgargrupper, organisationer och andra grupper som påverkas av lagen har haft möjligheter att framföra sina ståndpunkter.

Ett tillräckligt omfattande hörandeförfarande, som måste bedömas från fall till fall, utgör en väsentlig del av en god författningsberedning utifrån vilken statsrådet vid sitt sammanträde och riksdagen i plenum och via utskottsbehandlingen kan bedöma en lagreform, enskilda förslag till bestämmelser och val av författningar, för att därefter kunna ta ställning i saken.

Utöver det som nämns ovan ansåg justitiekanslern det ytterligare vara väsentligt för en god lagberedning att tidtabellen är rätt avvägd och förfarandet transparent. Hörandet måste ske i ett så tidigt skede att det i verkligheten ger beredningen ett mervärde och att olika alternativ kan bedömas. Det ska också finnas faktiska möjligheter att påverka innehållet. Anvisningens avsnitt om tidpunkten för hörandet är därför särskilt viktigt.

Vid justitiekanslersämbetet har man uppmärksammat det numera allt vanligare sättet att i en proposition endast referera och motivera den lagstiftningsmodell som man under beredningen har bestämt sig för. Däremot fåsts inget avseende vid andra alternativ eller vid att redogöra för varför de inte har ansetts relevanta under den fort-

satta beredningen av propositionen. Dessutom har det förefallit som om man i motiveringstexten huvudsakligen beskriver och argumenterar med sådana synpunkter som enligt beredarnas uppfattning stöder propositionen och de enskilda förslagen till bestämmelser. Ett sådant förfarande kan inte anses uppfylla kraven på en god lagberedning. Detta trots att avsikten eventuellt är att ge propositionerna en klar och koncis utformning och undvika onödiga utvinkningar.

Om man i propositionen låter bli att behandla alternativa möjligheter till lagstiftning och val samt motiveringar och ståndpunkter som relevanta aktörer framfört i olika skeden av beredningen (bl.a i remisskedet), blir beslutsfattarna inte uppmärksammade på eventuella materiella eller juridiskt viktiga problem som propositionen eventuellt är förknippad med eller om avvikande synsätt. Beslutsfattarna kan då inte ens bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning de ståndpunkter som framförts i beredningsskedet har påverkat det slutliga förslaget till bestämmelser och motiveringarna till dem. De avvikande synpunkterna kommer därmed fram först i samband med riksdagsbehandlingen, i den mån ett hörande sker då.

Som exempel kan nämnas kommunikationsministeriets begäran om yttrande om utkastet till en regeringsproposition om ordnande av Havsforskningsinstitutets funktioner (dnr OKV/11/20/2008). I sitt utlåtande konstaterar justitiekanslern bland annat att utkastet till proposition har utformats med betoning på de grunder som stöder det föreslagna alternativet utan att redovisa de klart uttalade avvikande åsikter eller kritiska synpunkter som framkommit under beredningen. Det finns därför skäl att fråga sig om propositionsutkastet ger en tillräcklig och sammanhållen information till grund för beslutsfattandet. Situationen var likartad när det var fråga

om social- och hälsovårdsministeriets utkast till lag om ändring av sjukförsäkringslagen och läkemedelslagen (dnr OKV/8/21/2008).

Till den del anvisningen behandlar tiden för att lämna yttranden hänvisar jag i fråga om förslag till EU-författningar till 96 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket statsrådet sedan det fått kännedom om ett i 1 mom. avsett förslag utan dröjsmål ska sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det. Riksdagens stora utskott har anfört att hörandet av intressentgrupper inte får utgöra ett hinder för att riksdagen utan dröjsmål underrättas (StoUU 1/2009). I samma utlåtande påpekar stora utskottet vidare när det gällde höranden att det inte framgick av statsrådets U-skrivelse hur resultatet av hörandena eventuellt hade påverkat statsrådets ståndpunkt. Av skrivelsen framgick endast hur många intressentgrupper som hade förhållit

sig negativt till förslaget, utan att dessa individualiserades.

Eventuella brister i lagberedningen aktualiseras i samband med laglighetskontrollen vanligen i efterskott, genom klagomål. Utöver klagomål som gäller det politiska innehållet i lagberedningen och som faller utanför justitiekanslerns behörighetsområde, är det vanligt med påståenden om bristfälligt hörande i samband med beredningen.

Vid justitiekanslersämbetet behandlades ett klagomål (dnr OKV/17/21/2008) som gällde det nationella genomförandet av läkemedelsdirektivet 2004/27/EG. Centralförbundet för naturproduktbranschen ansåg att förbundet borde ha hörts under beredningen eftersom ändringen enligt förbundet också hade konsekvenser för naturproduktbranschen. Social- och hälsovårdsministeriet som ansvarade för beredningen medgav att klagomålet var motiverat. Se s. 209.

SÄNDANDE AV STATSRADETS SKRIVELSER TILL RIKSDAGEN (GRUNDLAGENS 96 § 2 MOM.)

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
beslut 3.6.2009, dnr OKV/12/50/2008,
OKV/15/50/2008, OKV/19/50/2008
och OKV/20/50/2008

I samband med iakttagelser som gjordes 2008 vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden föreföll det som om det förekommit dröjsmål med en del av de skrivelser som statsrådet enligt grundlagens 96 § 2 mom. ska tillställa riksdagen. Justitiekanslers-ämbetet inledde därför sommaren 2008 en särskild uppföljning av tidsplanen för skrivelserna för att reda ut orsakerna till dröjsmålen och i förekommande fall ombads ministerierna inkomma med skriftlig utredning. Ministerierna ombads dessutom lämna utredning om hur de hade organiserat behandlingen och uppföljningen av U-skrivelser som sänds till riksdagen i syfte att säkerställa riksdagens påverkningsmöjligheter.

Utredning

Kommunikationsministeriets yttrande 14.10.2008 (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om underlättande av gränsöverskridande lagövervakning på området för trafiksäkerheten).

Utrikesministeriets yttrande 14.11.2008 (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om visumregler)

Jord- och skogsbruksministeriets yttrande 26.1.2009 (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, biproduktförordningen)

Arbets- och näringsministeriets yttrande 23.1.2009 (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter)

Begäran om yttrande sändes dessutom per e-post till enskilda föredragande i följande ärenden:

- Finansministeriet, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (elektroniska pengar)
- Miljöministeriet, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv. EU:s miljömärkningssystem
- Social- och hälsovårdsministeriet, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv, jämställdhetsdirektivet för självständiga yrkesutövare
- Arbets- och näringsministeriet, kommissionens förslag till rådets direktiv (Euratom) om en gemenskapsram för kärnsäkerhet, kärnsäkerhetsdirektivet.

Kommunikationsministeriets yttrande

Det aktuella direktivet inkom till ministeriet 20.3.2008 och distribuerades omgående till ministeriets trafikpolitiska avdelning och till en tjänsteman vid ministeriets internationella sekre-

tariat. En 20.8.2008 daterad promemoria som beredaren upprättat sändes till riksdagens stora utskott som bilaga till en E-skrivelse 19.9.2008. U-skrivelsen sändes först 2.10.2008.

Ministeriet medger att det underlåtit att inom rimlig tid sända ärendet för behandling till riksdagen trots att det rättsgrundsrelaterade problem som hängde samman med direktivförslaget hade lett till att behandlingen av förslaget inte framskred, varför riksdagen fortfarande hade en möjlighet att ta ställning till saken och påverka utformningen av Finlands förhandlingsståndpunkt.

Enligt ministeriet berodde försummelsen på den sammantagna effekten av olika faktorer. Vid trafikpolitiska avdelningens trafiksäkerhetsenhet skedde personbyten våren och sommaren 2008, bl.a. fick enheten en ny chef. En utredning som gjorts i efterhand visar att detta varit ett störningsmoment i enhetens normala arbete och informationsgång. Ministeriets trafikpolitiska avdelnings interna koordinerings- och uppföljningssystem för behandling av EU-ärenden fungerade inte heller i detta fall.

Utrikesministeriets yttrande

Kommissionen gav 24.7.2006 ett förslag till uppgörande av visumregler och till följd av Finlands ordförandeskap underrättades statsrådet omedelbart därefter om förslaget. Förslaget var till sin substans exceptionellt omfattande och svårt och behandlingen kommer att ta flera år i anspråk. Förordning väntas eventuellt bli klar 2010.

Författningsförslaget föredrogs i rådets arbetsgrupp och den preliminära behandlingen inledades hösten 2006 under Finlands ordförandeskap. Den första preliminära behandlingsomgången av förslaget till förordning slutfördes i början av 2008.

Ministeriet har framhållit att exceptionella praktiska omständigheter hindrade ett snabbt ge-

nomförande av den nationella behandlingen av visumreglerna. Den enhet som ansvarade för revideringen av visumreglerna hade underdimensionerade personella resurser under ordförandeskapet och var omedelbart därefter under ett års tid osedvanligt underbemannad på grund av långa sjukledigheter. Efter att U-skrivelsen blivit färdig i juni 2008 fördröjdes sändandet till riksdagen ytterligare med flera månader på grund av översättningen vid statsrådets translatörbyrå, som samtidigt var upptagen med att översätta brådskande budgethandlingar.

Informationen till riksdagen om förslaget till förordning om revidering av visumreglerna gavs exceptionellt sent och det var fråga om en undantagshändelse. Ministeriet kommer i framtiden att fästa större uppmärksamhet vid att förpliktelsen enligt grundlagens 96 § 2 mom. uppfylls.

Jord- och skogsbruksministeriets yttrande

Kommissionen gav 11.6.2008 en förordning om biprodukter och jord- och skogsbruksministeriet informerades om förslaget 13.6.2008. Ministeriet informerade i sin tur riksdagen 4.12.2008 om saken genom statsrådets skrivelse. Förslaget föredrogs i rådets arbetsgrupp 8.7.2008 och behandlades därefter i rådets arbetsgrupp vid fyra tillfällen hösten 2008. Behandlingen av förslaget fortsatte i rådets arbetsgrupp 27 – 28.1.2009. Avsikten var att behandlingen av förslaget till förordning skulle inledas vid Europaparlamentets lantbruksutskott 21 – 22.1.2009.

Det är fråga om ett omfattande förslag på nästan 70 sidor plus en 100 sidor lång konsekvensbedömning från kommissionen. Att sätta sig in i förslagets innehåll och konsekvensbedömningen, att ordna med hörande av referensgrupper och att utforma statsrådets ståndpunkt var tidskrävande. Den tidpunkt då förslaget gavs och då rådets ar-

betsgrupp sammanträdde och förslaget presenterades inföll strax innan semesterperioden.

Ministeriet har redogjort för hur man ordnat beredningen av EU-författningar vid ministeriet och konstaterat att dess avsikt är att informera riksdagen om kommissionens förslag på ett sådant sätt att riksdagen har möjlighet att påverka Finlands ställningstaganden när de läggs fram i EU-instanserna. Merparten av de förslag till författningar som hör till ansvarsområdet för jord- och skogsbruksministeriets avdelning för livsmedel och hälsa behandlas i ett medbeslutandeförfarande i förhållande till Europaparlamentet och behandlingen av förslag dröjer därför förhållandevis länge i EU:s instanser.

Jord- och skogsbruksministeriets avdelning för livsmedel och hälsa för en förteckning över kommissionens förslag i den takt de inkommer till ministeriet. Förslagen införs elektroniskt i avdelningens lagstiftningsprogram, som gör det möjligt att följa hur behandlingen fortskrider i EU:s instanser och i nationella organ.

Arbets- och näringsministeriets yttrande

Kommissionen lade fram ett förslag 16.7.2008 och en U-skrivelse från statsrådet i ärendet sändes till riksdagen 4.12.2008. Ministeriet fick vetskap om författningsförslaget omedelbart efter att kommissionen 16.7.2008 gett sitt meddelande om hållbar konsumtion och produktion samt hållbar industripolitik. Ett författningsförslag ingick i meddelandet. Statsrådet sände 9.9.2008 en utredning till riksdagen om meddelandet var också redogjordes för huvuddragen i förslaget till ändring av ett direktiv om produkters ekologiska design.

I rådet för energi kom man 8.12.2008 fram till en samsyn om ändringsförslaget. Medlemsstaternas syn på innehållet i förslaget var överensstämmande och positiv. Avsikten är att behand-

la rapporten i Europaparlamentet i februari 2009 och i plenum i april 2009, varefter behandlingen fortsätter i rådet.

Ansvar för direktivförslaget vilade i ministeriet på energiavdelningens grupp för energieffektivitet och förnybar energi. I gruppen fanns från och med sommaren och under nästan hela hösten ett tre personers underskott som berörde ungefär tio sakkunniguppdrag. Normal personalstyrka uppnåddes först i början av 2009. Energiavdelningen ansvarade under hösten bland annat för beredningen av regeringens klimat- och energistrategi som krävde arbetsinsatser av avdelningens alla grupper. Med bristande bemanning får man ständigt balansera mellan viktiga och brådskande ärenden vilket leder till dröjsmål med informationen till riksdagen. I praktiken är det inte möjligt ens under perioder med full bemanning att hålla sig med reservbemanning. Övertidsarbete förekommer kontinuerligt.

Ministeriet har gett en allmän redogörelse över hur EU-ärendena koordineras. För närvarande finns det ingen centraliserad uppföljning av fortsatta åtgärder utan detta har vilat på varje avdelning separat. Energiavdelningen har en organiserad koordinering av EU-ärenden men koordineringen omfattar inte kontroll av tidtabellerna för behandlingen. På grund av en stor omorganisering har man under hela det gångna året försökt samordna förfaringssätten inom arbets- och näringsministeriet.

Ministeriet har tillsammans med sekretariatet för riksdagens stora utskott ordnat utbildning där tjänstemän som arbetar med beredning av EU-ärenden har informerats om principer och praxis för samarbetet mellan riksdagen och statsrådet inom ramen för den nationella beredningen av EU-ärenden. Samtidigt underströks vikten av att utan dröjsmål sända U-ärendena till riksdagen för behandling.

Avgörande

Allmänt

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen ska statsrådet sedan det fått kännedom om ett i 1 mom. avsett förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det. Syftet med bestämmelsen är att ge riksdagen reella möjligheter att yttra sin åsikt om ett förslag och påverka utformningen av Finlands ståndpunkt vid förhandlingar.

I justitieministeriets anvisning (OM 2008:1) om samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i europeiska unionen konstateras att grundlagens 96 § 2 mom. förutsätter att statsrådet utan dröjsmål sänder ett förslag till riksdagen genom en skrivelse. Stora utskottet har krävt att skrivelsen i normala fall ska sändas till riksdagen inom några veckor från det att förslaget inkom till statsrådet. Om det är fråga om omfattande och komplicerade ärenden kan tidtabellen diskuteras om behandlingstidtabellen på EU-nivå tillåter det. Det väsentliga är att man säkerställer att riksdagen har en faktisk möjlighet att påverka Finlands ståndpunkter i saken redan på arbetsgruppsnivå. Därför får det inte förekomma dröjsmål med att sända skrivelsen bara för att analysen av frågan eller utformningen av ståndpunkten är på hållt i statsrådet.

Ställningstaganden från riksdagens stora utskott

Vid sitt möte 26.8.2008 godkände stora utskottet i samband med behandlingen av ett förslag som gällde gränsöverskridande lättnader i lagtillsynen på trafiksäkerhetens område och för vars beredning kommunikationsministeriet ansvarade följande uttalande:

”Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid den rättsliga förpliktelse som ingår i grundlagens 96 § och med stöd av vilken EU-initiativ som faller inom riksdagens behörighet utan dröjsmål ska sändas till riksdagen genom en U-skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det.

Utskottet konstaterar att kommissionens förslag gavs redan 19.3.2008 varefter Finland har deltagit i förhandlingar om saken i olika arbetsgrupper i rådet. Det här betyder att riksdagen delvis har ställts inför redan inträffat faktum.”

I fråga om biproduktsförordningen som bereddes av jord- och skogsbruksministeriet konstaterade stora utskottet vid sitt möte 4.3.2009 följande:

”Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att man i beredningen inte har följt det förfarande som förutsätts i grundlagens 96 §.

Utskottet förutsätter att de ärenden som avses i grundlagens 96 § i fortsättningen utan dröjsmål sänds till riksdagen så att riksdagen inte under några förhållanden ställs inför redan inträffat faktum.”

I fråga om beredningen av Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/111/EG om skyddstiden för upphovsrätt och vissa närstående rättigheter (ändring av skyddstidsdirektivet), som bereddes av undervisningsministeriet, påpekar stora utskottet 6.2.2009 att beredningen av direktivförslaget inte har skötts på ett sakligt sätt vid undervisningsministeriet och att utskottet därför uppmärksammar statsrådet på bestämmelsen i grundlagens 96 § enligt vilken EU-förslag som faller inom riksdagens behörighet ska sändas till riksdagen för behandling utan dröjsmål. Utskottet förutsätter att de ärenden som avses i grundlagens 96 § i fortsättningen sänds riksdagen utan dröjsmål så att riksdagen under inga omständigheter ställs inför redan inträffat faktum.”

Bedömning

Syftet med att från justitiekanslersämbetets sida begära skriftliga yttranden var att ta reda på vilka faktorer som från fall till fall påverkat tidtabellen för sändande av skrivelserna till riksdagen. Tanken var att på detta sätt identifiera eventuella strukturella problem. Utifrån utredningen kunde dock inga strukturella problem på författningsnivå ringas in. Likaså har anvisningarna om samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av EU-ärenden varit tillräckliga.

När det gäller den listagranskning som justitiekanslersämbetet gör varje vecka kan det allmänt konstateras att man granskar om skrivelserna lämnats till riksdagen i tid och vid behov uppmanar ministerierna att inkomma med ytterligare, i allmänhet utredning. Man har begärt förklaringar till varför ärenden har dröjt och muntlig i vilket skede behandlingen befinner sig på unionsnivå. I förekommande fall har promemorior i anslutning till skrivelserna kompletterats inom givna tidsramar. Det har aldrig krävts några omfattande ändringar i promemoriorna, för att informationen till riksdagen inte ska fördröjas på grund av justitiekanslerns åtgärder.

Utifrån utredningen kan man konstatera att skälen till dröjsmålen varierat från fall till fall och att många orsaker kumulerat. Ministerierna har åberopat personella ändringar i organisationen, sjukfrånvaro och underdimensionerade personalresurser (kommunikationsministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet). Som skäl har också angivits innehållet i författningsförslag och den tid som åtgått för översättning. Det har ytterligare anförts att en del av författningsförslagen är mycket omfattande och att vissa förslag dessutom kräver att flera ministerier yttrar sig om dem i samband med beredningen av Finlands ståndpunkt. Jord- och skogsbruksministeriet har i sitt

yttrande också redogjort för konsekvenserna av att referensgrupper har hörts och vidare har det påpekats att semestrar har orsakat dröjsmål.

Utifrån de ovan relaterade utredningarna måste vissa påpekanden göras. Syftet med grundlagens 96 § är att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka beredningen av beslut när det gäller alla sådana unionsbeslut som till innehållet skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte vore EU-medlem (RP 1/1998 rd). Det är en rättslig förpliktelse som statsrådet är skyldigt att beakta såväl i sitt agerande inom landet som i EU:s instanser. Stora utskottet har påpekat (StoUU 2/2008 rd) hur viktigt det är att bestämmelsen i grundlagens 96 § följs: I de frågor som avses i lagrummet ska Finlands representanter inte uttala någon ståndpunkt från Finlands sida till förslag om vilka beslut fattas i EU förrän riksdagen har haft möjlighet att yttra sig om förslaget. Innan dess finns det ingen finländsk ståndpunkt.

För att förpliktelsen ska uppfyllas krävs det att den ansvariga ministern, så snart ett förslag till författning har kommit till Finland, tar reda på om förslaget är sådant att det bör sändas till riksdagen för behandling. Skyldigheten att sända ärenden till riksdagen uppkommer när statsrådet får vetskap om förslaget. Statsrådets ståndpunkt till förslaget framgår av en promemoria som fogas till skrivelsen, förutsatt att statsrådets ställningstagande blir klart utan att det uppkommer dröjsmål med att sända ärendet till riksdagen för behandling. I annat fall ska det i promemorian konstateras att statsrådet ännu inte har tagit ställning till förslaget (OM 2008:1).

Det är sant att statsrådet inte kan utforma sin ståndpunkt utan tillräcklig kunskap om begrepp som ingår i författningsförslaget och om artiklarnas innehåll. Också förslagets omfattning påverkar den samlade bedömningen. Men processen att utforma statsrådets ståndpunkt får inte innebära att informationen till riksdagen fördröjs el-

ler att riksdagen ställs inför faktum. Statsrådet har möjlighet att uppge sin preliminära ståndpunkt och komplettera den senare. Det är också fullt möjligt att ståndpunkten inte har utformats innan ärendet sänts till riksdagen.

När det gäller andra anförda skäl konstaterar jag att återopande av semestertider inte kan accepteras som en orsak till dröjsmål i ministeriet. Riksdagen organiserar sitt arbete självständigt och behöver få information enligt grundlagen vid rätt tidpunkt. Detsamma gäller dröjsmål som beror på att personer bytts ut. När det gäller översättning av författningsförslag konstateras det i justitieministeriets anvisning att om det inte finns någon finsk- eller svenskspråkig översättning kompletteras skrivelsen med den engelska versionen och motiveringen till förfarandet antecknas på titelbladet till föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde. Det är inte acceptabelt att fördröja sändandet av ett ärende till riksdagen med motiveringen att en text inte föreligger på finska eller svenska.

I utredningarna har det också hänvisats till att vissa författningsförslag kräver koordinering av flera olika ministeriers ställningstaganden. Jord- och skogsbruksministeriet har hänvisat till att vissa förslag kräver att referensgrupper hörs.

Det huvudsakliga ansvaret för uppföljningen av hur EU-ärenden behandlas, bereds och hur ståndpunkter utformas ligger hos de behöriga myndigheterna. När det gäller koordineringen av ministeriernas ställningstaganden hänvisar jag till samordningsförfarandet för EU-ärenden som syftar till att säkerställa att Finland har en samordnad ståndpunkt som motsvarar Finlands allmänna politiska riktlinjer i alla aktuella EU-ärenden i varje behandlingsskede. Samordningsförfarandet omfattar behöriga ministerier, EU-ministerutskottet och kommittén för EU-ärenden och dess sektioner. Möjligheterna till effektivt sektionsarbete inom samordningsförfarandet måste beaktas i alla frågor

som kräver koordinering mellan ministerierna.

Att referensgrupper hörs kan inte heller vara ett hinder för att riksdagen får information vid rätt tidpunkt. I detta avseende hänvisar jag till stora utskottets uttalande (StoUU 1/2009).

Förfarandena i olika ministerier för att följa upp och koordinera U-skrivelser varierar. Det vore viktigt att rationellt organisera sättet för att hålla reda på tidtabellen för olika ärenden. I problemsituationer är det viktigt att samarbetet fungerar och riksdagen blir informerad.

Slutsatser och åtgärder

Stora utskottet har uppmärksammat enskilda ministerier på innehållet i grundlagens 96 § 2 mom. Av protokollet från ett möte som kommittén för EU-ärenden höll 10.3.2009 framgår att kommitténs ordförande tagit upp en anmärkning från riksdagen till behandling och påpekat att behandlingen av EU-ärenden måste gå korrekt till. I synnerhet U- och E-skrivelserna måste utan dröjsmål sändas till riksdagen.

Av protokollet 16.3.2009 från EU-kommitténs sektion för rättsärenden framgår att sektionsmedlemmar har informerats om riksdagens stora utskotts uttalanden och att det konstaterats att man vid planeringen av tidtabellerna för olika ärenden ska beakta samarbetet med riksdagen. Sektionsmedlemmarna uppmanades att påminna beredarna om vikten av en fungerande tidtabell.

På de grunder som framgår ovan uppmärksammar jag statsrådet på vikten av att noggrant och korrekt iakttäta den rättsliga förpliktelsen enligt grundlagens 96 § 2 mom. och på att effektivt följa upp tidtabellerna för behandlingen av U-ärenden. I detta syfte sänder jag en kopia av detta beslut till ministeriernas kanslichefer för att delges de tjänstemän som handhar beredningen av sådana ärenden som avses i beslutet. Jag sänder mitt beslut också till riksdagens stora utskott för kännedom.

BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERNS INSPEKTION AV KOTKA TINGSRÄTT

Rapport över biträdande justitiekansler Mikko Puumalainens inspektionsbesök till Kotka tingsrätt 19.11.2009, dnr OKV/19/51/2009

Utkastet till program för inspektionsbesöket upptog följande frågor: lokala aspekter på den nya tingsrättsstrukturen, samarbetet med referensgrupper, faktorer som påverkar behandlingstiden för ärenden, enhetligheten i domstolsarbetet, personalens kompetensutveckling, arbetsmängden och hur personalen orkar i arbetet samt tingsrättens lokaler. Samtal fördes dels med tingsrättens ledningsgrupp, dels konfidentiellt med en anställd.

Inspektion av tingsrättens lokaler och samtal med personalen

Besöket inleddes med att lagman A och avdelningssekreterare B förevisade tingsrättens lokaler. Samtal fördes med personer som man träffade under rundvandringen. Tingsrätten har arbetat i samma lokaler ända sedan 1970-talet trots att den ursprungliga avsikten var att man endast tillfälligt skulle verka i lokalerna.

Lagman A presenterade därefter tillsammans med ledningsgruppen i allmänna ordalag tingsrättens nuvarande organisation och verksamhet. Kotka tingsrätt och Kouvola tingsrätt sammanslås från 1.1.2010 då tingsrättsnätet ses över.

Samtidigt dras filialkansliet och tingsplatsen i Fredrikshamn in. Den nya tingsrätten kommer att heta Kymmenedalens tingsrätt och dess huvudkansli och förvaltning placeras i Kouvola. Kouvola tingsrätts nuvarande lagman C har utnämnts till lagman för den nya tingsrätten. Också Kotka kommer att ha ett kansli i fortsättningen. Kymmenedalens tingsrätt har en domkrets som omfattar Anjalankoski, Elimäki, Fredrikshamn, Iitti, Jaala, Kotka, Kouvola, Kuusankoski, Miehikkälä, Valkeala och Virolahti. Tingsrättens befolkningsunderlag är ungefär 178 000 personer medan motsvarande siffra för nuvarande Kotka tingsrätt är 82 000.

Enligt lagman C kommer den nya tingsrätten enligt planerna att ha två avdelningar som bägge behandlar alla typer av ärenden. Strukturreformen gör det möjligt att jämnar ut arbetsmängden. För att utjämningen ska fungera kommer båda avdelningarna att sköta stora mål och mål som involverar häktade. Övriga ärenden kommer att fördelas enligt geografiska principer. Personalen har den uppfattningen att Kotka tingsrätt har fler stora och tunga brottmål än Kouvola tingsrätt. Närheten till riksgränsen genererar å ena sidan ett stort antal små brottmål och å andra sidan också mål som handlar om grov brottslighet. Gränsbevakningsväsendet, tullen och polisen har satsat på undersökning och bekämpning av allvarlig brottslighet. Sättet på vilket man definierar när ett brottmål är stort varierar för närvarande mellan tingsrätterna så att Kouvola tingsrätt betraktar ett mål som kräver huvudförhandling i två dagar

som ett stort mål medan motsvarande kriterium vid Kotka tingsrätt är tre dagar.

Eftersom Kotka tingsrätt har en mindre kanslipersonal är avsikten att jämna ut fördelningen mellan enheterna av ansökningsärenden och summariska mål genom ett poängsättnings- och koefficientsystem som för närvarande utvecklas. Personalen vid Kotka tingsrätt oroar sig för att informationsgången i den nya tingsrätten kommer att bli ett problem. Det att chefen inte är fysiskt närvarande väcker frågor. Avsaknaden av direkt växelverkan kan eventuellt leda också till brist på direkt information. Personalen informerade om sina planer att i framtiden ordna regelbundna månadsmöten. Det har ansetts att avdelningschefen efter sammanslagningen inte behöver ägna mer än tio procent av sin tid åt administrativa frågor, vilket kan visa sig vara alltför lite.

Efter att inskrivningsärendena har överförs från tingsrätterna har uppgiftsbeskrivningarna justerats något. Största delen av de faktureringar som hänför sig till expeditioner från tingsrätterna har fallit bort. Antalet summariska ärenden har ökat märkbart. Under det aktuella året has hittills ungefär 4 200 summariska ärenden väckts. Behandlingstiderna har hållits på samma nivå som tidigare men de beräknas bli längre till följd av det ökade antalet ärenden i kombination med underbemanning. Ärenden som hänger samman med mobiltelefonräkningar och så kallade snabbblån har ökat märkbart och utgör nu merparten av de summariska fordringsmålen. Kotka tingsrätt har dessutom behandlat omfattande brottmål som handlat om snabbblån med brottsserier på hundratals åtalpunkter. Gärningarna har utretts under benämningen bedrägeri. Det har varit fråga om personer som "fabricerat" snabbblån och som har använt gravt alkoholiserade eller drogberoende personer som sina bulvaner. En del av de inblandade har avlidit under processen. Gärningssättet har spritts från sydöstra Finland till det övriga landet.

Frågan om straffmätning diskuterades också. Vid tingsrätten har man då och då hållit möten för att komma fram till en enhetlig domspraxis och frågan tas också upp till diskussion under friare former. Det har också uppgjorts separata planer för hur domspraxis ska följas upp efter att tingsrätterna sammanslagits. Under besöket fördes vidare diskussioner om ungdomsstraff och om medling i brottmål. Kotka tingsrätt har inte dömt ut särskilt många ungdomsstraff. Enligt tingsdomarna gör de lokala medlarna ett gott arbete men medlingsbyrån i Kotka kämpar med ekonomiska problem och medlingsverksamheten kommer att överföras till Kouvola. Hittills har en lokal settlementförening haft hand om medlingen i Kotka och fått ekonomiskt bidrag från staden. Enligt tingsrättens personal kommer också de lämplighetsutredningar som sammanhänger med samhällstjänst uppenbarligen i fortsättning- en att göras i Kouvola.

Tillgången till tolkar har hittills varit god, även om det i fråga om ovanligare språk har varit omöjligt att försäkra sig om tolkningens kvalitet. I värsta fall har man varit tvungen att använda sig av dubbeltolkning. I brist på närmare anvisningar har tolktjänster anskaffats på det sätt som man i det enskilda fallet har funnit bäst. Allt oftare behövs det tolkar också i civil- och ansökningsärenden. Även stämningmännen råkar ofta ut för delgivningssituationer där de skulle behöva tolk. Mål med anknytning till ryska företag och parter ökar hela tiden. När delgivning sker till ryska klienter använder sig Kotka tingsrätt ofta av de ryskspråkiga anvisningar som fås via intranätet Ilona. På detta sätt har man tillgång till anvisningar som man kan ge till klienterna vid delgivning av bland annat äktenskapsskillnadsärenden och summariska ärenden. Anvisningarna ansågs vara mycket bra och klienterna har gett positiv respons på användningen av dem.

Det har inte förekommit några problem med tillämpningen av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Samarbetet med lokala medier har förlöpt väl. I huvudsak har samarbetet med advokaterna också varit oproblematiskt. Tingsrätten får relativt ofta besök av rättegångsbiträden från huvudstadsregionen. I samarbetet med de lokala åklagarna har vissa förändringar skett eftersom åklagarenheten har som mål att förenhetliga sina förfaranden med de förfaranden som iaktas vid sydöstra Finlands åklagarämbete i Kouvola. Vid tingsrätten upplever man att Kotka-enheten inte längre har någon som man kan diskutera gemensamma förfaranden med. Man har en känsla av att åklagararbetet har blivit mindre flexibelt efter att åklagarenheterna slogs samman. Med polisen fungerar samarbetet bra.

Under diskussionerna framgick det att arbetsuppgifterna tar allt längre tid i alla personalgrupper. Många jobbar också övertid på kvällar och veckoslut och bitvis har personalen svårt att orka i arbetet. Målsammansättningen ansågs till såväl struktur som mängd motsvara sammansättningen vid en "stor tingsrätt". Attityden till att utnyttja möjligheterna till utbildning var positiv, även om tingsdomare med en lång karriär bakom sig ansåg att justitieministeriet kunde förnya sitt utbildningsutbud. Dessutom konstaterades det att de som deltar i utbildning ofta under utbildningen tänker på de ogjorda jobb som väntar vid återkomsten till arbetet. Det framställdes önskemål om mer utbildning om datasystem, informationskällor och informationssökning.

Sammantaget ansågs stämningen i arbetsgemenskapen vara god trots arbetsbördan och de tidvisa problemen med att orka i arbetet. Samtalsklimatet bland personalen ansågs vara bekymmersfritt.

Förhandsinformation om inspektionsobjektet

För att informera sig om inspektionsobjektet hade justitiekanslersämbetet redan före besöket haft kontakt med företrädare för vissa referensgrupper. Man hade också skaffat en lista över ärenden som varit anhängiga i mer än ett år (restlistan), tingsrättens arbetsordning och statistik över antalet ärenden som inkommit under året samt över genomsnittliga behandlingstider enligt ärendekategori. Från Rättsregistercentralen hade anskaffats en månadsrapport över domslutssystemet.

Enligt den 2.11.2009 daterade restlistan fanns det sammanlagt 23 omfattande civilmål som hade varit anhängiga i över ett år. För brottmålsens del var motsvarande siffra 64. Enligt utredning berodde dröjsmålet med behandlingen av de civila målen i många fall på omständigheter som tingsrätten inte kunde påverka. Dröjsmålen med brottmål berodde i allmänhet på att svaranden inte hade kunnat stämmas in eller att en instämd svarande inte hade kommit till sammanträdet. I en stor del av de mål som varit anhängiga länge förekom det ryska svarande. Dessutom rörde det sig om straffanspråk som svaranden hade motsatt sig. Efter inspektionen levererade tingsrätten ett separat sammandrag och en utredning över brottmål som hade varit anhängiga i mer än ett år.

Av en 1.11.2009 daterad månadsrapport över domslut från Rättsregistercentralen framgick domslut som tingsrätten inte hade sänt till systemet inom tre månader. Det konstaterades att domslut enligt justitieministeriets anvisningar skulle sändas senast den femtonde dagen följande månad.

Om informationssystemen och deras utveckling

Under diskussionerna påtalades att de informationssystem som domstolarna använde var oflexibla och att man hade svårigheter med att uppdatera olika mallar. Ett allmänt problem var att de som ansvarade för den tekniska utvecklingen av informationssystemen inte tog användarnas problem och önskemål på fullt allvar.

De mallar för tvångsmedelsärenden som finns i behandlingssystemet för brottmål, Sakari, ansågs osmidiga och påstods innehålla många fel, exempelvis i fråga om paragrafhänvisningar. De blankettmallar som tagits fram var delvis föråldrade och uppdaterades inte. Problem förekom också med systemet Tuomas. Som exempel nämndes att lagringsfältet för yrkanden var oändamålsenligt. När man hade föreslagit förbättringar hade man fått till svar att de inte kunde göras eftersom det skulle bli för dyrt. I fråga om utlänningslagen använde man fortfarande mallar som var baserade på den gamla lagen och följaktligen var också paragrafhänvisningarna och strukturerna i dem föråldrade. I blankettmallarna för säkringsåtgärder hänvisas fortfarande till den gamla utsökningslagen. Den allmänna uppfattningen var att uppdateringar görs först när det är absolut nödvändigt. Som exempel nämndes nödvändiga ändringar i domslutssystemet till följd av revideringen av fängelselagen. Riksdagens biträdande justitieombudsman har (25.9.2007, dnr 4313/2/06) uppmärksammat problemet med att registrera vite i domslutssystemet och konstaterat att det är oacceptabelt att felen och dröjsmålen med att rätta till dem bortförklaras med tekniska omständigheter.

En orsak till den rådande situationen ansågs vara att justitieministeriet sköter utvecklingsarbetet bland annat med hjälp av domares och andra sakkunnigas frivilliginsatser. Domar-

na utför detta arbete vid sidan av sina egentliga tjänsteuppgifter. Ingen ersättning betalas och de som deltar i utvecklingsarbetet får inte ledigt från sina egentliga arbetsuppgifter. En tingsdomare som varit med om domslutsprojektet uppskattade att det gått åt många månadsverken för projektet åren 2004 – 2006 och att projektuppgifter vid sidan av de egentliga tjänsteåliggandena ibland rentav måste skötas under semestern. Modernisering av domslutssystemet och projektet med att strukturera domstolshandlingar befann sig först i definitionsskedet. Ett riskscenario för hela projektet ansågs vara att det inte finns tillräckligt med pengar, tid eller personal för att planera och genomföra projektet. Resultatet kunde sålunda inte bli tillfredsställande.

Tingsrättens lokaler

Inomhusluften

Suomen Sisäilmakeskus Oy gjorde i maj 2009 en kartering av inomhusluften och konstruktionerna i tingsrättens lokaler. Undersökningen gjordes på grund av att de som arbetade i byggnaden uppvisade olika symptom. Resultatet var att man utifrån undersökningarna av byggnadens skick, mätningar och symptomenkäter kunde fastställa att det förelåg ett allvarligt problem med inomhusluften i byggnaden och att brådskande saneringsåtgärder var nödvändiga.

I samband med den syn som gjordes under inspektionsbesöket kunde det konstateras att helhetsintrycket var att byggnaden var i dåligt skick både på utsidan och på insidan. Det kändes att inomhusluften var tung och unken. I en del av byggnaden förekom tydliga luktolägenheter. Fönsterkarmarna var i synnerligen dåligt skick. Enligt personalen kunde en del av fönstren inte tvättas eftersom de på grund av sitt dåliga skick inte över huvud taget gick att öppna. Det drog

kraftigt från många fönster och dessutom regnade det in via fönsterkarmarna. Två av de arbetsrum som i samband med undersökningen av inomhusluften konstaterats vara i det sämsta skicket hade blivit målade vid inspektionstidpunkten.

De sociala utrymmena och arkiven i källarvåningen var i dåligt skick. Personalen berättade att det vid flera tillfällen hade förekommit översvämningar på källargolvet utan att man visste varifrån vattnet kom. Personalen kunde inte använda de sociala utrymmena på grund av deras dåliga skick. En del av handlingarna i arkivet hade tagit skada. Landskapsarkivet hade inte gått med på att ta emot arkivmaterial som gällde fastighetsärenden innan materialet hade behandlats med något slags specialrengöringsmedel. Tingsrätten hade blivit tvungen att betala 20 000 euro för att rengöra handlingar från mögel.

Problem med säkerheten och användningen av lokalerna samt med tekniken

Tingssalens väntrum var litet och hade flera döda vinklar. Enligt vad man hade fått veta på förhand och kunde konstatera under inspektionen fanns det i regel ingen tingsjour eller annan jourhavande i väntrummet. I den mån det fanns en tingsjour var denne anställd med sysselsättningsmedel och saknade utbildning för uppdraget. Ingen kontrollerar vem som kommer in i väntrummet och det finns inga som helst permanenta säkerhetsarrangemang. Om man på förhand vet att problem kan uppkomma beställs polis till platsen för att upprätthålla ordningen och göra kontroller. Ingenstans i tingsrätten finns det s.k. larmknappar. Vid behov av hjälp ringer man på polisen. Avståndet till närmaste polisstation är ca 10 kilometer.

De referensgrupper som justitiekanslersämbetet kontaktat uppgav att det tidvis är mycket oro-

ligt i tingsrättens väntrum. Det förekommer ofta tråkiga konflikter mellan parter som sitter ”packade som sardiner” och ibland har direkt farliga situationer uppstått. Om situationen så kräver försöker advokaterna och biträdena ”gömma undan” sina klienter i rummen som reserverats för advokater eller i konferensrummet. Det uppgavs vidare att tingsrättens stamkunder utnyttjar situationen för att pressa och skrämma andra parter. Också tingsrättens anställda berättade att de tidvis känner sig mycket otrygga och efterlyste åtgärder för att uppnå en draglig säkerhetsnivå. Personalen konstaterade att det lyckligtvis inte sedan en incident 1998 hade hänt något allvarligare, men att detta snarast kunde betraktas som en lycklig slump, med beaktande av den typ av ärenden som tingsrätten behandlat. Åtminstone en klient hade hotat personalen per e-post och hoten hade upplevts som så allvarliga att de hade polisanmälts.

Konferensrummet i anslutning till väntrummet är inte ändamålsenligt. Dörren är av glas och de samtal som förs i rummet kan avlyssnas från utsidan. Det är mycket svårt att förhöra skrämda vittnen, inte bara på grund av utrymmesarrangemangen utan också på grund av den bristfälliga tekniken. Tingsrätten har fem sammanträdesrum av vilka tre lämpar sig för behandling av brottmål. Också det största rummet är alltför litet för behandling av mål med många inblandade. Rummen har lågt i tak och luftväxlingen är dålig. Ett av rummen är placerat i en del av byggnaden där det inte finns någon toalett för klienterna. Rättegångsbiträdena vill därför inte över huvud taget använda det rummet. Från många håll berättade man att kunder som kommer till Kotka tingsrätt i regel är förvånade över tingsrättslokalernas dåliga skick och oändamålsenlighet.

Den tekniska utrustningen i sammanträdesrummen är dålig. Bandupptagningarna sker med hjälp av s.k. analoga bandspelare. Den dåliga tek-

niska nivån på såväl anordningar som band uppgavs försvåra avspelningen. Enligt vad personer som representerar referensgrupperna uppgett är nivån på upptagningarna t.o.m. så dålig att det inte över huvud taget är möjligt att spela av dem. Tingsrätten saknar ett digitalt lagringssystem. Utrustning för videokonferenser har levererats till tingsrätten först nu men inte ännu installerats.

Det finns en s.k. säkerhetsdörr mellan tingsrättens mottagningsrum och de egentliga arbetsrummen men på grund av den dåliga inomhusluften står den alltid öppen.

Överväganden

I rättegångsbalkens 22 kap. 6 § föreskrivs att förhör med ett vittne eller en sakkunnig samt med en part som hörs i bevissyfte eller med någon annan ska tas upp på band. I sådana situationer som lagen avser är bandupptagning med andra ord huvudregeln. Med hänsyn till rättssäkerheten och parternas rättsskydd måste det anses viktigt att bandupptagningen håller en tillräckligt hög nivå. Enligt min uppfattning är det domstolen och i sista hand den tingsdomare som är ordförande för rätten som ansvarar för att bandupptagningen lyckas. Det är oroväckande om utrustningens dåliga kvalitet äventyrar möjligheterna att tekniskt genomföra bandupptagning på det sätt som avses i lagen.

Enligt grundlagens 7 § 1 mom. tryggas vars och ens personliga säkerhet som en grundläggande rättighet. Genom denna bestämmelse har man velat understryka det allmännas positiva skyldighet att skydda medborgarna mot brottslighet och andra olagliga gärningar. Det allmänna är skyldigt att garantera den fysiska säkerheten under en rättegång, inte bara för parterna och domstolspersonalen utan också för eventuell publik.

I samband med inspektionen framgick det att en kund 1998 i Kotka tingsrätt hade utlöst en

sprängladdning. En person avled i samband med incidenten och andra – bland annat tingsrättens anställda – skadades. Jag anser det vara mycket oroväckande och från mänsklig synpunkt rentav ansvarslöst att tingsrättens personal ännu efter denna incident är tvungen att arbeta utan några som helst säkerhetsarrangemang. Situationen är inte på något sätt acceptabel med beaktande av att andra tingsrätters sammanträdeslokaler sedan millennieskiftet har varit utrustade med så kallade säkerhetsportar och metalldetektorer. I Kotka tingsrätts lokaler når säkerhetens inte upp ens till miniminivån.

Problemen med inomhusluften i tingsrätten inverkar negativt på personalens trivsel och innebär dessutom en hälsorisk. Av en undersökning som gjordes våren 2009 kan man dra slutsatsen att fortsatt exponering för inomhusluften kan äventyra personalens hälsa permanent om någon utvecklar allergi. Arbetsförhållandena är oroväckande dåliga.

Åtgärder

En kopia av denna inspektionsberättelse sändes till justitieministeriet i det syfte som framgår under rubriken "Överväganden".

En kopia av inspektionsberättelsen sändes också till Kymmenedalens arbetarskyddsdistrikt för en utvärdering av behovet av eventuella arbetarskyddsåtgärder.

Med beaktande av de diskussioner som fördes under inspektionen och den särskilda utredning som inkommit i ärendet föranledde inspektionsbesöket inga andra åtgärder.

Arbetarskyddsdistriktet och justitieministeriet ombads före utgången av mars 2010 meddela vilka åtgärder man eventuellt har vidtagit.

Ansvarsområdet för arbetarskydd vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland meddelade inom utsatt tid att en arbetarskyddsinspek-

tion 23.2.2010 hade gjorts i Kymmenedalens tingsrätts kansli i Kotka. I inspektionsberättelsen hänvisas till det tidigare konstaterade allvarliga problemet med inomhusluften och görs den bedömningen att de saneringsåtgärder som redan vidtagits har resulterat i en nöjaktig arbetsmiljö för ungefär två år framåt. Arbetsgivaren ålades att utifrån en riskbedömning vidta behövliga tekniska säkerhetsarrangemang och andra åtgärder för att avvärja eller begränsa våld och hot om våld. Arbetarskyddsdistriktet uppmanade arbetsgivaren att tillställa ansvarsområdet för arbetarskydd vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland en utredning om huruvida den planerade flytten från av Kotkakansliet till andra lokaler kommer att förverkligas och med vilken tidtabell. För den händelse att flytten inte genomförs ombads arbetsgivaren att lämna in en preliminär plan och en tidtabell för en grundlig sanering av lokalerna. Enligt inspektionsberättelsen utgör åtgärderna för att förbättra inomhusluften och arrangemangen för att avvärja hotet om våld en del av de åtgärder genom vilka lokalerna delvis kan rustas upp så att de motsvarar dagens krav. Enligt berättelsen kan lokalerna genom en grundlig sanering försättas i ett skick som motsvarar dagens krav i funktionellt och byggnadstekniskt hänseende samt med beaktande av arbetarskyddet.

Justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning meddelade att Justitieförvaltningens datateknikcentral vidtagit åtgärder för att kartlägga felen i domstolarnas blankettmallar samt föreslagit, att det grundas en stödgrupp för informationssyste-

mens underhåll. Kymmenedalens tingsrätts kansli i Kotka sades ha beställt ett digitalt lagringssystem samt ny mikrofonutrustning till vissa salar. Utrustningen för videokonferens har installerats och tagits i bruk. Justitieministeriet konstaterade att tingsrätten vid behov kan beställa säkerhetstjänster av vaktbolag. Från början av år 2010 har man också utvecklat rapporteringen och uppföljningen av ordningsproblem och hot om våld. Vid justitieministeriet utreds vilka åtgärder som krävs för att höja säkerheten till en acceptabel nivå. Dessutom utarbetas gemensamma direktiv och elektroniska blanketter för kartläggning, förebyggning och uppföljning av hotfulla situationer vid domstolarna. Justitieministeriet meddelade, att man redan länge har sökt ersättande lokaliteter för tingsrätten i Kotka och att justitieministeriets representanter den 5.3.2010 hade bekantat sig med de utrymmen man påtänkt. För utrymmena i fråga har utarbetats en projektplan i november 2009, och på basen av denna förbereder justitieministeriet nu ett hyreskontrakt. Enligt justitieministeriet får tingsrätten i och med de nya lokaliteterna tillgång till nyrenoverade och för tingsrättens behov anpassade utrymmen, som både är funktionella och noga beaktar säkerhets- och hälsokrav, rörelsehindrade klienters behov samt kraven på effektivt utnyttjande av modern teknik.

Justitieministeriet meddelade 25.5.2010 att Kymmenedalens tingsrätts kansli i Kotka får tillgång till nyrenoverade och uttryckligen för tingsrättens behov planerade utrymmen under början av år 2012.

6

**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. Till justitiekanslersämbetet inkommer varje år ett antal klagomål över riksdagsledamöters förfarande. Riksdagsledamöternas verksamhet omfattas emellertid inte av justitiekanslerns laglighetskontroll, vilket innebär att justitiekanslern inte har behörighet att undersöka ärenden som avses i sådana klagomål.

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 krävt 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 pre-

sidentens personliga säkerhet och för säkerheten i de lokaliteter som presidenten förfogar över.

Under verksamhetsåret behandlades vid justitiekanslersämbetet inga betydande klagomål-särenden eller andra initiativ som gällde presidentens kansli. I berättelsens avsnitt 3 refereras justitiekanslersämbetets 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 (393/2007). Under verksamhetsåret behandlades vid justitiekanslersämbetet inga beslut som gällde statsrådets kansli och som skulle ha krävt åtgärder.

Statsrådets kansli tillsatte i mars 2008 en arbetsgrupp med uppgift att utreda statssekreterarsystemets funktion, ministeriernas nuvarande system med ställföreträdare, regleringen av ministrars jäv och möjligheterna att se över regeringens berättelseförfarande. Referendarierådet vid avdelningen för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale utsågs från justitiekanslersämbetet till medlem av arbetsgruppen. Arbetsgruppen överlämnade sin utredning till statsrådets kansli i januari 2009.

I fråga om statssekreterarsystemets funktion konstaterade arbetsgruppen att de förslag till utveckling av statssekreterarsystemet som lagts fram inte i den rådande situationen föreföll ge anledning till omedelbara författningsändringar. Däremot lyfte arbetsgruppen fram vissa synpunkter som närmare behandlas i utredningen och som det enligt arbetsgruppen är skäl att ta i betraktande vid den praktiska organiseringen av statssekreterarnas arbete. Arbetsgruppen ansåg i fråga om systemet med ställföreträdare för ministrarna att det finns skäl att justera det nuvarande ställföreträdarsystemet i sådana situationer där en mi-

nister är förhindrad att sköta sitt uppdrag under en längre tid till följd av sjukdom eller moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledighet. Enligt arbetsgruppen måste statsrådets handlingsförmåga och den politiska balansen i regeringen tryggas utan att ministern i sådana situationer blir tvungen att lämna sitt uppdrag i statsrådet. Arbetsgruppen hänvisade till statsministerns speciella ställning som regeringsbildare och konstaterade att detta förutsatte att ställföreträdarsystemet övervägs särskilt noga i fråga om statsministern. När det gällde regleringen av jävsfrågan konstaterade arbetsgruppen att ministrarnas grundlagsfästa skyldighet att omedelbart efter ministerutnämningen ge riksdagen en utredning om vissa bindningar har en förebyggande verkan för uppkomsten av jävssituationer. Arbetsgruppen gjorde bedömningen att regleringen gällande ministrar kunde förtydligas genom att till lagen om statsrådet foga särskilda bestämmelser som kompletterar förvaltningslagen i fråga om ministerjäv och beslutsfattande i jävssituationer. Arbetsgruppen konstaterade att frågan om granskning av regeringens berättelse diskuterats under dess arbete i samband med att riksdagen behandlade regeringens åtgärdsberättelse för år 2007. Arbetsgruppen hänvisade till det betänkande som riksdagens grundlagsutskott gav under riksdagsbehandlingen och konstaterade att den ansåg det vara viktigt att regeringens åtgärdsberättelse vidareutvecklas i samarbete med riksdagen.

Utlåtanden och framställningar

Statsrådets anslagstavla

Statsrådets kansli bad bl.a. justitiekanslersämbetet yttra sig om huruvida det finns särskilda skäl till att fortfarande ha en separat anslagstavla för statsrådet. Begäran om yttrande hade samband med byggnadstekniska ändringsarbeten i statsrådsborgen.

Justitiekanslern uppmärksammade statsrådets kansli på följande.

Tanken med att ha en anslagstavla är av gammalt ursprung och med hjälp av den har vissa typer av meddelanden kunnat publiceras på ett centralt sätt och ges till allmänhetens kännedom. I begäran om yttrande nämns inga bestämmelser som skulle förplikta till att ha en anslagstavla i anknytning till statsrådets registratorskontor. Eftersom det inte finns någon bestämmelse om saken måste frågan om anslagstavlan närmast betraktas utifrån tavlans nödvändighet när det gäller behovet att offentliggöra information.

I begäran om yttrande berörs inte närmare frågan om vilken typ av meddelanden som publiceras på anslagstavlan. Information publiceras och sålunda också inhämtas i allt större utsträckning med användning av elektroniska system. Det torde kunna antas att betydelsen av statsrådets anslagstavla därmed har minskat med tiden. Men en del av befolkningen drar sig eventuellt fortfarande för att utnyttja elektroniska system. Anslagstavlan kan i sådana situationer fortfarande också anses ha en juridisk betydelse.

Justitiekanslern framställde om att statsrådets kansli med beaktande av kända och förutsägbara synpunkter överväger om det finns behov att bevara statsrådets anslagstavla, med beaktan-

de av den betydelse som anslagstavlan kan ha när det gäller skyldigheten att publicera olika typer av meddelanden och när det gäller andra typer av information, samt vilka faktiska olägenheter det kunde ha om anslagstavlan togs bort (OKV/23/0/2009).

Ställningstagande i ett jävsärende

Justitiekanslern ombads ta ställning i ett ärende som gällde frågan om en minister eventuellt var jävig då han hade i offentligheten i ett tidigt skede uttalat sig om ett projekt och dess förutsättningar från planeringssynpunkt.

Justitiekanslern konstaterade att förvaltningslagens jävsbestämmelser i tillämpliga delar gäller ministrar. Utgångspunkten är att beslutsfattaren själv måste bedöma sin jävighet. Justitiekanslern framhöll emellertid i sitt ställningstagande vissa principer som kan härledas från den juridiska litteraturen och juridisk praxis.

Vid bedömning av jävsfrågan är det skäl att beakta i vilken ställning och roll yttrandena har framförts. Det hör allmänt taget till den politiska verksamheten att dra upp allmänna riktlinjer och att framföra offentliga ställningstaganden och uttalanden i samhälleliga frågor. Å andra sidan kan det konstateras att ju konkretare och mera eftertryckliga argument som framförs i ett offentligt ställningstagande som gäller avgörandet i ett enskilt förvaltningsärende, desto närmare ligger det till hands att ställningstagandet äventyrar opartiskheten. Det måste framför allt beaktas om ett i offentligheten framfört ställningstagande med fog väcker misstankar om att prövningen i det enskilda fallet kommer att påverkas av också andra än rent juridiskt godtagbara grunder (OKV/43/20/2009).

UTRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

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 i ärenden som gäller turistvisum. För närvarande behandlas två klagomål som gäller ersättningssystemet i samband med utlandskommenderingar för utrikesministeriets tjänstemän och därmed sammanhängande jämlikhetsaspekter.

Utrikesministeriet gav under verksamhetsåret justitiekanslern tillfälle att yttra sig om följande internationella avtal: Undertecknande av ett fakultativt protokoll till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, uppföljning av verkställigheten av FN:s konvention om avskaffande av alla slags diskriminering av kvinnor, Finlands ståndpunkt till ett initiativ om att upprätta ett på en individuell klagomålsmekanism baserat fakultativt protokoll till FN:s

konvention om barnets rättigheter, Finlands sjätte periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt upprättande av ett utkast till Europarådets rekommendation mot diskriminering av sexuella minoriteter. Dessutom gav justitiekanslern ett yttrande om statsrådets människorättspolitiska redogörelse. I sina yttranden hänvisade justitiekanslern till justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns avgöranden och ställningstaganden, om sådana förekommit i fråga om dessa avtal.

Biträdande justitiekanslern gjorde ett inspektionsbesök hos Finlands ambassad i Tallinn.

Inspektion inom ansvarsområdet

Biträdande justitiekanslern gjorde 8.10.2009 ett inspektionsbesök hos Finlands ambassad i Tallinn. Under inspektionen framkom inga olägenheter och gjordes inga iakttagelser av betydelse för laglighetskontrollen (OKV/21/51/2009).

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 291 klagomål som helt eller delvis gällde denna verksamhet, vilket var något fler än föregående år (2008 inkom 253 klagomål) och av dem avgjordes 320, vilket var klart fler än föregående år (2008 avgjordes 237 ärenden). Av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret ledde 9 till åtgärder. I ett av de ärenden som ledde till åtgärder beslöt justitiekanslern att åtal skulle väckas mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

En stor del av både de inkomna och av de avgjorda klagomålen mot domstolar gällde liksom tidigare år frågan om den grundläggande och mänskliga rättigheten till en rättvis rättegång förverkligats i praktiken. Typiska anledningar till klagomål var dröjsmål med behandlingen, domares uppträdande och över huvud taget bemötandet av parter under rättegångar. Också t.ex. domstolarnas bevisvärdering och domsmotiveringar föranleder ofta klagomål. Det förekommer också att en klagande ber justitiekanslern ändra ett domstolsavgörande. Justitiekanslern har emellertid inte sådan behörighet utan kan endast ta ställning till frågan om en domstol har handlat inom ramen för den prövningsrätt som domstolen har enligt lag.

Mot andra myndigheter inom ministeriets ansvarsområde gjordes betydligt färre klagomål än mot domstolar. Under åren inkom t.ex. 91 (127 år 2008) klagomål mot åklagarmyndigheter, 62 (51) klagomål mot förvaltningsdomstolar, 52 (48) klagomål mot utsökningssmyndigheter och 22 (31) klagomål mot specialdomstolar. Under verksamhetsåret förekom det inom alla dessa kategorier avgöranden som ledde till åtgärder. Av klagomålen inom justitieministeriets ansvarsområde ledde också bl.a. klagomål över rättsregistercentralens, dataombudsmannens och fängsvärdsväsendets förfarande till åtgärder.

Särskilda ärendekategorier utgjordes av sådana brottsanmälningar med anledning av domares förfarande som polisen sänder till justitiekanslern för kännedom och av hovrätternas rapporter till justitiekanslern om omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal väcks i hovrätten. Under verksamhetsåret ledde ett fall i vardera kategorin till åtgärder. I ett ärende som hovrätten prövat med anledning av en anmälan till justitiekanslern beslöt justitiekanslern att åtal skulle väckas mot en tingsdomare för missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

I två ärenden som justitiekanslern prövat på eget initiativ och som lett till åtgärder var det fråga om en tingsrätts förfarande. Dessutom beslöt justitiekanslern i ett ärende som väckts till följd av en statsåklagares skrivelse att åtal skulle väckas mot en stämningsman för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Nedan refereras närmare granskningen av straffdomar och fel som uppdragats i samband därmed.

Biträdande justitiekanslern inspekterade under verksamhetsåret Villmanstrands rättshjälpsbyrå, Uleåborgs åklagarämbete, Uleåborgs förvaltningsdomstol samt tingsrätterna i Kotka och Uleåborg. Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade också justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning. Protokollet över inspektionen av Kotka tingsrätt har i sin helhet tagits in i avsnitt 5.

Utlåtanden och framställningar

Förslag till ändring av självstyrelselagen

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland. Förslaget handlar om landskapet Ålands ställning i ärenden som gäller fördragsbrott och i mål som behandlas i Europeiska gemenskapernas domstol. Den arbetsgrupp som beredde ärendet föreslog att till självstyrelselagens 59 c § fogas nya 2 och 3 mom.

Av arbetsgruppens betänkande framgår att enligt gällande lag ska statsrådet och Ålands landskapsregering i samarbete bereda innehållet i Finlands svar till kommissionen och EG-domstolen. Arbetsgruppen föreslog, med tanke på sådana situationer där man trots försök inte lyckas samordna Ålands och Fasta Finlands ståndpunkter, att Ålands ståndpunkt på begäran av landskapet ska framgå av Finlands svar. Vidare föreslog arbetsgruppen att Åland ska få rätt att delta i EG-domstolens muntliga förhandling då talan gäller landskapets åtgärder eller försummelser. Det föreslogs också att landskapsregeringen ska få gö-

ra framställning till statsrådet om att Finland ska delta i behandlingen av ärenden i EG-domstolen och att landskapet ska kunna göra framställning om att Finland väcker talan i ärenden som hör till landskapets behörighet eller som annars har synnerligen stor betydelse för landskapet.

Justitiekanslern ansåg att arbetsgruppens förslag var motiverat.

Eftersom det är fråga om domstolsärenden som har betydelse för landskapet och Fasta Finland och om processen i samband därmed är det ändamålsenligt att på lagnivå föreskriva om saken mera detaljerat än hittills.

De myndigheter som deltar i processen har varit väl representerade i arbetsgruppen och olika synpunkter har därför kunnat beaktas vid beredningen. Förslaget har avgränsats till att gälla ärenden som behandlas i EG-domstolen. Justitiekanslern hade ingenting att anmärka mot förslagets innehåll (OKV/35/20/2008).

Utveckling av systemet med rättelseyrkande som rättsmedel

Justitieministeriet tillsatte 25.1.2007 en kommission med uppgift att utveckla systemet med rättelseyrkande som rättsmedel. Kommissionen granskar i sitt betänkande allmänna frågor kring utvecklandet av systemet med rättelseyrkande, exempelvis möjligheterna att ändra de i förvaltningslagen angivna förutsättningarna för rättelse av sakfel, utveckling av systemet med rättelseyrkande inom ramen för de administrativa rättsmedlen, behovet att reglera rättsmedel som kompletterar systemet med rättelseyrkanden och möjligheterna att utvidga användningsområdet för systemet. Betänkandet innehöll ett i form av en regeringsproposition avfattat förslag till lagar om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Användningsområdet för systemet med rättelseyrkande

Kommissionen ansåg i sitt betänkande att förvaltningsrelaterade funktionella synpunkter och rättsskyddssynpunkter talar för en förstärkning av ställningen för systemet med rättelseyrkande och dess betydelse som en metod att ge rättskydd i efterskott. En viktig metod att förverkliga målsättningen är enligt kommissionens åsikt att utvidga användningsområdet för systemet. Även om det på lång sikt kan vara motiverat att utveckla systemet med rättelseyrkande till ett allmänt obligatoriskt första skede vid egentligt överklagande är det bäst genomförbara alternativet i detta skede enligt kommissionens åsikt att utvidga systemet separat inom olika förvaltningsområden och ärendekategorier.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det kunde anses vara motiverat att utvidga användningsområdet för systemet med rättelseyrkande på det grunder som kommissionen framfört i betänkandet. Justitiekanslern ansåg att det vid planeringen av hur systemet ska utvidgas är viktigt att se till att systemet inte utvidgas till sådana ärendekategorier där det av en eller annan orsak de facto försämrar rättsskyddet t.ex. så att den sammanlagda behandlingstiden för ärenden förlängs. Med beaktande av det stora antalet varierande ärenden som behandlas inom förvaltningen faller det sig naturligt att myndigheterna inom respektive förvaltningsområden utreder och bedömer hur systemet med rättelseyrkande lämpar sig för olika kategorier av ärenden. Samtidigt kan det också bedömas om en viss kategori av ärenden förutsätter specialbestämmelser när det gäller själva förfarandet. Kommissionens ställningstagande till riktlinjerna för utvidgning av systemet med rättelseyrkande kunde enligt justitiekanslerns åsikt anses vara ändamålsenligt.

Utveckling av förfarandet med rättelseyrkande

Enligt förslaget i betänkandet ska de viktigaste kraven på förfarandet i ärenden som gäller rättelseyrkande regleras på ett enhetligt sätt och ett allmänt plan i ett 7 a kap. som föreslås bli intaget i förvaltningslagen (434/2003). De allmänna bestämmelserna om förfarandet med rättelseyrkande ska enligt förslaget iakttas till den del det inte föreskrivs särskilt om saken i speciallagstiftning. I de föreslagna bestämmelserna ansågs det viktigt att undvika en allt för stark anknytning till regleringen av förvaltningsrättsskipningen, trots att förfarandet med rättelseyrkande i vissa avseenden kan jämföras med egentligt överklagande.

Förfarandet med rättelseyrkande regleras för närvarande i speciallagstiftning vilket innebär att det varierar mellan olika förvaltningsområden och ärendekategorier och vidare att regleringen enligt promemorian inte i alla avseenden är heltäckande. I förvaltningslagen finns inga separata bestämmelser om förfarandet med rättelseyrkande trots att lagen ska tillämpas på behandling av rättelseyrkanden i den mån som något annat inte föreskrivs om saken.

Eftersom förfarandet med rättelseyrkande är en form av förvaltningsverksamhet ansåg justitiekanslern det vara motiverat att det föreskrivs om förfarandet i den allmänna förvaltningslagen. Eftersom det inte är fråga om beslut av en förvaltningsmyndighet i första instans är det ändamålsenligt att det i ett eget kapitel tas in sådana bestämmelser om systemet som beaktar dess särdrag. Enligt justitiekanslern åsikt skulle alternativet att ta in bestämmelser om saken i förvaltningsprocesslagen i allt för hög grad skilja systemet med rättelseyrkande från förvaltningsförfarandet och föra det närmare det egentliga rättsmedelssystemet. Alternativet att stifta en särskild lag kunde för sin del leda till att vetska-

pen om förfarandet och bestämmelserna inte når ut till allmänheten. Den reglering som föreslås bli intagen i förvaltningslagen innehåller endast de centrala bestämmelserna om förfarandet med rättelseyrkandet. Eftersom det finns bestämmelser om förfarandet också i speciallagstiftning och eftersom förvaltningslagens övriga bestämmelser, om inte något annat föreskrivs, ska tillämpas också på behandlingen av rättelseyrkande, finns det enligt justitiekanslerns åsikt åtminstone inte i detta skede något behov av att utfärda närmare bestämmelser om förfarandet med rättelseyrkande.

Rättelse av sakfel

Kommissionen bedömde i sin promemoria förvaltningslagens system för rättelse av sakfel utifrån möjligheten att utvidga förutsättningarna för användning av denna självrättelsemetod, vilket skulle innebära att tyngdpunkten när det gäller rättelse av sakfel i förvaltningsbeslut snarare kunde förskjutas i riktning mot detta rättsmedel. Målsättningen var enligt betänkandet att förstärka ställningen och användbarheten för den rättelsemetod som föreskrivs i förvaltningslagen. Kommissionen föreslog att förutsättningarna för rättelse av sakfel enligt förvaltningslagens 50 § skulle utvidgas så att rättelse av fel kunde baseras också på sådan ny utredning som tillkommit i ett ärende och som väsentligt kunde påverka beslutet. Enligt förslaget skulle det kunna vara fråga om ny och tidigare okänd utredning eller om sådan utredning som man då ärendet avgjordes i det första skedet inte kände till eller kunde beakta.

Justitiekanslern konstaterade att den föreslagna ändringen i förvaltningslagen skulle göra det möjligt att rätta sakfel på basis av ny utredning och att sålunda på lindrigare grunder undanröja beslut som redan vunnit laga kraft jämfört med att på samma grunder återbryta beslut enligt förvaltningsprocesslagen. Trots skillnaderna i förfarandet

och förutsättningarna är det med tanke på slutresultatet fråga om samma sak, dvs. att undanröja eller återbryta ett lagakraftvunnet beslut och behandla ärendet på nytt. Som ny utredning betraktas emellertid i ett återbrytningsärende i allmänhet inte s.k. efterhandsfakta som däremot kunde beaktas när det är fråga om att rätta sakfel.

Justitiekanslern ansåg att det är skäl att noga överväga hur enkelt det över huvudtaget ska vara för en myndighet att ingripa i egna beslut efter att de vunnit laga kraft. Förfarandet att ändra ett beslut på basis av nytt faktamaterial skulle i grunden skilja sig så mycket från övriga situationer där det enligt förvaltningslagens 50 § är möjligt att rätta fel, att man kan fråga sig om det i det här skedet är motiverat att föreslå en sådan reform efter en knapphändig utredning. Enligt justitiekanslerns åsikt skulle det inte i egentlig mening vara fråga om att rätta "fel" utan om att fatta beslut utifrån helt nya faktapremisser. Enligt justitiekanslerns åsikt kan man åtminstone inte reglera förfarandet i en så allmän form som det föreslås i promemorian, eftersom det kunde leda till oförutsedda tillämpningsproblem. Om det anses nödvändigt att gå i denna riktning krävs det enligt justitiekanslerns åsikt ytterligare en hel del överväganden och utredningar. (OKV/36/20/2008).

Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen samt rättsmedel vid dröjsmål

En arbetsgrupps promemoria innehöll ett förslag till en regeringsproposition med lagstiftning om skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel vid dröjsmål. Propositionen innehöll bestämmelser om myndigheternas skyldighet att ställa upp skäligena behandlingstider för ärenden som väcks av en part och publicera dessa uppgifter. Om behandlingen av ett ärende fördröjs vid myndigheten kan parten enligt pro-

positionen yrka på skyndsam behandling. Myndigheten ska då vara skyldig att svara på yrkandet inom en bestämd tid. En part ska kunna anföra dröjsmålsbesvär om han eller hon är missnöjd med det svar som myndigheten gett på yrkandet om skyndsam behandling. Besvärsmyndigheten ska kunna förelägga myndigheten en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras, och vid behov för ena föreläggandet med vite. Av särskilda skäl ska besvärsmyndigheten själv kunna överta avgörandet av ett ärende.

Skälighetsbehandlingstid som satts ut av en myndighet

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att arbetsgruppens förslag om att myndigheterna ska publicera uppgifter om skälighetsbehandlingstider är en klar förbättring från parternas synpunkt. Den publicerade informationen om behandlingstiderna understryker förpliktelsen i grundlagen och förvaltningslagen när det gäller tidsutdräkt i förvaltningsverksamhet och kan för sin del anses förverkliga också andra målsättningar och krav som ställs på god förvaltning (bl.a. serviceprincipen).

Enligt propositionen ska behandlingstiden fastställas enligt den kategori som ärendet eller ansökan hör till och myndigheten får själv sätta ut en skälighetsbehandlingstid för ärendena, eftersom det på grund av de många olika typerna av ärenden inte är möjligt att fastställa en enda behandlingstid för alla ärenden. Enligt justitiekanslerns åsikt är det motiverat att olika behandlingstider på ett flexibelt sätt ska kunna fastställas för olika ärendekategorier. När en myndighet sätter ut en behandlingstid finns enligt justitiekanslerns åsikt emellertid den möjligheten att behandlingstiden snarare fastställs exempelvis på basis av myndighetens resurser än enligt arten av det ärende som ska behandlas. Å andra sidan ansåg justitiekans-

lern att målsättningar för behandlingstiderna bör vara realistiska för att reformen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt bl.a. i fråga om förvaltningsmyndigheternas resurser, utan att man samtidigt kränker parternas rätt att få sina ärenden behandlade utan obefogat dröjsmål.

I detaljmotiveringen till den regeringsproposition som ingår i arbetsgruppens betänkande konstateras i fråga om den allmänna behandlingstid som satts ut av en myndighet att frågan om behandlingstidens skälighet på ett allmänt plan kan bedömas av de högre förvaltningsmyndigheterna och de högsta laglighetsövervakarna. Justitiekanslern konstaterade att frågan om behandlingstidens skälighet kan bedömas av en laglighetsövervakare när det gäller ett enskilt förvaltningsärende, men enligt justitiekanslerns åsikt torde det inte vara möjligt för de högsta laglighetsövervakarna att i egentlig bemärkelse generellt fastställa lagligheten av behandlingstider som satts ut av myndigheter. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att överväga frågan om en högre övervakande myndighet kunde ha någon annan uppgift när det gäller behandlingstiderna än att övervaka dem i efterhand. Enligt justitiekanslerns åsikt är det nödvändigt att fortsätta utredningen av ärendet till denna del.

Yrkande på skyndsam behandling och dröjsmålsbesvär

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det kan anses vara motiverat att dela in rättsmedlet i två skeden (yrkande -besvär). Yrkandet på skyndsam behandling ger myndigheten möjlighet att vidta åtgärder i ärendet och rätta till sitt förfarande innan besvärsförfarandet inleds. Myndigheten kan också ha en godtagbar grund för att behandla ärendet under en längre än skälighetsbehandlingstid. Det kan då räcka att parten underrättas om saken varefter parten inte har något behov av att hän-

skjuta ärendet till besvärsmyndigheten. Förfarandet med yrkande på skyndsam behandling kan sålunda enligt justitiekanslerns åsikt minska behovet att anföra dröjsmålsbesvär, vilket i sin tur inverkar på besvärsmyndighetens arbetsmängd.

Enligt propositionen ska dröjsmålsbesvär anföras inom sex månader från delfäendet av myndighetens svar på yrkandet på skyndsam behandling. På de grunder som anförs i propositionen är det enligt justitiekanslerns uppfattning motiverat att sätta ut en besvärstid som är längre än den sedvanliga besvärstiden. Enligt justitiekanslerns åsikt är det emellertid skäl att ytterligare överväga i vilken mån det över huvud taget, med beaktande av ärendets karaktär, är nödvändigt att sätta ut en maximitid för anförande av besvär i ärenden som gäller dröjsmål. Möjligheten att anföra dröjsmålsbesvär upphör oberoende av om myndigheten besvarar yrkandet på skyndsam behandling eller inte, i det skedet då myndigheten uppfyller sin skyldighet, dvs. fattar ett förvaltningsbeslut. Om myndigheten däremot försummar att fatta ett beslut ska parten enligt justitiekanslerns åsikt ha möjlighet att anföra dröjsmålsbesvär oberoende av hur lång tid som har förflutit från svaret på yrkandet. I en sådan situation kan dröjsmålsärendets anhängiggörande genom ett nytt yrkande på skyndsam behandling enligt justitiekanslerns åsikt grundlöst förlänga behandlingen av ärendet.

Enligt propositionen kan den besvärsmyndighet som avgjort dröjsmålsbesvaren sätta ut en tidsfrist inom vilken myndigheten ska avgöra ärendet, förelägga vite för iakttagande av tidsfristen eller överta avgörandet av ärendet. Att överta behandlingen av ärendet hos besvärsmyndigheten utan att förvaltningsmyndigheten fattat något beslut i ärendet kommer i fråga endast i särskilda situationer. Enligt propositionen kan besvärsmyndigheten överta behandlingen av ärendet i situationer där det med tanke på en parts rättssäkerhet inte räcker att besvärsmyndigheten endast

sätter ut en tidsfrist och förelägger vite. Dessutom kan besvärsmyndigheten enligt propositionen överta avgörandet av ett ärende i situationer där det konstateras att ärendet i sak är klart.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att besvärsmyndighetens möjlighet att direkt överta avgörandet av ett ärende som hör till en förvaltningsmyndighets behörighet utgör ett slags undantag från behörigheten att verkställa lagstiftningen, dvs. från uppgiftsfördelningen mellan den administrativa makten och den dömande makten. Utgångspunkten är det att den administrativa makten utövas av förvaltningsmyndigheterna inom ramen för sin lagstadgade handlings- och prövningsrätt. Å andra sidan har förvaltningsdomstolarna också hittills vid behandlingen av besvär i vissa situationer kunnat överta avgörandet av huvudsaken i stället för att återförvisa ärendet till förvaltningsmyndigheten för ny behandling. Antalet situationer där en förvaltningsmyndighets försummelse leder till att besvärsmyndigheten direkt övertar avgörandet av ärendet skulle dock antagligen inte vara stort. Det är skäl att prioritera en parts rätt att få ett avgörande i ett anhängigt ärende gällande sina rättigheter, förmåner och skyldigheter och dessutom måste de metoder som besvärsmyndigheten har till sitt förfogande vara tillräckligt effektiva för att det genom dröjsmålsbesvär ska vara möjligt att ingripa i dröjsmålssituationer. Enligt justitiekanslerns åsikt finns det sålunda grunder för att ge besvärsmyndigheten behörighet att i särskilda situationer överta avgörandet av ärenden (OKV/33/20/2008).

Revidering av bestämmelserna om förvaltningen av åklagarväsendet

Justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning gav justitiekanslern tillfälle att yttra sig om ett betänkande som överlämnats av arbetsgruppen för

revidering av bestämmelserna om förvaltningen av åklagarväsendet (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:12).

I betänkandet föreslås att lagen om allmänna åklagare ska ersättas med en lag om åklagarväsendet. Arbetsgruppen föreslår att indelningen i allmänna åklagare och specialåklagare slopas och räknar i lagförslaget 4 8 upp de tjänstemän som ska verka som åklagare och konstaterar därefter i paragrafens 3 mom. att det ska föreskrivas särskilt om de högsta laglighetsövervakarnas åtalsrätt. Justitiekanslern konstaterade att även om avsikten med lagförslaget antagligen inte är att ingripa i de högsta laglighetsövervakarnas grundlagsfästa ställning kan lagförslaget i den nämnda utformningen ge upphov till ett sådant missförstånd att de högsta laglighetsövervakarna inte är åklagare. Detta kan enligt justitiekanslerns åsikt leda till onödigt oklarhet vid tillämpningen av bestämmelser som innehåller begreppet åklagare när det gäller förundersökning i ärenden där någon av de högsta laglighetsövervakarna utövar åtalsrätt (OKV/19/20/2009).

Riksfogdeämbetet och ändring av utsökningsbalken

Ett lagstiftningsprojekt syftade till att inrätta ett sådant förvaltningsverk som avses i utsökningsbalkens 1 kap. 12 §, genom en särskild lag som avses i paragrafens 2 mom. Avsikten var att i detta sammanhang göra tekniska ändringar i utsökningsbalken så att benämningen förvaltningsverk ersätts med Riksfogdeämbetet. Avsikten var att lagarna skulle träda i kraft 1.1.2010. Det var sålunda fråga om att inrätta en organisation som lagstiftaren på ett principiellt plan hade beslutat om redan då utsökningsbalken stiftades.

Från den högsta laglighetsövervakarens synpunkt måste reformen anses vara motiverad (OKV/2/20/2009).

Förundersöknings- och tvångsmedelskommissionens betänkande

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det betänkande som nämns i rubriken. Justitiekanslern konstaterade att kommissionens uppdrag att bereda en totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen var behövligt och att arbetsgruppen synnerligen väl hade klarat sitt uppdrag med beaktande av den tid den haft till sitt förfogande.

Justitiekanslern konstaterade, utöver kommentarer som gällde enskilda paragrafförslag, att han över huvud taget ansåg att det skulle vara problematiskt att i praktiken tillämpa den reglering som kommissionen föreslagit på grund av det stora antalet olika uttryck för sannolikhet som ingick i lagförslagen. Sådana uttryck som ingick i lagförslagen var bl.a. "det finns risk för", "det kan väntas", "det är skäl att misstänka", "det är sannolikt", "det är synnerligen sannolikt", "på sannolika skäl", "antagligen", "uppenbart", "det kan antas", "det är skäl att anta", "det kan med fog antas", "det sannolikt kan antas" och "det på synnerligen vägande skäl kan antas". Justitiekanslern konstaterade att det var svårt att se det ändamålsenliga i ett så stort antal uttryck för bevisröskeln och att det var tämligen orealistiskt att vänta sig att dessa uttryck för bevisröskeln skulle bli konsekvent tillämpade i myndigheternas verksamhet (OKV/22/20/2009).

Utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet

Justitieministeriet tillsatte 10.4.2008 en arbetsgrupp för utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet. Arbetsgruppens uppgift var att utreda möjligheten att vidareutveckla försäkringsdomstolens personalstruktur, sammansättningar, rättsskipningsprocesser och beredning av ären-

den samt försäkringsdomstolens övriga förfaranden i syfte att effektivisera dess verksamhet och minska behovet av tilläggsresurser.

Arbetsgruppens centrala förslag framgår av det utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen som ingår i arbetsgruppsbetänkandets 4 kapitel.

Enligt förslaget ska bestämmelserna om utnämning av försäkringsdomstolens läkarledamöter ändras. Till bestämmelserna om utnämning av läkarledamöter och försäkringsdomstolens övriga sakkunnigledamöter ska enligt förslaget fogas bestämmelser om skyldighet att uppge bindningar. Benämningarna på de nuvarande suppleanterna för läkarledamöterna föreslås bli ändrade till sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen och samtidigt föreslås att sådana ska anlitas i större utsträckning.

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna om försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande förenklas så att utöver de nuvarande sammansättningarna med tre år och fem ledamöter skapas sammansättningar som utgörs av en domare samt av en domare och en läkarledamot. Vidare föreslås att sammansättningarna för försäkringsdomstolens plenum och förvaltningsammansmantråde krymper. När det gäller de ledamöters deltagande som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden föreslås en sådan minskning att merparten av sådana juridiska ärenden som för närvarande avgörs i en sammansättning med fem ledamöter ska börja avgöras av en sammansättning med tre ledamöter. Rättskipningsärenden ska enligt förslaget kunna avgöras på föredragning också utan att det ordnas ett särskilt sammanträde, då ledamöterna efter att ha tagit del av handlingarna är eniga om saken. I lagen föreslås bestämmelser om föredragandens behörighet att vara ledamot i försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande.

Enligt förslaget begränsas mottagandet av tilläggsutredning till avgörandedagen. Försäkringsdomstolen ska enligt förslaget ge den som söker ändring uppgifter om behandlingen av ärendet och om inlämnande av tilläggsutredning. Försäkringsdomstolen kan i samband med avgörandet av ett anhängigt ärende undanröja ett därtill anslutet beslut utan ansökan eller framställning.

Läkarledamöterna och de nuvarande suppleanterna

Avsikten är enligt förslaget att ändra benämningen på de nuvarande suppleanterna för läkarledamöter till sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen, för att benämningen bättre ska beskriva deras uppgift att ge sakkunnigutlåtanden. För närvarande verkar läkarsuppleanterna vid försäkringsdomstolen närmast som givare av utlåtanden, men de kan vid behov också delta som ledamöter i sammansättning vid avgörande.

Sakkunnigläkarna kan enligt förslaget inte delta i sammansättning vid avgörande men, för att öka interaktiviteten och transparensen i försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande är avsikten att i väsentligt större utsträckning anlita dem för sakkunnigutlåtanden. Försäkringsdomstolen ska enligt förslaget fortfarande behandla alla medicinska ärenden på samma sätt som nu, dvs. i en sammansättning med en läkarledamot. Försäkringsdomstolen kan emellertid dessutom när ett ärende kräver det använda ett ännu grundligare och transparentare medicinskt bedömningsförfarande. I sådana ärenden ber försäkringsdomstolen en sakkunnigläkare om ett utlåtande som parterna får yttra sig om.

Enligt förslaget ska en sakkunnigläkares utlåtande inhämtas i ärenden som har en avsevärd betydelse för en part. Samma förfarande föreslås i ärenden där medicinska bevis är motstridiga eller tolkningsbara. Vidare ska ett utlåtande av för-

säkringsdomstolens sakkunnigläkare inhämtas i ärenden där det har lagts fram exceptionellt högklassig utredning som dock strider mot vedertagen ersättningspraxis. Utlåtande av en sakkunnigläkare ska enligt förslaget inhämtas också i alla andra sådana medicinska ärenden där man kan göra den bedömningen att en rättvis rättegång förutsätter det.

Biträdande justitiekanslern ansåg att strävandet att öka den medicinska bedömningens transparens går i rätt riktning och kan understödhas. Det föreslagna systemet med sakkunnigläkare innebär att detta mål åtminstone delvis kan uppnås.

I 4 § i lagen om försäkringsdomstolen föreslås en ändring som innebär att förfarandet för utnämning av läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen blir enklare och transparentare. Enligt förslaget ska läkarna fortfarande förordnas av statsrådet på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder. Det föreslås att förfarandet ändras så att social- och hälsovårdsministeriet inte längre ska lägga fram ett förslag för justitieministeriet om förordnande av läkarledamöter. Enligt bestämmelsen om förfarandet vid utnämning av läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska dessa dessutom på motsvarande sätt som när det gäller utnämning av domare uppgge sina bindningar.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är förfarandet att i likhet med lagen om utnämning av domare kräva att de personer som föreslås bli förordnade till läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen uppger sina bindningar synnerligen motiverat och ägnat att öka transparensen i samband med val av läkarledamöter.

I arbetsgruppsbetänkandet konstateras att justitieministeriet i samband med förfarandet för utnämning av läkarledamöter och sakkunnigläkare ska inhämta utlåtande av försäkringsdomstolen och, om ministeriet anser det vara nödvändigt, av andra instanser. Vid utnämningen av försäkrings-

domstolens läkarledamöter ska ett öppet ansökningsförfarande iakttas.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det önskvärt att i lagen ta in noggrannare bestämmelser om utnämningsförfarandet. I en bestämmelse om utnämningsförfarandet kan t.ex. på det sätt som konstateras ovan i arbetsgruppens betänkande föreskrivas om att inhämta utlåtanden och om ansökningsförfarandets transparens.

Övriga sakkunnigledamöter i bisyssla

Arbetsgruppen föreslår inga ändringar i bestämmelserna om förfarandet vid förordnande av ledamöter i bisyssla. Enligt arbetsgruppens ställningstagande är dessa ledamöter fortfarande behövliga, men deras deltagande i behandlingen av ärenden borde inriktas på ett mera ändamålsenligt sätt än för närvarande. I arbetsgruppsbetänkandet ingår två reservationer gällande systemet med sakkunnigledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsförhållanden.

Enligt förslaget ska till 5 § i lagen om försäkringsdomstolen fogas ett 4 mom. enligt vilket också en person som föreslås som annan ledamot i bisyssla eller suppleant i försäkringsdomstolen före förordnandet ska ge sådan utredning om sina bindningar som avses i lagen om utnämning av domare. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det nödvändigt att avkräva inte bara läkarledamöterna utan också övriga sakkunnigledamöter utredning om bindningar och på detta sätt ökas också rättegångsförfarandets transparens.

Enligt de två reservationerna till arbetsgruppsbetänkandet kan den sakkunskap som försäkringsdomstolens sakkunnigmedlemmar tillför domstolens avgöranden tryggas trots att medlemmarna inte utnämns på det nuvarande, klart intresserelaterade sättet på förslag av olika intresseorganisationer. Sakkunnigmedlemmarnas ställning kan enligt förslaget förtydligas

genom att utnämningsförfarandet ändras så att medlemmarna inte längre utnämns på förslag av intresseorganisationer utan genom ett i princip öppet ansökningsförfarande. Ett sådant förfarande för utnämning av sakkunnigmedlemmar används i marknadsdomstolen och i förvaltningsdomstolarna.

Enligt Europadomstolens praxis avses med kravet på opartiskhet å ena sidan att en domare inte de facto får ha en förutfattad mening i ett ärende eller en vilja att främja den ena partens intresse i en rättegång (s.k. subjektiv opartiskhet). Å andra sidan avses med kravet på opartiskhet att alla berättigade misstankar i detta avseende ska vara uteslagna (s.k. objektiv opartiskhet). Det sist nämnda kravet hör ofta samman med att domstolen inte endast bör vara opartisk utan den måste också för en utomstående betraktare ge intryck av att vara opartisk. Detta krav gäller naturligtvis också enskilda domare (Riksdagens justitieombudsman, beslut om sakkunnigläkarens opartiskhet, 19.12.2000, 1124/2/99).

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning är det med tanke på domstolens objektiva opartiskhet motiverat att man när det gäller förfarandet för utnämning av sakkunnigmedlemmar går över till ett öppet ansökningsförfarande så som föreslås i reservationerna till arbetsgruppsbetänkandet. Sakkunnigmedlemmar som förordnats genom ett öppet ansökningsförfarande skulle på ett naturligare sätt passa in i rollen som självständiga och opartiska domare än de nuvarande sakkunnigmedlemmarna som förordnats på förslag av intresseorganisationer. Detta skulle naturligtvis inte vara något hinder för att personer som föreslagits av intresseorganisationer fortsättningsvis efter ett öppet ansökningsförfarande kan utnämnas till sakkunnigmedlemmar.

Enklare sammansättning vid avgörande

Enligt förslaget ska försäkringsdomstolens verksamhet effektiveras genom att sakkunnigledamöternas (andra än läkarledamöters) deltagande i behandlingen av ärenden regleras noggrannare än för närvarande utifrån vilken ärendegrupp och vilken typ av ärende det är fråga om i ett enskilt fall. Enligt förslaget ska ledamöter delta endast i avgörandet av ärenden där det är fråga om förmåner av grundläggande betydelse och där intresset att söka ändring i allmänhet är störst. Dessa ändringar föreslås i 11 och 12 §. Biträdande justitiekanslern ansåg att förslaget att minska anlitandet av sakkunnigledamöter på detta sätt kan understödhas.

Enligt förslaget ska till lagen om försäkringsdomstolen fogas en 10 a § och 10 § ska ändras så att försäkringsdomstolen blir beslutför med endast en ledamot respektive med två ledamöter. Till sammansättningen med två ledamöter ska enligt förslaget höra en lagfaren ledamot och en läkarledamot. De föreslagna bestämmelserna innehåller en noggrann precisering av vilka ärenden som kan avgöras i dessa sammansättningar. Det är sålunda alltid möjligt att överföra ett ärende också till en sammansättning med tre ledamöter. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kan den genomsnittliga behandlingstiden förkortas genom att enkla ärenden avgörs i sammansättningar med en respektive två ledamöter på det sätt som avses i förslaget. Också av denna orsak kan det vara skäl att ta i bruk sammansättningar av det slag som föreslås.

Biträdande justitiekanslern har ingenting att anmärka mot de förslag till ändring av 13 och 14 § i lagen om försäkringsdomstolen som syftar till att förenkla sammansättningen av försäkringsdomstolens plenum och förvaltningsammansträde.

Slopandet av formella sammanträden

Enligt arbetsgruppsbetänkandet har försäkringsdomstolen i praktiken slutat ordna formella sammanträden i sådana ärenden som avgörs i sammansättningar med tre ledamöter och som det råder enighet om. Det är inte entydigt att denna praxis är förenlig med lagen. Eftersom starka praktiska skäl emellertid talar för att man fortsätter med förfarandet, trots de principiella problem som ansluter sig till det, och förfarandet inte heller kan anses strida mot Europeiska människorättskonventionen, föreslås att till lagen om försäkringsdomstolen fogas en bestämmelse enligt vilken ett ärende kan avgöras på föredragning också utan att ett separat sammanträde ordnas efter att ledamöterna har enats om saken efter att ha tagit del av handlingarna. Också i alla ärenden som avgjorts i en sammansättning med fem ledamöter och som det råder enighet om borde man kunna övergå till en praxis som innebär att ärendena inte ska avgöras av ett separat, formellt sammanträde. Ett ärende ska formellt tas upp på föredragningslistan för den dag då ordföranden bestämmer att det ska avgöras, men sammansättningen behöver inte längre vara samtidigt närvarande och särskilt förhandla om ärendet. Avgörandet ska ha utformats redan då ledamöterna på förhand tagit del av ärendet. Att avstå från formella sammanträden skulle ha den följd att en ledamot i bisyssla som deltagit i den sammansättning som avgjort ett ärende inte längre skulle vara en annan person än den som de facto satt sig in i och tagit ställning till ärendet. Enligt 10 § 1 mom. i lagen om försäkringsdomstolen ska rättskipningsärenden avgöras vid ett sammanträde. Det föreslås sålunda att bestämmelsen ändras så att det blir möjligt att utan formellt sammanträde avgöra ärenden som det råder enighet om. Ändringen föreslås gälla också sammansättningar med tre ledamöter och bestämmelser om det nuvarande förfarandet föreslås bli intagna i lagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att om man vill slopa förfarandet med formella sammanträden i ärenden som det råder enighet om är det nödvändigt att ta in bestämmelser om saken i lagen på det sätt som föreslås. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det med tanke på en förkortning av behandlingstiderna och transparensen i försäkringsdomstolens beslutsförfarande ändamålsenligt att slopa formella sammanträden. För tydlighetens skull måste ordföranden under ett sammanträde emellertid konstatera att ärendena avgjorts och därförinnan måste en ledamot ännu ha möjlighet att få ärendet upptaget till förhandling.

Andra ändringsförslag

Arbetsgruppen föreslår i sitt betänkande att mottagande av tilläggsutredning begränsas till den dag då ärendet avgjorts. Dagen för avgörande är en klar tidpunkt då det är motiverat att avbryta mottagandet av tilläggsutredning. Biträdande justitiekanslern har ingenting att anmärka mot att mottagandet av tilläggsutredning begränsas på detta sätt.

Enligt förslaget ska till 16 § i lagen om försäkringsdomstolen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket försäkringsdomstolen efter att den börjat behandla ett ärende ska underrätta en part som sökt ändring om att behandlingen inletts samt göra en bedömning av behandlingstidens längd, informera parten om beaktandet av skriftlig och muntlig utredning vid behandlingen samt ge anvisningar om inlämnande av tilläggsutredning. Enligt biträdande justitiekanslern är den föreslagna bestämmelsen värd att understödhas med tanke på partens rättssäkerhet samt serviceprincipen.

Enligt förslaget ska till lagen om försäkringsdomstolen också fogas bestämmelser om föredragandens behörighet att verka som ledamot i den sammansättning som avgör ett ärende. En sådan bestämmelse ingår för närvarande i statsrådets

förordning om försäkringsdomstolen. Det föreslås sålunda att bestämmelsen överförs till lagen vilket innebär att riksdagen kan ta ställning till den. Arbetsgruppen konstaterar i betänkandet att grundlagsutskottet inte har tagit ställning till ett förfarande som innebär att det hör till föredragandens grundläggande uppgifter att vara ledamot i den sammansättning som avgör ärendet. Förslaget att det ska föreskrivas om saken i lag och att riksdagen ska få ta ställning i frågan är enligt biträdande justitiekanslerns åsikt synnerligen motiverat.

I fråga om förfarandet för sökande av ändring i beslut om utkomstskydd konstaterade biträdande justitiekanslern dessutom på ett allmänt plan att de problem och synpunkter som arbetsgruppen tar upp i betänkandet i synnerhet när det gäller det medicinska bedömningsförfarandet och sakkunnigledamöterna också gäller de flesta bevärnsnämnderna.

Dessutom hänvisade biträdande justitiekanslern till att det i 16 § 2 mom. i lagen om försäkringsdomstolen föreskrivs att vad som i 38 § i förvaltningsprocesslagen bestäms om verkställande av muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen på begäran av en enskild part, gäller muntlig förhandling i försäkringsdomstolen. Enligt bestämmelsen ska muntlig förhandling verkställas om en enskild part ber om det. Muntlig förhandling på begäran av en part behöver inte verkställas om yrkandet omedelbart avvisas eller förkastas eller om det annars med beaktande av ärendets karaktär eller av någon anledning är uppenbart onödigt att verkställa muntlig förhandling. Försäkringsdomstolen får varje år begäran om muntlig förhandling i uppskattningsvis 200 ärenden. Muntlig förhandling har emellertid ordnats endast i några fall per år, exempelvis i fyra ärenden år 2008. Försäkringsdomstolen har baserat sin praxis i synnerhet på målet 15.6.2006 Pirinen där Europadomstolen konstaterar att det i många fall är bättre att behandla socialskyddsärenden i skrift-

ligt än i muntligt förfarande eftersom dessa i allmänhet är relativt tekniska till sin karaktär och slutresultatet vanligen är beroende av skriftliga läkarutlåtanden. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning ligger ordalydelsen i bestämmelsen om muntlig förhandling synnerligen långt från den praxis som iaktas i försäkringsdomstolen. Med beaktande av denna omständighet och människorättsdomstolens tolkningspraxis är det skäl att överväga om det finns anledning att göra ändringar i bestämmelserna om muntlig förhandling i försäkringsdomstolen (OKV/44/20/2009).

Betänkande av arbetsgruppen för revidering av bestämmelserna om mutbrott

Justitiekanslern anser i likhet med arbetsgruppen att Finland ska sträva efter att följa GRECO:s rekommendationer. Han konstaterade emellertid att det är skäl att under den fortsatta behandlingen förtydliga de föreslagna bestämmelserna i språkligt hänseende eftersom bestämmelserna i den föreslagna formen är otydliga och kan tolkas på många sätt. I synnerhet rekvisiten för mutbrott som involverar riksdagsledamöter är oklara.

Justitiekanslern kritiserade den omständigheten att det är i det närmaste omöjligt att enligt den föreslagna utformningen av bestämmelserna bevisa att rekvisiten är uppfyllda. Justitiekanslern ansåg att det i detta avseende är problematiskt att en förutsättning för straffbarhet föreslås vara att en riksdagsledamot "för att i sitt värv handla på ett visst sätt" ber om eller tar emot en gåva eller en annan förmån. Av betänkandet framgår inte tydligt vad som i det konkreta fallet avses med "för att handla" och hur man kan påvisa sambandet mellan en erhållen förmån och en riksdagsledamots handlande. Oklar förblir också gränsdragningen i fråga om när erhållandet av en förmån sammanhänger med "allmänpolitisk" påverkan som enligt

betänkandet är tillåten och när det är fråga om sådant annan politisk påverkan som är förbjuden. Vidare förblir det oklart var gränsen går mellan den vanliga och den grova gärningsformen.

Också de nya kriminaliseringar som arbetsgruppen föreslår, missbruk av inflytande och köpslagen om inflytande är svårbegripliga. Det är svårt att på basis av de föreslagna formuleringarna av bestämmelserna bilda sig en uppfattning om vilka gärningsformer det är meningen att utsträcka kriminaliseringarna till. I betänkandet konstateras bl.a. att "allmänt godtagna former av lobbning" enligt förslaget faller utanför tillämpningsområdet, men det definieras inte vilka dessa är. För att lagen ska kunna tillämpas på ett enhetligt sätt och för att de i lagen använda begreppen inte ska användas på ett sätt som äventyrar rättssäkerheten anser justitiekanslern att rekvisiten måste preciseras.

Enligt justitiekanslern är det skäl att vid den fortsatta beredningen av bestämmelserna om mutbrott överväga framför allt hur regleringen påverkar parternas rättssäkerhet i sådana konkreta tillämpningssituationer som avses i bestämmelsen. Det är inte tillbörligt att hänskjuta tolkningsproblem som kan förutses i beredningsskedet till rättspraxis (OKV/49/20/2009).

Avgöranden

MINISTERIET

Försök med elektronisk röstning

Vid 2008 års kommunalval kunde man i Högfors, Grankulla och Vichtis rösta antingen på traditionellt sätt med pappersröstsedlar eller elektroniskt. Försöket genomfördes med stöd av den

temporära lagen 880/2006 om ändring av vallagen 714/1998. Den temporära lagen var i kraft 1.12.2007 - 31.12.2008. Försöket kunde inte genomföras som planerat. I försökskommunerna föll 232 röster bort på grund av avbrott i röstningen. I dessa fall registrerades röstningen inte i den elektroniska valurnan och rösten kunde sålunda inte räknas.

Användargränssnittet för det elektroniska röstningssystemet fungerade så att om röstaren drog ut röstningskortet ur kortläsaren under röstningsprocessen avbröts den och systemet återvände automatiskt till ingångssidan. Systemet meddelade inte att röstningen avbrutits och röstaren kunde då vilseledas att tro att röstningen hade genomförts.

I sitt beslut med anledning av ett antal klagomål i ärendet granskade justitiekanslern röstningssystemets funktion, anvisningarna till röstarna, testningen av röstningssystemet och bevarandet av valhemligheten.

I fråga om det elektroniska röstningssystemets funktion konstateras i beslutet att systemet gav väljaren möjlighet att avbryta röstningen. I sådana fall då röstningen avbröts var det enligt justitiekanslern dock mera sannolikt att orsaken till avbrottet i de flesta fallen var brister i röstningssystemet, men också anvisningarna om systemet. Enligt anvisningarna på anmälningskortet skulle röstaren sätta in röstningskortet i röstningsterminalens kortläsare och på skärmen trycka på den kandidats namn som röstaren ville rösta på. Systemet visade då på skärmen uppgifterna om den valda personen och röstningen kunde godkännas genom att trycka på tangenten OK. Enligt bildanvisningen om systemets funktion på anmälningskortet och enligt affischen i röstningsbåset skulle den som röstade trycka på OK redan efter att ha valt kandidatens nummer och bekräfta sitt val genom att åter trycka på OK. Den skriftliga anvisningen var såtillvida bristfällig att enligt den skul-

le den som röstade trycka på OK endast en gång trots att det var nödvändigt att trycka på OK-knappen två gånger. Om den som röstade ville använda sin rösträtt utan att rösta på någon av kandidaterna skulle han eller hon enligt bildanvisningen sätta in sitt röstningskort i läsaren och därefter trycka på knappen jag röstar blankt. Slutligen skulle den som röstade - efter att ha bekräftat sitt val eller röstat blankt - avlägsna röstningskortet ur läsaren och returnera det till valfunktionären.

Enligt justitiekanslerns åsikt kan man av de krav som ställs på ett röstningssystem nämna framför allt att systemet är lätt att använda och säkert. Den röstandes möjlighet att använda sitt röstningskort får inte vara beroende av vilket alternativ av röstningssätt röstaren väljer. Röstningsmetoderna måste sålunda i fråga om användningens enkelhet och säkerhet vara så likvärdiga som möjligt. På grund av att den röstande oavsiktligt kunde avbryta det elektroniska röstningssystemets funktion utan att få information om att så skett kunde detta system inte jämföras med röstning med traditionella röstsedlar. Eftersom det elektroniska röstningssystemet var nytt skulle det ha varit särskilt viktigt att anvisningarna var korrekta och tillräckligt utförliga. Då anvisningarna utformades på olika sätt var det viktigt att undvika motsägelser mellan dem.

I fråga om testningen av röstningssystemet konstaterades i beslutet att det framgick av testningspromemorian att systemet inte informerade om att röstningen avbrutits, vilket inte hade meddelats de personer som hade möjlighet och också skyldighet att vidta åtgärder för att rätta till situationen. Det har inte angetts någon egentlig orsak till detta avbrott i informationsgången och till att åtgärder inte vidtogs. Enligt justitiekanslerns åsikt skulle de personer som genomförde projektet och deltog i testningen ha haft bättre möjligheter än genomsnittsröstaren att följa upp och bedöma röstningsförfarandet och reagera på

eventuella överraskningar i systemets funktion. Dessutom kunde röstningssituationen i sig ha varit ägnad att påverka röstarna och inverka negativt på deras förmåga att klara av situationen. Det att det var fråga om ett försök skulle ha talat för ett förfarande där systemet hade testats med vanliga röstande och att man vid planeringen av systemet skulle ha anlitat en expert på användbarhet.

I fråga om bevarandet av valhemligheten konstaterade justitiekanslern att rösträtsregistret är en offentlig handling och att uppgifterna om att rösträtten inte blivit utnyttjad i sådana fall då röstningen avbrutits i och för sig är korrekta. Situationen kunde upplevas som genant av en röstande som uppgav sig ha uppfyllt sin medborgerliga plikt genom att rösta men som på grund av att röstningen oavsiktligt avbrutits inte hade noterats som röstande i rösträtsregistret. I ett fall som detta framgår det inte av rösträtsregistret och kan inte heller framgå varför rösträtten inte hade utnyttjats. Enligt justitiekanslerns åsikt har det inte förelegat någon egentlig risk för att valhemligheten skulle avslöjas.

Justitiekanslern konstaterade att det i ärendet från laglighetskontrollens synpunkt är fråga om justitieministeriets ansvar i enlighet med 14 § 5 punkten i reglementet för statsrådet och 10 § i vallagen som högsta valmyndighet för det röstningssystem som användes vid kommunalvalet och för att de röstberättigade kunde utnyttja sin rösträtt enligt grundlagens 14 § och därmed för att valet kunde genomföras. Att försöket med elektronisk röstning misslyckades berodde i första hand på att de brister i röstningssystemet som konstaterats i testningsskedet inte hade avhjälpats av orsaker som inte ännu kunnat utredas. Flera aktörer hade varit involverade i projektet och arbetsfördelningen hade inte fungerat när det gällde de egentliga korrigeringsåtgärderna och övervakningen av dem. Frågan om ansvaret för att försöket skulle lyckas vilar närmast på justitieminis-

teriet och systemleverantören och hör på grund av sin privaträttsliga karaktär inte till justitiekanslerns behörighet. Med beaktande av att kommunalvalet tagits om i försökskommunerna ansåg justitiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han för justitieministeriet framhöll dess skyldighet att i egenskap av högsta valmyndighet ansvara för att val ordnas på ett klanderfritt sätt och uppmärksammade ministeriet på de synpunkter som framförs i beslutet när det gäller planering som syftar till att ta i bruk ett elektroniskt röstningssystem (OKV/1406/1/2008).

DOMSTOLAR

Åtal mot en tingsdomare som misstänktes för tjänstebrott

Hovrätten gjorde en anmälan till justitiekanslern om att en tingsdomares behandling av ett fordringsmål som gällde en hyresfordran, ett ärende som gällde en tredskodom i ett skadeståndsärende och ett skuldsaneringsärende enligt hovrättens bedömning hade tagit oskäligt lång tid, från ca tre år fem månader till fyra år tio månader. Ärendet som gällde tredskodom i ett återvinningsmål hade varit hos tingsdomaren för behandling i närmare fyra år utan att tingsdomaren hade avgjort ärendet eller bett svaranden bemöta återvinningstalan. Skuldsaneringsärendet hade av hovrätten återförvisats till tingsrätten, vilket innebar att det uttryckligen borde ha behandlats särskilt skyndsamt.

Behandlingen av ärendena hade med beaktande av deras art tagit oskäligt lång tid i anspråk. Behandlingstiderna hade i de aktuella fallen äventyrat parternas grundläggande rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål samt kränkt förtroendet för rättskipningen. Av förundersökningen framgick inte att ärendena skulle ha varit exceptionellt omfattande eller särskilt svåra att av-

göra och ingenting tydde heller på att tingsdomarens arbetsbörda hade varit speciellt stor. Dröjsmålen föreföll snarare ha berott på tingsdomarens inställning till sina arbetsuppgifter och till vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål. Tingsdomaren hade uppgett för hovrätten att han börjat känna motvilja mot ärendena i fråga och att han alltid haft ärenden som enligt domarens åsikt var intressantare att behandla.

Hovrätten meddelade dessutom justitiekanslern att tingsrätten inte hade uppgivit de nämnda ärendena i två rapporter som den på hovrättens begäran halvårsvis inlämnade till hovrätten om ärenden som varit hos tingsrätten för behandling i över ett år och att ärendena inte heller uppdragats i samband med att hovrätten inspekterade tingsrätten. Hovrätten hade utan att känna till ärendena i fråga i sitt utlåtande till domarförslagsnämnden föreslagit att tingsdomaren på sin ansökan skulle utnämnas till en tingsdomartjänst, vilket sedermera också hade skett.

På basis av förundersökning hade ärendena ännu inte kommit till synes i de rapporter som tingsrätten sänt till hovrätten via ärendehanteringssystemet av den anledningen att tingsdomaren innan rapporterna skrevs ut hade antecknat i systemet att ärendena var avgjorda. Syftet med tingsdomarens förfarande var att undvika att hans försummelser i tjänsten framgick av tingsrättens rapporter till hovrätten, vilket skulle ha haft negativa konsekvenser. Dessa åtgärder inföll vid en tidpunkt då tingsdomaren hade sökt den nämnda tingsdomartjänsten. För att upprätthålla den felaktiga bilden av hur det låg till med ärendena hade tingsdomare gjort nya falska anteckningar efter att han blivit utnämnd till tjänsten. Syftet med åtgärderna var att på de nämnda grunderna bereda sig vinning.

Att en domare avsiktligt gör falska anteckningar i handlingar som det hör till domarens tjänsteåligganden att upprätta och att dessutom

göra detta upprepade gånger och i vinningssyfte visar att gärningsmannen är ohederlig, vilket står i konflikt med det uttryckliga kravet att en domare ska vara oförvitlig och visar att personen i fråga är olämplig för domaruppdrag. En domars ohederlighet är ägnad att allvarligt undergräva förtroendet för rättsskipningen och det rättsliga systemets funktion. Dessutom måste man när det är fråga om rättsskipningsverksamhet, övervakningen av lagligheten i denna verksamhet och likaså vid ledningen av domstolar kunna förlita sig på att domare inte uppsåtligen gör falska anteckningar i handlingar och att domstolstjänstemäns ohederlighet inte äventyrar tillförlitligheten av de uppgifter som domstolarna lämnar om sin verksamhet.

Enligt justitiekanslerns bedömning fanns det på basis av förundersökningen i ärendet sannolika skäl som talade för att tingsdomaren genom att i det aktuella fallet underlåta att behandla ärendena utan dröjsmål av vårdslöshet hade brutit mot sin tjänsteplikt och sålunda förfarit på ett sätt som uppfyllde rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Dessutom konstaterade justitiekanslern att sannolika skäl talar för att tingsdomaren genom sitt ovan nämnda ohederliga förfarande i syfte att bereda sig vinning hade brutit mot sin lagstadgade tjänsteplikt genom att delta i beslutsfattandet eller beredningen av den och sålunda förfarit på ett sätt som uppfyller rekvisiten för missbruk av tjänsteställning enligt strafflagens 40 kap. 7 §.

Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot tingsdomaren för de nämnda brotten. Med beaktande av att gärningarna tydde på ohederlighet av ett slag som inte lämpar sig för domare ansåg justitiekanslern det vara motiverat att åklagaren i domstol yrkar på att tingsdomaren ska förlora sin tingsdomartjänst.

Hovrätten dömde tingsdomaren till bötesstraff för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet och för brott mot tjänsteplikt. Hovrätten ansåg att de

felaktiga anteckningar i ärendehanteringssystemet som tillräknades tingsdomaren inte utgjorde sådant beslutsfattande som avses i rekvisiten för missbruk för tjänsteställning eller förberedelse för sådant beslutsfattande. Hovrätten konstaterade att tingsdomarens ohederliga förfarande stod i strid med vad som förutsatts för tillbörlig skötsel av en domartjänst och att domaren genom sitt handlande hade äventyrat förtroendet för domstolarnas verksamhet. Enligt hovrättens bedömning hade tingsdomaren emellertid inte brutit mot sin tjänsteplikt så väsentligt att brottet visade att domaren var uppenbart olämplig att sköta tingsdomartjänsten, och förkastade därför yrkandet på avsättning av tingsdomaren.

Justitiekanslern överklagade hovrättens dom till högsta domstolen. Justitiekanslern bad i överklagandet högsta domstolen ändra hovrättens dom så att tingsdomaren för missbruk av tjänsteställning skulle dömas till avsättning. Högsta domstolen ändrade inte slutresultatet av hovrättens dom. I fråga om yrkandet på avsättning konstaterade högsta domstolen att även om de felaktiga anteckningarna om dröjsmålen i syfte att undvika eventuella negativa konsekvenser kan väcka farhågor om tingsdomarens lämplighet för domaruppdraget, visar detta inte att han var uppenbart olämplig för uppdraget. Se även s. 74 (OKV/15/31/2008).

Åtal mot en tingsdomare för misstanke om tjänstebrott

I två klagomål kritiserades de långa behandlingstiderna för tre rättsskipningsärenden som behandlats av en tingsdomare. Det framgick i ärendet att tingsdomaren hade behandlat också två andra ärenden under en lång tid. Behandlingstiderna var från två och ett halvt år till över sju år långa. Ärendena gällde olämpligt förfarande i näringsverksamhet, statens ersättningsansvar, begäran

om rättshjälp, patientskada och förmedlingsavtal. Det först nämnda ärendet hade tingsdomaren behandlat i över sju år. Efter ett förberedande sammanträde i ärendet hade tingsdomaren inte vidtagit några åtgärder i ärendet på över fem år. Ärendet hade bl.a. av hovrätten återförvisats till tingsrätten och därför borde det uttryckligen ha behandlats särskilt skyndsamt. Då behandlingen hade överförts från tingsdomaren till en annan domare hade det redan förflutit närmare 13 år från det att ärendet ursprungligen blivit anhängigt vid domstolen. Ärendet som gällde begäran om rättshjälp hade legat hos tingsdomaren för behandling i ca två och ett halvt år innan behandlingen överfördes till en annan domare. Enligt lagen borde ärendet ha behandlats i brådskande ordning.

Behandlingen av ärendena hade med beaktande av deras art tagit oskäligt lång tid i anspråk. Behandlingstiderna hade i dessa fall äventyrat parternas grundläggande rätt att få sina ärenden behandlade utan ogrundat dröjsmål samt kränkt förtroendet för rättskipningsverksamheten. Vid förundersökningen hade det inte framgått att ärendena skulle ha varit exceptionellt omfattande eller särskilt svåra att avgöra eller att tingsdomaren skulle ha haft en större arbetsbörda än tingsrättens övriga domare. Tingsdomarens arbetsbörda hade enligt vad som utretts tvärtom minskats genom att hans chef överfört gamla mål till andra domare, genom att tingsdomaren hade tilldelats klara och enkla mål samt genom att han tilldelats färre nya mål.

Tingsdomaren hade redan tidigare fått två anmärkningar av laglighetsövervakarna för långa behandlingstider. Biträdande justitiekanslern hade år 2000 gett tingsdomaren en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av ett tvistemål och riksdagens biträdande justitieombudsman hade år 2004 gett tingsdomaren en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av en verkställighetstvist.

Enligt justitiekanslerns bedömning visade förundersökningen att det fanns sannolika skäl som talade för att tingsdomaren genom att underlåta att utan dröjsmål behandla ärendena i fråga av vårdslöshet hade brutit mot sin lagstadgade tjänsteplikt och sålunda handlat på ett sätt som uppfyllde rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 11 § och enligt det nämnda kapitlets 10 §, som trädde i kraft 1.10.2002. Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot domaren för brottet.

I det ovan nämnda ärendet var det även bl.a. fråga om huruvida tingsrättens lagman bättre borde ha övervakat verksamheten vid den tingsrätt som han ledde, verksamheten vid tingsrättens olika avdelningar samt den ovan nämnda tingsdomarens arbete och i egenskap av chef ha vidtagit åtgärder för att förhindra onödiga dröjsmål med behandlingen av målen. Det var dessutom fråga om huruvida chefen för respektive avdelning bättre borde ha övervakat sin avdelnings verksamhet och tingsdomarens arbete och i egenskap av chef ha vidtagit åtgärder för att förhindra onödiga dröjsmål med behandlingen av målen.

I fråga om lagmannen ansåg justitiekanslern att denne inte hade brutit mot sin på bestämmelserna och föreskrifterna baserade tjänsteplikt och att denne inte i ärendet hade handlat på ett sätt som heller i något annat avseende hade föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida. Justitiekanslern beaktade i sin bedömning bl.a. den omständigheten att övervakningen av behandlingstiderna i tingsrätten hade delegerats så att de hörde till avdelningschefernas primära uppgifter. Det var fråga om en stor tingsrätt vars lagman endast hade begränsade möjligheter att börja utreda eventuella dröjsmål med behandlingen av enskilda domares ärenden.

Med beaktande av de åtgärder som avdelningschefen vidtagit för att förhindra att behandlingen av tingsdomarens mål i onödan fördröjdes ansåg justitiekanslern att avdelningschefen i prin-

cip inte hade handlat på ett sätt som föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida. I fråga om det ovan nämnda ärendet som gällde olämpligt förfarande i näringsverksamhet konstaterade justitiekanslern emellertid bl.a. följande.

Avdelningschefen konstaterade vid förundersökningen att det nämnda ärendet var ohjälpligen gammalt redan då han blev chef för den nämnda avdelningen och att det inte längre fanns något att göra åt saken. Justitiekanslern underströk att de omständigheter som avdelningschefen framförde inte var från rättslig synpunkt godtagbara skäl att skjuta upp konkreta åtgärder i syfte att försnabba behandlingen av ärendet. Det är klart att om behandlingen av ett ärende uppenbarligen redan har tagit en från rättslig synpunkt ohållbart lång tid i anspråk, måste domarens chef omedelbart vidta åtgärder för att försnabba behandlingen. Justitiekanslern meddelande avdelningschefen sina synpunkter för kännedom.

Hovrätten konstaterade i sin dom 1.12.2009 att tingsdomaren hade försummat sin skyldighet att så som tingsdomare utan dröjsmål behandla ärenden som tilldelats honom. För försummelserna kunde med beaktande av de ärenden som inkommit för behandling, tingsrättens eller avdelningens arbetsarrangemang, arbetsmängd eller tingsdomarens personliga förhållanden inte anföras något godtagbart skäl. Det var från de enskilda parternas synpunkt fråga om försummelser som berörde rätten att få sin sak avgjord utan ogrundat dröjsmål, vilken hör till grunderna för rättskipningen, och dröjsmålet med rättegången var ägnat att kränka förtroendet för rättskipningen. Hovrätten ansåg att tingsdomarens förfarande inte var obetydligt, bedömt som en helhet med beaktande av dess negativa verkningar och skadlighet samt övriga omständigheter i samband därmed. Hovrätten konstaterade att tingsdomaren gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Hovrätten ansåg att en varning var

en rättvis påföljd för gärningen. Se även s. 75 (OKV/880/1/2006 och OKV/1320/1/2007).

Åtal mot en stämningsman för misstanke om tjänstebrott

I en skrivelse som var riktad till justitiekanslern kritiserades en stämningsmans förfarande i ett ärende som gällde dröjsmål med delgivning av en stämning. Stämningsmannen hade inte vidtagit åtgärder för att underrätta uppdragsgivaren, dvs. en tingsrätt om att en stämning inte hade delgivits senast den sista delgivningsdagen. Åtalsrätten för brottet hade preskriberats innan stämningen hade delgivits svaranden. Den sista delgivningsdagen hade klart antecknats på delgivningsbeviset och ordalydelsen var inte tolkningsbart i fråga om den sista delgivningsdagen. Då stämningsmannen inte hade lyckats delge stämningen senast på den utsatta dagen borde han ha kontaktat den myndighet som bett om delgivning av stämningen för att förhandla om möjligheten att fortsätta sökandet eller få andra nya anvisningar. Om stämningsmannen i fallet hade underrättat domstolen om situationen skulle domstolen ha haft tid att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. med hjälp av polismyndigheterna, för att få tag på den person som skulle stämmas in.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att om man skulle anse att den sista delgivningsdagen inte innebär någon handlingsskyldighet för stämningsmannen, t.ex. att inom en skäligen tid underrätta uppdragsgivaren om att delgivningen verkställs eller inte verkställs, innebär det att uppdragsgivarens möjligheter att till denna del följa upp delgivningen och därmed straffprocessen till denna del äventyras avsevärt.

Enligt justitiekanslerns bedömning kunde man på basis av förundersökningen på sannolika skäl misstänka att stämningsmannen genom att försumma den sista delgivningsdag som satts ut av tingsrätten av vårdslöshet hade brutit

mot sin lagfästa tjänsteplikt och sålunda gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Justitiekanslern bad riksåklagaren väcka åtal mot stämningssmannen för brottet. Satakunda tingsrätt ådömde stämningssmannen varning för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Målsäganden överklagade domen till hovrätten. Se även s. 75 (OKV/13/21/2008).

En tingsrätts felaktiga sammansättning vid avgörande

Hovrätten hade undanröjt fem straffdomar som tingsrättens notaries hade utfärdat vid endomarsammanträden eftersom tingsrätten inte varit beslutför då ärendena avgjordes. Notarierna hade själva klagat hos hovrätten över sina avgöranden. Justitiekanslern beslöt på eget initiativ pröva tingsrättens förfarande i ärendena.

Tingsrättens lagman kunde i enlighet med tingsrättslagen förordna att en notarie som varit i tjänst i fyra månader skulle vara ordförande vid ett sammanträde med en domare då för ingen av de enskilda brott som nämndes i åtalet under de rådande omständigheterna hade föreskrivits något annat eller strängare straff än böter eller fängelse i högst ett år och sex månader.

Tingsrättens lagman hade gett en notarie ett förordnande att vara ordförande vid två sådana endomarsammanträden där det behandlades ärenden i vilka för ett enskilt brott som avsågs i åtalet föreskrevs strängare maximistraff än ovan nämnts. En annan notarie hade getts förordnande att vara ordförande vid ett endomarsammanträde som hölls en dag då det behandlades ett brottmål av det ifrågavarande slaget. Den först nämnda notarien hade avgjort tre ärenden och den sist nämnda notarien ett sådant ärende som notarien enligt lagen på grund av det som nämns ovan inte hade fått avgöra vid ett sammanträde med en domare. Den ena notarien hade i två av de nämnda

ärendena och dessutom i ett annat ärende samt den andra notarien i det nämnda ärendet dömt svaranden till fängelsestraff, trots att det föreskrivs i tingsrättslagen att en notarie som ordförande för ett endomarsammanträde inte får döma till något annat eller strängare straff än böter.

Justitiekanslern gav lagmannen och notarierna en anmärkning för deras lagstridiga förfarande (OKV/6/50/2009).

En tingsrätts förfarande i ett ärende som gällde äktenskapsskillnad

Klaganden kritiserade tingsrättens förfarande i ett äktenskapsskillnadsärende som gällde honom bl.a. av den anledningen att han inte hade fått tingsrättens beslut om äktenskapsskillnad trots att han meddelat sin adress.

Enligt tingsrättens utredning borde meddelandet om domen i äktenskapsskillnadsärendet ha sänts till klaganden eftersom dennes adress var känd då ärendet gavs. Enligt utredningen var det mycket sannolikt att man gjort på detta sätt eftersom klagandens adress hade antecknats på beslutet om äktenskapsskillnaden. På handlingarna hade emellertid inte gjorts någon anteckning om att ett meddelande sänts. Enligt utredningen kunde man i ärendet inte utesluta det alternativet att något meddelande, uppenbarligen av misstag, inte hade sänts.

Enligt äktenskapsförordningens 13 § 2 mom. ska vardera maken ges ett skriftligt meddelande om att domstolen har dömt till äktenskapsskillnad.

I det aktuella fallet var det uppenbart att klaganden inte hade fått något sådant meddelande om domen som avses i äktenskapsförordningen. Orsaken till detta förblev oklar. En omständighet som gjorde det svårt att konstatera om ett meddelande hade sänts var att tingsrätten inte hade gjort någon anteckning i handlingarna om huruvida ett meddelande hade sänts. Ställföreträdaren för bi-

trädande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det i samband med behandlingen av klagomålsärendet inte hade framgått omständigheter som med tillräckligt stor säkerhet bevisat att tingsrätten på det sätt som avses i äktenskapsförordningens 13 § 2 mom. hade sänt klaganden ett meddelande om att domstolen dömt till äktenskapsskillnad.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på vikten av att iaktta den nämnda bestämmelsen (OKV/173/1/2008).

En tingsdomares förfarande i ett brottmål

En tingsrätt hade varit ordförande för tingsrätten vid ett häktningssammanträde och vid huvudförhandlingen i samma ärende. Vid häktningssammanträdet hade den misstänkte biträts av en advokat som vid huvudförhandlingen biträdde målsäganden. Tingsdomaren ingrep inte i advokatens förfarande.

I rättegångsbalkens 15 kap. 3 § 3 mom. föreskrivs om särskild behörighet (ojävighet) som rättegångsombud och -biträden ska ha i ett visst ärende. Enligt lagrummet får bl.a. den inte vara ombud eller biträde som i ett tidigare skede varit ombud eller biträde för motparten.

De särskilda behörighetsvillkoren för rättegångsbiträden är indispositiva till sin natur, vilket innebär att domstolen redan på tjänstens vägnar ska kontrollera att en person som anmält sig som biträde för en part uppfyller behörighetsvillkoren. Om något av behörighetsvillkoren inte uppfylls ska domstolen förvägra biträdet rätt att uppträda i målet.

Tingsdomaren förklarade orsakerna till att han inte observerat att advokaten var jävig. Justitiekanslern ansåg att skälen i och för sig var relevanta. Framför allt den omständigheten att svaranden inte hade gjort någon processinvändning om ad-

vokatens särskilda behörighet och att det i ärendet inte framgått att frågan om advokatens jäv heller i något annat skede uttryckligen aktualiserats under huvudförhandlingen innebar att tingsdomarens förfarande i viss mån var förståeligt.

Å andra sidan måste man i ärendet beakta att tingsdomaren hade varit ordförande både vid häktningssammanträdet och vid huvudförhandlingen i ärendet. Han hade sålunda haft möjlighet att själv göra iakttagelser om att den advokat som biträtt målsäganden vid huvudförhandlingen hade varit biträde för den misstänkte vid häktningssammanträdet. Det var sålunda inte fråga om att tingsdomaren på eget initiativ borde ha gjort undersökningar eller annars utrett ärendet för att kunna konstatera avsaknaden av en sådan indispositiv processförutsättning som gällde advokatens särskilda behörighet, utan tingsdomaren hade kunnat konstatera den bristande processförutsättningen utifrån sina egna iakttagelser. Enligt justitiekanslerns åsikt skulle advokatens jäv ha kunnat konstateras genom iakttagande av den omsorgsfullhet som förutsatts av en domare. Det är skäl att i ärendet också beakta att det var fråga om behandlingen av ett brottmål som gällde bl.a. dråpförsök, dvs. att det i åtalet krävdes straff för ett mycket allvarligt brott och att det sålunda var skäl att särskilt fästa avseende vid parternas rättssäkerhet.

Justitiekanslern ansåg att tingsdomaren handlat felaktigt. Tingsdomaren borde ha observerat att advokaten var jävig och förvägrat denne rätt att biträda målsäganden vid huvudförhandlingen. Justitiekanslern delgav tingsdomaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande. Se även s. 75 (OKV/1225/1/2007).

Försummad anteckning om sekretess

En kriminalkommissarie vid en polisinsättning hade gjort en anmälan till justitiekanslersämbetet om en undersökningsbegäran som avsåg en tings-

domare. Enligt undersökningsbegäran hade domaren uppsåtligt underlåtit att sekretessbelägga ett beslut om en säkerhetsåtgärd. Kriminalkommissarien hade beslutat att förundersökning inte skulle göras i ärendet. Beslutet motiverades med att i undersökningsbegäran inte hade framförts omständigheter för vilka det fanns skäl att misstänka tingsdomaren för brott.

Justitiekanslern ansåg att han inte hade några rättsliga grunder för att göra någon annan straffrättslig bedömning av ärendet än den som polisen hade gjort. Med anledning av undersökningsbegäran och det som framgick av förundersökningsprotokollet undersöktes tingsdomarens förfarande likväl inom ramen för laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet.

Det rådde inget tvivel om att beslutet om säkerhetsåtgärden borde ha sekretessbelagts. Tingsdomaren konstaterade i sin utredning till justitiekanslern att det var fråga om ett mänskligt misstag som tingsdomaren hade rättat så snart han märkt det genom att komplettera sitt avgörande med en anteckning av det nämnda slaget med stöd av 11 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål, 12 dagar efter avgörandet.

Av kriminalkommissariens beslut om förundersökningen framgick att tingsrättens kansli hade gett en journalist en kopia av avgörandet innan tingsdomaren hade sekretessbelagt det.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det med tanke på parternas rättssäkerhet och i övrigt för att trygga en sakenlig straffprocess är viktigt att trygga sekretessbeläggningen av rättegångsmaterial. Syftet med och målsättningen för sekretessbestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar uppfylls inte om det inte görs adekvata anteckningar om sekretessbeläggning.

Justitiekanslern ansåg att tingsdomarens förfarande inte uppfyllde de krav på omsorgsfullhet som ska ställas på en domares arbete eftersom

domaren inte antecknat att rättegångsmaterialet var sekretessbelagt.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tingsdomaren på vikten av noggrannhet vid anteckningar om sekretessbeläggning och sände sitt beslut för kännedom också till tingsrättens lagman (OKV/28/31/2008).

Slutförande av talan i tingsrätten

Klaganden uppgav att hans advokat i ett ärende som gällde hans umgängesrätt med sitt barn inte hade fått hålla sin slutplädering vid tingsrättens sammanträde. Den tingsdomare som var ordförande när ärendet behandlades bestred klagandens påstående i sin utredning. Enligt tingsdomaren hade parterna efter vittnesförhöret ingenting att anföra i ärendet, varefter tingsrätten fattade sitt beslut.

Klaganden lämnade in sitt bemötande i ärendet och fogade till detta sin advokats yttrande. Advokaten konstaterade i sitt yttrande att tingsdomaren efter att det sista vittnet hörts snabbt hade avslutat förhandlingen utan att ge honom möjlighet att hålla sin slutplädering.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att man på basis av de uppgifter som fanns att tillgå inte hade någon orsak att betvivla det som tingsdomaren framförde i sin förklaring. Klaganden och dennes advokat hade å andra sidan en annan uppfattning om huruvida tingsdomaren hade gett klagandens advokat möjlighet att hålla sin slutplädering och ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern kunde inte heller ifrågasätta heller deras uppfattning om saken. Det var inte längre möjligt att få någon relevant tilläggsutredning om vad som under sammanträdet exakt sagts om möjligheten att hålla slutplädering. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade därför att han inte kunde bedöma exakt vad som skett vid sammanträdet innan tingsdomaren hade avslutat detta.

På basis av de uppgifter som fanns att tillgå konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att det föreföll som om tingsdomaren åtminstone inte på ett sätt som tydligt kunde konstateras uttryckligen hade frågat klaganden eller dennes advokat om de ville hålla slutplädering. Å andra sidan framgick det inte att tingsdomaren uttryckligen hade förbjudit det. Klaganden och dennes advokat hade emellertid enligt vad de berättade fått den uppfattningen att det de facto inte var möjligt att hålla slutplädering. Möjligheten att det var fråga om en missuppfattning kunde inte uteslutas och ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att något slags missförstånd var den mest sannolika förklaringen till det inträffade. Han konstaterade emellertid att det i ärendet inte hade framkommit omständigheter på grund av vilka man kunde ha dragit den slutsatsen att klagandens och dennes advokats uppfattning enbart berodde på dessas missförstånd utan att tingsdomarens formella processledning i något avseende skulle ha gett upphov till uppfattningen.

De skyldigheter som åvilar domstolens ordförande och som är baserade på bestämmelserna om processledning kan ses som sådana garantier för en rättvis rättegång som avses i människorättskonventionen och grundlagen. Ordföranden bör när han i enlighet med bestämmelserna handhar processledningen sträva efter att parterna också uppfattar processledningen som rättvis och opartisk. Denna aspekt aktualiseras under behandlingen vid sammanträdet t.ex. då ordföranden leder diskussionen och parterna och andra som ska höras ges tillfälle att yttra sig. Det är också värt att notera att förfarandet med slutpläderingar är en väsentlig del av rättegången. Det är klart att en part eller dennes biträde vid huvudförhandlingen ska ges tillfälle att hålla en slutplädering.

Det här förutsätter enligt ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att rättens ordförande tillräckligt tydligt under sammanträdet förkla-

rar vilket skede av processen som pågår och vilka möjligheter att yttra sig parterna eller deras biträden har i respektive skede. Man får inte i något avseende lämna dessa personer i ovisshet t.ex. när det gäller möjligheten att till slutplädering. På basis av det material som stått till buds och med beaktande av de synpunkter som anförts i beslutet föreföll det som om tingsdomaren i detta avseende inte hade lyckats i sin processledning. I ärendet kunde det konstateras att motpartens advokat hade hållit sin slutplädering redan innan alla vittnen hade hörts men klaganden och dennes advokat hade förblivit i den uppfattningen att klagandens advokat inte haft någon faktisk möjlighet att hålla en slutplädering.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att tingsdomaren inte i sin processledning hade överskridit sin lagstadgade prövningsrätt. Han delgav emellertid tingsdomaren sin ovan nämnda allmänna uppfattning om ordförandens skyldighet att eftersträva en korrekt processledning (OKV/565/1/2007).

En tingsrätts förfarande i ett ansökningsärende

En tingsdomare hade gett ett interimistiskt förordnande om ett barns boende och umgängesrätten med barnet. Tingsdomaren hade i sitt beslut i avsnittet om barnets boende skrivit att barnet skulle fortsätta sin skolgång i en viss skola.

I lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt föreskrivs vad domstolen kan förordna om i ett interimistiskt förordnande om vårdnad eller umgängesrätt. Varken av lagen eller av dess förarbeten framgår att tingsrätten genom ett interimistiskt förordnande skulle kunna bestämma vilken skola barnet ska gå i.

Utifrån de omständigheter som nämns i justitiekanslerns beslut kunde man i ärendet få den uppfattningen att tingsrätten genom sitt beslut

förordnat att barnet skulle fortsätta sin skolgång i en viss skola. Eftersom tingsrätten emellertid inte kunde bestämma om saken kunde dess yttrande i beslutet kritiseras till denna del. Enligt det material som stod till buds hade det som i det interimistiska förordnandet yttrats om skolgången inte i sig någon rättighets- eller skyldighetsgrundande betydelse. Yttrandet var emellertid ägnat att ge en felaktig uppfattning om vad tingsrätten hade förordnat eller över huvudtaget hade kunnat förordna.

Justitiekanslern delgav för kännedom den tingsdomare som avgjort ärendet sin uppfattning om saken.

Tingsdomaren gav senare ett annat beslut i samma ärende. Ett bevis i ärendet var en videoupptagning. I ärendet framgick att tingsrätten inte så som lagen förutsatte hade överlämnat videoupptagningen som utgjorde bevis till hovrätten tillsammans med de övriga handlingar som fanns att tillgå i ärendet. Videoupptagningen hade överlämnats till hovrätten först efter att hovrätten redan hade fattat sitt beslut i ärendet.

Enligt vad som utretts var ouppmärksamhet orsaken till att tingsrätten hade begått felet. Lagmannen uppgav i sitt yttrande att orsaken till felet inte var bristfällig handledning eller organisering av arbetet. I tingsrättens beslut nämndes videoupptagningen samt vilket bildmaterial den innehöll. Hovrätten hade sålunda i och för sig vetskap om att bevismaterialet existerade.

Justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på vikten av omsorgsfullhet när bevis överlämnades till hovrätten (OKV/532/1/2008).

En tingsrätts försummelse att göra anmälan till Rättsskyddscentralen för hälsovården om en vårdares brott

Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska en domstol utan dröjsmål tillstå Rättsskyddscentralen för häl-

sovården en kopia av protokollet och domen i ett mål där en yrkesutbildad person inom hälsovården har dömts till fängelsestraff för ett brott som har begåtts i samband med yrkesutövningen. Tingsrätten hade försummat denna skyldighet i ett ärende där den hade dömt en vårdare till fängelsestraff bl.a. för att ha tillgripit sjukhusets läkemedel.

Justitiekanslern beslöt undersöka tingsrättens förfarande på eget initiativ. I sitt beslut uppmärksammade hade för framtiden den tingsdomare som varit ansvarig för att sända kopiorna på skyldigheten att göra anmälningar om sådana domstolsavgöranden (OKV/9/50/2009).

En tingsrätts förfarande i samband med information om ett brottmål

Klaganden bad justitiekanslern undersöka en tingsrätts förfarande då den på sina servicesidor hade offentliggjort domen i ett brottmål som varit föremål för uppmärksamhet i offentligheten, trots att domen innehållit personuppgifter om svarandena, bl.a. dessas personbeteckningar.

Tingsrättens dom var, då tingsrätten inte till någon del hade sekretessbelagt den, i sin helhet offentlig i enlighet med 22 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Den tingsdomare som beslutat om publiceringen hade sålunda inte brutit mot lagens sekretessbestämmelser då han offentliggjorde domen så att allmänheten kunde ta del av den.

Att en tingsrättsdom är offentlig betyder inte i sig att dokumentet fritt kan publiceras på webben så att vem som helst har möjlighet att ladda ner det för påseende och göra textsökningar i dess innehåll.

Domen i ett brottmål innehåller, beroende på hur den är avfattad, personuppgifter på olika nivåer. En del av dessa uppgifter måste anses vara sådana känsliga uppgifter som avses i personupp-

giftslagens 11 §. För identifiering av svarandena har i domslutet dessutom antecknats svarandenas personbeteckningar. Enligt personuppgiftslagens 11 § 1 mom. är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. I lagens 12 § räknas upp situationer där det med avvikelse från huvudregeln är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter. I lagens 13 § föreskrivs om förutsättningarna för behandling av personbeteckning. I personuppgiftslagens 8 § föreskrivs om rätten att behandla andra än känsliga personuppgifter eller personbeteckningar.

Högsta domstolen har i sitt avgörande HD:2004:15 konstaterat att domar och (domstolars) beslut inte kan betraktas som sådana personregister som avses i personuppgiftslagen. Enligt högsta domstolens beslut kan personuppgiftslagen inte tillämpas på en situation där domstolen ger en kopia av en dom eller ett beslut till en därtill berättigad. Högsta domstolen tog i sitt avgörande inte ställning till frågan om personuppgiftslagen kan tillämpas på situationer där en dom eller ett beslut läggs ut på webben.

Dataombudsmannen har på begäran av biträdande justitiekanslern gett ett utlåtande i saken och konstaterat att publiceringen av domstolsavgörandet på tingsrättens webbsidor innebär sådan automatisk behandling av personuppgifter som avses i personuppgiftslagen. I utlåtandet hänvisas till EG-domstolens avgörande C-101/01 om tillämpning av dataskyddsdirektivet 95/46/EG. I avgörandet konstateras att publicering av information varav framgår en persons namn eller andra uppgifter som individualiserar en person på webben helt eller delvis utgör automatiserad behandling av personuppgifter. Med beaktande av EG-domstolens avgörande utgjorde publiceringen av tingsrättens dom på domstolens webbsidor sådan automatisk behandling av personuppgifter som personuppgiftslagen ska tillämpas på.

I personuppgiftslagens 2 § 1 mom. föreskrivs att personuppgiftslagen ska iakttas vid behandlingen av personuppgifter om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. I offentlighetslagens 20 § föreskrivs om myndigheternas skyldighet att producera och distribuera information.

Den dom som avsågs i klagomålet gällde ett ärende som fått omfattande publicitet och tingsrätten visste att massmedierna väntade på domen i ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att domstolens avgörande på denna grund kunde anses vara ett centralt dokument med tanke på den allmänna tillgången till information. Det kan emellertid i någon mån ifrågasättas om den på offentlighetslagens 20 § baserade förpliktelsen att distribuera information kan anses vara en sådan lagstadgad myndighetsuppgift som berättigar till behandling av personuppgifter i enlighet med personuppgiftslagens 8 § 4 punkten, behandling av känsliga personuppgifter i enlighet med personuppgiftslagens 12 § 5 punkten eller behandling av personbeteckning i enlighet med personuppgiftslagens 13 § 1 punkten. Eftersom det föreskrivs om skydd för privatlivet i grundlagen och syftet med personuppgiftslagen är att vid behandling av personuppgifter trygga skyddet för privatlivet och övriga grundläggande rättigheter som tryggar den personliga integriteten, förenade sig biträdande justitiekanslern om de synpunkter som dataombudsmannen framför i sitt utlåtande, dvs. att personuppgiftslagens bestämmelser i kompletterande syfte ska beaktas när det är fråga om att lämna ut annan information än sådan som avses i offentlighetslagens 16 §.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tingsrätten och den tingsdomare som svarat för publiceringen på det som i avgörandet anförs om tillämpning av personuppgiftslagen (OKV/1318/1/2007).

Rättegångskostnader i tvistemål och dröjsmål med behandlingen

Klagandena kritiserade en tingsdomares motiveringar till en mellandom i ett tvistemål i fråga om rättegångskostnaderna. Klagandena hade varit kärande i tvistemålet.

Av utredningen framgick att hovrätten tidigare hade återförvisat tvistemålet till tingsrätten. I sitt beslut om återförvisning av ärendet konstaterade hovrätten att tingsrätten när den avgjorde ärendet borde ha yttrat sig också om alla de yrkanden på ersättning av rättegångskostnader som lagts fram i ärendet.

Tingsdomaren gav en lagakraftvunnen mellandom enligt vilken hela talan förkastades. Tingsdomaren medgav i sin utredning att han inte så som hovrätten hade förutsatt yttrat sig om det yrkande på rättegångskostnader som tidigare framlagts i tingsrätten. Tingsdomaren konstaterade emellertid att klagandena i rätten företrädades av ett juridiskt ombud och hade möjlighet att överklaga mellandomen till hovrätten men att de inte utnyttjat denna möjlighet.

Klagandena hade så som tingsdomaren uppgav haft möjlighet att överklaga tingsrättens mellandom till hovrätten, vilket de inte gjort. Enligt justitiekanslerns uppfattning eliminerade detta emellertid inte det rättsliga faktum att tingsdomaren så som han uppgav hade försummat att i mellandomen yttra sig om det vid den tidigare handläggningen i tingsrätten framförda yrkandet på ersättning för rättegångskostnader. Tingsdomaren borde så som hovrätten förutsatte i mellandomen ha yttrat sig om samtliga ersättningsyrkanden som gällde rättegångskostnader. På basis av det material som justitiekanslern hade tillgång till föreföll det ha varit fråga om ett fel som tingsdomaren begick av ouppmärksamhet. Justitiekanslern meddelade för kännedom tingsdomaren sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande.

Vid behandlingen av klagomålet framgick det också att tvistemålet hade behandlats i tingsrätten under en synnerligen lång tid. Ärendet hade ursprungligen inkommit till tingsrätten år 1998. Tingsrätten beslöt samma år avvisa ärendet utan prövning. Detta beslut överklagades till hovrätten som 1999 beslöt återförvisa ärendet till tingsrätten. Tingsrätten gav år 2007 sin mellandom som vann laga kraft.

Enligt vad som utretts var det i klagomålet nämnda tvistemålet i sin helhet relativt invecklat. Det tvistemål som tingsdomaren behandlat förefaller emellertid i sig inte ha varit särskilt svårt eller omfattande från rättslig synpunkt. Det längsta dröjsmålet vid behandlingen av ärendet, över fyra och ett halvt år, hade orsakats av en talan som var anhängig vid en annan domstol. Tingsrätten hade på begäran av kärandena varit tvungen att invänta avgörandet i det målet åren 1999 - 2004. Därefter hade tingsrätten emellertid behandlat ärendet i nästan tre och ett halvt år innan den gav sitt avgörande. Enligt justitiekanslern föreföll det som om behandlingen i tingsrätten knappt alls framskridit under relativt långa perioder av den fortsatta behandlingen. Också parternas eget agerande förefaller å andra sidan i viss mån ha fördröjt behandlingen.

Justitiekanslern ansåg i en helhetsbedömning av ärendet att tingsdomaren inte i enlighet med bestämmelserna hade behandlat tvistemålet utan ogrundat dröjsmål. Justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att behandla tvistemål utan dröjsmål. Se även s. 76 (OKV/1282/1/2007).

Beaktande av oskuldspresumtionen

Polisen hade gjort förundersökning efter att åklagare bett polisen undersöka om en tingsdomare gjort sig skyldig till ärekränkning och brott mot tjänsteplikt då han motiverade en dom. En-

ligt domen hade tingsrätten i samband med beslutsprövningen konstaterat att det av de sammanställningar av teleövervakningsuppgifter som lagts fram som bevis framgick att en telefonanslutning tillhört en svarande som bestridit saken. Enligt motiveringen hade tingsrätten dragit slutsatsen att sammanställningen och de nämnda anteckningarna gjorts av utredarna i målet. Som en annan möjlighet hade i motiveringen emellertid nämnts att det var åklagarna som gjort anteckningarna i sammanställningarna.

Enligt tingsdomaren var det fråga om att motivera bevisvärderingen. Tingsdomaren berättade att han endast strävat efter att beskriva de i princip möjliga sätt på vilka de sammanställningar av teleövervakningsuppgifter som åklagarna lagt fram i tingsrätten som skriftliga bevis hade fått sitt innehåll.

En domstol är skyldig att motivera sitt avgörande i fråga om bevisningen. Avgörandet av bevisfrågan sammanhänger ofta med bedömning av värdet av de bevis som lagts fram. En så öppen bedömning som möjligt av slutresultatet kan i vissa fall innebära risk för att den som lagt fram ett bevis känner sig kränkt. Bland annat av detta skäl är motiveringen av bevisvärdet en krävande uppgift som innebär att domaren måste välja sina ord och nyanserna i sina uttryck mycket noggrant. I rättsligt hänseende begränsas domstolens prövningsrätt när det gäller motivering av bevisningsavgöranden bl.a. av att den måste beakta strafflagens kriminalisering av ärekränkning och den i Europeiska människorättskonventionen fastställda principen om oskuldspresumtionen.

Enligt justitiekanslerns åsikt kunde det inte påvisas i ärendet att tingsdomaren uppsåtligt antytt att åklagarna gjort anteckningar i de handlingar som de lade fram som skriftliga bevis. Enligt justitiekanslerns åsikt föreföll det som om domens innehåll och den möjlighet till miss-

förstånd som den orsakade närmast skulle ha varit en följd av tingsdomarens motiveringssätt och ordval. Justitiekanslern ansåg att man inte på juridiska grunder kunde konstatera att tingsdomaren gjort sig skyldig till någon straffbar gärning eller överskridit den prövningsrätt som tillkom honom som domare. Justitiekanslern ansåg sig inte som laglighetsövervakare kunna göra någon längre gående bedömning av motiveringens innehåll, med beaktande av domstolarnas grundlagsfästa oavhängighet.

Justitiekanslern nämnde i sitt beslut att det skulle ha varit möjligt att i detta fall undvika att i motiveringen dryfta hur bevisens innehåll hade uppkommit om man redan under huvudförhandlingen hade insett möjligheten att utreda frågan inom ramen för processledningen. Tingsdomaren uppgav emellertid att han ännu inte under huvudförhandlingen hade lagt märke till den fråga som han behandlade i motiveringen (OKV/19/31/2008).

Beslut om sammanträdesoffentlighet i brottmål

En tingsrätt hade beslutat att den muntliga förhandlingen i ett brottmål skulle hållas bakom stängda dörrar. Sammanträdet inleddes med att beslutet kungjordes. Klaganden kritiserade tingsrättens förfarande och ansåg bl.a. att beslutet hade fattats redan före sammanträdet.

Av utredningen framgick att den tingsdomaren som var ordförande vid sammanträdet på förhand, innan sammanträdet började, hade tagit reda på vilken inställning parternas advokater hade till offentlighetsfrågan. Tingsdomaren hade i det sammanhanget per telefon meddelat svarandenas advokat att det inte var möjligt att tillmötesgå dennes huvudmäns önskemål om att sammanträdet skulle hållas inför öppna dörrar. Det var också klart att tingsdomaren inlett sammanträdet med

att kungöra sekretessbeslutet utan att under sammanträdet fråga parterna om deras åsikt i offentlighetsfrågan. Enligt justitiekanslerns uppfattning rådde det inget tvivel om att beslutet att behandlingen skulle ske bakom stängda dörrar de facto hade fattats i kansliet redan före sammanträdet.

Justitiekanslern ansåg att tingsrättens förfarande inte stred mot någon uttrycklig lagbestämmelse som gällde vid händelsetidpunkten år 2006 när den de facto i kansliet redan före sammanträdet fattade beslut om att ärendet skulle behandlas bakom stängda dörrar. I den lag om offentlighet vid rättegång som gällde vid tidpunkten för händelsen fanns inga bestämmelser om i vilken ordning sådana beslut skulle fattas.

Eftersom det inte fanns någon uttrycklig och entydig bestämmelse om saken ansåg justitiekanslern att förfarandet som innebar en begränsning av offentlighetsprincipen inte var motiverat från rättslig synpunkt. Den lag om offentlighet vid rättegång som gällde vid tidpunkten för händelsen borde enligt justitiekanslerns åsikt ha tillämpats så att behandlingen var offentlig om något annat inte uttryckligen föreskrevs om saken. Justitiekanslern hänvisade bl.a. också till att det vid tolkningen av Europeiska människorättskonventionen har understrukits att bestämmelser som avviker från offentlighetsprincipen ska tolkas snävt när det gäller rättegångsförfarandet. Från rättslig synpunkt skulle det sålunda snarare ha kunnat motiveras att beslutet om behandlingen bakom stängda dörrar hade fattats först under sammanträdet. Detta skulle också ha möjliggjort det i och för sig motiverade förfarandet att tingsrätten muntligen under sammanträdet hade frågat parterna vad de ansåg om offentlighetsfrågan, varvid allmänheten skulle ha haft möjlighet att höra dessa ställningstaganden. Ett sådant förfarande skulle ha varit motiverat i synnerhet med tanke på förtroendet för ett rättvist rättegångsförfarande.

Justitiekanslern meddelade för kännedom den tingsdomare som varit ordförande i ärendet sina synpunkter. Se även s. 76 (OKV/11/1/2007).

En förvaltningsdomstols förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran

I ett klagomål var det fråga om ett besvärssärende som väckts vid en förvaltningsdomstol och där en part bett att få ta del av handlingarna i ärendet. Förvaltningsdomstolen hade tolkat begäran som ett accessoriskt yrkande. Förvaltningsdomstolen hade inte sänt de begärda handlingarna till klaganden utan svarat att klaganden kommer att höras i sinom tid. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det väsentligt att om en begäran till förvaltningsdomstolen ger den tjänsteman som mottagit begäran möjlighet att tolka vad sökanden önskar, är det förenligt med kravet på god förvaltning att fråga denne om saken. Biträdande justitiekanslern ansåg att förvaltningsdomstolens tjänstemän hade försummat att i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet uppfylla sina skyldigheter i fråga om utlämnande och sättet för utlämnande av handlingar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade förvaltningsdomstolen på vikten att i fortsättningen omsorgsfullt iaktta bestämmelserna om utlämnande och sättet för utlämnande av handlingar (OKV/904/1/2007).

Kvaliteten på en tingsrätts ljudupptagningar

Kopior som tillverkats av upptagningar av personbevisning som tagits emot vid en tingsrätts huvudförhandling var bitvis av dålig kvalitet. Orsaken till den dåliga kvaliteten var enligt tingsrättens utredning de anordningar som användes vid den aktuella tidpunkten och kopiering av upp-

tagningarna hade eventuellt ytterligare försämrat kvaliteten. Detta hade emellertid inte påverkat tingsrättens dom. Tingsrätten hade sedermera tagit i bruk ett digitalt ljudupptagningssystem.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att kvaliteten på ljudupptagningarna är viktig med tanke på rättssäkerheten och parternas rättsskydd eftersom muntlig bevisning inom ramen för det nuvarande rättegångsförfarandet inte i sin helhet protokollförs eller skrivs in i domen.

Eftersom det inte framkommit att ljudupptagningarnas kvalitet haft betydelse för avgörandet och eftersom man vid tingsrätten vidtagit åtgärder för att förbättra ljudkvaliteten på upptagningarna föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på vikten av ljudupptagningars kvalitet (OKV/400/1/2008).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

För granskningen av straffdomar ska Rättsregistercentralen 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. Men ofta återkommande och allmänna fel som är orsak till att straffdomar granskas sållas 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 framställning till förmån för svaranden görs i allmänhet då felet anses ha åsamkat svaranden olägenhet eller skada.

År 2009 avgjordes sammanlagt 94 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen. Ett fall hade blivit anhängigt år 2007, sex år 2008 och resten år 2009. Åtta fall ledde till anmärkning och 18 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.

Preskription av åtalsrätt

Under år 2009 avgjordes fyra fall där tingsrätten hade dömt svaranden för gärningar trots att åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen hade delgivits svaranden. I dessa fall ansågs det på de grunder som närmare framgick av beslutet att felet inte föranledde åtal och de ordförande som var ansvariga för domarna gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern anmärkning för felaktig dom.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel				
Åtal				
2005	2006	2007	2008	2009
1	-	-	-	-
Anmärkning				
2005	2006	2007	2008	2009
6	7	3	4	8
Meddelande eller anvisning				
2005	2006	2007	2008	2009
49	54	34	27	18

I det första fallet hade två olika svarande, utöver de andra gärningar som tillräknas dem, vardera dömts för två snatterier. Åtalsrätten för snatterierna hade preskriberats. Den ene svaranden hade överklagat domen till hovrätten som förkastade åtalerna för de preskriberade gärningarna. I fråga om den andre svaranden återbröt högsta domstolen på ansökan av justitiekanslern tingsrättens lagakraftvunna dom och förkastade de preskriberade åtalerna för de gärningar som avsågs i domarna. Felen hade inte orsakat svarandena någon skada (OKV/50/30/2008).

I det andra fallet hade svaranden, utöver andra gärningar som tillräknas honom, dömts för framförande av motorfordon utan körkort, för vilket brott åtalsrätten hade preskribera. Svaranden överklagade domen till hovrätten i fråga om straffmätningen. Hovrätten ändrade inte tingsrättens dom. Högsta domstolen återbröt på ansökan av justitiekanslern tingsrättens lagakraftvunna dom och förkastade åtalet i fråga om den preskriberade gärningen. Felet orsakade inte svaranden någon skada (OKV/69/30/2008).

I det tredje fallet hade svaranden utöver för grov stöld som tillräknats honom dömts för stöld, för vilket brott åtalsrätten hade preskriberats. Svaranden överklagade domen till hovrätten och yrkade att straffet skulle sänkas. Hovrätten förkastade åtalet i fråga om den preskriberade gärningen. Felet hade inte orsakat svaranden någon skada (OKV/70/30/2008).

I det fjärde fallet hade svaranden, utöver för de gärningar som tillräknats honom, dömts för framförande av motorfordon utan körkort och för två snatterier. Åtalsrätten för de sist nämnda brotten hade preskriberats. Svaranden överklagade domen till hovrätten och yrkade att straffet skulle sänkas. Hovrätten förkastade åtalerna i fråga om de preskriberade gärningarna. Felen hade inte orsakat svaranden någon skada (OKV/27/30/2009).

Prövotiden för villkorligt fängelsestraff

En ordförande som ansvarade för en dom gavs i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för hans felaktiga förfarande i ett fall där prövotiderna för villkorliga fängelsestraff som påförts två svarande överskred den i strafflagens 2 b kap. 3 § föreskrivna maximilängden. I fråga om den ena svaranden var överskridningen betydande (OKV/22/30/2008 och OKV/25/30/2008).

Samhällstjänst som tilläggs påföljd

Den ordförande som ansvarade för en dom gavs i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för hans felaktiga förfarande i två fall där svarandena felaktigt hade påförts samhällstjänst som tilläggs påföljd till ett villkorligt fängelsestraff. Enligt strafflagens 6 kap. 10 § kan samhällstjänst dömas ut som tilläggs påföljd om det villkorliga fängelsestraffet överstiger ett år.

I det första fallet hade svaranden dömts till samhällstjänst som tilläggspåföljd till ett villkorligt fängelsestraff på fem månader. Svaranden hade dömts till ett straff som enligt lagen inte kan dömas ut och felet kunde sålunda i första hand anses vara allvarligt. I det aktuella fallet beaktades emellertid den omständigheten att tingsdomaren som varit ordförande enligt sin förklaring efter att felet konstaterats hade hjälpt till med att rätta felet och sett till att straffet inte verkställdes samt att hovrätten rättade felet så att det inte orsakade svaranden någon skada (OKV/53/30/2009).

I det andra fallet hade svaranden dömts till samhällstjänst som tilläggspåföljd till ett villkorligt fängelsestraff på ett år. Också i detta fall konstaterades att svaranden i det aktuella fallet hade dömts till ett straff som inte kan dömas ut enligt lagen och att felet sålunda i första hand måste anses vara allvarligt. I det aktuella fallet beaktades emellertid att den tingsdomare som varit ordförande enligt sin förklaring efter att felet konstaterats hade hjälpt till med att rätta felet och att högsta domstolen hade rättat felet så att det inte orsakade svaranden någon skada (OKV/55/30/2009).

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 2 b kap. 3 § i ett fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden i strid med lagrummet hade bestämts vara kortare än ett år (OKV/37/30/2009).

Tiden för frihetsberövande

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades för framtiden på vikten av om-

sorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpningen av strafflagens 6 kap. 13 § i ett fall där från det fängelsestraff som ådömts svaranden, till följd av ett fel som var jämförbart med ett skrifvel hade avräknats en tid som var en månad kortare än den rätta tiden för frihetsberövandet (OKV/12/30/2009).

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

Ovillkorliga fängelsestraff som ådömts i Sverige hade i strid med 29 § i lagen om samarbete mellan Finland och de övriga nordiska länderna vid verkställighet av domar i brottmål enligt strafflagens 7 kap. 6 § i tre olika fall beaktats när det straff som ådömdes svaranden bestämdes.

Med beaktande av att felen i samtliga fall var till fördel för svarandena föranledde de inga andra åtgärder än att ordförandena för framtiden uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § (OKV/11/30/2009, OKV/19/30/2009 och OKV/88/30/2009).

Omvandling av samhällstjänst

De ordförande som ansvarade för domarna uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet i tre fall som gällde omvandling av samhällstjänst till fängelsestraff och där samhällstjänst som påförts svarandena istället för fängelsestraff hade omvandlats tillbaka till fängelsestraff med tillämpning av en annan koefficient än den som ursprungligen använts då samhällstjänsten bestämdes. Den samhällstjänst som svarandena inte avtjänat hade sålunda omvandlats till ett kortare fängelsestraff än vad den ursprungliga koefficienten skulle ha förutsatt (OKV/1/30/2009, OKV/76/30/2009 och OKV/86/30/2009).

Gemensamt fängelsestraff, ungdomsstraff

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid omvandling av ungdomsstraff till fängelsestraff i ett fall där två olika ungdomsstraff hade omvandlats till ett gemensamt fängelsestraff (OKV/102/30/2007).

Körförbud

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av vägtrafiklagens 78 § 1 mom. i ett fall där svaranden som dömts för bl.a. grovt rattfylleri i strid med lagrummet hade påförts körförbud som var kortare än tre månader (OKV/39/30/2009).

Domens innehåll

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av 11 kap. 6 § i lagen om rättegång i brottmål i ett fall där det i domen inte antecknats vilka som deltagit i avgörandet (OKV/8/30/2009).

Skrivfel eller därmed jämförbart fel

Den ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid upprättande av domslut i sex fall, med anledning av att det i domslutet funnits skrivfel eller därmed jämförbara fel. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justietiekanslern delger sin uppfattning. I de aktuella fallen hade felen emellertid en sådan ställning i domsluten att de var ägnade att påverka verkstäl-

ligheten av ett eventuellt straff och över huvudtaget ge en felaktig bild av domens innehåll och domstolen hade inte heller på eget initiativ observerat och rättat felen.

I ett fall hade svaranden som dömts för grovt rattfylleri meddelats körförbud, vilket på grund av ett med skrivfel jämförbart fel hade fallit bort ur domslutet (OKV/99/30/2008).

I ett fall framgick inte av domslutet sista dagen för prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden (OKV/83/30/2009).

I ett fall hade det på grund av ett skrivfel antecknats att ett körförbud skulle upphöra tidigare än vad som avsetts så att den längd på körförbudet som antecknats i domslutet underskred den minimitid för körförbud som föreskrivs i vägtrafiklagens 78 § 1 mom. (OKV/47/30/2009).

I två fall hade det antecknats att prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff skulle upphöra tidigare än avsett så att den i domslutet antecknade prövotidens längd underskred den minimilängd för prövotiden som föreskrivs i strafflagens 2 b kap. 3 § (OKV/66/30/2009 och OKV/74/30/2009).

I ett fall hade ett fängelsestraff till följd av ett skrivfel i domslutet lindrats på ett sätt som stred mot strafflagens 7 kap. 6 § (OKV/85/30/2009).

FRAMSTÄLLNINGAR OM ÅTERBRYTANDE TILL FÖLJD AV GRANSKNINGEN AV STRAFFDOMAR

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff på tre månader. Tingsrätten hade utöver andra gärningar tillräknat svaranden körning utan kör rätt, för vilket brott åtalsrätten hade preskriberats när stämningen delgavs svaranden. Framställning om återbry-

tande av tingsrättens dom i fråga om den preskriberade gärning som tillräknats svaranden (OKV/30/30/2009).

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett fängelsestraff på 30 dagar i skriftligt förfarande där en notarie var ordförande. Enligt tingsrättslagens 17 § 1 mom. 2d punkten får den som tjänstgjort som notarie i fyra månader vara ordförande för tingsrätten vid skriftligt förfarande men får då inte döma ut strängare straff än böter. Notarien hade i det aktuella fallet vid skriftligt förfarande dömt ut ett ovillkorligt fängelsestraff. Framställning om återbrytande av tingsrättens dom (OKV/52/30/2009).

Tingsrätten hade tillräknat svaranden olovligt brukande, för vilket brott åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen hade delgivits svaranden. Framställning om återbrytande av tingsrättens dom (OKV/60/30/2009).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde två år 2008 gjorda framställningar om återbrytande.

Högsta domstolen återbröt en tingsrätts dom i fråga om två preskriberade gärningar som tillräknats svaranden. Högsta domstolen beslöt förkasta åtalen för två gärningar som tillräknats svaranden och återförvisade ärendet till tingsrätten för bestämmande av ett nytt gemensamt straff (OKV/50/30/2008). Se även s. 145.

Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom i fråga om en preskriberad gärning som tillräknats svaranden samt hovrättens dom i fråga om det gemensamma straff som ådömts svaranden. Högsta domstolen förkastade domen för en preskriberad gärning som tillräknats svaranden och återförvisade ärendet till hovrätten för att denna på nytt skulle bestämma ett gemensamt straff (OKV/69/30/2008). Se även s. 145.

ÅKLAGARE

Självkriminaliseringsskydd vid straffprocess

Klaganden ansåg att hans rätt att försvara sig på lämpligt sätt vid en straffprocess hade kränkts då han inte under förundersökningen och åtalsprövningen hade informerats om sin ställning som misstänkt i en finländsk straffprocess. Tyska polismyndigheter hade på basis av en begäran om rättshjälp hört personen i fråga som vittne.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förundersökningsmyndigheten hade en relativt omfattande prövningsrätt när det gäller vilka personer som ska behandlas som misstänkta. Det är emellertid skäl att vara synnerligen försiktig i det avseendet att ingen utses till vittne om det finns minsta skäl att misstänka att personen är skyldig. I klagandens fall var det klart att denne från första början haft ställningen som misstänkt i en finländsk straffprocess. Eftersom han inte varit anträffbar för de finska myndigheterna hade centralkriminalpolisen inte personligen kunnat informera honom om att en straffprocess inletts och pågick. Detta samt den omständigheten att de utländska myndigheterna hade gjort en annan bedömning av partens ställning vid förundersökningen kunde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte hindra att straffprocessen fortsatte hos centralkriminalpolisen och att personen i fråga var misstänkt för brott. I detta avseende var det skäl att beakta bl.a. brottets art och intresset att utreda brottet. Biträdande justitiekanslern ansåg att centralkriminalpolisen handlat sakligt i situationen då den överförde ärendet till statsåklagaren för en mera detaljerad bedömning av brottmålet.

Vid bedömningen av statsåklagarens förfarande var det fråga om åtalsprövningen hade kunnat utföras trots att vederbörande inte vid förundersökningen uttryckligen hörts som misstänkt.

På basis av klagandens invändningar var det också fråga om att bedöma om statsåklagarens förfarande hade äventyrat skyddet mot självkriminalisering.

Den centrala innebörden av skyddet mot självkriminalisering är att den som är misstänkt för brott har tystnadsrätt och å andra sidan ingen sådan skyldighet att hålla sig till sanningen som ett vittne eller en målsägande har. Den som är misstänkt för brott får också förhålla sig helt passivt och är inte skyldig att besvara frågor som ställs till honom.

I lagen finns ingen ovillkorlig bestämmelse enligt vilken det är en förutsättning för åtalsprövningen att en person hörs som misstänkt vid förundersökning. Detta kan emellertid anses vara den finländska straffprocessens utgångspunkt och vedertagna praxis samt andan i den tillämpliga lagstiftningen. När rättskipningsmyndigheten överväger skuldfrågan måste utgångspunkten vara den att vederbörande redan vid förundersökningen har möjlighet att yttra sig om misstankarna mot honom med de rättigheter och skyldigheter som lagen ställer i fråga om den misstänktes ställning. Det är klart att man endast på synnerligen goda grunder kan avvika från detta, också när åklagaren i sin åtalsprövning har stannat för ett beslut om att inte väcka åtal, vilket innebär att den misstänkte helt frias från brottsmisstanke. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att självkriminaliseringsskyddet hör till den finländska straffprocessens rättsskyddsgarantier och det är viktigt att i samtliga skeden av straffprocessen trygga att skyldet förverkligas på ett ändamålsenligt sätt.

Av förhørsprotokollet framgick att de tyska myndigheterna hade underrättat vederbörande om att han skulle höras som vittne i ärendet. I början av förhøret underrättades han också om att han hade rätt att inte besvara frågor då svaret kunde utsätta honom eller hans närstående för risk att bli åtalade för brott.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt uppfyllde detta emellertid inte alla krav i fråga om en misstänkt persons skydd mot självkriminalisering, särskilt med beaktande av skillnaderna mellan en misstänkt persons och ett vittnes ställning vid straffprocessen. Personen som hördes som vittne hade inte i något skede av processen fått tillfälle att yttra sig om brottsmisstankar som var direkt riktade mot honom. En persons möjligheter att bereda sig på och förbereda sig för en straffprocess försämrades avsevärt om han inte har någon uppfattning om sin faktiska roll vid förundersökningen. I det aktuella fallet underströks denna aspekt med beaktande av att flera personer varit misstänkta i samma helhet bestående av flera mål och att de övriga hade hörts så som misstänkta för brott.

I sin bedömning av statsåklagarens förfarande i dess helhet beaktade biträdande justitiekanslern att åklagaren i ärendet i fråga hade beslutat att inte väcka åtal mot personen i fråga. Det kunde med fog antas att personen inte hade orsakats någon faktisk skada. Statsåklagaren kunde inte heller besluta om vilken ställning personen hade då rättshjälpsbegäran verkställdes i Tyskland. Biträdande justitiekanslern hänvisade dessutom till europeiska människorättskonventionen där det som ett element i en rättvis rättegång förutsätts att också behandlingstiden är rimlig. Enligt Europadomstolens vedertagna praxis ska denna avtalsbestämmelse iakttas också då processen inte leder till att åtal väcks mot den misstänkte. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan man i situationer av detta slag anse att kravet på behandling utan dröjsmål t.o.m. understryks i det fall att en person som konstateras vara oskyldig blir föremål för en straffprocess som misstänkt för brott. Statsåklagaren hade fattat beslut om att inte väcka åtal då det framkommit att bevisningen mot personen i fråga inte överskred åtalströskeln. Behandlingen av ärendet skulle ha fördröjts avsevärt om personen i fråga på nytt hade förhört som misstänkt.

Biträdande justitiekanslern påpekade vidare i sin bedömning att den vittnesutsaga som personen gjort under förundersökningen inte använts mot honom i domstolen. Också den omständigheten kunde tillmätas betydelse att statsåklagaren beslöt att inte heller väcka åtal mot de övriga misstänkta i målet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att åklagaren inte handlat lagstridigt i ärendet men delgav för kännedom åklagaren sin uppfattning om självkriminaliseringsskyddets betydelse vid förundersökning och åtalsprövning samt sände en kopia av sitt beslut för kännedom till riksåklagaren. Se även s. 76 (OKV/130/1/2007).

UTSÖKNING

En biträdande utmätningsmans förfarande i ett vråkningsärende

Enligt klagomålet hade utsökningens myndigheten handlat lagstridigt i ett vråkningsärende. Klaganden kritiserade bl.a. en biträdande utmätningsmans förfarande i anslutning till överklagandet av en vråkningsförrättning. Den biträdande utmätningsmannen uppgav i sin utredning att han i samband med vråkningsförrättningen hade meddelat den person som skulle vråkas att besvärstiden var tre veckor från förrättningsdagen.

I utsökningens 10 kap. 11 § 1 mom. som var i kraft vid händelsestidpunkten år 2005 föreskrivs att när utmätningsmannen utför en utmätning eller någon annan verkställighetsåtgärd eller fattar ett beslut i ett utsökningensärende ska han samtidigt meddela om ändring kan sökas i ärendet och vad som ska iakttas i fråga om besvären.

Den biträdande utmätningsmannen hade vid vråkningsförrättningen nämnt att förrättningen kunde överklagas och han hade också nämnt besvärstiden. Enligt det tillgängliga materialet hade

han emellertid inte på något sätt redogjort för den person som skulle vråkas vad som i övrigt skulle iakttas i fråga om besvären, dvs. hur denne i övrigt skulle förfara om han eventuellt ville anföra besvär. Den biträdande utmätningsmannen hade inte för den person som skulle vråkas berättat t.ex. vart en eventuell besvärsskrivelse skulle riktas.

Justitiekanslern förenade sig sålunda om länsstyrelsens åsikt att den biträdande utmätningsmannens anvisningar om besvärsförfarandet hade varit bristfälliga. Av utsökningens lag och dess förarbeten framgår å andra sidan inte vilken uttrycklig information den biträdande utmätningsmannen borde ha gett personen i fråga om besvärsförfarandet. Enligt justitiekanslerns uppfattning är det emellertid klart att den biträdande utmätningsmannen genom att endast nämna besvärstiden inte i det aktuella fallet hade gett den person som skulle vråkas all den information som han borde ha fått enligt utsökningens lag. I detta avseende kan den biträdande utmätningsmannens förfarande kritiserars.

Justitiekanslern delgav den biträdande utmätningsmannen sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (OKV/473/1/2007).

RÄTTSREGISTERCENTRALEN

Dröjsmål med återbetalning av en avgift

Klaganden hade betalat böter både med anledning av ett straffanspråk som delgivits honom och med anledning av tingsrättens dom i samma ärende. Klaganden kritiserade myndigheternas förfarande på den grunden att de böter som han betalat extra inte hade återbetalats till honom.

Enligt Rättsregistercentralens utredning hade återbetalningen av böterna försvårats av bl.a. den omständigheten att de hade betalats med refe-

rensnummer för det straffanspråk som klaganden motsatt sig. Motsvarande verkställighetsärendet fanns inte i registret. Dessutom hade betalningen gjorts i betalarens ofullständiga namn.

De skäl som Rättsregistercentralen i sitt yttrande nämner till att återbetalningen hade tagit en relativt lång tid i anspråk var enligt biträdande justitiekanslerns åsikt i och för sig delvis förståeliga. I ärendet hade emellertid inte framkommit någon rättsligt godtagbar grund för att den i januari 2007 gjorda extra betalningen av böter som klagandena fått i november 2006 hade återbetalats till honom först i augusti 2007 efter att han klagat hos justitiekanslern. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt borde beloppet ha återbetalats till klaganden snabbare än vad som skett i detta fall. Biträdande justitiekanslern ansåg att Rättsregistercentralen inte i enlighet med bestämmelserna hade återbetalat beloppet utan dröjsmål.

Det extra bötesbelopp som klaganden betalat hade återbetalats till honom med vederbörlig ränta. Rättsregistercentralen hade sedermera ändrat sin praxis för återbetalning och med anledning av detta fall fäst uppmärksamhet vid försnabbande av återbetalning. I synnerhet med beaktande av dessa omständigheter ansåg biträdande justitiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder från hans sida än att han delgav Rättsregistercentralen sin uppfattning om den försenade återbetalningen (OKV/807/1/2007).

FÅNGVÅRDSVÄSENDET

Skriftlig anmärkning

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande som gällde bl.a. en tjänstemans klagomål över en skriftlig anmärkning att en anmärkning är en administrativ åtgärd som hör till chefens allmänna arbetslednings- och övervakningsrätt och

som det inte finns några procedurbestämmelser om i lagen. En anmärkning kan ges antingen skriftligt eller muntligt. En chef som överväger att ge en anmärkning ska beakta tjänstemannens ställning och uppgifter samt i det enskilda fallet överväga ärendet med avseende på god förvaltning (grundlagens 21 §).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade chefen på att en tjänsteman bör höras innan han ges en skriftlig anmärkning. Av anmärkningen bör också framgå att det inte är fråga om en sådan skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagens 24 §. Det föreföll som om ingetdera av dessa förfaranden som hör till god förvaltning hade iakttagits då klaganden gavs en skriftlig anmärkning. Se även s. 77 (OKV/679/1/2007).

DATAOMBUDSMANNEN

Dröjsmål med behandlingen av ett ärende

Klaganden gjorde 2006 en anmälan till dataombudsmannens byrå med anledning av ett försäkringsbolags verksamhet. I början av 2007 frågade klaganden hur ärendet framskred och fick då under ett telefonsamtal löftet att ärendet skulle skötas snabbt. Våren 2008 var ärendet fortfarande oavgjort. Enligt dataombudsmannens ställningstagande efter att klagomålet inlämnats gällde ärendet en stor principiell fråga, men trots detta hade behandlingen av ärendet vid dataombudsmannens byrå tagit över två år i anspråk. Av utredningen framgick inte att den långa behandlingstiden hade berott t.ex. på de åtgärder som utredningen av ärendet krävde.

Biträdande justitiekanslern ansåg att god förvaltning förutsätter att en myndighets verksamhet är så ordnad att kundbetjäningen fungerar och myndigheten kan handla på ett ändamåls-

enligt och effektivt sätt. De ärenden som är anhängiga ska behandlas sakenligt och utan onödigt dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dataombudsmannen samt en överinspektör vid dataombudsmannens byrå på grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om korrekt behandling av ärenden utan dröjsmål. Dessutom uppmärksammades överinspektören på förvaltningslagens bestämmelse enligt vilken en myndighet på en parts begäran ska ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges (OKV/657/1/2008).

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

Motivering av beslut

Klaganden ansåg att ett beslut av försäkringsdomstolen inte var korrekt motiverat. Försäkringsdomstolen hade delvis ändrat olycksfallsnämndens beslut men dock också till denna del hänvisat till motiveringen i olycksfallsnämndens beslut. Nämndens beslutsmotiveringar hade varit otillräckliga. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdomstolen på förvaltningsprocesslagens bestämmelse om tydlig och exakt motivering av beslut. Han uppmärksammade framför allt den omständigheten att försäkringsdomstolen i sina motiveringar kan hänvisa till olycksfallsnämndens avgörande endast om nämndens motiveringar gäller en omständighet som ska avgöras och om försäkringsdomstolen inte ändrar beslutet till den delen (OKV/705/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning

Biträdande justitiekanslern bekantade sig med och inspekterade justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning vid ett besök 5.2.2009. Under samtalen behandlades bl.a. ministeriets styrning av domstolarna, olika metoder för att undvika överlånga behandlingstider, bedömning av domstolarnas resursbehov, omstruktureringen av tingsrättsnätverket, lokalförhållanden, den offentlighetslagstiftning som berör domstolarna samt omorganiseringen av intressebevakningstjänsterna. Dessutom diskuterades omständigheter i anslutning till upprättandet av likabehandlingsplaner samt register- och databaser. Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/13/51/2009).

Villmanstrands rättshjälpsbyrå

Biträdande justitiekanslern inspekterade 24.2.2009 Villmanstrands rättshjälpsbyrå. Inspektionen inriktades på ordnandet av intressebevakningstjänster inom rättshjälpsbyråns ansvarsområde samt på intressebevakningstjänsterna. Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/2/51/2009).

Uleåborgs förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Uleåborgs förvaltningsdomstol 5.5.2009. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av förvaltningsdomstolen och dess uppgifter, med tonvikt på barnskyddsärenden och de följder som barnskyddslagen som trädde i kraft 1.1.2008 haft för förvaltningsdomstolens arbete. Under besöket diskuterades bl.a. förvaltningsdomstolens arbets-

situation, antalet ärenden, behandlingstider och hur personalen orkar i arbetet samt erfarenheterna av de ändringar som den nya barnskyddslagen inneburit för arbetet.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/12/51/2009).

Uleåborgs tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade Uleåborgs tingsrätt 7.5.2009. Diskussionsteman var bl.a. behandlingstiderna, upprätthållandet av tingsrättspersonalens kompetens och frågor som gällde samarbetet med referensgrupper. Andra frågor som diskuterades under besöket var bl.a. översändande av domslut.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/10/51/2009).

Uleåborgs åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 7.5.2009 Uleåborgs åklagarämbete. Diskussionsteman var bl.a. enhetligheten i åtalspraxis och åklagarens samarbete med referensgrupper. På basis av material som på förhand inhämtats från åklagarämbetet diskuterades dessutom åklagarämbetets åtalsprövningssituation samt beslut om att inte väcka åtal och motivering av sådana beslut.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/9/51/2009).

Kotka tingsrätt

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Kotka tingsrätt 19.11.2009. Inspektionsberättelsen kan läsas på s. 104 (OKV/19/51/2009).

INRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Av de klagomål som 2009 inkom och avgjordes inom inrikesministeriets ansvarsområde gällde merparten polisens verksamhet. Under året inkom 280 (år 2008 286) klagomål över polisens verksamhet och 283 (237) sådana klagomål avgjordes. Merparten av klagomålen gällde polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet.

Biträdande justitiekanslern gav polisen anmärkning i två klagomålsärenden som han undersökt. Det var i fallen fråga om förfarandet vid avlivande av djur i ett djurskyddsärende och om användning av strafforderförfarande i ett ärende som enligt lagen inte hade kunnat behandlas i sådant förfarande. Polisen hade gjort sig skyldig till mindre klandervärt förfarande bl.a. när det gällde behandlingen av dokumentbegäran och registrering av straffanmälningar. De klagomål som inte föranledde åtgärder gällde oftast målsägandens missnöje med att förundersökning inte inletts, bristfällig förundersökning eller dröjsmål med förundersökning. Det förekom också allmänt att personer som blivit utsatta för polisiära åtgärder kritiserade åtgärderna för att vara grundlösa.

Endast ett fåtal av klagomålen gällde andra myndigheter inom ministeriets förvaltningsområde. Under verksamhetsåret fick justitiekanslern sju klagomål som gällde nödcentralers verksamhet. Endast ett av de avgjorda klagomål som inte gällde polisen föranledde åtgärder. I det avgörandet delgav biträdande justitiekanslern ett räddningsverk sina synpunkter på förrättande av brandinspektioner.

Justitiekanslern gav sitt utlåtande om den centrala lagstiftningen som gäller polisens verk-

samhet, dvs. om betänkandet av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen som berett en totalrevidering av polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen (se Justitieministeriets ansvarsområde, Utlåtanden och framställningar). Justitiekanslern kommenterade enskilda förslag till bestämmelser och konstaterade dessutom att han på ett allmänt plan ansåg det vara oändamålsenligt att lagförslagen innehöll ett stort antal uttryck för att ange graden av sannolikhet, dvs. "det finns risk för", "det kan väntas", "det finns skäl att misstänka", "det är sannolikt", "det är synnerligen sannolikt", "på sannolika skäl", "antagligen", "uppenbart", "det kan antas", "det är skäl att anta", "det kan med fog antas", "det sannolikt kan antas" och "det på synnerligen vägande skäl kan antas".

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern bekantade sig under ett besök hos skydds-polisen med dess metoder för inhämtande av information. Justitiekanslern besökte nödcentral-sverkets nödcentralsenhet för att inspektera och bekanta sig med dess verksamhet och biträdande justitiekanslern inspekterade polisavdelningen vid Uleåborgs länsstyrelse och Uleåborgs polis-inrättning.

Utlåtanden och framställningar

Överföring av vissa uppgifter till Migrationsverket

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om vid ministeriet beredda utkast till re-

geringspropositioner och förordningsförslag om överföring av vissa uppgifter till Migrationsverket. Avsikten med lagstiftningsprojektet var att ge Migrationsverket behörighet att styra och planera den praktiska verksamheten vid mottagning av asylsökande och personer som är i behov av tillfälligt skydd, styrning och övervakning av den praktiska verksamheten vid förvarsenheter för utlänningar samt verkställigheten av hjälp till offer för människohandel. Förslaget innebär att behörighet skulle överföras från inrikesministeriet och TE-centralerna till Migrationsverket. Det var fråga om nödvändiga ändringar som hade samband med konsolideringen av migrationsförvaltningen och administrationen av mottagningen av asylsökande. Det var sålunda inte fråga om några materiella ändringar av bestämmelserna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande på ett allmänt plan bl.a. överföringen av den praktiska styrningen till den centralförvaltning som lyder under ministeriet, regleringen av den övervakning, styrning och uppföljning som gäller Migrationsverket, förvarsenheternas och mottagningscentralernas ordningsregler samt verkningarna av region- och lokalförvaltningsreformer.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara motiverat att överföra uppgifterna i anslutning till den praktiska styrningsverksamheten, som inte på ett naturligt sätt lämpar sig för ministeriet, till den centralförvaltning som lyder under ministeriet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förslaget, i avsaknad av bestämmelser om ministeriets övervakning, förefaller ge Migrationsverket en relativt stark och självständig ställning och att det är skäl att balansera denna genom att ge ministeriet utökade kontrollmöjligheter. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är det skäl att överväga alternativet att ministeriet ges uppgiften att fastställa förvarsenheternas ordningsstadgar. Eftersom mottagningscentralernas ord-

ningsregler har en oklar status och kan innehålla bindande bestämmelser som gäller rättigheter och skyldigheter, ansåg biträdande justitiekanslern det vara motiverat att under den fortsatta beredningen närmare granska denna reglering. Någon noggrannare bedömning av region- och lokalförvaltningsreformens verkningar hade inte gjorts (OKV/39/20/2008).

Revidering av utlänningslagen och utredning av asylpolitiken

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om de ändringsförslag i utlänningslagen som bl.a. gällde bindande av asylsökandes rätt att arbeta till utredning av deras identitet och förutsättningen att personer som fått internationellt skydd (exkl. flyktingar) ska ha bott i landet en viss tid för att få verka som anknytningsperson.

Justitiekanslern ansåg att eftersom syftet med reformen förefaller vara bl.a. att effektivisera och försnabba asylprocessen samt också att eliminera eventuella missförstånd, är det skäl att särskilt uppmärksamma rättssäkerhetssynpunkter.

Man försöker dra upp riktlinjer för asylpolitiken bl.a. genom förslaget att binda asylsökandes rätt att arbeta till utredning av deras identitet.

En grundläggande förutsättning för rätten att arbeta bör enligt rapporten vara att sökanden kan styrka sin identitet. Om det emellertid är omöjligt att genom dokumentation styrka identiteten räcker det att sökanden samarbetar och hjälper vid utredningen av sin identitet.

Justitiekanslern konstaterade att utredning av identiteten är en del av asylundersökningen. Sammanslagningen av rätten att arbeta och utredning av identiteten på det föreslagna sättet kan vara ägnat att skapa en bild av ett slags ”köpslagan” vilket rimmar illa med en korrekt, opartisk och förtroendeingivande myndighetsverksamhet. Vid beredningen av propositionen är det

skäl att granska förslagets förhållande till grundlagens 18 § med beaktande av proportionalitetsprincipen, överväga ändringens nödvändighet och å andra sidan dess betydelse för den finländska arbetsmarknaden samt behovet att främja samsättningsläget för invandrade och deras anpassning till det finländska samhället.

Såsom framgår av utredningen är språkanalyser ofta förenade med osäkerhetsfaktorer (bl.a. kompetensen hos dem som utför analyser) och avsevärda risker för felaktiga slutsatser. Sökandens hemort har betydelse för ett eventuellt asylbeslut och bl.a. för bedömningen av förutsättningarna för avvisning. Av dessa skäl uppmärksammade justitiekanslern ministeriet på grundlagens 80 § enligt vars 1 mom. det genom lag ska utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Om ett boendetidsvillkor på ett år för att personer som fått internationellt skydd ska kunna verka som anknytningspersoner (exklusive personer med flyktingstatus) konstaterade justitiekanslern att förslaget trots behovet att förenhetliga familjeåterförningspolitiken bör granskas i skenet av bestämmelsen om skydd för familjelivet i grundlagens 10 §. Det bör därvid övervägas om det i en sådan situation är motiverat att tillämpa olika principer när det gäller behandling av å ena sidan flyktingar och å andra sidan personer som fått uppehållstillstånd på grund av sekundärt, humanitärt och tillfälligt skyddsbehov.

Enligt rapporten vill man utveckla förfarandet för familjeåterförning bl.a. genom utredning av praxisen för hörande av personer som ansöker om uppehållstillstånd. Man vill bl.a. utreda om det är nödvändigt att höra någon annan anhörig om anknytningspersonen inte har rätt att få uppehållstillstånd i Finland för en annan anhörig.

I samband med utredningen av ärendet och den eventuellt fortsatta beredningen är det skäl att beakta att rätten att bli hörd är en av de i

grundlagens 21 § nämnda centrala rättssäkerhetsprinciper som ska tryggas genom lag. Rätten att bli hörd ska avgränsas endast i undantagsfall och på tillräckliga grunder. I motiveringen till förvaltningslagens bestämmelser om hörande av parter (RP 72/2002 rd, detaljmotiveringen s. 97) konstateras bl.a. att det inte kan anses vara förenligt med den rådande rättsutvecklingen att säkerställa effektiviteten i förvaltningen på bekostnad av en parts rättssäkerhet.

För utvecklande av förfarandet med familjeåterförning är avsikten också att utreda om en anknytningsperson bör anses vara minderårig endast i det fall att han eller hon är minderårig ännu vid tidpunkten för beslutet. Justitiekanslern konstaterade att trots att ärenden som gäller minderåriga i enlighet med utlänningslagens 6 § 3 mom. ska behandlas i brådskanie ordning, kan en enskild sökandes rättssäkerhet i allt för stor utsträckning bli beroende av Migrationsverkets och en enskild tjänsteinnehavares arbetssituation vid respektive tidpunkt, om tillämpningspraxis ändras på det sätt som föreslås i rapporten. Ett jämnt bemötande av sökandena bör kunna säkerställas oberoende av eventuella anhopningar av ansökningsärenden, personalförändringar och andra svåröversägliga och slumpmässiga situationer (OKV/28/20/2009).

Ändring av utlänningslagen, åldersutredning

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. Enligt förslaget skulle till utlänningslagen fogas bestämmelser om rättsmedicinsk undersökning för bestämning av ålder. Vidare föreslogs ändring av bestämmelserna om familjeåterförning och av bestämmelserna om en utlännings rätt att förvärsärbeta efter att ha sökt internationellt skydd.

Rättsmedicinsk undersökning för bestämning av ålder

Rättsmedicinsk undersökning för bestämning av ålder innebär ett ingrepp i den personliga integriteten som tryggas genom grundlagens 7 §. Detta förutsätter att bestämmelserna om saken är särskilt noggrant avgränsade, exakta och transparenta samt att det säkerställs att de utredningar som bestämmelserna möjliggör utförs och används med beaktande av principen om ändamålsbundenhet endast för åldersbestämning, däremot inte t.ex. för bedömning av sökandens eller ansökans tillförlitlighet i andra avseenden. Enligt propositionens motivering (s. 32) ska en vägran att genomgå undersökning ha betydelse framför allt för bedömningen av trovärdigheten av sökandens identitet. Det är skäl att i detta sammanhang precisera vilka omständigheter som ingår i definitionen av begreppet sökandens identitet.

Lagförslagens 6 a och 6 b § lämnar det relativt öppet vem som ska bedöma nödvändigheten av åldersbestämningen och på vilka grunder, hur undersökningarna ska utföras och förfarandena i samband med dem övervakas, om en laglig företrädare för sökanden eller någon annan har rätt att närvara vid undersökningen och på vilket sätt utlåntagandet ska upprättas.

Enligt lagförslagens 6 b § 3 mom. kan genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om genomförandet av undersökningen. I propositionens avsnitt om målsättning och de viktigaste förslagen (s. 28) nämns att myndigheterna vid behov i samarbete kan utarbeta anvisningar för förenhetligande av de praktiska förfarandena vid åldersbestämningen och för trygghet av ett välfungerande myndighetssamarbete. Grunderna för förfarandet ska anges i lagen men de kan preciseras genom en förordning och anvisningar.

Arbete utan uppehållstillstånd

Också när det gäller bestämmelserna om begränsning av sådana utlänningars rätt att arbeta som vistas i landet utan uppehållstillstånd är det skäl att understryka kravet på exakthet, noggrann avgränsning och transparens. Enligt lagförslagens 81 § har en utlänning rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd bl.a. om han eller hon har vistats i Finland tre månader efter att ha sökt internationellt skydd och om utlänningens identitet inte har kunnat utredas av skäl som inte är beroende av sökanden. Enligt propositionens detaljmotivering ska polisen och gränsbevakningsväsendet utreda en asylsökandes identitet i enlighet med utlänningslagens 97 §. I det material som polisen överlämnar till Migrationsverket ska det i fråga om utredning av identiteten klart konstateras eller nämnas att sökanden åtminstone inte har försvårat utredningen av sin identitet. Enligt utlänningslagens 97 § 1 mom. utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. När sökandens identitet utreds insamlas personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga.

Bestämmelsen i förslagens 81 § skulle genom förtydligas att den i sammanhanget använda termen identitet närmare definieras i motiverings-texten. Den i propositionen angivna förutsättningen "av skäl som inte beror på sökanden" vore det också skäl att ytterligare definiera i motiveringen för att säkerställa att det inte uppkommer tolkningsproblem, åtminstone inte när det gäller de mest typiska fallen, så som förstörda rese-dokument. Sökandens ärende kommer eventuellt under en lång period att behandlas hos olika myndigheter som har sinsemellan avvikande uppfattningar om huruvida identiteten har utretts eller inte, om sökanden kan anses ha försvårat ut-

redningen av sin identitet och vilken myndighets ståndpunkt som ska avgöra rätten att arbeta.

Biträdande justitiekanslern hade ingen-
ting att anföra om propositionen till övriga delar
(OKV/34/20/2009).

Allmänna rekommendationer i likabehandlingsplaner

Utvidgad skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan

Lagstiftningen om likabehandling revideras som
bäst. Inrikesministeriet har bett om ett utlåtande
om de allmänna rekommendationerna om inne-
hållet i en likabehandlingsplan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i
sitt utlåtande att den gällande lagen om likabe-
handling (21/2004) ålägger myndigheterna att
utarbetea en likabehandlingsplan för att främ-
ja etnisk likabehandling och för att i sin verk-
samhet förebygga diskriminering på grund av
etniskt ursprung. Den lagstiftning som bereds
i Finland innebär att skyldigheten att utarbe-
ta en likabehandlingsplan utvidgas så att frågan
om likabehandling ska granskas också med be-
aktande av andra faktorer än enbart etniskt ur-
sprung. Utvidgningen av skyldigheten inne-
bär en betydande förändring och ställer nya
krav på myndigheterna när det gäller utarbetan-
det av likabehandlingsplaner. I samband med
utvidgningen är det också skäl att bedöma det
nuvarande systemet. Av begäran om utlåtande
framgår emellertid inte om en sådan sammanfat-
tad bedömning har gjorts. I begäran nämns att
undersökningen av hur lagen om likabehand-
ling fungerat visar att det är nödvändigt att ut-
veckla likabehandlingsplaneringen i kvalitativt
och kvantitativt avseende. Den nämnda under-
sökningen (Yhdenvertaisuuslain toimivuus) gäl-
ler huvudsakligen myndigheterna samt rättsliga

avgöranden om ställningstaganden i fråga om li-
kabehandling och diskrimineringsförbud. Un-
dersökningen tar inte upp frågor om enskilda
aktörers erfarenheter och uppfattningar om myn-
digheter när det gäller genomförandet av likabe-
handling och diskrimineringsförbudens effek-
tivitet. Det har uppenbarligen inte gjorts någon
egentlig undersökning om hur likabehandlings-
planerna fungerar. Det skulle senast efter att pla-
neringsskyldigheten utvidgats och man fått vissa
erfarenheter i detta avseende vara motiverat att
göra en sådan undersökning.

Utarbetande av en likabehandlingsplan

Enligt den gällande lagen ska myndigheterna för
att främja etnisk likabehandling utarbetea en plan
i den omfattning som arten av varje myndighets
verksamhet det kräver. Inrikesministeriet utfärdar
allmänna rekommendationer om planen. Skyldig-
heten att utarbetea en likabehandlingsplan gäller
de myndigheter som avses i lagen, dock inte t.ex.
den evangelisk-lutherska kyrkan.

I rekommendationerna understryks med fog
den omständigheten att den lokala aspekten är
viktig när likabehandlingsplanen utarbetas. Pla-
neringen har emellertid både allmänna, för alla
gemensamma och för vissa förvaltningsområden
typiska drag. Inrikesministeriets rekommenda-
tioner och koordinering skapar en grund för det
först nämnda. Dessutom är det skäl att i rekom-
mendationerna förstärka de myndigheters roll
som styr region- och lokalförvaltningen. Dessa
myndigheter kan stödja och styra underlydan-
de myndigheter inom sitt förvaltningsområde
vid beredningen och utarbetandet av likabehand-
lingsplaner. Genom aktiv information och rådgiv-
ning till de myndigheter som styr den regionala
och lokala förvaltningen är det möjligt att inom
ramen för utarbetandet för likabehandlingspla-
nerna utveckla också sakkunskapen inom det eg-

na förvaltningsområdet. Det är likaså motiverat att utfärda rekommendationer om samarbetsmöjligheterna mellan sådana myndigheter inom olika områden som i hierarkiskt avseende är likställda, trots att utarbetandet av planen är bunden till respektive myndighets egen verksamhet.

I punkt 6. Genomförande av planen och bedömning av åtgärdernas effekt, i det utkast som är föremål för begäran om utlåtande konstateras att den gällande lagen om likabehandling inte reglerar den riksomfattande övervakningen och uppföljningen av likabehandlingsplanerna. I punkten hänvisas det till att riksdagens justitieombudsman, justiekanslern och minoritetsombudsmannen i anslutning till sitt övervakningsuppdrag har följt också genomförandet av myndigheternas likabehandlingsplaner. Laglighetskontrollen utgör emellertid endast övervakning i sista hand. De myndigheter som styr region- och lokalförvaltningen kan dessutom för sin del och inom ramen för sin behörighet följa underlydande myndigheters planeringsarbete och uppdatering av sina planer. Det är på det hela taget skäl att vid den evaluering av likabehandlingsplanerna som det hänvisas till i detta utlåtande granska också i vilka avseenden det eventuellt är skäl att förbättra övervakningen av planeringen.

I samband med biträdande justiekanslerns inspektionsresa till Kotka tingsrätt 19.11.2009 framgick det att de ryskspråkiga blanketter i anslutning till tingsrätternas tjänster som tillhandahålls inom justitieministeriets Ilona-intranet har funnits tillgängliga för tingsrätterna betydligt senare än motsvarande engelsk-, fransk- och spanskspråkiga blanketter. Eftersom den ryskspråkiga kundkretsen är betydande också inom Kotka tingsrätts domkrets är behovet av olika blanketter och anvisningar på ryska uppenbart. Situationen torde vara densamma också vid de övriga tingsrätter och myndigheter i Östra Finland som också har en ryskspråkig kundkrets.

Denna typs likabehandlingsutmaning anknyter starkt till utarbetandet av likabehandlingsplaner på ett sätt som innebär att myndigheterna kan samarbeta lokalt och att de centrala förvaltningsmyndigheterna ska stödja de lokala myndigheterna i detta arbete bl.a. för att nivån på tjänsterna ska vara densamma hos alla myndigheter. Eftersom de utmaningar som likabehandlingen innebär dels har samband med att samhällets mångfald utvecklas och dels med möjligheterna att identifiera och godkänna det existerande mångfaldet har flera myndigheter av nödvång ett behov att beakta liknande faktorer när de utarbetar sina likabehandlingsplaner och förebygger diskriminering. När det gäller identifiering av konkreta servicebehov är det också nödvändigt att stå i kontakt med t.ex. språkliga minoriteters representanter och med andra kundgrupper när planerna utarbetas och att lyssna på den egna personalen som arbetar med kundbetjäning.

Planernas innehåll

Vid utarbetande av likabehandlingsplaner sker en övergång till en fas där det utöver relativt uppenbara företeelser som gäller likabehandling inom myndighetsverksamheten finns skäl att på ett mera övergripande sätt granska hur de människor beaktas som uträttar ärenden inom förvaltningen. Utarbetandet av likabehandlingsplaner måste sålunda ses som ett kvalitativt instrument för myndigheternas alla serviceformer. I utkastet behandlas på ett förtjänstfullt sätt rådgivningen för att utarbeta bra planer och förslagen är väl strukturerade. Planeringen är emellertid en kontinuerlig process som borde vara väl anpassad till föränderliga förhållanden och vid behov borde den uppdateras. Likabehandlingsplanerna kan också i ett vidare perspektiv ses som kvalitativa mätare på hela myndighetsverksamhetens och kundbetjäningens funktion. Genom att problemen med

likabehandlingen medvetandegörs underlättas utvecklingen av myndigheternas kundservice också generellt för allas vidkommande. Då man vant sig att granska servicen och den egna verksamheten på ett mångsidigt sätt och dessa fungerar väl i fråga om olika kundgrupper, kommer de med stor sannolikhet att fungera också i sådana situationer där det inte i första hand är fråga om potentiella problem med likabehandling och potentiella diskrimineringssituationer.

Utarbetandet av likabehandlingsplaner som en möjlighet och skyldighet

Lagen om likabehandling innebär en omfattande förpliktelse att utarbeta likabehandlingsplaner. Medvetenheten om de i lagen föreskrivna skyldigheterna, planeringens syften, metoder och innehåll är inte lika stor på alla håll. Exempelvis i samband med biträdande justitiekanslerns inspektioner av domstolsväsendets enheter framkommer det ofta att man inte känner till skyldigheten att utarbeta likabehandlingsplaner och vilka möjligheter detta innebär. Bland annat domstolarnas mångkulturella kundkrets, den stigande medelåldern i arbetsgemenskaperna och den snabba generationsväxlingen inom personalen, beaktandet av handikappade personer och lokalernas anpassning till funktionshindrade ställer stora krav på domstolsväsendet. Att utarbeta likabehandlingsplaner för att lösa dessa frågor kan vara till hjälp i detta avseende. Det är alltså motiverat att fortsättningsvis informera om utarbetandet av likabehandlingsplaner.

Det finns emellertid skäl att förhålla sig till den förpliktelse som lagen om likabehandling innebär på ett sådant sätt som lagen avser, dvs. som en skyldighet att utarbeta planer som konkret genomförs inom myndighetsverksamheten. Det hör i sista hand till tjänstemännens lagstadgade skyldigheter att utarbeta likabehandlings-

planer. Trots att en likabehandlingsplan i första hand ska utarbetas på grund av de möjligheter som den erbjuder och inte på grund av de skyldigheter som den innebär, är det befogat att i rekommendationerna understryka att det i sista hand också är en angelägenhet för laglighetskontrollen att se till att planeringen inte försummas (OKV/46/20/2009).

Avgöranden

POLISVÄSENDET

Polisens och en kommunalveterinärs lagstridiga förfarande i ett djurskyddsärende

Polisen och en kommunalveterinär hade i brådskande ordning avlivat djur med stöd av djurskyddslagens 44 §. Klagandena ansåg att de inte hade underrättats om saken på ett sakligt sätt. Klagandena kritiserade också det sätt på vilket djuren avlivats, eftersom en del av djuren hade blivit skadade och flytt och två hundar hade återvänt i dåligt skick.

Vid prövning av klagomålet framgick det att det inte hade fattats något korrekt skriftligt beslut om åtgärder i enlighet med djurskyddslagens 44 §. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut var den kommunalveterinär och den överkonstapel som fanns på plats då djuren avlivades båda ansvariga för att beslutet sänkades. Genom sitt handlande hade de försummat att iakta djurskyddslagens bestämmelser.

Polisen hade avlivat en del av djuren genom att skjuta dem. Enligt djurskyddsförordningen får hundar och katter, om de inte avlivas av en veterinär, avlivas endast genom skott i hjärnan eller med en gas. Vidare föreskrivs det att ett djur som

ska avlivas ska hållas fast eller dess rörelseförmåga begränsas på något annat sätt. Enligt vad som utretts hade djurens rörelseförmåga uppenbarligen inte begränsats tillräckligt innan de avlivades. Biträdande justitiekanslern konstaterade att överkonstapeln och en äldre konstapel inte hade avlivat djuren i enlighet med bestämmelserna. Polisen hade inte heller hanterat de skadade och avlivade djuren på ett sakligt sätt: ägarna hade uppenbarligen inte informerats om de skadade djuren, polisen och veterinären sökte dem först i samband med sitt inspektionsbesök ca en vecka efter det inträffade. Den grop där djuren begrovs hade lämnats öppen till följande dag.

Biträdande justitiekanslern gav för framtiden överkonstapeln och kommunalveterinären en anmärkning för deras lagstridiga förfarande och uppmärksammade polischefen på vikten av att iaktta djurskyddslagens bestämmelser. Överkonstapeln och den äldre konstapeln uppmärksammades på vikten av en saklig hantering av skadade och avlivade djur. Se även s. 77 (OKV/1068/1/2006).

Felaktig användning av strafforderförfarande och innehållet i förundersökningsbeslut

En överkonstapel som varit undersökningsledare i en förundersökning som bl.a. gällde misstanke om olaga hot hade gett den misstänkte ett straffanspråk för de brott som misstänktes i ärendet. Olaga hot kunde inte behandlas i strafforderförfarande eftersom det föreskrivna maximistraffet för detta brott överskrider gränsen för vilka brott som kan behandlas i strafforderförfarande. Biträdande justitiekanslern gav överkonstapeln en anmärkning för det felaktiga förfarandet.

Den nämnda överkonstapeln hade dessutom i det förundersökningsbeslut som han fattade i ärendet antecknat sin chefs namn som besluts-

fattare, trots att han själv varit undersökningsledare. Han berättade att han haft för vana att sända sina förundersökningsbeslut till sin chef för granskning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att undersökningsledaren själv med stöd av förundersökningslagen ansvarar för sina avgöranden. Han delgav överkonstapeln sin uppfattning att det i förundersökningsbeslut inte bör göras anteckningar som orsakar ovisshet om vem som varit undersökningsledare och sålunda ansvarar för beslutet.

En kriminalöverkommissarie hade avslutat förundersökningen i ett ärende där målsäganden i ovan nämnda ärende misstänktes ha gjort sig skyldig till falsk angivelse, utan att överföra ärendet till åklagaren för prövning. I förundersökningsbeslutet hade inte angivits dess innehåll och inte heller det lagrum som utgjort rättsgrund. Biträdande justitiekanslern ansåg beslutet vara bristfälligt i dessa avseenden. Han delgav för kännedom kriminalöverkommissariens sina åsikter om förundersökningsbeslutets innehåll och om vikten av att vederbörligen motivera förundersökningsbeslut. Se även s. 77 (OKV/345/1/2008).

Registrering av polisanmälan

Klaganden hade tillställt polisen en skriftlig undersökningsbegäran i april 2006 och två skriftliga kompletteringar av undersökningsbegäran i juni 2006. Klaganden kritiserade polisen för att de nämnda handlingarna inte hade lett till registrering av en polisanmälan. Polisen hade registrerat anmälan först i mars 2007 med anledning av omständigheter som klaganden då hade meddelat.

Enligt 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs att då en målsägande eller någon annan anmäler ett brott eller en händelse som han anser vara ett brott till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet, ska anmälan utan dröjsmål registreras. Enligt för-

ordningens 3 § ska förundersökningsmyndigheten i mån av möjlighet ge målsäganden besked om vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av brott som genom anmälan eller på annat sätt kommit till myndighetens kännedom.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt är bestämmelsen om registrering av polisanmälan ovillkorlig och det är klart att tröskeln för registrering av anmälan är låg. Det bör emellertid anses vara ett minimikrav att anmälaren tillräckligt noggrant beskriver det händelseförlopp som han anser vara ett brott. Den som tar emot anmälan ska kunna förstå vilken händelse som anses vara ett brott.

Biträdande justitiekanslern underströk med anledning av polisens förklaring att inhämtande av preliminär utredning inte är en rättsligt godtagbar grund för att skjuta upp registreringen av en anmälan eller för att inte över huvud taget registrera anmälan. Registrering av anmälan och bedömning av förutsättningarna för inledande av förundersökning är två separata åtgärder.

Biträdande justitiekanslern ansåg att klagandens undersökningsbegäran och kompletteringarna av dem lämnade rum för tolkning. Framför allt på grund av klagandens undersökningsbegäran var det oklart vilken händelse eller vilka händelser klaganden ansåg vara ett brott eller om klaganden över huvud taget hade anmält ett brott eller en händelse som han ansåg vara ett brott. Till den del som polisen inte hade registrerat undersökningsbegäran och underrättat klaganden om detta, kunde polisens förfarande sålunda anses vara sakligt.

I den första kompletteringen av undersökningsbegäran beskrev klaganden däremot en aning noggrannare den händelse som han ansåg vara ett brott och av kompletteringen framgick också i övrigt noggrannare att klaganden uttryckligen betraktade de händelser som han nämnde som ett brott.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det sålunda ha varit rättsligt motiverat att polisen med anledning av klagandens första komplettering av undersökningsbegäran hade registrerat anmälan utan dröjsmål i enlighet med 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel och inte först i mars 2007, ca nio månader senare.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom polisinrättningen sin åsikt om registreringen av anmälan (OKV/160/1/2007).

Beaktande av åsiktsfriheten i samband med förvaltningsbeslut

En överinspektör vid inrikesministeriets polisavdelnings tillsynsenhet för säkerhetsbranschen anförde i ett hörandebrev som gällde godkännande av en person som ansvarig föreståndare för ett bevakningsföretag som grund för ett eventuellt negativt beslut på ansökan att man genom att läsa en bok som sökanden redigerat kunde dra den slutsatsen att sökandens attityder var olämpliga för ett bevakningsföretags ansvariga föreståndare. Överinspektören hade i ett motsvarande brev i ett ärende som gällde godkännande som utbildare av ordningsvakter konstaterat att han stödde sin uppfattning om sökandens olämplighet som utbildare av ordningsvakter på de ställningstaganden som sökanden framfört i en förenings yttranden till ett riksdagsutskott med anledning av en proposition med förslag till ändring av lagen om ordningsvakter. Enligt överinspektörens åsikt visade sökandens attityder som framgick av yttrandet att denne var olämplig som utbildare av ordningsvakter.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att han ansåg det vara principiellt viktigt att en person i ett yttrande till ett riksdagsutskott kan föra fram sin åsikt om en proposition som utskottet behandlar utan att behöva beakta möjligheten att detta senare kan utgöra hinder för att få ett myndighetstillstånd eller en förmån. Enligt justitie-

kanslerns åsikt är det skäl att vid övervägande av också andra åsiktsyttringars betydelse som grund för förvaltningsbeslut fästa avseende vid de begränsningar som bestämmelserna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna eventuellt ställer för att basera beslut på sådana grunder. Justitiekanslern hänvisade i sitt beslut bl.a. till det grundlagsfästa förbudet att utan godtagbart skäl särbehandla en person på grund av dennes åsikt och till statens skyldighet att i enlighet med Europeiska människorättskonventionen trygga yttrandefriheten och föreningsfriheten utan någon som helst åsiktsdiskriminering. Han uppmärksammade den överinspektör som avfattat hörandebreven på sina synpunkter som framgår av besluten. Se även s. 73 (750/1/2007).

Närvaro vid husrannsakan och tolkning vid förundersökning

Klaganden som kommit till Finland som flyktning kritiserade en polisinsrättnings förfarande i ett ärende som gällde bl.a. husrannsakan och tolkning vid förhör. Klaganden hade inte getts tillfälle att vara närvarande vid en husrannsakan som med anledning av brottsmisstanke gjorts i hans hem och den kriminalöverkonstapel som förhört klaganden hade inte på begäran samtyckt till att anlita en engelsk tolk för förhöret utan hade själv kommunicerat med klaganden på engelska.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att enligt tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom. ska den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen. Eftersom det i sista hand är fråga om den grundläggande rätten till skydd för privatliv och hemfrid kan det att vara närvarande vid husrannsakan förvägras endast då detta i det konkre-

ta fallet skulle fördröja förrättningen och äventyra dess syfte. Enbart möjligheten att förrättningen kan fördröjas berättigar inte ännu till avvikelse från huvudregeln.

Av den utredning som inhämtats med anledning av klagomålet framgick att den kriminalöverkonstapel som genomförts husrannsakan innan den började hade försökt nå klaganden endast på dennes hemtelefonnummer. Då ingen svarade på numret beslöt kriminalöverkonstapeln gå in i bostaden med hjälp av en fastighetsskötare.

Biträdande justitiekanslern ansåg att kriminalöverkonstapelns förfarande att försöka få tag på klaganden endast genom att ringa till dennes hemtelefon kunde kritiserars. Kriminalöverkonstapeln berättade i sin utredning att klagandens mobiltelefonnummer framgick av en förhørsberättelse som fanns på polisstationen. Klagandens bostad var enligt uppgift belägen ca en halv kilometer från polisstationen och kriminalöverkonstapeln hade tillgång till mobiltelefon och med honom följde en annan polisman. Husrannsakan hade sålunda knappast kunnat fördröjas på det sätt som avses i lagen trots att den andre polismannen hade varit tvungen att återvända till polisstationen för att ta reda på klagandens mobiltelefonnummer eller alternativt ha varit tvungen att ringa till polisstationen och be någon annan tjänsteinnehavare leta fram numret. Det kan ytterligare noteras att giltighetstiden för beslutet om husrannsakan var nästan två månader och att man företog husrannsakan redan den första giltighetsdagen.

I skenet av nämnda fakta ansåg biträdande justitiekanslern att kriminalöverkonstapeln hade gjort husrannsakan utan att i tillräcklig utsträckning beakta den bestämmelses innehåll, anda och rättsligt förpliktande verkan som reglerar rätten att vara närvarande vid husrannsakan, dvs. tvångsmedelslagens 5 kap. 4 § 2 mom.

I fråga om tolkningen vid förundersökningen konstaterade biträdande justitiekanslern att det

enligt språklagens 37 § 3 mom. inte finns något hinder för att en myndighet själv sköter tolkningen. Då måste man givetvis förutsätta att myndigheten har nödvändiga språkkunskaper.

Enligt utredningen i ärendet hade den kriminalöverkonstapel som förhörde klaganden skött utlänningsärenden i 17 år och studerat engelska. Han fick språktillägga för engelska och hade använt detta språk som arbetsspråk under sin tjänstgöring som civil polisobservatör i Bosnien. Biträdande justitiekanslern ansåg i skenet av utredningen att det inte fanns någon anledning att misstänka att kriminalöverkonstapeln handlade lagstridigt då han själv skötte tolkningen. Se även s. 74 (OKV/593/1/2007).

Kopia av undersökningsanmälan

En kommissarie som varit undersökningsledare hade vägrat att ge en brottsmisstänkt en kopia av en undersökningsanmälan. Biträdande justitiekanslern konstaterade att undersökningsledaren haft lagliga grunder för att vägra ge klaganden en kopia av undersökningsanmälan men påpekade att undersökningsledarens förfarande i detta avseende inte uppfyllde de krav som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) ställer. Undersökningsledaren hade endast uppmanat klaganden att vid behov klaga över förfarandet hos justitieombudsmannen. Biträdande justitiekanslern hänvisade till de aktuella lagrummen i offentlighetslagen och konstaterade att klagan till justitieombudsmannen inte enligt offentlighetslagen är ett ordinärt rättsmedel utan endast ett sekundärt sätt att reagera i en situation som denna. Justitieombudsmannen har i situationer av det nämnda slaget t.ex. inte rätt att upphäva en tjänstemans avgörande eller att avgöra ärendet på nytt. Då klaganden fick avslag på sin begäran om en kopia av anmälan borde han i första hand i enlighet med offentlighetslagens

14 § 3 mom. ha upplysts om möjligheten att hänskjuta ärendet till myndigheten för avgörandet.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslern dessutom att undersökningsledarens språkbruk i ärendet inte var förenligt med de krav som statstjänstemannalagen och polislagen ställer. Vid bedömningen av undersökningsledarens uppträdande var det skäl att beakta också dennes ställning och uppgifter inom polisförvaltningen. I vår lagstiftning ställs det särskilt höga krav på polismäns uppträdande. Det är viktigt att en polisman i tjänsten uppträder på ett sakligt och förtroendeingivande sätt eftersom polismannen i allmänhetens ögon representerar hela yrkeskåren. Sådana tillspetsade uttryck och ordval som i talspråket kan tillåtas för polisens klienter är inte nödvändigtvis lämpliga i en polismans språkbruk i tjänsten. En polisman får inte låta sig provoceras ens i besvärliga situationer. Detta är viktigt också med tanke på objektivitetsprincipen som har en central betydelse för förundersökningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommissarien på vikten av att omsorgsfullt iaktta offentlighetslagens 14 § 3 mom. vid behandlingen av dokumentbegäran. Dessutom delgav biträdande justitiekanslern för kännedom kommissarien sin uppfattning om de krav som ställs på en polismans språkbruk och sände sitt avgörande till chefen för polisinrättningen för kännedom. Se även s. 77 (OKV/461/1/2008).

Polisens förfarande i ett polisbrottsärende

Klaganden kritiserade en polismyndighets förfarande i ärende som gällde brott som en polisman misstänktes ha gjort sig skyldig till. Klaganden ansåg att polisen hade beslutat använda tvångsmedel i nämnda polisbrottsärende trots att i förundersökningslagen föreskrivs att förundersökningen av polisbrott ska ledas av allmänna åklagaren.

I det aktuella ärendet som gällde jaktbrott fanns två misstänkta, varav den ena var en polisman. I ärendet framkom att den kommissarie som var undersökningsledare till den del ärendet inte gällde polisbrott, hade beslutat om tagande av egendom i beslag även till den del ärendet gällde polisbrott.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att enligt 14 § 2 mom. i förundersökningslagen ska förundersökning av polisbrott alltid ledas av allmänna åklagaren med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande. Det nämnda gäller polisbrott oberoende av om brottet skett i tjänsteutövning eller utanför denna. Avsikten med att åklagaren leder förundersökningen är att trygga att utredningen verkställs utan att den påverkas av den misstänktes ställning och så att allmänhetens förtroende för att förundersökning genomförs opartiskt bevaras. Det är således endast en åklagare som i polisbrottsärenden kan besluta bland annat om att inleda eller låta bli att inleda förundersökning och om användning av tvångsmedel.

Det aktuella polisbrottsärendet behandlades inte som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande. Endast en åklagare var således behörig att besluta om användande av tvångsmedel till den del ärendet gällde polisbrott. Den ovan nämnda kommissarien var således inte behörig att till denna del bestämma om tagande av egendom i beslag. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kommissarien för kännedom sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (OKV/319/1/2008).

Anteckningar i förundersökningsprotokoll

Klaganden hade under förundersökningen sänt polisen flera e-postmeddelanden. Klaganden kri-

tiserade polisen för att dessa meddelanden inte hade fogats till förundersökningsprotokollet.

Enligt förundersökningslagens 40 § 2 mom. ska i förundersökningsprotokollet tas in förhörsprotokollen och redogörelser för undersökningsåtgärderna samt därtill fogas de handlingar och upptagningar som kommit till vid undersökningen, om de kan antas ha betydelse i saken. Enligt paragrafens 3 mom. ska i förundersökningsprotokollet göras en anteckning om material som uppkommit vid förundersökningen men som inte har tagits in i protokollet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att polisen inte hade överskridit sin prövningsrätt då den inte fogat klagandens e-postmeddelanden till förundersökningsprotokollet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det i rättsligt hänseende hade varit motiverat att i förundersökningsprotokollet med stöd av förundersökningslagens 40 § 3 mom. göra en anteckning om att två e-postmeddelanden inte bifogats. I dessa meddelanden hade klaganden framfört omständigheter som åtminstone i någon mån gällde det brottmål som undersöktes. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den kommissarie som varit undersökningsledare sin uppfattning (OKV/301/1/2007).

Registrering av tillägsskrivelser

Polisen hade beslutat avsluta en förundersökning som inletts på grund av klagandens polisanmälan. Klaganden konstaterade i sitt klagomål att han därefter tillställt polisen två tillägsskrivelser men att polisen inte hade vidtagit åtgärder med anledning av detta material.

I 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs att då en målsägande eller någon annan anmäler ett brott eller en händelse som han anser vara ett brott till polisen

eller till någon annan förundersökningsmyndighet, ska anmälan utan dröjsmål registreras. Enligt förordningens 3 § ska förundersökningsmyndigheten i mån av möjlighet ge målsäganden besked om vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av brott som genom anmälan eller på annat sätt kommit till myndighetens kännedom.

Enligt polisens utredning innehöll det tilläggsmaterial som klaganden hade tillställt polisen ingenting som skulle ha förutsatt åtgärder från polisens sida. Enligt biträdande justitiekanslern kunde polisens förfarande i någon mån förstås mot bakgrund av att klagandens ursprungliga undersökningsbegäran avsåg ett tämligen omfattande ärendekomplex, klagandens tilläggsskrivelser avsåg i det närmaste samma ärendekomplex som undersökningsbegäran och tilläggsskrivelserna hade inte rubricerats som nya undersökningsbegäran. I synnerhet i sin senare tilläggsskrivelse hade klaganden å andra sidan fört fram sådana helt nya omständigheter i fråga om händelserna som inte tidsmässigt ens hade kunnat beaktas i beslutet om avslutande av förundersökningen.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle det ha varit motiverat från rättslig synpunkt att den senare tillskrivelse som klaganden tillställde polisen hade registrerats i enlighet med 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel och att polisen därefter hade upprättat ett beslut där den tog ställning till de omständigheter som klaganden framfört.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den kriminalöverkonstapel som verkat som undersökningsledare sina synpunkter i ärendet. (OKV/917/12007).

Behandling av en dokumentbegäran

Enligt offentlighetslagen ska uppgift om innehållet i en handling lämnas ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats

att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdas ställning och uppgifter annars hör till. Om personen i fråga vägrar att lämna ut begärda uppgifter ska han meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på. Dessutom ska han ge den som begärt uppgiften upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, tillställa den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande samt ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen.

Polisinrättningen hade inte vid behandlingen av begäran om dokument förfarit på det sätt som de nämnda bestämmelserna förutsätter. Enligt utredningen hade man på polisinrättningen emellertid medgivit det felaktiga förfarandet och vidtagit åtgärder för att förbättra sina rutiner. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på de skyldigheter vid behandlingen av dokumentbegäran som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Se även s. 179 och 180 (OKV/1219/1/2007).

Klaganden hade till polismyndigheten riktat en dokumentbegäran som inte blivit behandlad på det sätt som förutsatts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Av den utredning som inkommit i ärendet kunde man också dra den slutsatsen att målsägande som gjort polisanmälningar inte i alla fall underrättats om huruvida förundersökning inletts med anledning av anmälningarna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden chefen för polisinrättningen på vikten av att säkerställa att polisinrättningens personal instrueras om handlingsoffentligheten och om förfarandet vid utlämning av information. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern för framtiden polismannen på vikten av att omsorgsfullt iakttä lagens bestämmelser om

behandling av handlingsbegäran och målsågan-
des polisanmälningar (OKV/666/1/2008).

Polisens information

Klaganden hade till en polismyndighet riktat en dokumentbegäran som inte behandlats på det sätt som förutsatts i lagen om offentlighet i myndighe-
ternas verksamhet.

Klaganden hade dessutom gjort den erfaren-
heten att en polisman hade informerat om ären-
den som hade samband med ett bolags affärs-
verksamhet på ett sätt som stämplade bolaget och
utan att höra bolaget i ett ärende i vilket förun-
dersökning inte hade inletts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att
polismannen inte handlade i strid med lagen el-
ler sina skyldigheter när han informerade om sa-
ken. När det gällde frågan om sakligheten i poli-
sens information i den aktuella situationen kunde
man under vissa förutsättningar tillämpa samma
bestämmelser som vid information om förunder-
sökning.

Sakligheten, opartiskheten och sanningshal-
ten i polisens information hade en särskilt stor
betydelse i klagandens ärende eftersom behand-
lingen av misstankar om missbruk hade diskute-
rats på medienivå. Polisen ska i en sådan situation
handla så att det inte uppkommer befogade miss-
tankar om partiskhet och förutfattade meningar.
Polisen ska uttryckligen sträva efter att minime-
ra de negativa konsekvenserna av att misstankar
får offentlighet. Skyddsbehovet är störst i de in-
ledande skedena då brottsmisstankar utreds och
då samtidigt uppgifterna om händelseförloppen i
allmänhet är bristfälliga. Risker för att någon blir
grundlöst stämplad eller för att det sprids ensidig
information är då som störst.

Biträdande justitiekanslern konstaterade ock-
så att den externa informationen ingår som ett
fast element i polisens verksamhet. Genom den

främjas förverkligandet av offentlighetsprincipen
samt öppenheten i polisens verksamhet. Myndig-
heterna kan förutsättas ge en så öppen och ak-
tiv information som möjligt framför allt i ärenden
som har en samhällelig betydelse.

Individer och sammanslutningar, t.ex. infor-
mationsmedier har rätt att få uppgifter också om
sådana offentliga ärenden som polisen inte själv
aktivt informerar om. Rätten till information är en
grundlagsfäst rättighet som kan begränsas endast
genom lag och då det är oundgängligen nödvän-
digt. När förundersökningsmyndigheterna del-
tar i den samhälleliga diskussionen måste de väga
olika intressen mot varandra.

För undvikande av grundlösa spekulationer
och direkta missförstånd är det viktigt att polisen
i denna avvägning med beaktande av polisverk-
samhetens karaktär fäster särskilt avseende vid
att dess information är saklig, opartisk och san-
ningsenlig.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-
de för framtiden polischefen på vikten av att sä-
kerställa att personalen har nödvändiga kunska-
per om offentligheten av de handlingar som den
behandlar och om förfarandet när information
lämnas ut.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-
de dessutom för framtiden en kriminalkommis-
sarie på vikten av att omsorgsfullt iaktta lag vid
behandlingen av dokumentbegäran. Dessutom
delgav biträdande justitiekanslern polismannen
sin uppfattning om betydelsen av opartiskhet då
polisen informerar i situationer där förundersök-
ning inte inleds (OKV/789/1/2008).

Dröjsmål med förundersökning

Klaganden hade 10.3.2005 gjort en anmälan till
polisen och kritiserade i sitt klagomål 14.1.2009
den omständigheten att undersökningen fortfa-
rande inte hade avslutats.

På basis av den utredning som kommit in för-
enade sig biträdande justitiekanslern om polisens
länslednings åsikt att undersökningen hade tagit
oskäligt lång tid i anspråk och konstaterade att
det var problematiskt att så lång tid används för
undersökningen, både från grundlagssynpunkt
och med beaktande av bestämmelserna om poli-
sens förundersökning. Det kan inte anses vara en
godtagbar orsak för en lång förundersökning att
målsäganden inte lagt fram någon detaljerad ut-
redning om brottsmisstankarna.

Biträdande justitiekanslern delgav polis-
inrättningen sin uppfattning för kännedom
(OKV/53/1/2009).

I ett annat ärende hade förundersökningen
dröjt och man hade först efter att den blivit klar
över ett år och fyra månader efter polisanmälan
fattat beslut om att ärendet skulle överföras till
medling.

Biträdande justitiekanslern beaktade i sin be-
dömning av ärendet bl.a. polisnrättningens ar-
betssituation och den prioritering av ärendena
som därför måste göras samt den omständighe-
ten att undersökningsåtgärderna inte i sig gav an-
ledning till kritik. Det fanns inte heller någon risk
för att de misstänkta brotten skulle preskriberas.

Skyldigheten att göra förundersökning utan
obefogat dröjsmål gäller inte enbart åtgärder som
vidtas efter ett eventuellt beslut att inleda förun-
dersökning utan också beslutet om att eventuellt
inleda förundersökning och åtgärder som vidtas
före det.

För att spara polisens resurser och inrikta
dem på ett rationellt sätt är det motiverat att det
utan dröjsmål görs en bedömning av om ett ären-
de lämpar sig för medling.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-
de en kommissarie och en kriminalöverkonstapel
vid polisnrättningen på förundersökningslagens
6 § där det föreskrivs att förundersökning ska gö-
ras utan onödigt dröjsmål (OKV/719/1/2008).

Omsorgsfull hantering av handlingar

Klagandens ansökan om tillstånd att inneha
skjutvapen hade på en polisnrättning av misstag
arkiverats på fel ställe vilket ledde till att behand-
lingen av ärendet hade fördröjts.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekans-
lern uppmärksammade för framtiden polisnrät-
tningen på vikten av omsorgsfull hantering av
handlingar (OKV/738/1/2008).

Meddelande om förundersökningsbeslut

Klaganden ansåg att polisen i många avseenden
hade förfarit felaktigt i ett ärende som gällde ho-
nom. Klaganden kritiserade polisens förfarande
när den meddelat om ett förundersökningsbeslut
och lämnat ut en handling. Klaganden kritiserade
också polisens förfarande när han utnyttjade sin
rätt att granska uppgifter om sig själv.

Klaganden hade vid förundersökningen hörts
som misstänkt. Polisen hade underrättat klagan-
den om sitt beslut att avsluta förundersökningen
först ca ett och ett halvt år efter beslutet. I ären-
det hade inte framkommit någonting som tydde
på att det kunde anses vara onödigt att meddela
om förundersökningsbeslutet i fråga.

Enligt biträdande justitiekanslern borde
undersökningsledaren i enlighet med förun-
dersökningslagens 47 § ha sett till att klagan-
den underrättades om förundersökningsbeslutet
omedelbart efter att det fattats. Biträdande justi-
tiekanslern uppmärksammade undersökningsle-
daren på den nämnda bestämmelsen i förunder-
sökningsslagen.

Klaganden hade bett om en kopia av sin egen
förhørsberättelse, men den äldre konstapel som
hade förrättat förhöret vägrade ge en kopia. Den
äldre konstapeln motiverade i sin förklaring sitt
förfarande med att han ansåg att varken förunder-

sökningsprotokollet eller den däri ingående förhørsberättelsen var offentliga handlingar så länge förundersökningen pågick.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förhørsberättelser som upprättats vid förundersökning enligt lagen inte undantagslöst är sekretessbelagda så länge förundersökningen pågår. De kan inte kategoriskt anses vara sekretessbelagda utan offentlighetsfrågan måste bedömas från fall till fall med beaktande av de i lagen nämnda kriterierna. Det är dessutom skäl att observera att enligt förundersökningslagen är det undersökningsledaren som leder förundersökningen. I det aktuella fallet uppgav den äldre konstupeln att han inte haft något att göra med brottmålet i fråga varken före eller efter förhöret med klaganden. Sålunda har han haft ytterst begränsade möjligheter att ens göra någon sådan bedömning av förhørsberättelsens offentlighet som avses i lagen.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt skulle utlämnandet av en kopia av förhørsberättelsen ha förutsatt undersökningsledarens beslut i ärendet och den äldre konstupeln borde i enlighet med principerna för god myndighetsverksamhet ha styrt över klagandens förfrågan till undersökningsledaren i ärendet. Biträdande justitiekanslern delgav den äldre konstupeln sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande.

Av utredningen framgick dessutom att klaganden hade fyllt i en blankett med en begäran om att polisen skulle kontrollera hans personuppgifter. Klaganden hade också på blanketten kryssat för att han ville ha uppgifter om sig själv ur "Poliisin muut rekisterit", dvs. ur polisens övriga register, utan att precisera vilket eller vilka register som han avsåg.

Av en begäran som gäller rätten att kontrollera uppgifter måste det framgå vilket datasystem eller annat personregister hos polisen som personen i fråga avser i sin begäran. Enligt bi-

trädande justitiekanslerns åsikt hade klaganden i enlighet med service- och officialprinciperna i förvaltningslagen kunnat tillfrågas uttryckligen vilket eller vilka register han avsåg och man kunde vid behov ha hjälpt honom att fylla i blanketten genom att berätta vilket register som eventuellt skulle nämnas i den ifrågasvarande punkten på blanketten.

Biträdande justitiekanslern meddelade för kännedom den byråsekreterare som tagit emot begäran sin uppfattning om klagandens granskningsrätt. Se även s. 233 (OKV/788/1/2007).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Övervakning av brandsäkerheten

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man i protokoll som förs över brandinspektioner ska anteckna tidsfristerna för reparationsförelägganden och att det därefter är skäl att kontrollera att reparationerna gjorts före följande allmänna brandinspektion. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning är det skäl att vid brandinspektioner fästa särskilt avseende vid att det finns tillräckligt med släckningsutrustning, vid låsningen av garage och angränsande utrymmen samt vid att evakueringsvägar är utmärkta. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom räddningsväsendet sina synpunkter på hur brandinspektionen ska genomföras och på vilka anteckningar som ska göras i protokoll över brandinspektioner. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att enligt räddningslagens 22 § är det fastighetens ägare eller innehavare som ansvarar för att brister som uppdagats vid brandinspektioner slutligen avhjälps (OKV/682/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Nödcentralsenheten (Nödcentralsverket)

Justitiekanslern besökte 6.3.2009 nödcentralsenheten för att inspektera och bekanta sig med denna. Besöksteman var nödcentralsverkets verksamhet och den laglighetskontroll som verket utövar. Under inspektionen diskuterade justitiekanslern också med representanter för social- och hälsovårdsmyndigheterna, polisen och räddningsväsendet inom Satakuntaområdet om frågor i anslutning till samarbetet mellan dessa myndigheter och nödcentralsverket. I detta syfte bekantade han sig dessutom med Satakunta polisinsrättnings fältverksamhet. Inspektionen utgjorde en del av en mera omfattande utredning av nödcentralernas verksamhet som justitiekanslersämbetet inlett på eget initiativ (OKV/14/51/2009).

Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Uleåborgs län

Biträdande justitiekanslern inspekterade 6.5.2009 polisavdelningen vid länsstyrelsen i Uleåborgs län. Inspektionen inriktades framför allt på de ändringar som gjorts i polisorganisationen och på polisavdelningens laglighetskontroll. Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/7/51/2009).

Uleåborgs polisinsrättning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 6.5.2009 Uleåborgs polisinsrättning. Inspektionsteman var bl.a. allmän ordning och säkerhet, kvalitativa och tidsmässiga aspekter på brottsutredningen, samarbetet med olika referensgrupper och ändringar inom polisorganisationen. På basis av det material som på förhand inhämtats om polisinsrättningen diskuterades under inspektionen framför allt frågor om motivering av förundersökningsbeslut.

Senare under inspektionsdagen bekantade sig biträdande justitiekanslern med polisens lägescentral och fältverksamhet.

Inspektionen föranledde inga åtgärder. Med anledning av omständigheter som framkommit under inspektionsbesöket och därefter beslöt biträdande justitiekanslern emellertid att som separata ärenden vid justitiekanslersämbetet behandla polisinsrättningens förfarande i ett brottmål som dnr OKV/5/50/2009 och systemet för uppföljning av de sammanlagda behandlingstiderna för tillståndsärenden som dnr OKV/7/50/2009 (OKV/8/51/2009).

Skyddspolisen

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern bekantade sig 2.6.2009 med skyddspolisens metoder för inhämtande av information (OKV/18/51/2009).

FÖRSVARSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtande

Fråga om en tjänsteman vid huvudstaben kunde verka som föredragande vid försvarsministeriet

Försvarsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om en tjänsteman vid huvudstaben kunde verka som föredragande vid försvarsministeriet.

I 21 § i lagen om statsrådet (SRL) föreskrivs om föredragande vid statsrådet. Enligt bestämmelsen föredras ärendena vid statsrådets allmänna sammanträde av de ministerietjänstemän som republikens president och statsrådets allmänna sammanträde har utnämnt samt av de föredragande som statsrådet har förordnat. I detaljmotiveringen till 21 § i regeringens proposition med förslag till lag om statsrådet (RP 270/2002 rd) konstateras att avsikten är att endast ministerietjänstemän ska kunna förordnas till föredragande. Enligt grundlagens 67 § 2 mom. ska de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt. Det är inte förenligt med detta krav att andra än ministerietjänstemän förordnas till föredragande.

Också av 34 § i reglementet för statsrådet (SRR) framgår det att till föredragande vid statsrådet (allmänna sammanträdet) kan förordnas ministerietjänstemän. Begäran om utlåtande begränsas sålunda direkt med stöd av de nämnda bestämmelser i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet till att gälla sådana föredragande

vid ministerierna som inte kan verka som föredragande vid statsrådets allmänna sammanträde.

I 35 § i reglementet för statsrådet föreskrivs att i ministerierna föredras ärendena av de ministerietjänstemän som är föredragande vid statsrådet och av de tjänstemän som enligt lag eller förordning ska sköta sådana uppgifter samt av de övriga ministerietjänstemän som ministeriet har förordnat till uppgiften. Som föredragande vid ministerierna verkar sålunda för det första samma personer som på grund av sin tjänsteställning eller på grund av att de vid statsrådets allmänna sammanträde har förordnats till föredragande är föredragande vid statsrådet. Som föredragande vid ministerierna verkar för det andra tjänstemän som enligt respektive ministeriums arbetsordning har till uppgift att verka som föredragande. För det tredje kan ett ministerium i enlighet med SRR 35 § förordna en enskild tjänsteman till uppgiften att verka som ministeriets föredragande.

Enligt SRR 38 § avgörs ett ärende i ett ministerium på föredragning av en tjänsteman, om ärendet inte enbart gäller registrerings- eller diarietingsåtgärder. Med undantag för anställningsärenden behövs emellertid ingen föredragning i ärenden som gäller ministeriets interna personal- eller ekonomiförvaltning.

I fråga om föredragandens tjänsteansvar konstaterades i utlåtandet följande. Med föredragning avses att en tjänsteman eller ett kollegialt organ föreläggs ett beslutsförslag. Till föredragandens uppgifter hör också att kontrast signera beslut eller beslutsprotokoll. Det veder-

tagna beslutsförfarandet inom den offentliga förvaltningen, i synnerhet inom statsförvaltningen, är att ärenden avgörs på föredragning av en annan tjänsteman. Detta föredragningsförfarande gäller i synnerhet sådana ärenden inom den offentliga förvaltningen som ska avgöras genom förvaltningsbeslut. I sådana ärenden hör det till den föredragande tjänstemannens uppgift att antingen ensam som föredragande eller tillsammans med en för uppgiften förordnad, vid beredning biträdande tjänsteman skaffa det rättsliga, ekonomiska, tekniska eller övriga material som beroende på ärendets art behövs för avgörandet, att ombesörja hörandet av parter i ärendet och andra som kan ha betydelse för avgörandet av ärendet och att också i övrigt bereda ärendet på ett sådant sätt att det kan avgöras på basis av föredragandens beredningsarbete och beslutsförfarande.

Beredningen och avgörandet av ärenden som är anhängiga hos en myndighet sker under tjänsteansvar. I enlighet med grundlagens 118 § svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. En föredragande har ett självständigt tjänsteansvar i anslutning till sin tjänsteställning och sina tjänsteuppgifter och den som avgör ett ärende har å andra sidan ett självständigt tjänsteansvar i anslutning till sin tjänsteställning och sina tjänsteuppgifter. Enligt grundlagens 118 § 2 mom. svarar en föredragande för det som har beslutats på föredragningen. Föredraganden har tjänsteansvar för att den egna föredragningen är felfri i formellt hänseende samt beroende på materiella och rättsliga frågor samt ärendets karaktär också tjänsteansvar för att bl.a. ekonomiska frågor har blivit tillräckligt noggrant utredda och likaså för att beslutsexpeditionen motsvarar beslutet. Enligt den nämnda grundlagsbestämmelsen svarar föredraganden för beslutets laglighet om föredraganden inte har reserverat sig mot beslutet.

Föredragandens tjänsteansvar är för det första baserat på dennes allmänna ställning som tjänsteman. Den rättsliga grunden för detta allmänna tjänsteansvar är bl.a. de allmänna tjänstemannarättsliga bestämmelser som gäller samtliga stats-tjänstemän. En annan, med tanke på begäran om utlåtande viktigare grund för tjänsteansvaret är tjänstemannens rättsliga ställning, tjänsteåligganden och tjänsteansvar i den tjänst som tjänstemannen har utnämnts till.

Vid misstanke om att en föredragande tjänsteman (respektive den som avgör ärendet) har begått ett fel kan det bli nödvändigt att pröva tjänsteansvaret och att i sista hand låta en domstol behandla ärendet också från straffrättslig och skadeståndsrättslig synpunkt. Var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller av någon som sköter ett offentligt uppdrag har enligt grundlagens 118 § 3 mom. rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av tjänstemannens arbetsgivare eller av tjänstemannen själv.

I utlåtandet anförts vidare om myndighetens arbetsledningsrätt och det lojalitetskrav som ställs på en tjänsteman att tjänstemän och arbetstagare när det gäller arbetsledningen står under det ämbetsverks, den inrättnings eller den övriga arbetsgivares direkta ledning och övervakning hos vilken arbetet försiggår. I vissa specialuppgifter står tjänstemännen under den myndighets ledning och övervakning vars tjänst de innehar, trots att sådana tjänstemän i övrigt står under den myndighets ledning hos vilken de är placerade (se t.ex. UtrikesförvaltnL 25-26 §). Om det inte finns några specialbestämmelser om saken hänför sig tjänstemannens lojalitetsplikt och även tjänstemannens arbetsresultat till den myndighet hos vilken arbetet sker. Det beror på arten av de ärenden som en tjänsteman som förflyttats till eller placerats hos en annan myndighet om konstellation.

tionen är problematisk i rättsligt hänseende och på det praktiska planet. Bland annat den omständigheten kan ha betydelse om tjänstemannens primära uppgift hos myndigheten är att föredra anhängiga förvaltningsärenden eller om tjänstemannens arbete i större eller mindre utsträckning utgörs av mera omfattande och övergripande projekt, planeringsuppdrag, o.dyl.

I synnerhet när det gäller ärenden som har en mera samhällelig, ekonomisk, rättslig eller annan betydelse och vilkas direkta verkningar sträcker sig utanför myndigheten kan konstellationen att den som i första hand deltar i beredningen och föredragningen av ärendena är en tjänsteman som inte är i tjänst hos den myndighet där tjänstemannen arbetar i huvudsyssla utan hos en annan myndighet vara problematisk med tanke på det lojalitetskrav som ställs på tjänstemannen i det enskilda ärendet. Problematiken kan understrykas av det faktum att den tjänsteman som bereder och föredrar ett ärende har en tjänst vid ett centralt ämbetsverk som hör till det behöriga ministeriets förvaltningsområde och som direkt lyder under ministeriet.

I utlåtandet framhölls i fråga om föredragningen av förvaltningsärenden att frågorna om en tjänstemans tjänsteansvar bör vara i alla avseenden tydligt och entydigt ordnade i sådana ärenden som enligt förvaltningslagen ska avgöras på ansökan eller som inleds på annat sätt och som enligt lagen ska avgöras enligt förvaltningsbeslut och där det utöver en myndighet finns utomstående parter. I skenet av vad som i grundlagens 118 § 3 mom. föreskrivs om möjligheterna att förverkliga ett straffrättsligt och skadeståndsrättsligt tjänsteansvar kan man inte anse att en sådan konstruktion är korrekt i rättsligt hänseende att ett rättsmedel som enligt grundlagen tillkommer var och en när det innebär att en tjänstemanaföredragandes åtgärder eller försummelser vid undersökning och avgörande av ett ärende inte

skulle bedömas som en tjänsteman vid den myndighet där felaktigheten skett utan som en tjänsteman vid den myndighet där tjänstemannen är anställd, trots att det ärende som undersöks inte ansluter sig till den myndighetens verksamhet.

I utlåtandet konstaterades i fråga om den faktiska förvaltningsverksamheten att det vid ministerierna, utöver egentlig föredragning av administrativa ärenden förekommer också så kallad faktisk förvaltningsverksamhet. I fråga om sådan högskoleutbildad personal som avses i begäran om utlåtande kan i sådan faktisk förvaltningsverksamhet ingå att antingen ensam eller tillsammans med andra tjänstemän av sakkunnigtyp på uppdrag av arbetsgivaren sköta olika slags utredningar, planer, kalkyler, undersökningar, sakkunnigbedömningar och andra antingen klart avgränsade eller mera omfattande arbetsuppgifter. Denna typ av arbetsuppgifter utförs under ledning och övervakning av arbetsgivaren och resultaten överläts till arbetsgivaren. Överlåtelse av slutresultatet av sådana arbetsuppgifter inbegriper i allmänhet i rättslig bemärkelse inte föredragning av ärendet för avgörande, utan arbetsresultatet överläts till arbetsgivaren antingen för att användas omedelbart eller för eventuellt framtida bruk. Avsaknaden av ett formellt föredragningsförfarande och avgörande av ärendet betyder emellertid inte att utredningar av det ovan nämnda slaget inte skulle ha några verkningar efter att arbetet utförs. Beroende på utredningarnas art kan deras resultat antingen som sådana eller efter den bearbetning som ärendet kräver användas bl.a. som innehållsmässig motivering eller för dimensionering av ministeriets eller hela dess förvaltningsområdes budgetanslag. Resultatet kan vidare användas som grund för genomförande av olika organisationsreformer, personaladministrativa reformer och motsvarande utvecklingsprojekt som gäller ministeriet och dess förvaltningsområde samt personalen. Avgörande-

na och besluten om sådana projekt och reformer ska motsvara bestämmelserna om ministeriernas administrativa beslutsfattande, ibland också så att så som föredragande till ministern i de viktigaste besluten verkar en ledande ministerietjänsteman som utnämnts till sin tjänst av statsrådet eller republikens president, trots att besluten beretts av andra tjänstemän. Från den sakkunnigtjänstemans synpunkt som berett ärendena är situationen i rättsligt avseende av samma typ som när beredningsarbetet har utförts av en person som står i arbetsavtalsförhållande till ministeriet. Detta är möjligt om arbetet inte innebär utövning av offentlig makt.

Det måste föreskrivas i lag att en tjänsteman kan vara föredragande vid en annan myndighet än den hos vilken tjänstemannen är anställd. På förfarandet kan inte tillämpas 41 § i lagen om försvarsmakten som nämns i begäran om utlåtande, eftersom den bestämmelsen gäller en vid försvarsmakten anställd tjänstemans skyldighet att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten, vilket innebär att det är fråga om övergångsskyldigheten inom försvarsmakten. Enligt 24 § i den nämnda lagen lyder försvarsmakten emellertid i administrativt avseende under försvarsministeriet, vilket innebär att det inte är fråga om samma myndighet eller myndighetsorganisation.

I begäran om utlåtande nämns statstjänstemannalagens 20 § som ursprungligen ingick i den gamla tjänstemannalagens 27 § 2 mom. (755/1986). Förfarandet att en tjänsteman för viss tid förflyttades till ett annat ämbetsverk motiverades då (RP 238/1984 rd) med utbildningsaspekter. Enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen finns det inom statsförvaltningen (fanns sålunda redan 1984) ett behov att av utbildningsskäl för en tid flytta tjänstemän till ett annat ämbetsverk "t.ex. från ett centralt ämbetsverk till ett ministerium och tvärtom". En sådan cirkulation kunde enligt detaljmotiveringen förbättra förmågan

att i praktiken sköta tjänsten och därmed förbättra de statliga ämbetsverkens prestationsförmåga. En sådan arbetscirkulation kan vara förenligt både med tjänstemännens och med ämbetsverkens intressen. En förutsättning för sådan förflyttning av tjänstemän som avses i lagrummet utan att det vid det mottagande ämbetsverket finns någon lämplig vakant tjänst är att överföringen förbättrar tjänstemannens förutsättningar att sköta sina tjänsteåligganden och att tjänstemannen har givit sitt samtycke till överföringen.

Genom en lagändring 332/1993 kompletterades statstjänstemannalagens 27 § 2 mom. så att som grund för förflyttning på det sätt som nämns ovan fogades till lagrummet också den omständigheten att förflyttningen bidrar till ett varaktigt anställningsförhållande. Syftet med lagändringen (RP 349/1992 rd) var i enlighet med de nya riktlinjerna för personalpolitiken inom statsförvaltningen, att öka personalens rörlighet.

Den gällande statstjänstemannalagens 20 § gäller också förflyttning av tjänstemän från försvarsmakten till arbete vid försvarsministeriet under en viss tid, eftersom hänvisningen i lagens 21 § till speciallagstiftning om förflyttning av tjänstemän inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet gäller förflyttning av tjänstemän inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande med hänvisning till det som anförs ovan att det i vissa avseenden kan vara problematiskt från rättslig synpunkt att personal som tjänstgör inom försvarsmakten i officerstjänster eller andra tjänster verkar som föredragande tjänstemän vid försvarsministeriet. Till den del som det är fråga om föredragning av ärenden som ska avgöras på ansökan av en part eller om ärenden som annars blivit anhängiga och ska avgöras genom förvaltningsbeslut i enlighet med förvaltningslagen, är förfarandet föga anpassat till de krav som gäller i fråga om

tjänstemannens tjänsteansvar och förverkligandet av detta. Också i andra typer av ärenden kan förfarandet vara problematiskt med tanke på kravet att tjänstemannen ska vara lojal mot sin arbetsgivare. Om det i uppgifterna för en inom försvarsförvaltningen anställd tjänsteman som förflyttats till ministeriet ingår att bereda sådana mera betydande sakkunnigutredningar, bedömningar och budgetärenden som nämns ovan är det skäl att komma ihåg att sådant beredningsarbete och beredningsmaterial betjänar inom ministeriet inleda projekt, utredningar, budgetförslag o.dyl. målsättningar på ett sådant sätt att de tjänstemän vid ministeriet som i enlighet med bestämmelserna om saken och arbetsordningen beslutar i ärendet samt ministern kan fatta sitt beslut i enlighet med ministeriets gemensamma grundläggande riktlinjer. Dessutom måste det förutsättas att den möjlighet som en inom försvarsförvaltningen anställd tjänsteman har att sköta uppgifter vid försvarsministeriet utnyttjas inom de gränser som föreskrivs i statstjänstemannalagens 20 §, dvs. endast då det finns sådana orsaker till förflyttningen som förbättrar tjänstemannens förutsättningar att fullgöra sina tjänsteåligganden eller främjar varaktigheten i tjänstemannens anställningsförhållande (OKV/10/20/2009).

Avgörande

MINISTERIET

Ordnande av tjänstebostäder för försvarsmaktens högsta ledning

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande huvudstaben på den noggrannhet och omsorgsfullhet som förutsätts vid beredningen av handlingar. I ett dokument som i enlighet med huvudstabens beslut hade upprättats om boendearrangemang för den högsta ledningen hade inte hänvisats till ett i försvarsministeriets anvisningar ingående omnämnande om att tjänstebostäder skulle ordnas för den högsta ledningen på samma grunder som för den övriga personalen inom försvarsförvaltningen. Av dokumentet kunde man få den uppfattningen att den högsta ledningen utan vidare hade rätt att få en hyresbostad som tjänstebostad. Dessutom hade det inte uppmärksamats i dokumentet att beslutet gäller kommandören för försvarsmakten med den begränsningen att beslutet om att hyra en bostad fattas av ministeriet med beaktande av den bestämmelse i dokumentet som gäller övervakning av medelsanvändningen (OKV/33/20/2009).

FINANSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

En klar majoritet av de klagomål som under året avgjordes inom finansministeriets ansvarsområde hade samband med skatteförvaltningen. Klagomålen gällde i mindre utsträckning tullmyndigheternas, Statskontorets, länsstyrelsernas och magistraternas förfarande.

De flesta klagomålen som inte föranledde åtgärder gällde fall som justitiekanslern inte var behörig att ingripa i. I synnerhet skattskyldiga klagade ofta över ärenden som behandlades hos skattemyndigheter, ärenden som skattemyndigheter avgjort med förbigående av ordinära rättsmedel och ärenden som behandlades i en rättsmedelsinstans. Klagomål anfördes också över ärenden som hör till riksdagens lagstiftningsbehörighet.

Utlåtande

Förordning om dataskydd

Justitiekanslern gav finansministeriet ett utlåtande om ett utkast till förordning om dataskydd och därtill anslutna anvisningar. Justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande framför allt definitionen av skyddsnivåerna i förordningens 8 § som kan anses leda till att det klassificeringsförfarande som avses i förordningen och anvisningarna inte fullt ut kan tas i bruk av förvaltningsmyndigheterna (OKV/37/20/2008).

Avgöranden

LÄNSFÖRVALTNINGEN

Behandlingen av en förvaltningsklagan

Klaganden åberopade i sin förvaltningsklagan till länsstyrelsen de rättigheter som var och en har enligt grundlagens 21 § och berättade att han skriftligen hade bett en stads undervisningsnämnd fatta ett beslut i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och förordna att vissa uppgifter och handlingar som kränkte klagandens integritet skulle sekretessbeläggas. Utbildningsnämnden hade inte behandlat ärendet och klaganden hade inte fått något överklagbart beslut och inte heller något annat svar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att utbildningsnämnden genom sitt förfarande hade förvägrat klaganden den grundläggande rätten till god förvaltning enligt grundlagens 21 §, dvs. rätten att få sin sak behandlad av en behörig myndighet, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring.

Länsstyrelsen förbigår i sitt beslut (beslutsdelen) helt och hållet utbildningsnämndens förfarande som ovan konstaterats strida mot grundlagens 21 §. Paragrafen nämns inte heller bland de tillämpade rättsreglerna. Biträdande justitiekanslern konstaterade att länsstyrelsen på basis av klagomålet borde ha konstaterat att utbildningsnämndens förfarande stred mot grundlagens

21 § och därefter överväga åtgärder. Länsstyrelsen hade försummat både sin övervakningsskyldighet enligt kommunallagens 8 § 2 mom. och sin skyldighet att iaktta förvaltningslagens 4 § 3 mom. vid behandlingen av ärenden som gäller förvaltningsklagan, dvs. sin skyldighet att iaktta principerna för god förvaltning och att trygga de personers rättigheter som direkt berörs av ett ärende.

Med beaktande av de uttryckliga bestämmelserna om övervakningsskyldigheten och principerna för behandling av ärenden som gäller förvaltningsklagan måste länsstyrelsens förfarande anses vara särskilt klandervärt. Biträdande justitiekanslern gav därför för framtiden länsstyrelsen en anmärkning för dess felaktiga förfarande. I detta ärende hade det inte någon betydelse hur klagandens begäran till utbildningsnämnden om sekretessbeläggning av vissa uppgifter och handlingar skulle bedömas i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, se även s. 73 och 224 (OKV/733/1/2007).

Långa behandlingstider för förvaltningsklagomål

I två klagomål kritiserades en länsstyrelses social- och hälsovårdsavdelning för långa behandlingstider i fråga om förvaltningsklagomål om hälso- och sjukvård. Behandlingen av det ena klagomålet hade tagit ett år och fyra månader och det andra klagomålet ett år och sex månader i anspråk.

Enligt utredningarna hade behandlingstiderna förlängts bl.a. på grund av det ökade antalet klagomål samt på grund av att tjänsteinnehavare bytts ut och det förekommit rekryteringsproblem. Detta var omständigheter som länsstyrelsen inte kunde påverka. Länsstyrelsen ansåg vidare att dess personella resurser var otillräckliga i förhållande till arbetsmängden. Man hade emellertid försökt förbättra situationen när det

gällde behandlingen av klagomål vid social- och hälsovårdsavdelningen genom att tillföra avdelningen extra resurser från länsstyrelsens övriga avdelningar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sina beslut att behandlingstiderna för klagomål var oskäligt långa. Eftersom det framgick av den utredning som inkommit att man vid länsstyrelsen vidtagit åtgärder för att förkorta behandlingstiderna för klagomål gällande social- och hälsovård, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom delgav länsstyrelsen sin uppfattning om de långa behandlingstiderna (OKV/939/1/2008 och 1235/1/2008).

Övervakning av socialvården

I ett klagomål ansåg klaganden att färdtjänsten för gravt handikappade i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp (handikappservicelagen) inte fungerade på ett acceptabelt sätt. Eftersom klaganden inte hade fått ett tillfredsställande svar på sitt klagomål till länsstyrelsen beslöt han anföra klagomål till justitiekanslersämbetet över länsstyrelsens förfarande. Länsstyrelsens social- och hälsovårdsavdelning konstaterade i sin utredning med anledning av klagomålet att den var bekymrad över vem som i sista hand säkerställer och övervakar att handikappserviceklienterna får den färdtjänst som de har rätt till enligt lagen. Enligt avdelningen anges det inte tydligt i lagstiftningen vilken instans som ansvarar för övervakningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt socialvårdslagens 3 § 2 mom. ansvarar länsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde för planeringen, styrningen och övervakning av socialvården. Han delgav för kännedom länsstyrelsen och dess social- och hälsovårdsavdelning sin uppfattning enligt vilken länsstyrelsen på basis av sin allmän-

na styrnings- och övervakningsbehörighet när det gäller socialvården har möjlighet att öververka att kommunen ordnar färdtjänst enligt handikappservicelagen i enlighet med lagen, på ett fungerande sätt som tryggar klienternas rättigheter. Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern att länsstyrelsen inom ramen för sin övervakning har möjlighet att ingripa i missförhållanden (OKV/781/1/2007).

Motivering av beslut

Klaganden hade av länsstyrelsen fått fyra beslut med anledning av klagomål. Klagomålen hade avgjorts samma dag. I beslutsmotiveringarna hänvisades till att de omständigheter som klaganden framfört hade behandlats i samband med senare klagomålsskrivelser och att på dessa hade givits ett separat avgörande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade länsstyrelsen på de krav som förvaltningslagen ställer. Han uppmärksammade framför allt den omständigheten att om det i en beslutsmotivering hänvisas till ett annat beslut av samma myndighet måste det av beslutet klart framgå vilket beslut hänvisningen avser. Det beslut som hänvisningen avser ska också vara motiverat på ett sätt som uppfyller förvaltningslagens krav (OKV/577/1/2008).

MAGISTRATERNA

Förfarandet i ett ärende som gällde tillstånd att pantsätta en fastighet

En magistrat hade på klagandens minderåriga barns vägnar beviljat tillstånd att som säkerhet för ett lån som en bank beviljat klaganden såsom särpant överlåta pantbrev som fastställts i en fastighet som barnen ägde i egenskap av dödsbodelägare. Magistraten hade till beslutet

om pantsättningsstillståndet fogat ett yttrande om klagandens skyldighet att i egenskap av intresebevakare för sina barn i samband med den årliga redovisningen lägga fram en utredning om återbetalning av lånet. Klaganden kritiserade bl.a. den omständigheten att magistraten inte på förhand hade informerat honom om skyldigheten att redogöra för återbetalningen av lånet. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom magistraten sin uppfattning att det hade varit förenligt med principen om god förvaltning att i samband med tillståndet upplysa klaganden om hans skyldighet att redovisa för återbetalningen av lånet (OKV/604/1/2007).

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Anteckning om en kunds adressuppgifter

En kunds och dennes ombuds adressuppgifter hade inte uppdaterats i Skatteförvaltningens kunddatabas på det sätt som kunden avsåg. Skatteverket hade inte heller besvarat kundens förfrågan som överförts till det från skattebyrån. Kunden hade också getts delvis felaktiga råd. Biträdande justitiekanslern ansåg att kraven på god förvaltning inte hade uppfyllts då kunden på grund av det felaktiga förfarandet inte på vederbörligt sätt hade fått förvaltningstjänster. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade skatteverket och skattebyrån på vikten av omsorgsfull hantering av adressuppgifter och på vikten av att handlingar postas till rätt adress. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom skatteverket på de krav som god förvaltning och förvaltningslagen ställer när det gäller rådgivning till kunder och besvarande av förfrågningar (OKV/38/1/2008).

Skyldigheten att höra parter i samband med beskattningsförfarandet

Klaganden hade inte innan beskattningsbeslut fattades på basis av en skattegranskningsberättelse fått ta del av det sekretessbelagda förundersökningsmaterial som inspektionsrapporten var baserad på. Enligt berättelsen ansågs det inte nödvändigt att överlämna handlingarna eftersom förhørsberättelserna och kriminalinspektörens utredning inte hade lagts till grund för beskattningsförslaget utan endast använts som bakgrundsmaterial vid skattegranskningen.

Enligt 26 § i lagen om beskattningsförfarande ska den skattskyldige ges tillfälle att bli hörd om beskattningen verkställs på ett sätt som väsentligt avviker från den skattskyldiges skattekundskapsdeklaration eller om myndigheten rättar beskattningen till den skattskyldiges nackdel. I 2 § i förordningen om beskattningsförfarande föreskrivs att den skattskyldige före skattegranskningsberättelsen färdigställs, såvitt möjligt ska beredas tillfälle att bli hörd inom en skälig tidsfrist. Också i förvaltningslagens 34 § föreskrivs om hörande av parter. Där föreskrivs att innan ett ärende avgörs ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Hörandet tillgodoser den skattskyldiges behov av rättsskydd och främjar utredningen av ärendet. Beslutet får inte fattas på basis av sådant relevant material som den skattskyldige inte har fått bekanta sig med. Enligt den juridiska litteraturen ska den skattskyldige ha rätt att bekanta sig med allt det material som används vid skattegranskningen. Till en god skattegranskning hör strävandet efter en beskattning som är korrekt till sitt belopp och sina grunder (Savolainen - Teperi, Jätkiverotus, Helsinki 200, s. 159 och 222).

Då bestämmelsen om hörande i 26 § 3 mom. i lagen om beskattningsförfarande stiftades beaktades bl.a. artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Artikel 6 gäller inte sedvanlig beskattning men i samband med efterbeskattning påförs i allmänhet en skatteförhöjning som kan anses vara en påföljd av straffkaraktär och på vilken sålunda kan tillämpas artikel 6 i människorättskonventionen (s. 177 i det nämnda verket). I Europadomstolens praxis har det ansetts att skatteförhöjning är en straffrättslig sanktion (bl.a. Bendenoun mot Frankrike 24.2.1994; A 284, nr. 12547/86 och Jussila mot Finland, 9.11.2004; nr. 73053/01)). I domen Jussila mot Finland konstaterade Europadomstolen att en skatteförhöjning enligt finsk lagstiftning inte är en påföljd av straffkaraktär utan utgör en del av det fiskala systemet. Detta är emellertid enligt domen inte avgörande i fråga om förfarandets straffprocessuella karaktär. Domstolen konstaterade att en skatteförhöjning inte utgör ersättning för en skada utan den har ett bestraffningssyfte eller förebyggande syfte. På denna grund ansåg Europadomstolen det vara utrett att en gärning som leder till straffförhöjning till sin karaktär är ett brott i den bemärkelse som avses i Europeiska människorättskonventionens artikel 6 och att inte heller påföljdens eventuella lindrighet utgör ett hinder för tillämpning av artikeln. Beskattningsprocessen hör emellertid inte i sig till artikelns tillämpningsområde. Det gör däremot bestämmandet av skatteförhöjning, vilket utförs som en del av beskattningsförfarandet.

Efter att skattegranskningsberättelsen godkänts avgörs de beskattnings- och debiteringsfrågor som nämns i granskningsberättelsen eller återbetalas överbetald skatt. Den myndighet som verkställer beskattningen och den myndighet som debiterar skatten fattar sina beslut självständigt på basis av de omständigheter som framgår av berättelsen och som de på annat sätt fått kännedom om. Före beslutsfattandet ska den skattskyldige åter

höras. Den skatt som ska betalas bestäms sålunda inte ännu i skattegranskningsberättelsen utan först under processen därefter. Enligt utredningen har beskattningsbesluten gällande klaganden fattats på basis av den vid skatteverket upprättade granskningsberättelsen, hos en företagsskattebyrå som hör till ett annat skatteverk. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kunde Europeiska människorättskonventionen ovan nämnda artikel 6 sålunda inte tillämpas på förfarandet hos det skatteverk som upprättat skattegranskningsberättelsen utan endast på förfarandet hos den företagskattebyrå som fattade beskattningsbesluten.

Det skatteverk som upprättat skattegranskningsberättelsen konstaterade i sin förklaring att skattegranskningsberättelsen och dess bilagor innehöll en redogörelse för samtliga beräkningsgrunder som använts för den bedömning som gjorts i berättelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av den skriftliga utredningen inte framgått om förundersökningsmaterialet de facto innehöll sådana omständigheter som skattegranskningen baserats på men som inte antecknats i granskningsberättelsen. Med beaktande av den omständigheten att den skattskyldige i enlighet med bestämmelserna har rätt att bekanta sig med allt det material som används vid beskattningen av honom, borde skatteverket som upprättat skattegranskningsberättelsen enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning övervägt att förlänga tidsfristen för att inkomma med ett bemötande till dess att förundersökningsmaterialet överlämnats till klaganden. Med beaktande av de ovan nämnda bestämmelserna om hörande samt Europadomstolens avgöranden S.H. mot Finland och Janosevic mot Sverige borde det skatteverk som fattat beskattningsbesluten övervägt att uppskjuta beslutsfattandet till tiden efter att förundersökningsmaterialet överlämnats.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt måste man också beakta skyldigheten att enligt bestäm-

melserna om beskattningsförfarandet upprätta en skattegranskningsberättelse utan dröjsmål, klagandens rätt att under förfarandet med rättelseyrkande yttra sig om alla de omständigheter som framgår av det till honom i ett senare skede överlämnade förundersökningsmaterialet samt den omständigheten att beskattningsbesluten inte uteslutande eller på ett avgörande sätt baserats på material som klaganden inte haft möjlighet att yttra sig om.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom skatteverken sin uppfattning om skyldigheten att höra parter i samband med beskattningsförfarandet. Se även s. 166 och nästa kapitel (OKV/1219/1/2007 och OKV/488/1/2008).

Behandling av en begäran om handlingar

Klaganden bad ett skatteverk lämna ut förundersökningsmaterial. Skatteverket meddelade klaganden att begäran skulle riktas till polis-inrättningen. Enligt offentlighetslagen ska den myndighet som innehar en handling besluta om utlämnande av denna, om inte något annat föreskrivs. Ett ärende som gäller begäran om en handling kan överföras om den begärda handlingen har upprättats av en annan myndighet eller om det är fråga om en handling som har samband med ett ärende som i sin helhet hör till en annan myndighet. Det kan vara nödvändigt att överföra ärendet i synnerhet i sådana fall då frågan om en begärd handling ska sekretessbeläggas är beroende av omständigheter som sammanhänger med utlämnande av information. En förutsättning för att man ska kunna bestämma hur långt sekretessbeläggningen sträcker sig kan då vara att det finns möjlighet att anlitna sådan specialsakskunskap som innehas av den myndighet som svarar för behandlingen av ärendet i dess helhet.

Enligt förvaltningslagens 21 § ska en myndighet som av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Avsändaren av handlingen ska underrättas om överföringen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är förundersökningsmyndigheterna som ska besluta om sekretessbeläggning av förundersökningsmaterial också då materialet innehas av en annan myndighet. Skattemyndigheten hade i det aktuella fallet inte haft möjlighet att på det sätt offentlighetslagen förutsätter bedöma bl.a. frågan om när utlämnandet av information inte äventyrar utredningen av ett brott eller syftet med en undersökning. Biträdande justitiekanslern ansåg att skatteverket borde ha överfört handlingsbegäran till den myndighet som den ansåg vara behörig, dvs. till polisinrättningen som i enlighet med offentlighetslagen hade en möjlighet att bedöma grunderna för sekretessbeläggningen av det begärda materialet. Biträdande justitiekanslern uppmärksamade skatteverket på bestämmelserna om behandling av en handlingsbegäran. Se även s. 166 och 179 (OKV/1219/1/2007).

Delgivning av ett beslut i ett mervärdesskatteärende

Skatteverket hade 5.12.2007 meddelat en förening att den skulle införas i registret över mervärdesskatteskyldiga från och med 1.1.2007. En person bad 7.12.2007 på föreningens vägnar om ett överklagbart registreringsbeslut. Vid skatteverket sammankopplades beslutet med ett övervakningsbesök i föreningens verksamhetslokaler på så sätt att man ville göra övervakningsbesöket innan beslutet gavs. Det framgick inte i ärendet om beslutet hade getts efter ett övervakningsbesök 11.3.2008. Med beaktande av bl.a.

de iakttagelser som gjordes under övervakningsbesöket beslöt skatteverket 16.4.2008 stryka registreringen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksamade för framtiden skatteverket på att då en part har bett om ett beslut om att bli införd i registret över mervärdesskatteskyldiga ska beslutet i enlighet med förvaltningslagens 54 § 1 mom. delges utan dröjsmål. Den omständigheten att skatteverket senare beslöt stryka registreringen hade inte betydelse för bedömningen av ärendet (OKV/1306/1/2007).

TULLFÖRVALTNINGEN

Delgivning till en skatteskyldig

Enligt tullens tidigare praxis för delgivning av bilskattebeslut skulle en kopia av beslutet tillställas den skattskyldige omedelbart efter att beslutet fattats. Den skattskyldige fick bilskattebeslutet först genom att visa upp verifikatet på att bilskatten var betald. Efter att biträdande justitiekanslern uppmärksammat saken (30.9.2005, dnr OKV/811/1/2003) gav Tullstyrelsen 24.11.2005 en anvisning om delgivning av bilskattebeslut till kontantkunder. Enligt anvisningen ska beslutet delges den skattskyldige genom att denne utan dröjsmål efter att beslutet fattats tillsänts det ursprungliga beskattningsbeslutet, en giroblankett samt anvisning om skattebetalningen som ett 1-klass brev.

Praxisen, som sedermera konstaterats vara felaktig, att sända en kopia av beslutet till den skattskyldige omedelbart efter beslutet fattats har varit en såtillvida betydande åtgärd att tulldistriktet vid behov i efterhand måste kunna bevisa att kopian faktiskt sänts. Detta gäller i synnerhet situationer där justitiekanslern behöver informationen för sin laglighetskontroll.

Tulldistriktet uppgav att ett beskattningsbeslut gällande klagandens bil i mars 2005 hade fattats i enlighet med den gamla praxisen. På basis av det material som fanns att tillgå kunde man inte med säkerhet fastställa händelseförloppet. Eftersom det förblev oklart i ärendet om klaganden efter att beslutet fattats fått en kopia av detta eller inte ansåg biträdande justitiekanslern att tulldistriktets förfarande kunde kritiserats till denna del. Han ansåg det vara synnerligen otillfredsställande att tulldistriktet inte inom sin förvaltning använde ett sedvanligt registreringssystem i vilket omständigheten i fråga skulle ha registrerats på ett tillförlitligt sätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tulldistriktet på sina synpunkter i fråga om tulldistriktets skyldighet att registrera och i efterhand bevisa sina åtgärder som hade betydelse för den skattskyldige (OKV/391/1/2007).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Magistraten i Villmanstrand

Biträdande justitiekanslern gjorde 24.2.2009 ett inspektionsbesök hos magistraten i Villmanstrand. Inspektionsteman var förmyndarverksamheten inklusive behandlingen av ansökningsärenden och övervakningen av intressebevakare (OKV/1/51/2009).

Länsstyrelsen i Uleåborgs län

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 6.5.2009 med länsstyrelsen i Uleåborgs län. Under besöket förde biträdande justitiekanslern diskussioner med landshövdingen i synnerhet om den nya regionförvaltningen (OKV/16/51/2009).

UNDERVISNINGSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Till undervisningsministeriets förvaltningsområde hör utbildning och vetenskap, konst, kultur, idrott och ungdomsarbete, arkiv-, musei- och det allmänna biblioteksväsendet, statskyrkorna och övriga religiösa samfund, studiestöd och upphovsrätt.

Av klagomålen inom ministeriets ansvarsområde föranledde bl.a. de klagomål åtgärder av justitiekanslern som gällde myndigheters skyldighet att i enlighet med förvaltningsklagan och principerna för god förvaltning besvara kunders förfrågningar samt utan dröjsmål ge skriftliga och motiverade beslut. En förutsättning för att kunders förfrågningar skulle kunna besvaras i enlighet med god förvaltningssed var bl.a. att syftet med kundernas klagomål utreddes tillräckligt noggrant (besluten OKV/167/1/2007 och OKV/576/1/2007). I avgörandet OKV/898/1/2007 konstaterades att förvaltningslagen förutsätter att till beslut fogas tillräckliga motiveringar och besväransvisningar.

De klagomål som inte föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida hänförde sig inte till något tydligt och enhetligt tematiskt område. Med motiveringen att de inte hörde till justitiekanslerns behörighet avvisades bl.a. klagomål som gällde enskilda personers och aktörers förfarande eller i vilka justitiekanslern endast ombads ge rättsliga råd eller ställningstaganden. Justitiekanslerns åtgärder föranleddes inte heller i sådana fall då en myndighet kunde avgöra ärendet enligt sin prövning eller då klaganden hade möjlighet att hänskjuta ärendet till ett besvärsgorgan för behandling.

Under verksamhetsåret inleddes på begäran av biträdande justitiekanslern förundersökning i ett klagomålsärende som hörde till undervisningsministeriets ansvarsområde.

I ett avgörande (OKV/1181/1/2007) som huvudsakligen gällde den grundlagsfästa yttrandefriheten och utbildningsstyrelsens krisanvisningar efter skolskjutningen i Jokela aktualiserades också frågan om rätten till en trygg inlärningsmiljö enligt lagen om grundläggande utbildning.

Under verksamhetsåret beslöt justitiekanslern på eget initiativ undersöka hur de krav som ställs på elevvården och en trygg studiemiljö uppfylls i grundskolorna.

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarande av ett brev

Klaganden uppgav att han inte fått svar på de brev om utbetalning av statsbidrag som han sänt till undervisningsministern.

Enligt den utredning som inhämtades i ärendet hade klaganden fått vänta ca tre år och tre månader på att från undervisningsministeriet få svar på ett brev som klaganden riktat till statsministern och som från statsrådets kansli överförts till undervisningsministeriet. Två av klagandens brev som sedermera inkommit till undervisnings-

ministeriet hade båda besvarats ca en månad efter att de inkommit.

I fråga om ett brev som statsrådets kansli överfört till undervisningsministeriet för behandling uppmärksammade justitiekanslern undervisningsministeriet på de krav som god förvaltning ställer när det gäller besvarande av brev.

Man måste försöka utreda karaktären av och syftet med medborgarbrev. Tjänsteärenden som uppenbart hör till statsrådet, ett ministerium eller någon annan myndighet ska överföras till det behöriga ministeriet eller till någon annan förvaltningsmyndighet. Serviceprincipen, som hör till god förvaltningssed, förutsätter att sakliga brev och förfrågningar som har samband med en myndighets ansvarsområde och uppgifter besvaras inom en skäligen tid (OKV/167/1/2007).

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

Korrekt skötsel av arkivfunktionen

Klaganden ville bekanta sig med ansökningshandlingarna i anslutning till val av studerande. När han i detta syfte per e-post kontaktade universitetet visade det sig att ansökningshandlingarna redan hade gallrats ut och sålunda inte kunde sändas till honom. Handlingarna hade inte förstörts så som föreskrivs i den gällande instruktionen för arkivväsendet. Klaganden hade frågat flera tjänstemän om handlingarna. Han fick sända ett tiotal förfrågningar innan han fick säkert besked om vad som hänt med handlingarna, eftersom svaren gavs på ett allmänt plan och också var sinsemellan motstridiga.

Enligt arkivlagens 7 § 2 mom. ska arkivfunktionen skötas så att den stöder arkivbildaren i dess uppgifter samt tillgodoser enskilda personers och sammanslutningars rätt att få uppgifter ur offentliga handlingar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att skötseln av arkivfunktionen är en offentlig förvaltningsuppgift vilket innebär att i den utöver egentliga lagar och andra författningar om saken ska tillämpas också bestämmelserna om god förvaltning i grundlagens 21 § 2 mom. och förvaltningslagen. I förvaltningslagens 7, 8 och 9 § föreskrivs om serviceprincipen samt om myndigheternas rådgivningsskyldighet och skyldighet att svara på förfrågningar. Dessa grunder för en god förvaltning förutsätter att myndigheten ger en saklig kundbetjäning när det gäller skötseln av en viss funktionsenhet samt anvisningar och föreskrifter som möjliggör en effektiv intern verksamhet. Dessutom förutsätter bestämmelserna att myndigheten övervakar att de iakttas. När det gäller enskilda tjänstemän förutsätter bestämmelserna att dessa i tillräcklig utsträckning utreder det ärende som förfrågan gäller och ger ett så fullständigt och till sitt innehåll korrekt svar som möjligt.

Enligt den utredning som inkom i ärendet hade universitetet förvarat de begärda handlingarna t.o.m. längre än arkivplanen och vedertagen praxis förutsatte. Eftersom handlingarna hade gallrats ut i enlighet med bestämmelserna om förvaringstiderna hade den plats där utgallringen de facto skett inte någon betydelse med tanke på klagandens rättsskydd. Bestämmelserna om förvaring och utgallring av handlingar var i och för sig tillräckliga. Av de svar som klaganden fått på sina förfrågningar framgick emellertid att bestämmelserna inte i alla avseenden hade tillämpats enhetligt inom universitetets förvaltning och att alla tjänsteinnehavare inte kände till de korrekta förfarandena. Personalens ovisshet om hur och var utgallringen av handlingar skulle ske inverkar negativt på den betjäning som kunden fick.

Biträdande justitiekanslern delgav universitetet sin uppfattning att arkivfunktionerna dels kräver tillräckliga föreskrifter om god förvaltning i arkivlagen och förvaltningslagen men dessutom

att personalen effektivt informeras om dessa föreskrifter. Skötseln av denna förvaltningsuppgift förutsätter och att det med hjälp av uppföljning säkerställs att föreskrifterna iakttas på ett korrekt sätt (OKV/576/1/2007).

Iakttagandet av förvaltningslagen vid ett universitet

Ett universitets vaktmästare hade gett klagandens sällskap portförbud genom att uppmana dem att endast delta i föreläsningar men i övrigt hålla sig borta från huvudbyggnadens utrymmen. Veckan därpå fick klaganden ett meddelande om att portförbudet hade upphävts.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte i ärendet hade lagts fram tillräckliga bevis för att vaktmästarna när de utfärdade portförbudet hade överskridit sina befogenheter när det gällde att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i byggnaden. Därremot var vaktmästarnas förfarande när de utfärdade portförbudet inte förenlig med förvaltningslagen. När en tjänsteman förbjuder en person tillträde till en myndighets lokaler är det fråga om ett förvaltningsärende som väckts på myndighetens initiativ. Det kan anses vara fråga om ett sådant ärende åtminstone i det fall att begränsningen av tillträdet till lokalerna i något avseende kan inverka t.ex. på en kunds eller en studerandes möjligheter att ansöka om eller få sakenliga tjänster av myndigheten eller på en studerandes möjligheter att få undervisning vid läroanstalten. I förvaltningslagens 7 kap. föreskrivs om förvaltningsärenden som väckts på en myndighets initiativ. Det muntliga portförbudet borde på tjänstens vägnar omedelbart ha givits också skriftligen i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagens 7 kap.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden uni-

versitetet på vikten av att i vaktmästarnas verksamhet iakttas förvaltningslagens bestämmelser (OKV/540/1/2007).

En lärarvikaries förfarande i en grundskola

En 14-årig elev vid en grundskola hade under en lektion i tekniskt arbete skadat sitt finger när han använde en cirkelsåg. Läraruppgifterna under lektionen sköttes av en klasslärare som förordnats till vikarie för läraren i teknisk slöjd.

På fallet tillämpliga bestämmelser ingår i lagen om grundläggande utbildning, arbetarskyddslagen, lagen om unga arbetstagare samt i förordningen om skydd av unga arbetstagare och förordningen om en förteckning över exempel på arbeten som är farliga för unga arbetstagare som var i kraft 2004.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut på de nämnda grunderna att vikaren hade försummat att på det sätt som bestämmelserna kräver instruera och handleda eleven och trygga säkerheten och sundheten i arbetet. Vikaren borde under lektionen i teknisk slöjd ha iakttagit de försiktighetsåtgärder vid användningen av cirkelsågen som han ansvarade för i egenskap av arbetsgivarens representant.

Justitiekanslern delgav för kännedom den klasslärare som vikarierat läraren i teknisk slöjd sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (OKV/1455/1/2008).

Utbildningsstyrelsens krisanvisningar och begränsning av yttrandefriheten

Utbildningsstyrelsen publicerade 7.11.2007 på sina webbsidor efter skolskjutningen i Jokela anvisningar om krishantering i skolorna. I anvisningarna konstaterades bl.a. att en enda person,

skolledningen, är informationsansvarig (t.ex. i förhållande till informationsmedierna). Vidare konstaterades att journalister inte ska släppas in på skolans område för att intervjua elever eller arbetstagare eftersom detta endast ytterligare kan uppröra dem. Det bästa sättet att undvika mediernas frågor är att skolans ledning ger saklig information med beaktande av de begränsningar som dataskyddet och rättssäkerhetsaspekter ställer. Följande dag ändrade utbildningsstyrelsen anvisningarnas ordalydelse så att en enda person, skolledningen, är informationsansvarig (t.ex. i förhållande till informationsmedierna). Vidare konstaterades i anvisningarna att det är bra att skolans ledning ger saklig information, med beaktande av de begränsningar som dataskyddet och rättssäkerhetsaspekter ställer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det av anvisningarnas ordalydelse inte klart framgick att det endast är fråga om en allmän anvisning av rekommendationskaraktär. Av texten framgick inte heller att varje skola och läroanstalt i det enskilda fallet själv skulle besluta om eventuella begränsningar när det gällde journalisters rätt att följa undervisningen eller intervjua elever och personal. Eftersom utbildningsstyrelsens anvisningar kunde tolkas som en allmän uppmaning att förbjuda journalister tillträde till skolorna för att intervjua elever och personal, kunde detta förbud de facto innebära att det allmänna ingrep i yttrandefriheten som tryggas i grundlagens 12 §. Det är emellertid skäl att observera att även om yttrandefriheten inbegriper också pressens redaktionella arbete innan ett meddelande i egentlig mening offentliggörs och publiceras, kan det uppställas begränsningar för att inhämta meddelanden, ta reda på åsikter och information samt på annat sätt skaffa material. Exempelvis tillträdet till en skolas område eller lektioner kan begränsas direkt med stöd av lag och/eller i syfte att skydda andra grundläggande rättigheter.

Skolans skyldighet att garantera en trygg inlärningsmiljö för dem som deltar i undervisningen har beröringspunkter med den i grundlagens 7 § tryggade rätten till bl.a. personlig integritet och trygghet. Också grundlagens 10 § om skydd för privatlivet har betydelse i detta avseende. Det kan anses att betydelsen av en trygg inlärningsmiljö har en särskilt stort betydelse i sådana fall då de flesta som deltar i undervisningen är läropliktiga och barn. Rätten att ta emot information innebär sålunda inte en möjlighet till obegränsad nyhetsanskaffning som kränker andra grundläggande rättigheter. När skolan skyddar en trygg inlärningsmiljö bör den avväga denna mot tryggheten av yttrandefriheten.

I sin utredning motiverade utbildningsstyrelsen sina anvisningar med att den ville tillgodose elevernas rätt till en trygg inlärningsmiljö. Denna rättighet tryggas i samtliga lagar som gäller undervisning. På basis av dessa bestämmelser kan man enligt biträdande justitiekanslerns åsikt emellertid inte på anvisningsnivå på förhand uppställa en allmän begränsning av den grundlagsfästa yttrandefriheten. De grundläggande rättigheterna kan begränsas endast genom lag och i en tillämpningssituation måste begränsningsförutsättningarna avvägas mot de övriga grundläggande rättigheterna. Under de förutsättningar som anges i lagen har skolan själv i enskilda fall kunnat besluta om begränsningar av undervisningens offentlighet liksom även om föreskrifter av typen ordningsregler.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de ursprungliga anvisningarna endast under en kort tid kunnat läsas på utbildningsstyrelsens webbsidor och att utbildningsstyrelsen korrigerat anvisningarna redan följande dag. De ursprungliga anvisningarna måste ses närmast som en reaktion i en djupt upprörande och överraskande situation som ledde till överdrifter och nya aspekter också i fråga om yttrandefriheten. På basis av det som anförs ovan ansåg biträdande justi-

tiekanslern att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han för kännedom delgav utbildningsstyrelsen sina i avgörandet framförda synpunkter på begränsning av yttrandefriheten och förhållandet mellan denna och övriga grundläggande rättigheter samt på avvägningen av skolans skyldigheter i samband därmed. Se även s. 74 (OKV/1181/1/2007).

En tjänstemans skyldighet att korrekt utföra sina uppgifter

En person som var avdelningschef och dekan vid en högskola hade meddelat en tjänsteman vid avdelningen att han sade upp denne trots att avsikten var att inleda ett uppsägningsärende.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade dekanen på en tjänstemans skyldighet att utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt (OKV/1340/1/2007).

Dröjsmål med att posta ett obduktionsprotokoll

Ett obduktionsprotokoll hade inte postats till de anhöriga förrän ett år och tre månader efter obduktionen. Av utredningen framgick inte någonting som tydde på att orsaken till den långa behandlingstiden var de åtgärder som utredning av ärendet förutsatte. Den långa processen hade varit tung för de anhöriga. Biträdande justitiekanslern ansåg att arbetsuppgifterna vid rättsmedicinska institutet borde ordnas så att obefogade dröjsmål av detta slag inte kan förekomma.

Grunderna för en god förvaltning förutsätter att en myndighets verksamhet ordnas så att kundbetjäningen fungerar och myndigheten kan

verka på ett ändamålsenligt sätt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rättsmedicinska institutet på vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål och att tjänsteåliggandena sköts på ett sakligt sätt (OKV/778/1/2008).

KULTURVÄSENDET

Iakttagande av förvaltningslagen och lagen om fornminnen

Ett bolag hade till Museiverket lämnat in två ansökningar om att få undersöka fornlämningar. Museiverket förkastade ansökningarna. I beslutsmotiveringarna konstaterades att sådana utgrävningar som avses i 15 § i lagen om fornminnen i regel ska utföras av den myndighet som svarar för skydd av fornlämningar eller med fullmakt av denna ett landskapsmuseum som ingått samarbetsavtal med Museiverket. Av beslutet framgick inte orsaken till att något undantag från huvudregeln inte kunde göras och till besluten hade inte fogats besvärshanvisning eller besvärsförbud. Enligt museiverkets utredning hade bolaget inte beviljats undersökningstillstånd eftersom det var fråga om sådana i 15 § i lagen om fornminnen avsedda undersökningar som (uteslutande) genomförs som myndighetsverksamhet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav för framtiden Museiverket en anmärkning för dess felaktiga förfarande i fråga om iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om motivering och besvärshanvisningar, tolkningen av 15 § i lagen om fornminnen samt avgivande av utredning till justitiekanslern (OKV/898/1/2007).

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS ANSVARSMRÅDE

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 2009 gällde merparten ministeriets, fortstyrelsens, livsmedelssäkerhetsverkets och lantmäteribyråernas förfaranden. Flera klagomål gällde lantmäteribyråernas förfarande bl.a. i ärenden som gällde rågång, servitutsvägar, expropriation och vägförrättning för enskilda vägar. Klagomål anfördes också i ärenden som gällde utbetalning av gårdsstöd, olika myndigheters fiskeövervakning vid Torne älv samt Forststyrelsens förfarande i samband med uthyrning av ett skidcafé och anvisande av statsägda skogsmarker för ett jaktsällskap. I vissa klagomål kritiserades jorddomstolens domar. De klagomål som föranledde åtgärder gällde bl.a. ministeriets förfarande i samband med fiskutplanteringsålägganden och skötsel av fiskbeståndet samt centrala förvaltningsmyndigheters förfarande vid utfärdande av anvisningar och besvarande av handlingsbegäran.

Justitiekanslern gav på begäran av jord- och skogsbruksministeriet under år 2009 ett utlåtande om begränsning av nätfiske på Saimen samt om möjligheten att reglera omstruktureringsstöd och tilläggsstöd till sockerindustrin. Ett utlåtande från 2008 om reglering om omstrukturerings-

stødet till sockerindustrin enligt den s.k. avståndsprincipen kan läsas i justitiekanslerns berättelse för 2008.

Utlåtanden och framställningar

Omstruktureringsstöd och tilläggsstöd till sockerindustrin

Jord- och skogsbruksministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om möjligheten att reglera omstruktureringsstödet och tilläggsstödet till sockerindustrin. Ministeriet har i sin promemoria bedömt tre alternativ sätt att allokera stödet. Alternativen är att bevilja stöd till alla sockerbetsodlare som under marknadsföringsåret 2007/2008 hade grundleveransrättighet för socker, att betala stöd till jordbrukare som avstått från sin grundleveransrättighet samt ett kompromissalternativ enligt vilket en s.k. grunddel ska betalas till alla medan till dem som avstått från sin grundleveransrättighet ska betalas förhöjd tilläggsdel.

Bakgrund

Omstruktureringen av sockerindustrin inom Europeiska unionen skedde i slutet av år 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 maskinentre-

prenörer. Utbetalningen av stödet är baserad på artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 om inrättande av en tillfällig ordning av en 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 förlusterna på grund av omstruktureringen.

Suckros Ab avstod från sin produktionskvot på 9001 ton socker vid sin fabrik i Säkylä marknadsföringsåret 2008/2009. I omstruktureringssöd betalas till företaget 218,75 euro per sockerkvotston som företaget avstått från i enlighet med artikel 3.5c i rådets förordning (EG) nr 320/2006. Hösten 2007 beslöt kommissionen att till jordbrukarna skulle betalas också ett tilläggsstöd på 237,50 euro för sockerkvoter som de under marknadsföringsåret 2008-2009 avstått från i enlighet med artikel 3.7 i rådets förordning (EG) nr 1261/2007.

Jord- och skogsbruksministeriet avstod från sin tidigare plan att inrikta omstruktureringssstödet i enlighet med avståndsprincipen. Ministeriet har inte heller haft för avsikt att föra ärendet till riksdagen för behandling utan planerar att reglera ärendet på förordningsnivå.

Stödmodeller

Alternativ för inriktning av stödet:

1) Stöd till alla sockerbetsodlare

Till varje sockerbetsodlare som hade grundleveransrättighet under marknadsföringsåret 2007/2008 betalas ett lika stort omstruktureringssöd och en tilläggsdel.

Denna modell innebär enligt den bedömning som jord- och skogsbruksministeriet fram-

fört i sin promemoria att odlarna bemöts på ett jämlikt sätt. Enligt rådets förordning ska medlemsstaterna bevilja stödet på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, med beaktande av förlusterna på grund av omstruktureringen. Denna stödmodell beaktar emellertid på inget sätt de förluster som orsakas av omstruktureringen.

2) Stöd till sockerbetsodlare som avstått från sin grundleveransrättighet

Enligt denna modell ska stöd betalas till sockerbetsodlare som avstått från sina grundleveransrättigheter, dvs. till odlare som minskat sin produktion och upphört med sin produktion under marknadsföringsåren 2007/2008 och 2008/2009 på basis av minskade kvoter. Jord- och skogsbruksministeriet gör i sin promemoria den bedömningen att denna stödmodell bäst skulle beakta sådana odlare och maskinentreprenörer som lidit förluster på grund av omstruktureringen, vilket innebär att den bäst skulle uppfylla de krav som ställs i rådets förordning. Modellen skulle också bäst motsvara odlarnas förväntningar våren 2008.

3) Stödets grunddel betalas till alla odlare och tilläggsdel till odlare som avstått från sin grundleveransrättighet

Omstruktureringssödets s.k. grunddel betalas till alla odlare som hade grundleveransrättighet under referensperioden 2007. Till odlare som avstått från sina grundleveransrättigheter betalas enligt detta alternativ en större tilläggsdel. Jord- och skogsbruksministeriet konstaterade i sin promemoria att denna modell innebär att alla skulle få stöd men att de som avstått från sin grundleveransrättighet skulle få den största andelen. I promemorian konstateras att denna stödmodell är tungrodd i administrativt hänseende.

Bedömning av ärendet

Jord- och skogsbruksministeriet avstod från att inrikta omstruktureringsstödet i enlighet med avståndsprincipen. De alternativa modeller som presenteras ovan förefaller inte vara problematiska från grundlagens synpunkt.

Jord- och skogsbruksministeriet gör i sin promemoria den bedömningen att alternativ 1 och de föreslagna modellerna inte uppfyller de krav som i rådets förordning ställs såtillvida att stödet ska beviljas på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, med beaktande av förlusterna på grund av omstruktureringen. Denna modell innebär att odlare som fortsätter med sin tidigare eller en större kvot inte orsakas några förluster.

Alternativen 2 och 3 kunde enligt ministeriets promemoria bäst anses uppfylla de krav som ställs i rådets förordning.

Justitiekanslern ansåg att de bedömningar av olika stödmodeller och deras genomförbarhet som ministeriet anför i sin promemoria är korrekta och motiverade. Alternativ 1 förefaller vara det mest problematiska i fråga om de krav som ställs i rådets förordning. Alternativen 2 och 3 förefaller vara genomförbara på det sätt som anförs i promemorian (OKV/8/20/2009).

Begränsning av nätfiske i Saimen

Jord- och skogsbruksministeriet bad 27.5.2009 justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida de begränsningar av fångstredskaps användningstid och byggnad som föreslås i 3 § i förordningen om fiske kan utfärdas med stöd av 31 § i lagen om fiske med beaktande av de krav som ställs i grundlagens 80 § 1 mom. samt de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter.

Avsikten med förordningen är att skydda saimenvikaren.

Ärendet var brådskande av de skäl som ministeriet nämner. Ministeriet hade 22.4.2009 bett justitiekanslern ge ett utlåtande (OKV/15/20/2009) om jord- och skogsbruksministeriets förordning om vissa inskränkningar av fisket i Saimen. Begäran om utlåtande gällde frågan om huruvida ett nätfiskeförbud enligt förordningsutkastets 3 § 1 mom. 1 punkten kunde utfärdas med stöd av 37 § 3 mom. i lagen om fiske, med beaktande av grundlagens 80 §.

Ärendet behandlades i justitiekanslersämbetets promemoria som daterades 23.4.2009. Enligt promemorian var det fråga om överföring av förordnings- och lagstiftningsmakten enligt grundlagens 80 §. Delegeringsbestämmelsen i 37 § 3 mom. i lagen om fiske har inte uppdaterats efter att grundlagen trädde i kraft. I skenet av grundlagens 80 § är det klart att utfärdandet av en förordning på denna nivå inte kan delegeras till ministeriet och att en sådan förordning inte kan utfärdas som en ministerieförordning.

Den 3 § 1 mom. 1 punkten i utkastet till statsrådsförordning som det är här fråga om motsvarar den tidigare 3 § 1 mom. 1 punkten i utkastet till jord- och skogsbruksministeriets förordning. Avsikten med båda förordningarna är att förbjuda nätfiske på vissa områden under tiden 15.4 - 30.6.

Det kan noteras att 37 § 3 mom. i lagen om fiske fogades till lagen om fiske genom en lagändring (526/1995). Enligt denna specialbestämmelse kunde jord- och skogsbruksministeriet för viss tid förbjuda användningen av fångstredskap av viss typ eller av ett visst fiskesätt när inom ett visst vattenområde bevarandet av en utrotningshotad djurstam som förekommer inom området kräver det. Med stöd av denna paragraf utfärdades jord- och skogsbruksministeriets förordning

258/2004 som var i kraft till utgången av 2009. Förordningens 3 § om förbjudna fångstredskap var av ett annat innehåll och innebar inte ett totalt nätfiskeförbud för viss tid.

Enligt 31 § i lagen om fiske kan närmare stadganden om fångstredskapens byggnad samt tiden och sätten för deras användning utfärdas genom förordning. Detta är bestämmelsens ursprungliga ordalydelse.

Vid den tidpunkt då lagen om fiske stiftades utfärdades förordningar av republikens president. Enligt den nya grundlagens 80 § 1 mom. utfärdas förordningar av statsrådet om det inte särskilt anges vem som ska utfärda dem.

Vid granskningen av om 31 § i lagen om fiske kan tillämpas kan det konstateras att bestämmelsen (tillsammans med andra bestämmelser) har använts i fråga om förordningar om begränsning av laxfiske efter att lagen om fiske trätt i kraft (den senaste är statsrådets förordning 190/2008 om begränsningar av laxfisket i Bottniska viken och Simo älv).

En tidigare behandling av ärendet hos justietiekanslersämbetet utmynnade sålunda i att specialbestämmelsen i 37 § 3 mom. i lagen om fiske inte skulle tillämpas av den anledningen att det var jord- och skogsbruksministeriet som hade bestämmanderätten (bemyndigande att utfärda förordning). Kan man sålunda anse att 31 § i lagen om fiske ska tillämpas som en allmän bestämmelse trots den innehållsmässiga skillnaden mellan bestämmelserna?

I den mån som svaret är jakande är det skäl att ytterligare fästa avseende vid de krav som följer av grundlagens 80 §. Ett nätfiskeförbud begränsar den rätt som ägarna till vissa vattenområden (eller andra fiskerättsinnehavare) har att använda områdena för nätfiske under en viss tid. När det gäller rätten att utfärda förordning förutsätter grundlagens 80 § att ett begränsat nät-

fiskeförbud kan anses vara en omständighet som inte i någon högre grad påverkar individens rättigheter. Dessutom förutsätts att rätten att utfärda förordning är exakt angiven och noggrant avgränsad.

Det bemyndigande att utfärda förordning som följer av 31 § i lagen om fiske kan anses vara exakt och noga avgränsat, men snävt. Bestämmelsen är flexibel till sin karaktär och ger den som har rätt att utfärda förordning möjlighet att på ett lämpligt sätt snabbt ingripa i en aktuell situation. Bestämmelsen ger sålunda den som utfärdar en förordning prövningsrätt, vilket torde bero på ärendets natur.

Det utkast till statsrådsförordning som det här är fråga om måste ses mot bakgrund av att man vill skydda den utrotningshotade saimenvikaren. Från grundrättighetssynpunkt kan man som motvikt till grundlagens 15 § hänvisa till grundlagens 20 § enligt vars 1 mom. var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Detta kan anses betyda att man också på individnivå till en viss gräns måste underkasta sig begränsningar av sina rättigheter i sådana fall då det sker i syfte att trygga naturen och dess mångfald. Skyddet av saimenvikaren kan anses vara synnerligen viktigt och en sådan smärre begränsning av rätten att fiska som avses i utkastet torde av denna anledning endast i ringa mån kunna anses ingripa i egendomsskyddet som i enlighet med grundlagens 15 § tryggas som en grundläggande rättighet.

Det arrangemang som beskrivs ovan är inte väl anpassat till den interna systematiken i lagen om fiske. Det kan godkännas att statsrådets förordning kan utfärdas med stöd av 31 § i lagen om fiske men med tanke på framtiden är det skäl att överväga en justering av de bestämmelser i lagen om fiske som innebär bemyndiganden att utfärda förordning (OKV/20/20/2009).

Avgöranden

MINISTERIET

Fullgörande av skyldigheten att plantera ut sikyngel

Det har redan länge förekommit misstankar om att de utplanteringsplaner som upprättats för Kemi älvs havsområde för att fullgöra de skyldigheter att utplantera sikyngel som ålagts i samband med vattenekonomiska tillståndsbeslut inte har gett avsedda resultat. Den centrala orsaken har ansetts vara sättfiskens dåliga kondition, framför allt det att den är allt för liten.

Justitiekanslern hänvisar i sitt beslut till förre justitiekansler Paavo Nikulas beslut 23.1.2003 och 1.5.2006 där resultaten av sikutplanteringar i Bottenhavet behandlas. Enligt den utredning som kunnat fås i ärendet förefaller det som om situationen inte förändrats under de senaste utplanteringsåsongerna när det gäller sättfiskens kondition och livsduglighet.

I beslutet konstateras att den omständigheten att det rättsläge som eftersträvats genom besluten inte uppnåtts i praktiken innebär att det har uppkommit ett rättsläge som är lagstridigt. Trots att många orsaker som har samband med utplanteringsverksamheten har kunnat medverka till uppkomsten av detta negativa förhållande finns det anledning att misstänka att orsaken framför allt är sättfisken. Om man inom ramen för tillståndsvillkoren kan använda yngel som är så små att de inte är livsdugliga ligger felet i villkoren som tillåter detta. Det kan anses vara oändamålsenligt med sådana öppna tillståndsvillkor vilkas verkställighet kan leda till ett slutresultat som är negativt med tanke på syftet med fiskevårdsskyldigheten.

Fiskevårdsskyldigheterna gäller tills vidare. De är i den bemärkelse varaktiga att det i lagen (och i tillståndsbeslutet) inte har bestämts att de ska justeras på vissa tider. En gång fastställda fiskevårdsskyldigheter måste å andra sidan kunna justeras i det fall att tillämpningen och fullgörandet av dem inte leder till avsett resultat. I vattenlagens 2 kap. 22 § 4 mom. (i lagen 88/2000) föreskrivs om förfarandet vid och förutsättningarna för ändring och justering av fiskevårdsskyldighet. Av vattenlagens 2 kap. 22 c § 1 mom. 1 meningen (i lagen 88/2000) framgår att det som föreskrivs i 22 § 4 mom. gäller också motsvarande bestämmelser som utfärdats innan denna lag trätt i kraft.

Den nämnda bestämmelsen berör också principen om förtroendeskydd som framgår av förvaltningslagens 6 §. Enligt lagrummets sista mening ska en myndighets åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. En tillståndshavare kan emellertid inte förutsätta att tillståndsvillkoren är varaktiga i en situation där sådana tillämpningsföresättningar är för handen som avses i vattenlagens 2 kap. 22 § 4 mom.

Det har förflutit en relativt lång tid sedan tillståndsvillkoren fastställdes. Man kan med fog vänta sig att det under denna tid sammanställts information om faktorer som har betydelse för lyckade sikutplanteringar så som om sättfiskens kondition, trots att det kan råda oklarhet om vissa detaljer.

Justitiekanslern har framställt om att jord- och skogsbruksministeriet på basis av den kunskap som ministeriet har tillgång till överväger om det finns i rättsligt hänseende godtagbara och tillräckliga grunder för att hos miljötillståndsverket ansöka om sådana fiskevårdsskyldigheter som gör det möjligt att i norra delen av Bottenhavet trygga förverkligandet av fiskevårdsskyldigheterna (OKV/562/1/2007).

Skötsel av fiskbestånd

I ett klagomål kritiserades det sätt på vilket de bestämmelserna om skötsel av fiskbestånd i vattenrättsliga tillståndsbeslut om byggande av vattenkraftverk och vattenreglering hade beaktats i fråga om Ule älv. Enligt klagomålet hade jord- och skogsbruksministeriet försummat sina skyldigheter då det inte krävt fiskevårdsskyldigheter som kunde anses vara ändamålsenliga för kraftverk i Fortum Ab:s ägo. I klagomålet framfördes misstanken att ministeriet på grund av det s.k. Monta-avtalet som 22.12.1954 ingicks mellan det dåvarande jordbruksministeriet och Oulujoki osakeyhtiö var ovilligt att befatta sig med de fiskevårdsskyldigheter som fastställts vid behandlingen i vattendomstolen. Underdimensioneringen av utplanteringen, i synnerhet i fråga om sik, framgick vid en jämförelse med de övriga fiskevårdsskyldigheter som fastställts inom avtalsområdet Monta (havsområdet kring Ule älvs mynning, Ule älvs huvudfåra, Ule träsk) och Bottenhavsområdet.

I sitt beslut med anledning av klagomålet granskade justitiekanslern kraftverk för kraftverk tillståndsbestämmelserna om skötsel av fiskbeståndet i Ule älv, inklusive fiskevårdsskyldigheterna gällande Merikoski kraftverk som ägs av Uleåborgs stad, fiskevårdsskyldigheterna till följd av regleringen av Ule träsk, Monta-avtalet och de förslag till åtgärder som lagts fram i syfte att effektivisera fullgörandet av fiskevårdsskyldigheten i Ule älv.

I sitt avgörande bedömde justitiekanslern konsekvenserna av att vattenkraften i Ule älv byggts ut, förhållandet mellan bestämmelserna om skötsel av fiskbeståndet och Monta-avtalet samt de synpunkter som framförts om justering av fiskevårdsskyldigheterna.

Justitiekanslern konstaterade som sina slutsatser att det från laglighetskontrollens synpunkt

inte finns någon anledning att ingripa i Monta-avtalet som ingicks för flera decennier sedan. Det är dock skäl att granska avtalet närmast med tanke på den betydelse det haft och fortfarande har närmast för skötsel av fiskbeståndet när det gäller bedömningen av åtgärderna utifrån en justering av fiskevårdsskyldigheterna. Justitiekanslern uppmärksammade till denna del jord- och skogsbruksministeriet på de synpunkter som nämns nedan.

Kravet att lösgöra sig från avtalet sammanhänger med strävandet att justera fiskevårdsskyldigheterna för kraftverken i fråga, i synnerhet om dessa hänvisar till avtalet. Utvärderingen av avtalet och granskningen av behoven att göra ändringar i det gäller för sin del bestämmelsen om förtroendeskydd i förvaltningslagens 6 §. Enligt paragrafens sista mening ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Detta kan anses gälla förtroendet för avtalens varaktighet så att de inte utan godtagbara skäl tolkas eller tillämpas på ett sätt som undergräver avtalsparternas rättsliga ställning.

Den centrala invändningen mot Monta-avtalet, med tanke på hur långt förtroendeskyddet sträcker sig, gäller avtalets laglighet och då närmast frågan om ministeriet eller staten var behörig att ingå avtalet. Den centrala avtalsbestämmelsen med avseende på behörigheten är avtalets punkt 8 som kan anses gälla frågor som tillståndsmyndigheterna var behöriga att besluta om. Avtalet mellan staten och kraftbolaget ansågs i enlighet med allmänna avtalsrättsliga principer vara bindande för avtalsparterna. En synpunkt som inte förefaller ha beaktats närmare är på vilket sätt de frågor som regleras i avtalet kan anses ha haft verkningar som sträcker sig också till privata fiskeintressen.

I fråga om avtalet kan vidare beaktas hur det under förändrade förhållanden har uppfyllt mål-

sättningarna. Att de fiskvägar som tillståndsbesluten förutsätter inte byggts har försvårat fullgörandet av avtalet så att det inte har kunnat tillämpas på det sätt som det ursprungligen var avsett.

Att det kompensationsbehov som uppkommit i fråga om utplanteringsskyldigheterna uppfyllts genom att man med tillståndshavaren kommit överens om att öka utplanteringarna torde i praktiken betyda att avtalet ändrats och indirekt att de fiskevårdsskyldigheter som följer av tillståndsbesluten har ersatts eller att utplanteringskyldigheterna ändrats, i den mån som det i tillståndsbesluten ingått utplanteringsskyldigheter som kunnat ändras.

När det gäller justeringen av de fiskevårdsskyldigheter som ålagts under behandlingen i vattendomstolen föreskrivs i vattenlagens 2 kap. 22 § 4 mom. om förutsättningarna för ändring av sådana skyldigheter. Man torde kunna utgå ifrån vilket kompensationsbehovet varit i fråga om bevarandet av fiskbeståndet och hur detta behov har kunnat tillgodoses med hjälp av tillståndsvillkoren.

I fråga om de fiskevårdsskyldigheter som följer av tillståndsbesluten har det efter 1987 års ändring av vattenlagen inte funnits någon anledning att anta att skyldigheterna i sig skulle vara oföränderliga. Med tanke på tillämpningen av vattenlagens 2 kap. 22 § 4 mom. torde det räcka att man objektivt sett kan konstatera att förhållandena undergått en väsentlig förändring.

På basis av den utredning som inkommit i ärendet kan man med fog ifrågasätta om fiskevårdsförpliktelserna för Fortum Oy:s kraftverk i Ule älvs huvudfåra inom Monta-området tillkommit på ett korrekt sätt och om de når upp till den nivå som de borde ligga på. I synnerhet när det gäller havslekande vandringsik förefaller det finnas ett betydande kompensationsbehov.

Justitiekanslern konstaterade att det inte finns några möjligheter att med de metoder som står till laglighetskontrollens förfogande ingripa i situatio-

nen men han uppmärksammade dock jord- och skogsbruksministeriet på att ministeriet som den högsta myndighet som svarar för fiskevårdsärenden och för övervakningen av den allmänna fiskerihushållningens intressen själv kan utreda de nuvarande fiskevårdsskyldigheterna i enlighet med de tillståndsvillkor som gäller för de kraftverk som ägs av Fortum Oy och bedöma vilka fiskevårdsskyldigheter som trots Monta-avtalet hade kunnat eller enligt nuvarande uppfattningar kan åläggas kraftverken. Ministeriet bör då efter att ha inhämtat den tilläggsutredning som det anser vara nödvändig överväga vilka behov och rättsliga grunder det finns för en justering av tillståndsvillkoren.

Slutligen uppmärksammades ministeriet på vilka möjligheter den vattenlag som är under beredning kan erbjuda (OKV/356/1/2006).

JORD- OCH SKOGSBRUK

Besvarande av dokumentbegäran

Klaganden hade ursprungligen 9.2.2008 bett Forststyrelsen om kopior av handlingarna i anslutning till en upphandling. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut 30.6.2008 Forststyrelsen på att den handlat i strid med offentlighetslagen då den inte ännu nämnda datum hade gett de begärda kopiorna eller fattat ett negativt, överklagbart beslut i saken. Forststyrelsen fattade sitt beslut i ärendet först 25.8.2008, efter att justitiekanslern med anledning av ett nytt klagomål hade bett om en utredning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att dröjsmålet på över ett halvt år efter begäran om handlingarna hade varit upprepat och också tidsmässigt betydande. Forststyrelsen hade upprepade gånger och uppenbart försummat sin lagfästa skyldighet att lämna upp-

gifter ur en handling eller fatta ett negativt beslut i ärendet inom den tid som lagen föreskriver. Av denna anledning ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern det vara skäl att ge Forststyrelsen en anmärkning för dess förfarande som stred mot offentlighetslagens 14 § (OKV/886/1/2008).

LIVSMEDELSSÄKERHETSVERKET

Meritsammandrag i ett utnämningsärende

I en utnämningssammandrag ingick ett meritsammandrag varav framgick varje sökandes högre högskoleexamen och dessutom i fråga om två sökande en lägre examen (restonom, merkonom). I myndighetens utredning förnekades inte att klaganden hade avlagt också merkonomexamen och förvaltningsnotarieexamen. Av utredningen framgick inte varför dessa examina inte hade nämnts i meritsammandraget. Det måste anses vara uppenbart att så hade kunnat göras. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det snarare var fråga om vårdslöshet än avsiktlig diskriminering. Det hade inte bevisats att denna vårdslöshet hade haft någon väsentlig betydelse för utnämningen och den hade inte hindrat att klaganden bedömts som en av de mest meriterade sökandena.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade myndigheten på vikten av omsorgsfullhet vid upprättandet av sammandrag av sökandes meriter i utnämningsärenden (OKV/335/1/2007).

Tolkningsbara anvisningar

Livsmedelssäkerhetsverket Evira hade utfärdat anvisningar om höjden på transportburar för kalkoner i förhållande till kalkonernas storlek. Anvisningarna togs i bruk 1.3.2007. Biträdande

justitiekanslern ansåg i sitt beslut att Evira med beaktande av grundlagens 21 § 2 mom. och förvaltningslagens 9 § 1 mom. handlat felaktigt när det utfärdade anvisningarna.

I beslutet konstaterades att det av Eviras anvisningar inte tydligt framgick att de inte var rättsligt bindande. I beslutet betonades det att det inte över huvud taget får råda någon oklarhet om den rättsliga karaktären eller innebörden av anvisningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att anvisningarna kunde karaktäriseras så att de de facto i detalj gav uttryck för en central förvaltningsmyndighets ställningstagande när det gällde i administrativt hänseende underlydande myndighets och tjänstemäns konkreta inspektionsverksamhet som de utförde under tjänsteansvar. En problematisk fråga var också vilken faktisk inverkan anvisningarna hade på sådana företags förfarande och metoder i samband med kalkontransporter som utför förvaltningen bedrev kalkontransport och slakteriverksamhet, trots att också deras verksamhet på samma sätt som myndigheternas var bunden till gällande lagstiftning om djurtransporter och djurskydd och sålunda skulle iakttas denna i sin verksamhet. Också anvisningen om "kontroll av att anvisningen iakttas" var tolkningsbar. Anvisningen gav inte något entydigt svar på frågan om vad Evira avsåg med kontroll av att anvisningen iakttas. Biträdande justitiekanslern ansåg att anvisningarna i enlighet med god förvaltning borde vara utformade på ett sådant sätt att det av dem framgår den bakomliggande orsaken till en viss åsikt, anvisning eller rekommendation. I beslutet konstaterades vidare att man genom råd eller anvisningar inte heller kan rätta till eventuella brister i lagstiftningen eller ersätta användning av ordinära rättsmedel. Biträdande justitiekanslern bad Evira senast 31.12.2009 meddela vilka åtgärder verket vidtagit med anledning av beslutet. Evira upphävde 16.12.2009 sina felaktiga anvisningar och informerade alla dem om upp-

hävandet som 2007 hade delgetts anvisningarna. Evira meddelade dessutom att verket i fortsättningen kommer att fästa särskilt avseende vid att det av anvisningar och andra motsvarande handlingar som gäller tolkning av lagstiftningen klart och entydigt framgår dokumentets rättsliga karaktär (OKV/347/1/2008).

DJURSKYDD

Lagstridigt förfarande

Polisen och en kommunalveterinär gavs en anmärkning för lagstridigt förfarande i ett djurskyddsärende. Bedömningen av kommunalveterinärens förfarande i djurskyddsärendet framgår av det beslut som refereras på s. 160 (OKV/1068/1/2006).

LANTMÄTERI

Borttappad besvärshandling

En besvärsskrivelse som inkommit till en lantmäteribyrå hade tappats bort. Skrivelsen hittades och sändes till högsta domstolen först ca ett och ett halvt år senare, efter att kunden kontaktat byrån. Kunden hade emellertid inte lidit någon rättsförlust. Vid lantmäteribyrån hade man dessutom i strid med inlösningslagen gjort en anteckning i fastighetsregistret, trots att förrättningen inte vunnit laga kraft. Biträdande justitiekanslern ansåg att lantmäteribyrån inte hade iakttagit principerna för god förvaltning och uppmärksamhet på vikten av omsorgsfullhet vid hantering av handlingar samt vid vikten av att iaktta inlösningslagen i samband med anteckningar i fastighetsregistret (OKV/782/1/2007).

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

Framställning om ändring av lotsningslagen

Kommunikationsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av lotsningslagen. Genom lagändringen skulle det bli enklare att få befrielse från skyldigheten att anlita lots genom att också engelska kan användas i linjelotsexamen vid sidan av den finska och svenska. Lagen skulle också preciseras för att avlägsna de rum för tolknin som framkommit i tillämpningen av lagen. Vidare föreslogs att i lagen görs de ändringar som krävs på grund av ämbetsverksreformen. Ministeriet bad om justitiekanslerns utlåtande i synnerhet om de rättsliga frågorna i anslutning till de föreslagna ändringarna samt om lagstiftningsordningen.

Justitiekanslern framställde i sitt beslut 28.11.2007 (OKV/878/1/2007) att kommunikationsministeriet överväger om det finns skäl att justera lagstiftningen så att av den tydligare framgår lagstiftarens avsikt att inte utsträcka tillhandahållandet av lotsningstjänster längre än till Lotsverket.

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotsningslagen konstaterades att kommunikationsministeriet med anledning av justitiekanslerns beslut i december 2007 tillsat-

te en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till nödvändiga ändringar av lotsningslagen ifall det bestäms att Lotsverket ska fortsätta ha ensamrätt på lotsning samt en bedömning av vilka sakkomplex som bör utredas om det bestäms att lotsningstjänsterna ska öppnas för konkurrens. Enligt propositionen fick arbetsgruppen dessutom i uppgift att utreda olika alternativ för hur lotsningen ska öppnas för konkurrens och de olika alternativens användbarhet och deras inverkan på säkerhet, pris, service, lotsning under undantagsförhållanden, riskhantering och skadeståndsansvar.

Av propositionen framgår att kommunikationsministeriet i juni 2009 ansåg att det är motiverat att bevara lotsningen uteslutande som Lotsverkets uppgift. I propositionen föreslås att engelska ska godkännas som linjelotsningsspråk vid sidan av finska och svenska, varvid linjelotsningens andel av lotsningsmarknaden beräknas öka till nästan 70 procent. I samband med ämbetsverksreformen överförs den behörighet och de uppgifter inom lotsning som enligt lotsningslagen hör till Sjöfartsverket till Trafiksäkerhetsverket. Avsikten är att ombilda Lotsverket till ett affärsverk 1.1.2010 och att den samhällliga styrningen av det nya bolaget i enlighet med propositionen ska ordnas via branschlagstiftningen i lotsningslagen.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att i propositionen inte övervägs olika alterna-

tiv för att bibehålla lotsningsverksamheten som Lotsverkets ensamrätt. I propositionen konstateras endast utan några som helst motiveringar att straffbestämmelsen föreslås bli ändrad så att det är straffbart för någon annan än den tillhandahållare av lotsningstjänster som avses i 4 § att utöva lotsningsverksamhet och tillhandahålla lotsningstjänster.

Enligt grundlagsutskottets praxis har lagstiftaren i princip ett relativt brett svängrum när det gäller kriminalisering, även om både grundlagen och internationella förpliktelser som binder Finland har konstaterats begränsa det i viss mån. Begränsningarna i grundlagen beror huvudsakligen på de grundläggande rättigheterna vilket innebär att straffbestämmelserna bör uppfylla de allmänna villkoren för att begränsa en grundläggande rättighet såsom kravet på acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 17/2006 rd, s. 2). En del av de begränsningar som avser lagstiftaren beror på grundlagens 8 § vari föreskrivs att den straffrättsliga legalitetsprincipen bl.a. innefattar ett krav på exakt reglering. Enligt detta ska varje brottsrekvisit uttryckas tillräckligt exakt i lagen så att det utifrån bestämmelsens formulering går att förutse om någon handling eller försummelse är straffbar (GrUU 17/2006 rd, s. 3). Proportionalitetskravet förutsätter i sin tur en bedömning av om kriminaliseringen är nödvändig för att skydda det bakomliggande rättsliga intresset.

I propositionens motiveringstext om lagstiftningsordningen borde det på ett sammanfattande sätt redogöras för de ovan nämnda bestämmelserna som har betydelse från grundlagens synpunkt och likaså för de grunder på vilka bestämmelserna anses stämma överens med grundlagen. Grundlagsutskottets praxis borde vid beredningen av lagen vederbörligen beaktas och i detta avsnitt borde redogöras för denna omständighet åtminstone genom hänvisningar till utskottets

viktigaste utlåtanden om respektive lagar. Eftersom det slutgiltiga lagförslaget kan innehålla från grundlagens synpunkt tolkningsbara omständigheter i synnerhet när det gäller begränsning av näringsfriheten, föreslog justitiekanslern att det övervägs om det är skäl att i propositionen ta in ett omnämnande om att den ska hänskjutas till grundlagsutskottet för behandling.

I fråga om det materiella slutresultatet av det planerade författningsprojektet konstaterade justitiekanslern att det i sista hand är fråga om en samhällspolitisk ändamålsenlighetsbedömning som han inte har någon anledning att yttra sig om.

Kommunikationsministeriet bad senare om kommentarer om propositionsutkastet efter att det ändrats på basis av yttrandena. Justitiekanslern konstaterade att man i det nya utkastet hade beaktat de omständigheter som anförts i de tidigare yttrandena. Man har gjort tillägg framför allt i avsnittet om lagstiftningsordningen. I den nya utformningen utgjorde propositionen innehållsmässigt en bättre grund för riksdagens lagstiftningsdiskussion och beslutsfattande (OKV/27/20/2009 och OKV/36/20/2009).

Förlängning av övergångsperioden för breda modulkombinationer

Kommunikationsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida ministeriets negativa svar och ställningstaganden till riksdagsspörsmål om förlängning av övergångsperioden för 2,6 meter breda modulkombinationer var på så sätt bindande att ministeriet inte längre hade någon rättslig möjlighet att ändra sin ståndpunkt i ärendet och fortfarande i detta skede vidta åtgärder för att förlänga övergångsperioden. Dessutom ombads justitiekanslern ge ett utlåtande om eventuella rättsliga konsekvenser och skadeståndsskyldighet.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det i kommunikationsministeriets ställningstaganden och under riksdagsbehandlingen av regeringens proposition med förslag till temporär ändring av 87 § i vägtrafiklagen uttryckligen konstaterats att övergångsperioden upphör vid utgången av år 2009. Justitiekanslern ansåg att det kan anses vara motiverat med en övergångsperiod som går ut i slutet av 2009 med beaktande av en jämlik behandling av företagarna och dessas förväntningar. Enligt justitiekanslerns åsikt måste man vid avvägningen mellan olika alternativ lägga en relativt stor vikt vid den med tanke på rättssäkerheten viktiga principen om berättigade förväntningar. I annat fall finns det risk för att förtroendet för en fungerande rättsordning undergrävs.

Justitiekanslern ansåg att om ministeriet dock av någon anledning anser det vara nödvändigt att förlänga övergångsperioden måste riksdagen behandla bestämmelserna om saken och motiveringarna samt bedöma frågan om grundlagsenligheten. Samtidigt är det skäl att ge riksdagen en redogörelse för att åtgärderna innebär en risk för att det läggs fram skadeståndsyrkanden. Enligt utlåtandet har justitiekanslern emellertid ingen möjlighet och i enlighet med sin roll inte heller någon anledning att bedöma vilken framgång eventuella skadeståndsyrkanden skulle ha.

Justitiekanslern konstaterade att det i sista hand är en domstols sak att bedöma skadeståndsförskriften.

Enligt justitiekanslern måste man vid en helhetsbedömning dessutom beakta risken för en eventuell domstolsprocess om kommissionen anser att man i ärendet inte handlat i enlighet med de förpliktelser som medlemskapet i Europeiska unionen innebär (OKV/38/20/2009).

Avgöranden

SJÖFARTSVERKET

Myndigheternas svarsskyldighet

Med ett brev från klagandens ombud fick Sjöfartsverket kännedom om att klaganden till Statens tekniska forskningscentral sänt en reklamation som gällde ett typbesiktningscertifikat för en båt, forskningscentralens svar där denna meddelade att den vägrade vidta åtgärder och att alla åtgärder och utredningar i ärendet skulle ske via Sjöfartsverket, och en begäran om att Sjöfartsverket skulle vidta åtgärder. Sjöfartsverket besvarade inte brevet.

Justitiekanslern konstaterade att de frågor som ställdes i brevet inte tidigare hade besvarats. En omständighet som underströk Sjöfartsverkets skyldighet att ge ett svar var att forskningscentralen så som framgick av brevet hänvisade till Sjöfartsverket. Genom att lämna brevet obesvarat handlade Sjöfartsverket dels i strid med principen om god förvaltning som framgår av grundlagens 21 § och dels i strid med förvaltningslagens 8 §. Klaganden lämnades i ovisshet om de centrala omständigheter i fråga om forskningscentralens övervakning som Sjöfartsverket sedermera behandlade i sin utredning med anledning av klagomålet.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden Sjöfartsverket på skyldigheten att i enlighet med grundlagens 21 § besvara sakliga brev och på skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagens 8 § ge råd till kunder. Se även s. 78 (OKV/692/1/2007).

RUNDRADION

Rätten till offentliga tjänster oberoende av boningsort

Rundradion erbjöd ett gratis dekrypteringskort för mottagning av YLE:s sändningar via satellit på områden som låg utanför sändningssignalen samt på skuggområden som inte nåddes av signalen. Om det var fråga om ett enskilt skuggområde eller om signalen i det jordbundna nätet var tillräckligt stark men mottagarens antennsystem måste förnyas eller riktas om för att få sebarhet, kunde ett gratiskort emellertid enligt bolagets anvisningar inte fås utan en antenntreprenörs intyg. Enligt anvisningarna skulle kostnaderna för antenntreprenörens besök betalas av kunden. Klaganden ansåg att eftersom YLE:s uppgift är att tillhandahålla televisions- och radioprogram för alla på samma villkor, kunde det inte krävas att någon skulle vidta särskilda åtgärder eller betala en avgift för att få tillgång till tjänsten.

I sina utredningar med anledning av klagomålet förde bolaget fram sådana principiella omständigheter gällande mottagning av programmen via satellit som inte framgick av bolagets anvisningar eller som avvek från bolagets anvisningar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att i enlighet med 7 § i lagen om Rundradion Ab är bolagets uppgift att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud för alla på lika villkor. Denna skyldighet gäller dels programutbudets innehåll och dels sådan i kvalitativt hänseende tillräcklig service att alla de facto kan ta emot televisions- och radioprogramutbudet. Denna public service -förpliktelse gäller de s.k. YLE-kanalerna, inte kommersiella kanaler. Bestämmelsen förpliktat bolaget att behandla kunderna jämlikt t.ex. när det gäller avgiftsbeläggning av tjänsterna. När en tjänst är allmänt tillgänglig utan kostnader får den inte utan god-

tagbart skäl avgiftsbeläggas för någon kund. Bolaget är dels med stöd av den nämnda speciallagen och dels med stöd av grundlagen skyldig att behandla sina kunder jämlikt oberoende av deras boningsort. Enligt grundlagens 6 § får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. En sådan förbjuden grund för särbehandling kan vara t.ex. boningsorten. Personer som bor utanför sebarhetsområdet eller på något skuggområde kan således inte åläggas att vidta sådana åtgärder för att få bolagets tjänster som det inte förutsätts att andra kunder vidtas för att få tjänsterna i fråga.

I grundlagens 21 § 2 mom. föreskrivs om rätten till god förvaltning. Det föreskrivs närmare om grunderna för god förvaltning i förvaltningslagen enligt vars 9 § 1 mom. myndigheterna förutsätts ha ett gott språkbruk. Myndigheternas meddelanden och anvisningar ska sålunda vara så entydiga som möjligt och vara så avfattade att de motsvarar det avsedda sakinnehållet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att också otydligt formulerade villkor i interna anvisningar försämrar kundernas möjligheter att få korrekt och väsentlig information om olika servicealternativ och vad de kostar. Även om en intern anvisning inte direkt skulle distribueras till kunderna kan också bristfälliga och otydliga interna anvisningar försämrat möjligheterna att skapa en enhetlig servicepraxis inom bolaget. Vikten av korrekt och detaljerad information om dessa omständigheter understryks av Rundradions lagstadgade skyldighet att för alla på lika villkor tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud.

I sin utredning till biträdande justitiekanslern meddelade Rundradion Ab med avvikelse från sina anvisningar om mottagning av sändningarna via satellit att bolaget inte förutsätter besök av en antenntreprenör och att ett dekrypteringskort

för YLE:s kanaler kan fås utan debitering. På denna grund ansåg biträdande justitiekanslern att bolaget under de förhållanden som framgår av dess utredning inte brutit mot sin lagstadgade skyldighet att tillhandahålla ett heltäckande televisions- och radioprogramutbud för alla på lika villkor och att bolaget inte genom sitt agerande hade äventyrat den grundlagsfästa jämlikheten. Biträdande justitiekanslern delgav emellertid för kännedom Rundradion Ab sin uppfattning om att myndigheterna i enlighet med förvaltningslagen förutsatts ha ett gott och exakt språkbruk. Se även s. 73 (OKV/131/1/2007).

KOMMUNIKATIONSVERKET

Förfarande gällande televisionsavgift

Klaganden berättade att Kommunikationsverket hade sänt honom ett förhandsmeddelande om kontroll av televisionsavgift och med det en blankett för anmälan om teveinnehav och att han av misstag fyllt i och returnerat anmälningsblanketten trots att han inte hade någon teve. Klaganden förstod inte att blanketten inte behövde fyllas i om man inte hade någon teve. För att meddela att han inte ägde någon teveapparat hade klaganden på blankettens adressfält skrivit ordet "ei". Han motiverade sitt misstag med sin höga ålder och sina bristfälliga språkkunskaper.

I förvaltningslagen föreskrivs närmare om den rätt till god förvaltning som garanteras i grundlagens 21 § 2 mom. I förvaltningslagen föreskrivs bl.a. om myndigheternas rådgivning, om serviceprincipen, om kravet på gott språkbruk och om skyldigheten att ge tillräcklig information. Syftet med förvaltningslagen är bl.a. att säkerställa att kunders behov beaktas i tillräcklig utsträckning då det ordnas möjligheter för dem att sköta sina ärenden och då de tillhandahålls tjänster.

Enligt 4 § i lagen om likabehandling ska myndigheterna etablera sådan förvaltningssed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas. Grundlagen och lagen om likabehandling förbjuder diskriminering bl.a. på grund av ålder, etniskt ursprung och språk.

Biträdande justitiekanslern ansåg att Kommunikationsverkets anvisningar och blanketter bör vara så entydiga att också personer som saknar språkkunskaper eller har andra begränsningar har samma möjligheter som andra att sköta sina förvaltningsärenden. För att också sådana personer de facto ska kunna garanteras likställdhet som på grund av någon omständighet som hänför sig deras person behöver särskild medverkan av myndigheterna för att kunna sköta sina ärenden, måste myndigheterna ordna sitt praktiska kundarbete på ett sådant sätt att situationer av det slag som det här är fråga om upptäcks och kan skötas individuellt. På grund av de speciella anteckningar som klaganden gjort på den returnerade blanketten borde Kommunikationsverket före faktureringen på eget initiativ ha inhämtat tilläggsutredning om klagandens avsikt samt om denne faktiskt hade en teveapparat.

Enligt 11 § 1 mom. i lagen om statens televisions- och radiofond indriver Teleförvaltningscentralen efter att ha fått anmälan om att en televisionsapparat används, utan något separat beslut om betalningsskyldighet en televisionsavgift hos den fysiska eller juridiska person som anmält sig som televisionsanvändare. Anmälaren betraktas därmed som televisionsanvändare och får sig tillsänd en faktura för betalning av televisionsavgiften.

Att anmälaren godkänns som televisionsanvändare måste betraktas som ett faktiskt avgörande som avser en offentlig tjänst och inte som ett överklagbart förvaltningsbeslut. Trots att till fakturan på grund av att den inte kan överklagas in-

te behöver fogas besväransvisning eller -förbud, ansåg biträdande justitiekanslern att den grundlagsfästa rättssäkerheten och myndighetens därmed sammanhängande rådgivningsskyldighet förutsätter att kunden informeras om möjligheten att ansöka om ändring av fakturan. Vidare ansåg biträdande justitiekanslern att eftersom förvaltningskunder i enlighet med grundlagens 21 § 1 mom. och förvaltningslagen har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet borde Kommunikationsverket istället för att upprepade gånger besvara kundens brev, inom en skälig tid ha vidtagit sådana åtgärder att oenigheten om fakturan hade kunnat föras till en opartisk rättskipningsmyndighet för avgörande.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Kommunikationsverket sin uppfattning om myndighetens skyldigheter när det gäller utredning, service, rådgivning och ett gott språkbruk samt skyldigheten att garantera och främja lika-behandling och rättssäkerhet (OKV/103/1/2007).

Registret över televisionsanvändare och dess offentlighet

Klaganden hänvisade till att Kommunikationsverket på sina webbsidor publicerat en nyhet enligt vilken Kommunikationsverket beslutat att från användarregistret kan lämnas ut uppgift om huruvida en person har en giltig tevelicens. I klagomålet ansågs det att Kommunikationsverkets förfarande kränker bl.a. skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 § samt 24 § 1 mom. 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eftersom det för personer som hör till vissa religiösa samfund kan vara viktigt att hemlighålla att de äger en teveapparat, dvs. en uppgift som framgår via en giltig tevelicens. Informationen bör sålunda vara sekretessbelagd, i strid med Kommunikationsverkets ståndpunkt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade först på ett allmänt plan att en part inte har någon möjlighet att på ett enkelt sätt få ett beslut om en handlings offentlighet upptaget till behandling hos en myndighet, eftersom den som den utlämnade informationen gäller inte behöver underrättas om ett utlämnande som konkretiserar beslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att registret över televisionsanvändare som innehåller uppgifter om dem som lämnat in teveanmälan både är en sådan handling som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och ett sådant personregister som avses i personuppgiftslagen. Kommunikationsverket har i egenskap av den myndighet som administrerar användarregistret både rätt och skyldighet att bestämma om handlingsoffentlighet ska gälla i fråga om uppgifterna i registret. Kommunikationsverket har ansett att registrets uppgifter är offentliga till den del de gäller teveanmälningar. Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att ett sådant beslut emellertid inte avgör frågan om uppgifterna om teveanmälningar får lämnas ut. Teveanmälningar är också sådana personuppgifter som i enlighet med personuppgiftslagens 8 § 4 mom. får lämnas ut med stöd av offentlighetslagen. Eftersom det användningsändamål som nämns i samband med begäran om utlämnande av uppgifterna i enlighet med offentlighetslagens 13 § 2 mom. är avgörande för utlämnandets laglighet, måste utlämnandet av uppgifterna övervägas i varje enskilt fall. Enligt de beslut som kommunikationsverket tillställt justitiekanslersämbetet har sådan prövning som offentlighetslagen och personuppgiftslagen förutsätter gjorts i varje enskilt fall i samband med behandlingen av begäran om utlämnande av uppgifter och till besluten har fogats korrekta besväransvisningar.

I förvaltningslagen föreskrivs närmare om den grundläggande rätten till god förvaltning som

garanteras i grundlagens 21 § 2 mom. Enligt förvaltningslagens 9 § 1 mom. förutsätts myndigheterna ha ett gott språkbruk vilket innebär att de ska uttrycka sig så att förvaltningskunderna på ett entydigt sätt kan antas förstå ett ärendes innebörd och få tillräcklig information med beaktande av ärendets natur. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt har i fråga om användarregistret inte så utförligt som ett gott språkbruk förutsätter klarlagts verkningarna av en registrering, dvs. information om till vem uppgifter kan lämnas ur registret och vilka möjligheter en registrerad har att inverka på utlämnandet av uppgifter som gäller honom eller henne. En bristfällig utredning kunde inverka ne-

gativt på de förutsättningar som personer som har planer på att registrera sig har att med fog överväga registreringen betydelse för hemlighållande av uppgifter som de anser vara privata. Också nyhetsrapporteringen om saken hade bl.a. i verkets egna meddelanden ansetts vara tolkningsbar och delvis rentav felaktig.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Kommunikationsverket sin uppfattning om de krav som gott språkbruk ställer när det gäller beskrivningen av de verkningar som en registrering har samt när det gäller informationen om de allmänna riktlinjerna för handlingsoffentligheten (OKV/1014/1/2006).

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Under verksamhetsåret förekom från laglighetskontrollens synpunkt inga betydande fall inom arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. De flesta klagomålen inom området gällde lokala arbetskraftsmyndigheters samt arbets- och näringscentralernas verksamhet. I några få fall anfördes klagomål över ministeriets förfarande i ärenden som gällde näringstillstånd och statsbidrag.

De klagomål som föranledde åtgärder gällde oftast fall där personer som ansökt om förmåner av olika slag var missnöjda med behandlingen av sina ansökningar och med slutresultatet i ärendet. Justitiekanslern var inte behörig att ingripa i många av dessa fall.

Avgöranden

ENERGIMARKNADSVERKET

Meddelande om slutresultatet av behandlingen

I ett beslut som gällde lagligheten av principerna för prissättning av elanslutningar ålade Energimarknadsverket nätinnehavaren att vidta i beslutet nämnda korrigeringar åtgärder och att meddela om dem inom utsatt tid. Sedermera underrättades nätinnehavaren per telefon av Energimarknadsverket om att de korrigeringar åtgärder godkändes.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Energimarknadsverket på att då en nätinne-

havare är skyldig att underrätta verket om korrigeringar åtgärder som verket skulle inspektera och godkänna eller underkänna, var det förenligt med god förvaltning att nätinnehavaren skriftligen underrättades om slutresultatet. Det hade i ärendet inte framkommit några skäl till avvikelser från denna praxis som verket uppgivit. Se även s. 78 (OKV/564/1/2007).

ARBETS- OCH NÄRINGSCENTRALERNA

Besvarande av en förfrågan

En arbets- och näringscentral hade behandlat en förenings utbetalningsansökan som gällde understöd som beviljats för ett utvecklingsprojekt. Enligt skrivelsen hade klaganden två gånger frågat när beslutet skulle ges, åtminstone den andra gången per e-post, utan att få något svar. Därefter hade klaganden sänt ett brev till chefen för arbets- och näringscentralen där han påskyndat ärendet, utan att få något svar på brevet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet utan ogrundat dröjsmål ska besvara förfrågningar om hur behandlingen av ett ärende framskrider. Bedömningen av behandlingstiden behöver inte ovillkorligen hålla streck. De krav som ställs på god förvaltning förutsätter att en tjänsteinnehavare besvarar också meddelanden som inkommit på den personliga e-postadress som tjänsteinnehavaren har på sin arbetsplats. Det hade varit förenligt med ser-

viceprincipen att också i det brev om administrativ kontroll som sändes till klaganden efter påskyndandet t.ex hänvisa till dennes begäran om skyndsam behandling (OKV/1132/1/2007).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Införande av två identiska firmor i handelsregistret

För ett bolag hade 1988 i handelsregistret felaktigt antecknats en redan existerande firma. Felet uppdagades också i samband med bolagsregleringar som verkställdes 2007. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade patent- och registerstyrelsen på vikten av omsorgsfullhet vid anteckningar i handelsregistret (OKV/202/1/2008).

Behandling av en dokumentbegäran

En dokumentbegäran som riktats till patent- och registerstyrelsen hade inte besvarats på det sätt som förutsatts i offentlighetslagen. Enligt utredningen hade det e-postmeddelande som innehöll klagandens begäran sannolikt av misstag raderats som skräppost. Patent- och registerstyrelsens ledning hade uppmärksammat de personer som ansvarade för expediering av beställningar på vikten av omsorgsfullhet vid behandlingen av beställningar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det skett ett fel men att det inte fanns någon anledning att vidta ytterligare åtgärder (OKV/834/1/2008).

ARBETSKRAFTSTJÄNSTER

Avgörande av en jävsfråga

Klaganden föreslog i samband med en arbetsintervju för en arbetskraftskonsulent att hans ären-

de skulle överföras till en annan tjänsteman, eftersom han ansåg att arbetskraftskonsulenten var jävig på grund av en kraftig kontrovers dem emellan. Klaganden hade anfört två förvaltningsklagomål över arbetskraftskonsulenten till dennes chef. Det kan anses vara bevisat att arbetskraftskonsulenten i samband med intervjun berättat för klaganden att dennes jävsinvändning inte godkändes och att arbetskraftskonsulenten fortfarande skulle behandla klagandens ärende samt att arbetskraftskonsulenten då hänvisade till sin chef på ett sätt som kunde ge upphov till den uppfattningen att inställningen till jävsfrågan grundade sig på chefens uppfattning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att en förvaltningsklagan mot en tjänsteman inte automatiskt innebär att det mellan tjänstemannen och den som anfört klagomålet uppkommer ett sådant motsatsförhållande att det är skäl att tillämpa jävsgrunden i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. Situationen måste bedömas från fall till fall. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att arbetskraftskonsulenten inte var jävig att behandla klagandens ärende. Han delgav emellertid arbetskraftskonsulenten sin uppfattning att denne handlat på ett klandervärt sätt då denne i strid med förvaltningslagens 29 § 2 mom. lämnade den möjligheten öppen att det var chefen och inte han själv som avgjorde jävsfrågan (OKV/756/1/2007).

CENTRALHANDELSKAMMARENS REVISIONSNÄMND

Iakttagande av bestämmelser

I sitt beslut 26.7.2007 (se berättelsen 2007 s. 133) meddelade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare för framtiden Centralhandelskam-

marens revisionsnämnd de uppfattningar som han framfört i sitt avgörande om behandlingsordningen för förvaltningsklagan.

Trots detta meddelade revisionsnämnden i sin utredning i samband med ett senare klagomål till justitiekanslern, med hänvisning till revisionslagen, att den kan utöva sin prövningsrätt när det gäller nämndens skyldighet att alltid vid behandlingen av klagomål iaktta de ovan nämnda bestämmelserna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade 1) att nämnden varken med stöd av revisionslagen eller andra lagar var befriad från att iaktta de nämnda bestämmelserna, 2) att den punkt i revisionsnämndens arbetsordning enligt

vilken nämndens ordförande och / eller sekreterare ska besvara hänvänelser skriftligen eller på något annat lämpligt sätt var vilseledande - man kunde av den få den uppfattningen att ett sådant förfarande iaktogs också vid behandlingen av klagomål, och 3) att nämnden försummade att ge ett avgörande med anledning av ett klagomål som riktats till den.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav revisionsnämnden en anmärkning för dess felaktiga uppfattning om vikten av att iaktta lagens bestämmelser, för den felaktiga bestämmelsen i arbetsordningen och för försummelsen att ge ett avgörande med anledning av klagomålet. Se även s. 78 (OKV/999/1/2007).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS ANSVARsområde

Till justitiekanslerns uppgifter hör enligt grundlagen att på begäran ge bl.a. ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Under år 2009 gav justitiekanslern sålunda social- och hälsovårdsministeriet utlåtanden som gällde regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och lagen om patientens ställning och rättigheter samt om förslag till ändring av förordningen om yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården. Justitiekanslern gav också ett utlåtande om skyldigheten att se till att allmänt bindande kollektivavtal publiceras både på finska och svenska. Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden, som är verksam inom ministeriets förvaltningsområde, bad för sin del justitiekanslern ge ett utlåtande bl.a. om huruvida det hör till social- och hälsovårdsministeriets behörighet att bevilja garantier som avses i lagen om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden eller om sådana ärenden ska avgöras av statsrådets allmänna sammanträde. De nämnda utlåtandena refereras i berättelsens avsnitt 3 Justitiekanslern i statsrådet.

Inom den myndighetsorganisation som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde skedde under år 2009 förändringar då Institutet för hälsa och välfärd (THL) och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) inledde sin verksamhet i början av året. De nya ämbetsverken övertog de uppgifter som tidigare sköttes av Folkhälsainstitutet och Forsknings- och utvecklingscentralen för so-

cial- och hälsovården (Stakes) samt av Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV) och Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO), som samtidigt drogs in. Under året inledde också Sakerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) sin verksamhet. Social- och hälsovårdsministeriets beslut om placeringsorten för centret och de förberedande åtgärderna för inrättande av centret föranledde några klagomål till justitiekanslersämbetet. Justitiekanslerns beslut, som föranledde åtgärder, refereras i berättelsens avsnitt 5 Ställningstaganden av mera vittgående betydelse.

Andra avgöranden som föranledde åtgärder gällde bl.a. besvarande av medborgarbrev och dagvårdens säkerhet. I ett ärende som gällde dagvårdens säkerhet framgick det att ministeriet genom informationsstyrning försöker påverka dagvårdens säkerhet och säkerhetsplanering i kommunerna. Justitiekanslern behandlade frågan om denna styrningsmetod var tillräckligt effektiv och delgav för kännedom ministeriet sin uppfattning om vikten av att man följer upp informationsstyrningens effekt, eftersom uppföljningen kan ge information som gör det möjligt att bedöma om styrningen är tillräckligt effektiv och når fram samt över huvud taget om denna metod är ett tillräckligt effektivt sätt att styra verksamheten.

Ett antal klagomål som gällde socialförsäkring gällde framför allt Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande vid behandlingen av förmånsärenden och FPA:s beslut. I de avgöranden som föranledde åtgärder var det bl.a. fråga om vidarebefordran av besvär som inlämnats till FPA till besvär-

nämnden för social trygghet och om motivering av FPA:s beslut. I det sist nämnda beslutet kritiserade biträdande justitiekanslern dels FPA:s och dels också beslut som fattats av prövningsnämnden (numera besvärsnämnden för social trygghet) för att beslutsmotiveringarna var bristfälliga.

Justitiekanslersämbetet behandlade också andra ärenden som gällde besvärsnämnden för social trygghet. Biträdande justitiekanslern avgjorde under året 10 klagomål som gällde besvärsnämnden för social trygghet. Dessa ärenden gällde bl.a. behandlingstiderna för besvär över beslut om bostads-, handikapp- och vårdbidrag. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiderna i de ärenden som avsågs i klagomålen varit oskäligt långa och uppmärksammade besvärsnämnden på att enskilda ärenden av nämnda slag och även besvärshärenden över huvudtaget måste behandlas utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern beslöt redan på basis av 2008 års inspektion av besvärsnämnden för social trygghet på eget initiativ undersöka nämndens verksamhetsförmåga, i synnerhet behandlingstiderna, samt möjligheterna att utveckla nämndens verksamhet så att sökandenas rättssäkerhet kan tryggas. Biträdande justitiekanslern delgav genom sitt beslut 16.5.2008 (dnr OKV/6/50/2008) social- och hälsovårdsministeriet sina iakttagelser om missförhållanden och bad ministeriet senast 30.4.2009 inkomma med en rapport om hur de åtgärder genomförts som ministeriet föreslagit under behandlingen av ärendet samt om resultatet av åtgärderna. Dessutom bad han om att få information om hur besvärsnämndens resultatmål uppnåtts under år 2008 samt om nämndens situation i början av år 2009. Efter att ha fått denna information gjorde biträdande justitiekanslern ett andra inspektionsbesök hos besvärsnämnden 12.11.2009 och beslöt på grund av nämndens rådande situation på eget initiativ åter undersöka nämndens funktionsförmåga och rättssäkerhetsfrågor.

Utöver de ovan nämnda åtgärderna besökte och inspekterade biträdande justitiekanslern besvärsnämnden för olycksfallsärenden, besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden och trafikskadenämnden. Under dessa inspektionsbesök behandlades bl.a. utnämningen av medlemmar till nämnderna och vissa jävsfrågor samt enhetligheten i beslutspraxis. Ett inspektionstema var också behandlingen av ärenden i nämnderna inklusive möjligheten till muntlig behandling.

Utlåtande

Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och lagen om patientens ställning och rättigheter

Ändringen av de i rubriken nämnda lagarna har samband med ett vid social- och hälsovårdsministeriet behandlat förslag till revidering av den därvarande riksomfattande etiska delegationen inom hälsovården (ETENE) så att dess uppgifter och sakkunskap utsträcks till att omfatta också behandling av etiska frågor inom socialvården. Justitiekanslern konstaterade med anledning av begäran om utlåtande att han i sin laglighetskontroll uppmärksammat också hur jämlikheten mellan medborgarna förverkligas i sådana situationer gällande förändringar i servicestrukturen och privatisering av tjänster som nämns också i propositionsutkastet. Som exempel nämnde justitiekanslern sin till undervisningsministeriet 28.1.2009 dnr OKV/1/50/2009 riktade begäran om utredning och utlåtande i fråga om elevvården och en trygg studiemiljö i grundskolorna och de i beslutet 10.2.2009 dnr OKV/1032/1/2006 innämnde utlåtandena av olika myndigheter om möjligheterna att på ett jämlikt sätt ordna grundläggande utbildning för omhändertagna barn.

Justitiekanslern understödde i egenskap av övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna propositionens mål att främja den samhälleliga diskussionen och öka serviceanvändarnas delaktighet.

Justitiekanslern hade åtminstone inte i detta skede någonting att anföra om utkastet till förordning från laglighetskontrollens synpunkt (OKV/5/20/2009).

Avgöranden

MINISTERIET

Rätten att få information i ett ärende om laglighetskontroll

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet yttra sig i ett laglighetskontrollerande som gällde en vid ett arbetarskyddsdistrikt anställd överinspektörs rättsliga konstaterande. I sitt yttrande förbigick ministeriet frågan om konstaterandets laglighet. Trots den uttryckliga begäran framgick det inte av ministeriets yttrande om konstaterandet var representativt för den allmänna inställning som rådde i arbetarskyddsdistrikten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på att justitiekanslern i enlighet med grundlagens 111 § 1 mom. har rätt att av myndigheter få de upplysningar som han behöver för sin laglighetskontroll. Se även s. 73 och 212 (OKV/1233/1/2007).

Besvarande av medborgarbrev

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden ministeriet och

en biträdande avdelningschef på att sakliga medborgarbrev som hör till ministeriets ansvarsområde ska besvaras utan ogrundat dröjsmål.

Ministeriet hade inte besvarat en föreningsbrev förrän närmare sex månader efter att en utredningsbegäran hade inkommit till ministeriet från biträdande justitiekanslerns ställföreträdare (OKV/810/1/2008).

Det nationella genomförandet av läkemedelsdirektivet

Social- och hälsovårdsministeriet hade satt i kraft läkemedelsdirektivet utan att i samband med beredningen höra representanter för naturproduktbranschen. Genomförandet av läkemedelsdirektivet hade betydelse för aktörerna inom naturproduktbranschen.

Justitiekanslern konstaterade att en tillräckligt omfattande remissomgång utgör ett väsentligt element i en god författningsberedning. På basis av beredningen kan statsrådets sammanträde samt riksdagens plenum och utskott göra en bedömning av förslag till lagreformer. Remissförfarandet är viktigt framför allt med tanke på konsekvensbedömningen. Referensgrupperna och de aktörer som påverkas av en reform kan bidra med sådan information om alternativa metoder som är väsentlig för beredningen och beslutsfattandet. Eftersom det nationella genomförandet av läkemedelsdirektivet har haft betydelse för verksamheten inom naturproduktbranschen borde representanter för denna ha hörts.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att den information som fås genom remissförfarandet inte automatiskt påverkar författningsberedningen i materiellt hänseende och att en bristfällig remissomgång inte är ett tecken på att ett direktiv blivit genomfört på fel sätt (OKV/17/21/2008).

SOCIALSERVICE

Dagvårdens säkerhet

Justitiekanslern beslöt med anledning av tidningsartiklar om fall där dagvårdsbarn råkat ut för farliga situationer undersöka och följa upp säkerhetssituationen inom dagvården. Justitiekanslern har tagit upp detta tema redan i fall som han år 2002 undersökte på eget initiativ. Justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet ge ett utlåtande om saken. Enligt yttrandet och de övriga uppgifter som inkommit från ministeriet strävar ministeriet efter att med informationsstyrning påverka dagvårdens säkerhet och säkerhetsplaneringen i kommunerna. Justitiekanslern konstaterade att det är skäl att följa upp informationsstyrningens effektivitet eftersom det med hjälp av denna är möjligt att bedöma om styrningen är tillräcklig och rätt inriktad samt över huvud taget om informationsstyrningsmetoden fungerar. Ministeriet tillsatte i april 2009 en arbetsgrupp med uppgift att revidera lagstiftningen om socialvården. Revideringen gäller bl.a. lagstiftningen om dagvården. Justitiekanslern konstaterade att det i detta skede inte finns någon anledning för honom att vidta åtgärder i ärendet. Han delgav dock ministeriet sin uppfattning om vikten av att följa upp informationsstyrningens effektivitet (OKV/5/50/2005).

SOCIALFÖRSÄKRING

Långa behandlingstider

Biträdande justitiekanslern avgjorde tio klagomål som gällde långa behandlingstider vid besvärsnämnden för social trygghet. I sina beslut konstaterade biträdande justitiekanslern att behandlingstiderna för besvär varit oskäligt långa och

delgav för kännedom nämnden och social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken. Behandlingstiderna för de besvärssärenden som avsågs i klagomålen hade i vissa fall uppgått till två år.

I besluten konstaterades att man åren 2008 och 2009 hade vidtagit vissa åtgärder vid besvärsnämnden för social trygghet i syfte att avveckla anhopningen av besvärssärenden och förkorta behandlingstiderna. Biträdande justitiekanslern ansåg, trots dessa åtgärder och den utveckling som skett, att behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet fortfarande var oroväckande långa (OKV/783/1/2008, OKV/784/1/2008, OKV/785/1/2008, OKV/786/1/2008, OKV/787/1/2008, OKV/868/1/2008, OKV/1082/1/2008, OKV/1087/1/2008, OKV/1444/1/2008 och OKV/796/1/2009).

I slutet av år 2009 fanns vid justitiekanslersämbetet 24 klagomål som gällde de långa behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet.

Motivering av beslut

Folkpensionsanstalten (FPA) hade tidigare år beviljat klaganden förhöjt handikappbidrag för viss tid. Beslutet hade enligt FPA varit baserat på utredning som klaganden tidigare lagt fram om kontinuerliga sjukdomsrelaterade specialkostnader samt på en bedömning av klagandens framtida sjukdomsrelaterade specialkostnader. Klaganden hade inte i sin nya ansökan om förhöjt handikappbidrag utrett specialkostnaderna i en sådan utsträckning att kostnaderna skulle ha räckt till för förhöjningen av handikappbidragen. Klaganden hade i sin ansökan uppgivit att specialkostnaderna höll sig på den tidigare nivån. FPA hade sålunda avslagit ansökan om förhöjt handikappbidrag och beviljat endast handikappbidragets grundbelopp. FPA hade i sitt nya beslut

granskat klagandens situation utifrån de faktiska kostnaderna och den utredning om specialkostnaderna som FPA då hade tillgång till.

Av FPA:s beslut framgick inte att FPA i det enskilda fall som gällde klaganden hade ändrat sin beslutspraxis så att beslutet inte fattats på basis av en preliminär bedömning utan på basis av de faktiska kostnaderna. De godkända specialkostnaderna hade inte heller specificerats närmare. Biträdande justitiekanslern ansåg att beslutet inte var tillräckligt utförligt motiverat till denna del. Prövningsnämnden (från 1.1.2007 besvärsnämnden för social trygghet) hade förkastat klagandens besvär över FPA:s beslut. Också motiveringen till prövningsnämndens beslut var bristfällig i dessa avseenden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA och besvärsnämnden för social trygghet på vikten av utförligare beslutsmotiveringar. Se även s. 78 (OKV/890/1/2007).

Tidsfrister för överföring av besvär

Folkpensionsanstalten hade gett klaganden beslut om rehabilitering och bostadsbidrag för pensionsstagare. Klaganden hade överklagat båda besluten. FPA hade inte rättat besluten och inte heller begärt tilläggsutredning i ärendena. Klagandens besvär borde sålunda ha tillställts besvärsnämnden för social trygghet inom 30 dagar från besvärstidens utgång, men besvären hade i båda fallen tillställts rättsmedelsinstansen allt för sent.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt hade försummat att iaktta den tidsfrist för överföring av besvär som föreskrivs i 56 § i lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner och i 37 § i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare och sålunda handlat i strid med lag.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade försäkringsdistriktet på vikten av att

iaktta tidsfristerna för överföring av besvär (OKV/835/1/2008).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD MM.

Reglering av behörighetsvillkor för psykologer

Finlands Psykologförbund rf uppmärksammade i sitt klagomål den omständigheten att det i förslaget till statsrådets förordning om närings-, trafik- och miljöcentralerna, som bereds vid arbets- och näringsministeriet, inte förutsätts sådan legitimering för arbets- och näringsbyråernas psykologer som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Enligt Psykologförbundets åsikt utför byråernas psykologer typiska psykologuppgifter och deras arbete kan jämföras med det arbete som utförs av rehabiliterings- och skolpsykologer. De båda sistnämnda grupperna förutsätts ha legitimation. Arbets- och näringsministeriet ansåg i sitt yttrande att arbets- och näringsbyråerna inte vårdar patienter och inte tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt ministeriets åsikt var klagomålet baserat på en felaktig tolkning av lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande att om psykologbenämningen används i samband med uppgifter där det i professionellt hänseende krävs psykologisk sakkunskap men där psykologyrket inte utövas i den klassiska bemärkelse som inom hälso- och sjukvården, kan användning av psykologbenämningen leda till felaktiga förväntningar och föreställningar i synnerhet från kundernas sida. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det vara skäl att social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården utreder och bedö-

mer om det finns anledning att i detta avseende precisera lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Beroende på slutresultatet av utrednings- och bedömningsarbetet ska arbets- och näringsministeriet enligt avgörandet vidta åtgärder i syfte att precisera behörighetsvillkoren för arbets- och näringsbyråernas psykologer (OKV/786/1/2009).

Dröjsmål med införandet av ett system med kompetenstest

Enligt ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av hälsoskyddslagen (285/2006) ska testsystemet enligt lagens 20 b, 28 a och 59 a § vara tillgängligt för de personer som avses i 20 b och 28 a § senast 1.1.2007. Klaganden kritiserade den omständigheten att systemet inte hade tagits i bruk ännu nämnda datum. Systemet hade i fråga om hushållsvatten tagits i bruk 7.2.2007 och ifråga om bassångvatten 26.2.2007. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om vikten av att iakttas i lagstiftningen angivna tidsfrister (OKV/165/1/2007).

Behandlingstiden för ansökningar om försäljningstillstånd

Klaganden kritiserade Läkemedelsverkets förfarande vid behandlingen av ansökningar om försäljningstillstånd för läkemedel. Av utredningen framgick att behandlingstiderna hade varit avsevärt mycket längre än de behandlingstider som föreskrivs i läkemedelsförordningen. Social- och hälsovårdsministeriet och läkemedelsverket uppgav att orsaken till de långa behandlingstiderna var den snabba ökningen av antalet ansökningar om försäljningstillstånd. Enligt utredningen hade Läkemedelsverket vidtagit åtgärder för att för-

korta behandlingstiderna. Också ministeriet hade strävat efter att förkorta behandlingstiderna till den föreskrivna nivån. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid Läkemedelsverket på vikten av att iakttas de i läkemedelsförordningen föreskrivna behandlingstiderna för ansökningar om försäljningstillstånd och delgav också social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken (OKV/48/1/2008).

Besvarande av en dokumentbegäran

Klaganden hade sänt Utvecklings- och forskningscentralen för social- och hälsovården (Stakes) en begäran om att få information om en undersökning som centralen gjort. Klaganden fick svaret att de begärda uppgifterna inte kunde lämnas ut. Orsaken till vägran uppgavs inte och till svaret hade inte fogats information om att ärendet kunde hänskjutas till en myndighet för avgörande. Klaganden bad att ärendet skulle hänskjutas till myndigheten för avgörande och att få en underrättelse om den beräknade tidpunkten för avgörandet. Klaganden fick inget svar heller på denna begäran utan ärendet överfördes ca sex veckor senare till social- och hälsovårdsministeriet som gav ett överklagbart beslut i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Stakes på de förpliktelser som följer av förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt på vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål (OKV/721/1/2008).

ARBETARSKYDD

Konstaterande om diskrimineringsgrunderna i lagen om likabehandling

Ett arbetarskyddsdistrikts överinspektör berättade i en inspektionsrapport som han underteck-

nat att klaganden som grund för diskriminering hade uppgivit facklig verksamhet och ingripande i missförhållanden på arbetsplatsen. Överinspektören konstaterade som sin uppfattning att dessa omständigheter inte utgjorde sådana diskrimineringsgrunder som avses i lagen om likabehandling och att det sålunda inte kunde anses att det hade brutits mot diskrimineringsförbudet i lagen om likabehandling.

Biträdande justitiekanslern ansåg det för det första vara klart att ingripande i missförhållanden på en arbetsplats genom att framföra åsikter, såsom klaganden gjort enligt vad som framgick av handlingarna, måste anses vara en sådan diskrimineringsgrund som avses i 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling. För det andra gjorde biträdande justitiekanslern den bedömningen att den i lagrummet angivna diskrimineringsgrunden ”någon annan orsak som gäller hans eller hennes person” avser facklig verksamhet, inklusive rätten att inte höra till en fackförening. Biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt förarbetena till lagen om likabehandling motsvarar förteckningen över förbjudna diskrimineringsgrunder både de diskrimineringsgrunder som avses i grundlagens 6 § 2 mom. och de diskrimineringsgrunder som anges i direktivet om likabehandling i arbetslivet (RP 44/2003 rd, s. 41). I diskrimineringsgrunderna i grundlagens 6 § 2 mom. nämns inte facklig verksamhet men däremot någon annan personrelaterad orsak. Enligt förarbetena (RP 309/1993 rd, s. 44) kan en sådan orsak vara t.ex. deltagande i föreningsverksamhet. Enligt grundlagens 13 § 2 mom. har var och en föreningsfrihet vilket innefattar rätt att utan tillstånd höra till eller inte höra till en förening.

Eftersom överinspektören sålunda hade gjort ett felaktigt konstaterande om diskrimineringsgrunderna enligt 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling delgav biträdande justitiekanslern honom sin uppfattning om tolkning-

en av paragrafen i fråga. Se även s. 73 och 209 (OKV/1233/1/2007).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Besvärsnämnden för olycksfallsärenden

Biträdande justitiekanslern gjorde 1.4.2009 ett inspektionsbesök hos besvärsnämnden för olycksfallsärenden. Tema för inspektionsbesöket var behandlingen av besvärssärenden hos nämnden, antalet klagomål och behandlingstiderna. Dessutom diskuterades under besöket enhetligheten i nämndens beslutspraxis, motiveringen av beslut samt nämndens organisation och samarbete med referensgrupper (OKV/6/51/2009).

Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 15.4.2009 med besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden och dess verksamhet. Inspektionsteman var behandlingen av besvärssärenden i nämnden, antalet ärenden och behandlingstiderna. Framför allt diskuterades de metoder som nämnden har att säkerställa enhetligheten i sina beslut. Vidare diskuterades arbetskrafts-politiska utlåtanden samt de ändringar gällande arbets- och näringsbyråerna och sysselsättningskommissionerna som trätt i kraft 1.1.2009 (OKV/5/51/2009).

Trafikskadenämnden

Biträdande justitiekanslern inspekterade 12.10.2009 trafikskadenämnden. Diskussions-teman var bl.a. behandlingstiderna och faktorer

som inverkar på dem, enhetligheten i beslutspraxis och samarbetet med referensgrupper. Vidare diskuterades utnämningen av medlemmar till nämnden och utredningen av medlemmarnas bindningar. Inspektionen föranledde inga åtgärder i fråga om trafikskadenämndens verksamhet (OKV/20/51/2009).

Besvärsnämnden för social trygghet

Biträdande justitiekanslern gjorde 12.11.2009 ett inspektionsbesök hos besvärsnämnden för social trygghet. Under inspektionsbesöket diskuterades framför allt ändringar som skett i nämndens verksamhet efter det föregående inspektionsbesöket 13.2.2008 samt de åtgärder som vidtagits för att avveckla anhopningen av besvärssärenden och verkningarna av dessa åtgärder.

Nämnden hade åren 2008 och 2009 fått anslag för att anställa tilläggspersonal och avsikten

med lagändringar som trätt i kraft 1.8.2008 var att förenkla och försnabba behandlingen av ärenden. Dessutom hade i nämnden genomförts många in-terna åtgärder för att effektivisera arbetet.

Nämnden hade under år 2009 avgjort något flera besvärssärenden än vad som kommit in och på detta sätt hade antalet oavgjorda ärenden börjat minska. Med nämndens nuvarande personella resurser och med beaktande av antalet inkommande ärenden är avvecklingen av anhopningen emellertid en långsam process.

I oktober 2009 var den genomsnittliga behandlingstiden för besvärssärenden oskäligt lång, dvs. närmare 17 månader och någon väsentlig förbättring av situationen var inte inom synhåll.

Biträdande justitiekanslern beslöt på basis av inspektionsbesöket på eget initiativ (OKV/14/50/2009) undersöka och bedöma besvärsnämndens funktionsförmåga och rättssäkerhetsaspekter i dess verksamhet (OKV/29/51/2009).

MILJÖMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Till miljöministeriets ansvarsområde hörde under verksamhetsområdet utöver ministeriet Finlands miljöcentral, de regionala miljöcentralerna och miljötillståndsverken. Under verksamhetsåret gavs ett åtgärdsbeslut som gällde felaktiga kartanteckningar om gränserna för skyddsområden. Klagomålsavgöranden som inte föranledde åtgärder gällde bl.a. en regional miljöcentralers promemoria om miljövillkor för häststall. Promemorian var avfattad på ett sådant sätt att man kunde få en felaktig uppfattning om den bindande verkan av de principer som presenterades i promemorian. Ett annat avgörande gällde en miljöcentralers beslut att inte vidta ytterligare administrativa tvångsmedel i ett fall där ett företag som fått miljötillstånd hade utvidgat sin verksamhet till ett område som inte entydigt definierats i tillståndet. I relativt många klagomål som gällde ansvarsområdet var det fråga om ärenden som inte hörde till justitiekanslerns behörighet. Dessa gällde t.ex. skrivelser där klaganden uttryckte sitt missnöje över ett miljötillståndsverks, en miljöcentralers eller en förvaltningsdomstols beslut och bad justitiekanslern ändra den.

Under verksamhetsåret inspekterade biträdande justitiekanslern Tavastlands och Nylands miljöcentraler.

Avgörande

REGIONALA MILJÖCENTRALER

Korrigerig av felaktiga kartanteckningar

På en karta som en kommun och en regional miljöcentral i samarbete upprättat över muddringsarbeten och annat vattenbyggande hade klagandens fastighet felaktigt i sin helhet utmärkts som skyddsområde. På kartan hade enligt uppgift använts från Finlands miljöcentral i elektronisk form erhållna gränser som fanns angivna i olika skyddsprogram. Enligt den regionala miljöcentralen kränkte handboken inte klagandens rätt eller intressen då den inte var rättsligt bindande och eftersom tillstånd för vattenbyggnadsarbeten på fastigheten i fråga och förutsättningar för beviljande av tillstånd behandlas i enlighet med vattenlagen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det var fråga om kravet att myndigheternas datasystem ska vara felfria och tillförlitliga. Frågan om huruvida den fastighet som avsågs i klagomålet omfattades av skyddsprogrammen hade tidigare i flera repriser behandlats bl.a. i högsta förvaltningsdomstolen, vilket hade resulterat i att endast en del av fastigheten hade skyddats. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det måste anses vara en självklar utgångspunkt för all myn-

dighetsverksamhet att myndigheternas databaser ska vara felfria och uppdaterade. En förvaltningskund har med fog rätt att förvänta sig att anteckningarna på en karta som han fått från en myndighet motsvarar verkligheten. Det kan inte anses vara ett godtagbart förfarande att man inte ens försöker rätta ett fel trots att man obestriddligen vet hur det faktiskt förhåller sig. Den regionala miljöcentralen uppmärksammades på vikten av korrekta kartanteckningar och på skyldigheten att tillhandahålla kunderna administrativa tjänster. Beslutet sändes för kännedom också till Finlands miljöcentral, lantmäteriverket och kommunen (OKV/1223/1/2007).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Tavastlands miljöcentral

Under sitt inspektionsbesök hos Tavastlands miljöcentral 20.3.2009 bekantade sig biträdande justitiekanslern med miljöcentralens uppgifter och roll bl.a. i fråga om områdesanvändning, styrning och övervakning av byggande samt miljötillståndsärenden. Under besöket diskuterades också de verkningar som projektet för revidering av regionförvaltningen får för miljöcentralens verksamhet (OKV/3/51/2009).

Nylands miljöcentral

Under sin inspektion av Nylands miljöcentral 20.9.2009 bekantade sig biträdande justitiekanslern framför allt med beslutsfattandet i enlighet med miljöskyddslagen samt markanvändnings- och bygglagen, övervakningen av tillstånd och administrativt tvång. Under besöket diskuterades också de verkningar som projektet för revidering av regionförvaltningen får för miljöcentralens verksamhet (OKV/22/51/2009).



7

**LAGLIGHETSKONTROLLEN
AV KOMMUNALFÖRVALTNINGEN
OCH ÖVRIGA
SJÄLVSTYRELSESAMFUND**

ALLMÄNT

Justitiekanslerns laglighetskontroll omfattar kommunerna, kyrkan och Ålands självstyrelse. De flesta klagomål som avgjordes under verksamhetsåret gällde kommuner. Klagomål anfördes framför allt i ärenden som gällde utkomststöd och barnskydd samt undersökning och vård vid kommunala sjukhus och hälsovårdscentraler. Klagomålen i utkomststödsärenden gällde både behandlingstiderna och rätten till utkomststöd. Ärenden som gäller beloppet av utkomststöd är typiska exempel på ärenden som inte hör till justitiekanslerns utan till vederbörande myndighets behörighet. Klagomål som syftar till att få en ändring i en behörig myndighets beslut föranleder i regel inga åtgärder. Klagomål som inte föranlett åtgärder sändes dock i vissa fall inklusive svar till den övervakade myndigheten för kännedom.

I flera beslut som föranledde åtgärder uttalade sig justitiekanslern om den grundlagsfästa rätten till god förvaltning och rättvis rättegång. Det var fråga om dessa grundläggande rättigheter bl.a. i klagomål som gällde myndigheters svar på förfrågningar och dokumentbegäran, myndigheters skyldighet att fatta beslut och delgivning av beslut. Skyldigheten att ge ett skriftligt beslut konstaterades bl.a. i ärendet OKV/1068/1/2006 som gällde djurskydd, se s. 160, och skyldigheten att delge beslut konstaterades i ärendet OKV/1031/1/2006 som gällde ordnande av grundläggande utbildning för ett barn som omhändertagits av en kommun.

Justitiekanslern yttrade sig om diskrimineringsförbudet enligt grundlagen och lagen om likabehandling i två beslut där en kommun hade

särbehandlat arbetssökande på grund av dessas hemort.

Justitiekanslern beslöt på eget initiativ pröva ett ärende som gällde ett barn som rymt från ett daghem. På basis av vad som utretts om daghemets förfarande konstaterades det att ärendet inte föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida.

Under verksamhetsåret inspekterades Tavas-tehus stads markanvändnings- och miljötjänster, Vanda stads byggnadstillsyn samt barnskyddsväsendet vid Uleåborgs stads social- och hälsovårdsnämnd.

Kommunalförvaltningen

ALLMÄN FÖRVALTNING

Myndigheternas svarsskyldighet

Klaganden hade två gånger sänt e-post till stadsdirektören med frågor om sitt ärende som behandlades av stadens myndigheter. Stadsdirektören hade inte svarat på meddelandena. Stadsdirektören konstaterade i sin utredning att han läst meddelandena men tolkat dem som allmänna skrivelser. Med beaktande av brevens innehåll ansåg han sig inte vara skyldig att svara på dem eftersom ärendet redan behandlades i stadens organ. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsdirektören på den grundläggande rätten till god

förvaltning enligt grundlagens 21 § som innebär att sakliga brev till myndigheter måste besvaras, samt på förvaltningslagens 8 § där det föreskrivs om skyldigheten att besvara frågor. En annan bestämmelse som skulle tillämpas i ärendet var 12 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet där det föreskrivs att en myndighet utan dröjsmål ska meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits (OKV/1256/1/2007).

En kommunstyrelses förfarande vid behandlingen av motioner

Enligt kommunens förvaltningsstadga borde kommunstyrelsen före utgången av mars 2008 ha gett kommunfullmäktige en redogörelse för de åtgärder som föranletts av motioner, men gav redogörelsen först vid sammanträdet 19.5.2008. I protokollet hade inte antecknats de förslag som lagts fram vid kommunfullmäktiges sammanträde och inte heller vilket understöd förslagen fått. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på vikten av att omsorgsfullt iakttä tidsfristerna för behandling av motioner. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern protokollföraren och protokolljusteraren på vad som i kommunallagen och i kommunens förvaltningsstadga föreskrivs och bestäms om protokollföring och -anteckningar (OKV/782/1/2008).

Behandling av en dokumentbegäran

Klaganden hade sänt kommundirektörens sekreterare en begäran om att få en promemoria som upprättats i kommunen. Kommundirektörens sekreterare hade per e-post svarat klaganden att promemorian inte är en offentlig handling och sålunda inte sänt klaganden den begärda promemorian.

Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att såvida kommundirektörens sekreterare är en

tjänsteman som avses i 14 § 2 och 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) borde sekreteraren ha uppläst klaganden om att ärendet kunde överföras till myndigheten för avgörande och frågat klaganden om denne önskade att ärendet överfördes.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att god informationshantering enligt offentlighetslagens 18 § bl.a. förutsätter att de som är anställda hos en myndighet känner till det förfarande som ska iakttas när en begäran om information besvaras.

Kommunstyrelsen ansåg i sin utredning och i sitt yttrande till biträdande justitiekanslern att promemorian var avsedd för förvaltningens eget bruk och sålunda inte var offentlig.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut att kommunen borde ha fattat ett i offentlighetslagen avsett skriftligt och motiverat beslut enligt förvaltningslagens 43, 44 och 45 § om vägran att lämna ut promemorian och till detta fogat en besvärсанvisning enligt förvaltningslagens 47 §. Klaganden skulle därefter ha haft möjlighet att i enlighet med offentlighetslagens 33 § 1 mom. söka ändring i förvaltningsbeslutet genom besvär till förvaltningsdomstolen, i enlighet med förvaltningsprocesslagen. I beslutet konstaterades att kommunen fortfarande var skyldig att i enlighet med offentlighetslagen fatta ett förvaltningsbeslut i ärendet som gällde begäran om utlämnande av promemorian, eftersom något sådant beslut uppenbarligen inte ännu hade fattats (OKV/1342/1/2008).

Diskriminerande platsannons

En stads miljöväsende hade i en platsannons sökt en på orten bosatt tradenomstuderande för kontorsarbete på miljöbyrån. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadsstyrelsen sin uppfattning att platsannon-

sen stred mot diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. och likabehandlingslagens 6 § 1 mom., till den del som sökandena förutsattes vara orsbor (OKV/250/1/2007).

Den kommunala parkeringsövervakningens agerande

Den kommunala parkeringsövervakningen hade vägrat utföra övervakning på en privat fastighet eftersom fastigheten hade ingått avtal om parkeringsövervakningen med ett privat övervakningsföretag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det i grundlagens 2 § 3 mom. föreskrivs att "all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas." I lagen finns ingen bestämmelse om att en kommunal parkeringsövervakare kan vägra utföra sitt övervakningsuppdrag endast på den grunden att en privat fastighetsinnehavare har ingått avtal om parkeringsövervakning med ett parkeringsövervakningsbolag eller med någon annan aktör, t.ex. ett bevakningsföretag eller en gårdskarlar.

Kommunen angav i sin utredning inget godtagbart skäl för att den kommunala parkeringsövervakningen vägrat utföra sitt övervakningsuppdrag på begäran av klaganden som företrädde en fastighet.

Kommunen uppmärksammades för framtiden på det som anfördes ovan.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom för framtiden den ledande parkeringskontrollören på vad som i lagen om kommunala tjänsteinnehavare föreskrivs om tjänsteinnehavares ställning och uppträdande, då denne i ett samtal med klaganden nämnt en kund som ett annat företag förlorat och den betydelse som detta haft för det företag som klaganden företrädde (OKV/1335/1/2007).

En förvaltningsstadgas förpliktande verkan

Enligt en kommunal förvaltningsstadga ska kommundirektören i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar besluta om lönejusteringar enligt prövning. I ett klagomål anfördes att kommundirektören hade fattat ett sådant beslut och att kommunstyrelsen hade beslutat att inte utnyttja sin rätt att överta avgörandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunfullmäktige hade prövningsrätt i fråga om hur detaljerad förvaltningsstadgan är och hur dess bestämmelser är utformade. Den godkända förvaltningsstadgans bestämmelser ska iaktas i kommunens förvaltning och de är bindande också för fullmäktige. Fullmäktige hade godkänt bestämmelsen "enligt kommunstyrelsens anvisningar", i medvetenhet om kommunstyrelsens av kommunallagens 23 och 24 § framgående permanenta tillsynsställning med avseende på kommundirektören och den möjlighet att överta avgörandet av ärenden som framgår av kommunallagens 51 §. Tillsynsställningen och rätten att överta avgörandet av ärenden innebär sålunda inte att bestämmelsen inte behöver iaktas. Skyldigheten att iaktta bestämmelsen gäller både kommunstyrelsen (utfärdande av anvisningar) och kommundirektören (beslut om lönejusteringar). Inom de gränser som följer av bestämmelsens ordalydelse är det beroende av kommunstyrelsens prövning i vilken form den utfärdar anvisningar och hur detaljerade dessa är. Bestämmelsen förutsätter inte nödvändigtvis anvisningar för varje enskilt beslut som kommundirektören fattar. Anvisningarna kan också gälla beslut som fattas under en längre period.

Enligt kommunstyrelsens utredning kan kommunstyrelsen om den så önskar utfärda anvisningarna i fråga. I utredningen inte ens påstås att det utfärdats anvisningar i det fall som det

här är fråga om. Kommunstyrelsen hade sålunda försummat att utfärda sådana anvisningar som förutsätts enligt förvaltningsstadgan och kommundirektören hade när han fattade beslut om lönejusteringarna i fråga inte handlat ”enligt kommunstyrelsens anvisningar”. Biträdande justitiekanslern delgav för framtiden kommunstyrelsen sin uppfattning om den av kommunfullmäktige godkända förvaltningsstadgans förpliktande verkan. För den pensionerade kommundirektörens vidkommande ansågs det räcka att kommunstyrelsen delgav honom biträdande justitiekanslerns beslut för kännedom (OKV/1125/1/2007).

Skyldigheten att fatta beslut

En stad hade inte behandlat ett skadeståndsyrkande i det organ som var behörigt enligt instruktionen utan hänvisat till ett försäkringsbolags tolkning av stadens ersättningskyldighet och till klagandens möjlighet att väcka talan i tingsrätten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden inte till försäkringsbolaget kunde överföra sin lagstadgade skyldighet att fatta ett administrativt beslut med anledning av skadeståndsyrkandet. Den omständigheten att klaganden också kunde väcka talan om skadeståndet i tingsrätten eliminerar inte stadens skyldighet att behandla yrkandet internt, i enlighet med kommunallagen och förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom staden sin uppfattning om skyldigheten att fatta beslut och om dröjsmålet med behandlingen av ärendet (OKV/1286/1/2007).

Justitiekanslerns rätt att få upplysningar

I ett klagomål kritiserades kommunens social- och hälsovårdsdirektörs förfarande, hänvisades till en konsults slutrapport om välfärdstjänster och påstods bl.a. att direktören försummat att

konkurrensutsätta vissa upphandlingar. Social- och hälsovårdsdirektören anförde i sin utredning till justitiekanslern att i den nämnda rapporten inte i något sammanhang konstaterats att konkurrensutsättningen skulle ha försummats. Enligt utredningen hade i rapporten endast påtalats att upphandlingsavtalet inte var tillräckligt detaljerat. Kommunstyrelsen meddelade i sin egen utredning att den förenade sig om social- och hälsovårdsdirektörens utredning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade efter att på en uttrycklig begäran ha fått den i klagomålet nämnda rapporten till påseende att i den, i fråga om upphandlingen av dagvårdsplatser för barn, entydigt nämns att någon konkurrensutsättning inte skett. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt kan man inte heller av den kritik som framförts med anledning av rapporten om upphandling av serviceboende dra den slutsatsen att i den ”inte i något sammanhang” konstateras att konkurrensutsättningen försummats. Av kommunstyrelsens utredning får man inte en korrekt och helt sanningsenlig bild av de bedömningar som görs i slutrapporten om konkurrensutsättningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade social- och hälsovårdsdirektören samt kommunstyrelsen på justitiekanslerns grundlagsfästa rätt att få upplysningar (OKV/426/1/2008).

Försummelse att konkurrensutsätta upphandlingsavtal

En kommuns bildningsnämnd hade utan konkurrensutsättning beslutat förlänga avtal med transportföretagare trots att det inte fanns någon förlängningsoption i de upphandlingsavtal som ingåtts efter konkurrensutsättningen 2004. Kommunstyrelsen hade senare vid sitt sammanträde behandlat revisorns promemoria där denne konstaterat att upphandlingen borde ha kon-

kurrensutsatts. Kommunstyrelsen hade antecknat revisorns utlåtande för kännedom och ”meddelat förvaltningarna att den ändrade upphandlingslagen noggrant måste iakttas”. Ärendet hade förts varken till marknadsdomstolen eller till förvaltningsdomstolen för behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte har behörighet att i marknadsdomstolens ställe besluta om upphandlingsavtalets laglighet och att han inte har någon på lag baserad möjlighet att bestämma vilka beslut en myndighet ska fatta i ett ärende som den behandlar eller vilka åtgärder myndigheten borde vidta. Han ansåg att det med tanke på det allmänna förtroendet för kommunens förvaltning dock skulle vara motiverat att ompröva de beslut som avses i klagomålet, i synnerhet som kommunen själv gjort bedömningen att avtalet var lagstridigt (OKV/32/1/2008).

En stadsstyrelses förfarande

En stadsstyrelses förfarande var inte förenligt med stadens förvaltningsstadga och inte heller med stadsstyrelsens instruktion till den del som stadsstyrelsens ordförande hade varit föredragande i ärendet vid stadsstyrelsens sammanträde. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadsstyrelsen den nämnda omständigheten (OKV/101/1/2007).

Förtroendevaldas rätt att få upplysningar

Enligt kommunallagens 43 § har en förtroendevald rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som han anser nödvändiga i sitt uppdrag, om inte något annat följer av sekretesstadgandena. Kommunstyrelsen hade i samband med behandlingen av en fullmäktigledamots begäran om upplys-

ningar bedömt dennes behov av upplysningarna i uppdraget, trots att upplysningar ska ges om den förtroendevalde själv anser sig behöva dem. Fullmäktigledamotens skriftliga begäran om upplysningar hade på kommundirektörens förslag endast antecknats i kommunstyrelsens protokoll för kännedom och fullmäktigledamoten hade inte fått något skriftligt svar. En förtroendevald har emellertid möjlighet att trygga sin rätt att få upplysningar också på andra sätt än genom skriftliga förfrågningar. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom kommundirektören och kommunstyrelsen sina synpunkter på förtroendevaldas rätt att få upplysningar (OKV/579/1/2007).

En kommundirektörs språkbruk

En kommundirektör hade i en tidningsartikel kritiserat lagen om offentlig upphandling och bl.a. berättat att han ansåg att ett överklagande till marknadsdomstolen var en form av ofog som var möjlig enligt den nämnda lagen. Överklagandet gällde ett upphandlingsbeslut som kommundirektören själv hade fattat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att till yttrandefriheten, som tillhör även kommundirektören, hör möjligheten att i efterhand bedöma dess tillämpning. I bedömningen ska bl.a. beaktas hans lagstadgade förpliktelser som kommunal tjänsteinnehavare. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ska en myndighet avhålla sig från att i offentligheten framföra ställningstaganden som uttrycker förakt för rättssäkerhetssystemet eller för de kommuninvånare som använder sig av rättsordningen förlånade rättsmedel. Karakteriseringen av överklagandet som ett ofog som möjliggörs av lagen om offentlig upphandling kunde i detta fall anses rikta sig mot dem som överklagat beslutet. Yttrandet var inte förenligt med förvaltningslagens krav på ett sakligt språkbruk (OKV/1214/1/2007).

Jäv för en fullmäktigeledamot

En fullmäktigeledamot hade under behandlingen av ett ärende meddelat ordföranden för stadsfullmäktige att han ansåg sig vara jävig och därefter avlägsnat sig från sammanträdet. Fullmäktigeledamoten uppgav i sin utredning att det under sammanträdet framgick att det som man under gruppernas preliminära förhandlingar avtalat inte höll. Ledamoten ansåg att han i fortsättningen inte skulle kunna förhålla sig objektivt till de ärenden som behandlades under sammanträdet. Enligt ledamotens utredning var det fråga om den sista punkten på föredragningslistan och han beslöt lämna platsen helt och hållet. Det framgick emellertid att man efter den ifrågavarande punkten på föredragningslistan behandlade ytterligare fyra andra ärenden. Av sammanträdesprotokoll framgick varken någon orsak till eller någon grund för att den fullmäktige avlägsnat sig. Stadsstyrelsen meddelade i sin utredning att den antecknat fullmäktigeledamotens egen utredning för kännedom och yttrade sig inte själv om saken.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en ledamot är jävig att i fullmäktige behandla ett ärende som gäller ledamoten personligen eller dennes närstående. En ledamot kan inte undandra sig behandlingen av ett ärende enbart med åberopande av ett antagande eller en känsla, utan det måste finnas någon objektiv orsak till att opartiskheten äventyras. Ledamoten i fråga var jurist till utbildningen och hade redan länge varit politiskt aktiv, bl.a. som ordförande för stadsstyrelsen och fullmäktige. Justitiekanslern hade dessutom gett ledamoten en anmärkning för ett tidigare felaktigt förfarande i ett jävsärende. Det beslutet hade uttryckligen delgivits honom. Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte var trovärdigt att fullmäktigeledamoten inte känt till vilka omständigheter som grundar jäv, objektivitetskravet och förutsättningen att det ska vara

fråga om ett personligt intresse. Efter en helhetsbedömning av gärningens negativa konsekvenser och skadlighet samt övriga omständigheter i anslutning till gärningen ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att en anmärkning var en tillräcklig åtgärd i detta fall. Han uppmärksammade också på ett allmänt plan stadsfullmäktiges ordförande på dennes ansvar för protokollföringen och protokollets innehåll samt för att information om jäv och dess grunder frågan av protokollet. Fullmäktigeledamoten och stadsstyrelsen uppmärksammades dessutom på justitiekanslerns grundlagsfästa rätt att få upplysningar samt på att justitiekanslern måste kunna lita på att upplysningarna är korrekta (OKV/1317/1/2007).

Diskriminerande sysselsättningsstöd

En västfinländsk stad bröt enligt biträdande justitiekanslerns åsikt mot diskrimineringsförbudet genom att gynna ungdomar i den egna staden vid beviljande av sysselsättningsstöd. Staden hade beviljat sysselsättningsstöd till arbetsgivare som för viss tid hade anställt ungdomar från orten. Som ett villkor för sysselsättningsstödet angavs att staden var ungdomarnas registrerade hemort. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunstyrelsen på att enligt lagen om likabehandling får ingen diskrimineras av någon orsak som gäller hans eller hennes person. Lagen om likabehandling gäller också urvalskriterierna vid anställningar. Det är förbjudet att tillämpa personrelaterade urvalskriterier, t.ex. boningsorten som inte har samband med utförandet av arbetet eller en uppgift (OKV/150/1/2008).

Publicering av en nämnds protokoll på webben

En kommunal skolnämns protokoll hade publicerats på webben så att i vissa punkter hade anteck-

nats "icke offentligt" utan att det angavs vilken typ av ärende det var fråga om. Enligt utredningen var det delvis fråga om i och för sig offentliga ärenden som man ansett det vara oförenligt med god sed att publicera på webben. Datasystemet gjorde det inte möjligt att använda någon annan anteckning om saken. I ärendet konstaterades i sig inte något förfarande som stred mot lag eller tjänsteplikt, eftersom kommunen enligt egen prövning får bestämma i vilken utsträckning och på vilket sätt den informerar om ärenden. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att man vid publicering av dokument på webben måste se till att de är begripliga till sitt sakinnehåll. Han ansåg kommunens sätt att publicera sina protokoll var problematiskt med tanke på informationens öppenhet och god förvaltning. Särskilt problematiskt ansåg han det vara att anteckningen "icke offentligt" kunde hänvisa både till ett offentligt och till ett icke offentligt ärende, vilket innebär att anteckningen inte gav korrekt information i saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att tekniska problem som sammanhänger med information på webben bör lösas på ett sådant sätt att informationen om ärenden och handlingar inte förvanskas på grund av dem (OKV/77/1/2008).

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Rektor fick anmärkning

Klagandens barn som vid den aktuella tidpunkten fyllt 14 år hade omhändertagits och placerats i ett familjehem. Familjehemmets föreståndare hade ansökt om särskilda undervisningsarrangemang för barnet i familjehemmet. Rektor hade fattat ett beslut med anledning av ansökan.

Vid prövningen av klagomålet framgick det att rektor inte hade sänt beslutet för känne-

dom till barnets föräldrar och inte heller till socialnämnden som fattat beslut om omhändertagandet. Beslutet var överklagbart i enlighet med lagen om grundläggande utbildning. Rätten att i enlighet med lagen om grundläggande utbildning överklaga beslut om särskilda undervisningsarrangemang hade de facto förvägrats. Dessutom hade skolväsendet och rektor inte sett till att barnets vårdnadshavare hade hörts före beslutet om undervisningsarrangemangen. Justitiekanslern gav rektor en anmärkning för förfarandet som stred mot principen om god förvaltning och mot lagen om grundläggande utbildning samt uppmärksammade skolväsendet på sitt yttrande. Se även s.79 och 225 (OKV/1031/1/2006).

Rätten till god förvaltning

Klaganden hade skriftligen bett utbildningsnämnden fatta ett beslut enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och sekretessbelägga vissa uppgifter och handlingar som kränkte klagandens integritet. Utbildningsnämnden hade inte behandlat ärendet och klaganden hade inte fått något överklagbart beslut eller annat svar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utbildningsnämnden med stöd av grundlagens 21 § var skyldig att behandla klagandens åtgärdsbegäran på behörigt sätt och att fatta ett motiverat beslut som klaganden (om beslutet var negativt) skulle ha möjlighet att överklaga. Eftersom utbildningsnämnden inte förfarit på detta sätt förvägrade den klaganden den grundläggande rätten till god förvaltning i enlighet med grundlagens 21 §, dvs. rätten att få sin sak behandlad av en behörig myndighet, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring. Biträdande justitiekanslern gav för framtiden utbildningsnämnden en anmärkning för dess felaktiga förfarande. Det saknade betydelse hur klagandens begäran om sekretessbeläggning av vissa uppgifter och

handlingar skulle bedömas i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Biträdande justitiekanslern gav samtidigt utbildningsnämnden och stadsstyrelsen för framtiden en anmärkning för att de försummat att vederbörligen iakta den på 111 § 1 mom. i grundlagen och 5 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet baserade skyldigheten att tillställa justitiekanslern tillräcklig utredning för prövning av klagomålet.

Stadsstyrelsen skulle senast 30.4.2009 tillställa biträdande justitiekanslern utbildningsnämndens utredning varav det framgick vilka åtgärder den vidtagit med stöd av detta beslut.

Stadsstyrelsen inkom inom utsatt tid med uppgifter om de åtgärder som utbildningsnämnden hade vidtagit med anledning av detta beslut. Utbildningsnämnden förkastade 21.4.2009 klagandens yrkande på sekretessbeläggning. Klaganden överklagade beslutet. Se även s. 78 och 176 (OKV/733/1/2007).

Grundläggande utbildning för omhändertagna barn

I två klagomål kritiserades det sätt på vilket man ordnat skolgången för omhändertagna barn som placerats i familjehem. Barnen var inskrivna i skolor i sina placeringskommuner men deras undervisning hade i praktiken ordnats i familjehemmen. Skolornas lärare hade granskat barnens uppgifter och prov.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område. Kommunen kan ordna utbildningstjänsterna själv eller i samråd med andra kommuner genom att skaffa tjänsterna av de anordnare av grundläggande utbildning som avses i 7 eller 8 §. Kommunen får skaffa tjänsterna en-

dast av en privat serviceproducent som har sådant tillstånd att ordna grundläggande utbildning som avses i 7 § i lagen om grundläggande utbildning. Familjehemmen hade inte något sådant tillstånd. Justitiekanslern uppmärksammade kommunernas skolväsende på att undervisningen för barnen i fråga inte hade ordnats på det sätt som förutsätts i lagen om grundläggande utbildning. Se även s. 79 och 224 (OKV/1031/1/2006).

Besvarande av en begäran om forskningstillstånd

Klaganden sände i enlighet med anvisningarna på stadens webbsidor per e-post en begäran om forskningstillstånd till utbildningsverket. Registratorskontoret meddelade att begäran hade vidarebefordrats till utbildningsverket. E-postmeddelandet hade hamnat i förvaltningssekreterarens postlåda och tagits upp till behandling först efter att begäran om utredning inkommit från justitiekanslersämbetet. Biträdande justitiekanslern kritiserade stadens förfarande till den del som staden inte iakttagit principerna för god förvaltning då den försummat att behandla begäran med den omsorgsfullhet som en myndighet förutsätts iakta. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadens utbildningsverk sin åsikt om kravet på behandling av ärenden utan dröjsmål (OKV/238/1/2008).

Utredning enligt jämställdhetslagen

Direktionen för en stads servicesektor hade beslutat ge en sådan utredning som avses i 10 § 1 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ca tre månader efter klagandens begäran. I ärendet hade inte lagts fram godtagbara skäl för att utredningen inte getts tidigare. Enligt lagrummet ska utredningen ges utan dröjsmål, vilket sålunda inte hade skett.

Trots att direktionen gav utredningen skul-
le också chefen för skolservicecentralen i enlig-
het med instruktionen för stadens förvaltning och
ledning ha varit behörig att ge den. Oberoende av
om servicechefen gav utredningen själv eller lät
direktionen ge den borde han ha sett till att ut-
redningen gavs utan dröjsmål. Biträdande justi-
tiekanslern delgav servicechefen sin uppfattning
om dennes felaktiga förfarande. Eftersom direk-
tionen dragits in sändes beslutet till direkzio-
nen för stadens bildningstjänster för kännedom
(OKV/932/1/2007).

Beslut om handlingskopior

I ett klagomålsärende som gällde förfarandet vid
en kommunal tjänsteutnämning aktualiserades
också frågan om huruvida klaganden fått alla de
handlingskopior från stadens utbildningsverk som
klaganden behövde. Det som till denna del anför-
des i stadsstyrelsens utredning föranledde biträ-
dande justitiekanslern att meddela stadsstyrelsen
att det i 4 kap. i lagen om offentlighet i myndig-
heternas verksamhet föreskrivs om utlämnande
av uppgifter ur en handling. Av lagens 14 § fram-
går att om en tjänsteman vägrar lämna ut en be-
gärd kopia av en handling ska han meddela den
som framställt begäran vad vägran beror på och ge
upplysningar om rätten att föra ärendet till myn-
digheten för avgörande. När det gäller denna skyl-
dighet saknar det betydelse att den som bett om
kopian har fått eller har kunnat få informationen i
fråga på något annat sätt (OKV/744/1/2007).

Begäran om en dokumentkopia

Klaganden bad rektorn för ett gymnasium om ko-
pior av den persons ansökningshandlingar som
rektorn valt till en tjänst. Rektorn meddelade att
förvaltningsbeslutet och alla handlingar i anslut-
ning till det fanns till påseende hos stadens ut-

bildningsverk. Klaganden kunde få de kopior han
ville. När klaganden bad utbildningsverket sända
honom kopiorna fick han en del av dem genast
men resten först flera veckor senare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att
rektorn och utbildningsverket handlat i strid
med bestämmelserna. Rektorn hade försummat
att vidarebefordra klagandens e-postmeddelan-
de till utbildningsverket och att underrätta kla-
ganden om överföringen. Den i rektorns medde-
lande till klaganden ingående hänvisningen om
att handlingarna fanns till påseende var också vil-
seledande, eftersom klaganden bett att handling-
arna skulle sändas till honom och inte om att få
möjlighet att se dem. Utbildningsverket sände en
del av de kopior som klaganden bett om efter den
två veckor långa tidsfristen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-
de för framtiden rektorn för det första på skyl-
digheten att i enlighet med förvaltningslagens
21 § 1 mom. överföra handlingar och för det an-
dra på grundlagens 21 § och principen om god
förvaltning, som innebär att vilseledande ut-
tryck ska undvikas i svar, samt uppmärksamma-
de stadens bildningscentral på skyldigheten att i
enlighet med 14 § 4 mom. i lagen om offentlig-
het i myndigheternas verksamhet sända alla be-
gärda handlingskopior inom två veckor efter att
myndigheten mottagit begäran om att få ta del av
handlingarna. Se även s. 79 (OKV/946/1/2007).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Begränsning av kontakterna med omhändertagna barn

Av handlingarna i ett ärende som gällde begräns-
ning av kontakterna med ett barn som placerats

i en barnskyddsanstalt framgick inte att beslutet hade fattats av barnskyddsanstaltens föreståndare och kunde överklagas genom besvär. Till beslutet hade inte fogats någon besvärсанvisning. De paragrafhänvisningar som ingick i handlingen överensstämde inte heller med barnskyddslagen som trätt i kraft 1.1.2008. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade föreståndaren för barnskyddsanstalten på att enligt förvaltningslagens 6 kap. 47 § ska besvärсанvisning fogas till beslut som får överklagas genom besvär samt på vikten av uppdaterade paragrafhänvisningar i beslutsdokument (OKV/816/1/2008).

Omsorgsfull behandling av dokumentbegäran

Klaganden hade muntligen under ett telefonsamtal bett en socialarbetare om att få vissa handlingar. Socialarbetaren hade emellertid inte förstått att det var fråga om en dokumentbegäran. Enligt vad som framgick av anteckningarna om telefonsamtalet hade det varit skäl att fråga klaganden om dennes avsikt var att framföra en sådan begäran.

Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdares beslut hade man vid socialverkets familjecentral inte handlat tillräckligt omsorgsfullt när det gällde klagandens dokumentbegäran, vilket haft som följd att den inte hade behandlats så som förutsatts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (OKV/351/1/2008).

Rättelse av skrivfel

Ett skrivfel i ett beslut om utkomststöd som fattats av kommunens social- och hälsovårdsväsende hade inte korrigerats trots partens begäran. Kommunen motiverade sitt beslut med att det okorrigerade skrivfelet inte hade några negativa konsekvenser för parten. Felet rättades först ca nio

månader efter att det påtalats och efter att parten kontaktat dataombudsmannen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsväsendet på att det föreskrivs i förvaltningslagen att en myndighet ska rätta uppenbara skriv- eller räknefel eller andra jämförbara klara fel i sitt beslut och att myndigheten inte har prövningsrätt i detta avseende. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsväsendet också på förvaltningslagens bestämmelser om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål (OKV/794/1/2007).

Rätt till insyn enligt personuppgiftslagen

Klaganden hade med stöd av personuppgiftslagens 26 § bett att få veta vilka uppgifter om honom som registrerats i det kommunala socialväsendets register. De utskrifter som sändes till honom per post var till största del oläsliga. Han hade inte erbjudits möjlighet att ta del av uppgifterna på annat sätt utan uppgifterna hade i enlighet med personuppgiftslagens 28 § sänts till honom i begriplig form först över fem månader efter hans begäran. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut social- och hälsovårdsväsendet på personuppgiftslagens bestämmelser om rätt till insyn (OKV/886/1/2007).

En person hade bett att få se alla uppgifter som antecknats om honom i patientregistret samt anteckningarna om utlämnande av uppgifter ur registret under en viss period. Stadens social- och hälsovårdsväsende hade sänt honom alla uppgifter som inte tidigare under samma år hade sänts till honom. Något intyg om vägran att lämna ut vissa uppgifter hade inte sänts och inte heller alla uppgifter om utlämnande. Biträdande justitiekanslern ansåg att med tanke på

den särskilda skyldigheten att behandla uppgifter som ingår i patientregister konfidentiellt och omsorgsfullt bör rätten till insyn förverkligas på ett sådant sätt att kunden med säkerhet får information om alla anteckningar som gjorts. Till den del som uppgifter inte lämnats ut borde social- och hälsovårdsväsendet ha gett ett intyg över sin vågran och i detta nämnt orsakerna till att personen i fråga förvägrades rätt till insyn. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade social- och hälsovårdsväsendet på de krav som god förvaltning och personuppgiftslagen ställer i fråga om förverkligande av rätten till insyn (OKV/1226/1/2008).

Ändring av beslut om utkomststöd och återkrav av överbetalt stöd

En tjänsteinnehavare som lydde under kommunens social- och hälsovårdsnämnd hade beviljat klagandena utkomststöd för oktober 2006. Vid behandlingen av ansökan om utkomststöd för november och december samma år märkte tjänsteinnehavaren att klagandenas bostadsbidrag inte hade beaktats på inkomstsidan i beräkningen för oktober. Till klagandena hade därför för oktober betalats 131,74 euro för mycket i utkomststöd. Tjänsteinnehavaren gjorde en ny beräkning för oktober och beaktade bostadsbidraget i denna. Han återkrävde det överbetalda beloppet genom att dra av detta från utkomststödet för november och december. Utkomststödet för de månaderna minskade sålunda med det återkrävda beloppet. Beslutet fattades i enlighet med 1-3, 6-9, 11-12 och 15 § i lagen om utkomststöd.

Klagandena förde tjänsteinnehavarens beslut för november och december till social- och hälsovårdsnämnden för behandling i fråga om återkravet av det överbetalda stödet. Nämnden förkastade rättelseyrkandet och konstaterade att tjänsteinnehavarna hade följt anvisningarna.

Nämnden ändrade emellertid tjänsteinnehavarens beslut så att beslutet för oktober inte ändrades, men så att det icke beaktade bostadsbidraget med stöd av 15 § i lagen om utkomststöd beaktades som inkomst i beräkningen för november och december.

Klagandena ansåg att de lagrum som tjänsteinnehavaren och nämnden uppgav inte berättigar till återkrav av stöd. De ansåg att det överbetalda stödbeloppet inte över huvud taget hade fått återkrävas eftersom klagandena inte hade underlåtit att uppge inkomster utan det felaktiga beslutet för oktober berodde på tjänsteinnehavarens försummelse.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att möjligheten att i enlighet med 15 § 2 mom. i lagen om utkomststöd periodisera inkomster gäller stora inkomster av engångsnatur. Ett bostadsbidrag på 131,74 euro för en månad kan inte anses vara en inkomst av det slag som avses i lagrummet. Lagens 15 § 3 mom. gäller enbart förvärvsinkomster och inte heller den bestämmelsen kan sålunda läggas till grund för att i efterhand beakta bostadsbidraget. Bostadsbidraget för oktober kunde sålunda inte i efterhand beaktas som inkomst så som tjänsteinnehavaren och nämnden uppgav med stöd av lagens 15 §. Eftersom lagens 18 § om justering av utkomststödet när förhållandena förändrats, enligt anvisningarna om tillämpning av lagrummet i allmänhet gäller endast bidrag som inte betalats ut, kan korrigeringen av det beviljade stödet i efterhand inte baseras heller på detta lagrum.

På grund av den ovillkorliga och avgränsande ordalydelsen i förbudet mot återkrav i 19 § i lagen om utkomststöd kan felaktiga beslut om utkomststöd ändras endast på de grunder som uttryckligen anges i lagen. Enligt lagens 20 § 2 mom. kan utkomststöd återkrävas om orsaken till det felaktiga beslutet är stödstagarens förfarande. Biträdande justitiekanslern ansåg, till åtskill-

nad från social- och hälsovårdsnämnden, att 17 § i lagen om utkomststöd om klientens skyldighet att lämna uppgifter inte kan tolkas så att det när en klient inte rättar ett fel som han upptäckt i ett beslut om utkomststöd skulle vara fråga om klientens fel, vilket innebär att beslutet i efterhand kunde ändras till nackdel för klienten. I det aktuella fallet hade det inte kunnat utredas om felet i beslutet för oktober berodde på klienten eller tjänsteinnehavaren.

Tjänsteinnehavaren och nämnden hade baserat sitt förfarande enbart på lagen om utkomststöd. När det gäller möjligheten att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av sakfel på ändring av beslut om utkomststöd är det skäl att särskilt beakta att i speciallagen har tagits in en uttrycklig och entydigt formulerad bestämmelse om återkrav.

När det gäller återkrav ska alltid, med undantag av fall där det är fråga om ett slags kvittning enligt 23 §, göras en ansökan till förvaltningsdomstolen som bedömer om återkravet äventyrar klientens utkomst. Biträdande justitiekanslern ansåg att man inte utan uttrycklig lagstiftning om saken kan anse det vara godtagbart att återkrav av utkomststöd sker utan ansökan till förvaltningsdomstolen endast genom kvittning mot kommande månaders stöd, eftersom ett sådant förfarande på ett väsentligt och okontrollerbart sätt kan undergräva den grundläggande rätten till utkomststöd, som är den stödform som kommer i sista hand. Ett på överklagande baserat rättsmedel som anlitas i efterskott ger inte alltid skydd mot dessa direkta verkningar.

Tjänsteinnehavarens och nämndens förfarande för rättelse av beslutet om utkomststöd och återkrav av det överbetalda stödet var inte baserat på lag. Biträdande justitiekanslern delgav tjänsteinnehavaren och nämnden sin uppfattning om saken (OKV/986/1/2007).

Utlämnande av personuppgifter om en person som gjort en barnskyddsanmälan

En person hade till en socialarbetare som han i egenskap av utkomststöds klient var bekant med sänt långa och detaljerade e-postmeddelanden som socialarbetaren hade betraktat som barnskyddsanmälningar och som sådana vidarebefordrat till ämbetsverkets barnskyddsenhet. Personen i fråga hade också personligen besökt socialverket för att göra barnskyddsanmälningar. När ärendet undersöktes visade det sig att anmälningarna var grundlösa. Barnskyddsenheten hade underrättat den familj som var föremål för anmälningarna om anmälarens identitet.

I sitt klagomål till justitiekanslern ansåg anmälaren att socialarbetaren inte skulle ha fått vidarebefordra meddelandena eftersom de var avsedda att vara personliga och innehöll spärrmarkerade kontaktuppgifter. Dessutom ansåg han att socialverkets barnskyddsenhet inte hade fått lämna ut hans sekretessbelagda och spärrmarkerade kontaktuppgifter.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg i sitt beslut att meddelandena som sänts till myndighetens e-postlåda och hörde till myndighetens ansvarsområde inte kunde betraktas som sådana meddelanden av privat karaktär som faller utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Det var sålunda fråga om sådana handlingar som avses i offentlighetslagen. Socialarbetaren hade rätt och skyldighet att i enlighet med förvaltningslagens (434/2003) 21 § om överföring av handlingar överföra meddelandena till den behöriga myndighet som tjänsteinnehavaren företrädde. Handlingarna skulle överföras som sådana, utan att uppgifterna om anmälaren raderades, eftersom frågan om handlingarnas offentlighet skulle avgöras av det organ som var behörigt i ärendet.

Eftersom syftet med anmälarens meddelanden i viss mån gav utrymme för tolkning, anförde biträdande justitiekanslerns ställföreträdare som sin uppfattning, som han delgav socialverket och socialarbetaren, att socialarbetaren i enlighet med de principer för god förvaltning som framgår av förvaltningslagen (service- och rådgivningsprinciperna i 6 och 7 §) innan meddelandena vidarebefordrades borde ha frågat avsändaren om dennes meddelanden var avsedda som barnskyddsanmälningar. Avsändaren borde också i enlighet med förvaltningslagens 21 § 1 mom. ha underrättats om överföringen av meddelandena.

När uppgifterna lämnades ut till den familj som var föremål för anmälningarna var det i strid med klagandens uppfattning inte fråga om att bryta en s.k. spårmarkering. En spårmarkering enligt befolkningsdatalagen reglerar utlämnande av information ur befolkningsdatasystemet. I det ärende som avsågs i klagomålet var det fråga om myndighetens rätt att i samband med en barnskyddsanmälan lämna ut person- och kontaktuppgifter om anmälaren till föremålet för anmälan.

Efter barnskyddsanmälan hade den familj som denna avsåg partsställning i ärendet och rätten att få uppgifter om anmälaren bestämdes i enlighet med offentlighetslagen. Enligt offentlighetslagens 3 kap. 11 § 1 mom. är utgångspunkten den att den som är part i ett ärende har rätt att hos den myndighet som behandlar ärendet ta del av handlingar som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. Enligt samma paragrafs 2 mom. 1 punkten har en part inte denna rätt bl.a. när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt enskilt intresse. Enligt 7 punkten i samma moment har en part inte rätt att få sekretessbelagda adress- och andra kontaktuppgifter om en person som gjort barnskyddsanmä-

lan, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra anmälarens säkerhet. En persons adress- och andra kontaktuppgifter kan vara sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagens 24 § 1 mom. 31 punkten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern anförde att anmälarens vilja att hålla uppgifter om sig hemliga inte räcker för sekretessbeläggning, utan utlämnandet av uppgifter ska baseras på myndighetens objektiva prövning som innebär avvägning mellan sinsemellan motstridiga intressen, dvs. anmälarens behov att hemlighålla sin identitet och den anmäldas behov av att få rättsskydd mot grundlösa anmälningar. Som äventyrande av ett enskilt intresse ska betraktas närmast ett sannolikt hot om våld från den familj som är föremål för anmälan. Däremot kan t.ex. eventuella rättegångar till följd av grundlösa anmälningar inte betraktas som en faktor som hotar ett enskilt intresse. Det är skäl att göra en snäv tolkning av de begränsningar som lagen ställer i fråga om handlingsoffentligheten och den fria tillgången på information, som är syftet med offentlighetslagen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att socialverket inte under de förhållanden som framgick av handlingarna hade överskridit sin prövningsrätt då det ansåg att de i offentlighetslagen angivna förutsättningarna för hemlighållande av uppgifter om anmälaren inte hade uppfyllts och på denna grund lämnade ut uppgifterna om anmälaren till den familj som anmälan avsåg. Den som sänt e-postmeddelandena om sin grannfamilj dömdes sedermera till böter för ärekränkning (OKV/926/1/2007).

Socialväsendets och ett familjerehabiliteringshems förfarande

Klaganden kritiserade den behandling som hans son fått medan sonen varit omhändertagen av so-

cialnämnden och placerad i ett familjerehabiliteringshem.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut stadens socialväsande på vikten av att iaktta anvisningarna om utlämnande av handlingar, på vikten av att fatta beslut om begränsning av kontakter i enlighet med barnskyddslagens bestämmelser och på vikten av att en socialarbetare sköter kontakterna med ett omhändertaget barn också genom att träffa barnet på placeringsplatsen. Dessutom påtalades för socialväsandet att det omhändertagna barnet under vissa perioder inte fått undervisning i enlighet med lagen om yrkesutbildning.

I beslutet uppmärksammades också familjerehabiliteringshemmet på bestämmelserna om begränsning av kontakter, på vikten av att beslut om kroppsbesiktning och omhändertagande av ämnen och föremål fattas i enlighet med barnskyddslagens bestämmelser samt på att yrkesutbildning ges i enlighet med lagen om yrkesutbildning (OKV/959/1/2007).

Utkomststöd bör kunna sökas också elektroniskt

Klaganden uppgav att socialverket vägrat behandla en ansökan om utkomststöd som han lämnat in elektroniskt. Av utredningarna framgick inte om man upplyst klaganden om detta eller om man endast hänvisat till eventuella brister i ansökan som måste kompletteras innan den kunde behandlas. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att en ansökan om utkomststöd kan lämnas in också elektroniskt, i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Om ansökan är bristfällig ska socialverket sända sökanden en preciserad kompletteringsuppmaning. Ansökan ska i varje fall behandlas i enlighet med lagen om utkomststöd.

Ställföreträdaren ansåg i detta sammanhang vidare att när utkomststödsärenden kräver behandling utan dröjsmål måste socialnämnden sammanträda också under en eventuell sommarpaus eller mellan sina ordinarie sammanträdestider (OKV/945/1/2008).

Dröjsmål med behandlingen av underhållstödsärende samt kundrådgivning

Klaganden kritiserade en barnatillsyningsmans förfarande i samband med sitt barns underhållsbi-drags- och underhållstödsärende. Behandlingen hade dragit ut på tiden i närmare tre månader och klaganden hade inte av barnatillsyningsmannen fått korrekt information om den behöriga myndigheten, om förfarandet vid behandlingen av ärendet och om möjligheten att ansöka om underhållsstöd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut social- och hälsovårdsnämnden och barnatillsyningsmannen på att behandlingstiden för ärendet hade varit oskäligt lång, framför allt med beaktande av ärendets karaktär. Social- och hälsovårdsnämnden skulle i enlighet med beslutet ordna skötseln av uppgifterna så att tjänsteinnehavarnas semestrar inte orsakade dröjsmål med behandlingen av ärenden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dessutom att barnatillsyningsmannen hade försummat den omsorgsfullhet som ska iakttas vid skötsel av tjänsteuppgifter och uppmärksammade barnatillsyningsmannen också på vikten av omsorgsfullhet vid kundrådgivning. Råden ska vara väl underbyggda eftersom felaktiga uppgifter kan inverka negativt på kundernas rättsskydd och skada deras intressen eller åsamka dem rättsförluster. Felaktig rådgivning och beslutsverksamhet hämmar förverkligandet av förvaltningskundens i förvaltningslagens 6 § tryggade rätt till berättigade förväntningar (OKV/129/1/2008).

Information om en patients hälsotillstånd

Chefen för ett sjukvårdsdistrikt hade vid en presskonferens i samband med en storolycka informerat massmedierna om en till sjukhuset hämtad persons hälsotillstånd och prognos. Klaganden kritiserade att massmedierna i det skedet fick information som de facto gällde en patient som kunde identifieras.

Klagomålet gällde presskonferensen efter en skolskjutning. Sjukvårdschefen lämnade under presskonferensen ut information om en till sjukhuset hämtad persons skador och prognos. Uppgifterna om personens hälsotillstånd och patientförhållande var i och för sig sekretessbelagda. Informationen i sig avslöjade emellertid inte patientens identitet. Under presskonferensen framgick det dock att medierna redan då hade en klar uppfattning om den till sjukhuset hämtade patientens identitet, vilket innebar att den i och för sig anonyma informationen hade kunnat röja sekretessbelagd information om en identifierbar person. Den från laglighetskontrollens synpunkt centrala frågan var om förfarandet att offentliggöra uppgifter om en enskild patients hälsotillstånd och prognos stred mot sekretessbestämmelserna och sålunda kränkte den personliga integriteten. Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet var det enligt justitiekanslerns åsikt skäl att beakta vad den som lämnade informationen visste att mottagarna kände till. Dessutom var det skäl att beakta förhållandena i sin helhet.

Presskonferensen var den första som myndigheterna höll efter händelsen och intresset för informationen var stort. Sjukvårdschefen var enligt utredningen tvungen att i den pressade situationen besluta hur mycket information som skulle lämnas ut och på vilken nivå. I de informationsanvisningar som sjukvårdschefen följde hade inte beaktats situationer av det aktuella slaget. Det

måste också beaktas att om sjukvårdschefen hade vägrat att över huvud taget lämna ut information om patienten skulle detta ha kunnat förstärka den uppfattning som informationsmedierna redan hade om patientens identitet och samtidigt röja likaså sekretessbelagd information om patientförhållandet. Det var fråga om ett exceptionellt händelseförlopp och en situation som förutsatte snabba reaktioner under föränderliga förhållanden samt avvägning mellan motstridiga intressen. Justitiekanslern konstaterade utgångspunkten vara den att sekretessbelagd information som i och för sig var anonym inte under presskonferensen borde ha lämnats ut till massmedierna om man visste att de med hjälp av den information som de redan fått från annat håll kunde dra slutsatsen att informationen avsåg en viss person. I efterhand kunde man emellertid utifrån de enskilda omständigheter som framkommit bilda sig en helhetsuppfattning om händelserna och sålunda göra en bedömning på en annan nivå än vid händelsetidpunkten. Justitiekanslern ansåg att det med beaktande av de omständigheter som framkommit i ärendet och förhållandena i sin helhet inte förelåg rättsliga grunder för en sådan bedömning att sjukvårdschefen när han vid presskonferensen informerade om patientens skador handlat på ett sätt som gav anledning till kritik från laglighetsövervakarens sida. Klagomålet föranledde sålunda inga andra åtgärder än att justitiekanslern för kännedom delgav sjukvårdsdistriktet de synpunkter som framgår av beslutet (OKV/1168/1/2007).

Färdtjänst enligt handikapp-servicelagen

Enligt klagomålet hade för klaganden på förhand beställts färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp (handikapp-servicelagen). Färdtjänsten hade beställts tur och

retur. Klaganden kritiserade staden för att returresan uteblev.

Stadens socialverk konstaterade i sin utredning att stadens färdtjänstcentral vid den nämnda tidpunkten inte i alla avseenden fungerade som den skulle. Justitiekanslern ansåg i sitt beslut att klaganden inte hade fått sådan färdtjänst för returresan som han var berättigad till enligt handikappservicelagen. Staden var skyldig att ordna fungerande färdtjänst på ett sätt som tillgodoser användarnas rättigheter. Stadens färdtjänst hade i den situation som avsågs i klagomålet inte fungerat i enlighet med lagen. Justitiekanslern uppmärksammade därför stadens socialverk på dess skyldighet att iakttä dels handikappservicelagens bestämmelser och dels också 4 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, när den ordnar färdtjänst av det nämnda slaget (OKV/44/1/2008).

Gruppstorleken inom familjedagvården

Klaganden bad justitiekanslern undersöka om man i två kommuner överskridit gruppstorleken inom familjedagvården. I ärendet inhämtades utredningar från länsstyrelsen och kommunerna. Av utredningarna framgick att gruppstorleken hade överskridits inom familjedagvården. Överskridningarna hade skett i situationer där barnen med avvikelse från vad som var avtalat hade hämtats till dagvården av orsaker som berodde på föräldrarnas arbete. Gruppstorleken hade vissa dagar också kunnat överskridas på grund av att vårdpersonal varit frånvarande och det inte funnits reservarrangemang.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade länsstyrelsen och kommunstyrelserna på att dagvårdsförordningen inte tillåter ens tillfälliga avvikelser från de relationstal som ska tillämpas inom familjedagvården. Förordningen ska tilläm-

pas både då grupper bildas och i samband med tillfälliga vårdarrangemang. Oberoende av antalet vårdare får grupper inom familjedagvården inte heller samtidigt bestå av flera än 12 barn. Avvikelse från denna bestämmelse får inte ske på grund av det ringa antalet genomsnittliga vård dagar. Vid personaldimensioneringen måste man på förhand bereda sig på frånvarodagar på grund av sjukledigheter och semestrar samt t.ex. för deltagande i utbildning. Det får sålunda inte förekomma avvikelse från relationstalen av dessa orsaker. Vid frånvaro måste man så fort som möjligt skaffa en vikarie. Kommunen måste se till att det ordnas fungerande reservsystem med tanke på familjedagvårdarnas semestrar, sjukledigheter och annan frånvaro.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade särskilt den omständigheten att syftet med normer som begränsar gruppstorleken är att tillgodose barnets intresse genom att trygga vård av hög kvalitet. Om en barngrupp är alltför stor har personalen ingen möjlighet att garantera barnens säkerhet. Kommunens, arbetsgivarnas och föräldrarnas intressen måste då stå tillbaka för barnets intressen. Eftersom det är fråga om att skydda den svagare parten är normerna ovillkorliga. Kommunen bör inte till följd av att någon i vårdpersonalen är frånvarande anvisa en sådan reservplats som leder till att gruppstorleken av denna anledning överskrider den tillåtna. Ett barn får inte tas emot i en dagvårdsgrupp med avvikelse från avtalade vårdtider, om detta leder till att den största tillåtna gruppstorleken överskrids (OKV/960/1/2008).

Jäv för handläggaren av ett utkomststödsärende

En byråsekreterare vid stadens social- och hälsovårdsnämnd hade fattat ett utkomststödsbeslut på ansökan av klaganden. Före beslutet hade by-

råsekreteraren i egenskap av målsägande gjort en polisanmälan mot klaganden. Klaganden ansåg att byråsekreteraren var jävig eftersom denne hade fattat utkomststödsbeslutet medan förundersökningen med anledning av anmälan pågick.

Enligt biträdande justitiekanslern var det med tanke på bedömningen av en väsentlig betydelse att polisanmälan visade att tjänstemannen hade en mycket laddad relation till parten, oberoende av vad motivet till anmälan varit. Den omständigheten att byråsekreteraren gjort en polisanmälan mot klaganden och ansett att denne begått ett brott mot honom samt de övriga särdrag som anslöt sig till ärendet visade att det var fråga om sådana konkreta omständigheter som också en utomstående kunde iakta och som kunde anses ha äventyrat förtroendet för byråsekreterarens opartiskhet när det gällde att fatta beslut i utkomststödsärendet som gällde klaganden. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det med tanke på förtroendet för opartiskheten från rättslig synpunkt snarare ha varit motiverat att byråsekreteraren hade konstaterat att han var jävig och sålunda avhållit sig från att fatta beslutet om utkomststöd.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadens social- och hälsovårdsväsende de synpunkter som framgår av beslutet. Se även s. 168 (OKV/788/1/2007).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Delgivning samt besvarande av förfrågan

Ett ärende som gällde behandling och avledning av avloppsvatten från en lägenhet hade enligt vad som utretts behandlats av stadens miljöskyddsbyrå på initiativ av klaganden. Klaganden hade i

flera års tid varit i kontakt med miljöskyddsmyndigheterna eftersom avlopps- och dräneringsvatten enligt hans uppfattning ständigt avleddes till en fastighet som han ägde. Biträdande justitiekanslern konstaterade att stadens miljöskyddsmyndigheter med beaktande av detta och rätten till god förvaltning på eget initiativ borde ha gett klaganden information om en handling som gällde inspektion av ett avloppsvattensystem på en fastighet som ägdes av en annan person, trots att klaganden inte enligt myndigheternas bedömning hade partsställning. Biträdande justitiekanslern delgav i samma klagomålsärende för kännedom stadens byggnadstillsynsmyndigheter sin uppfattning att skriftliga förfrågningar som riktats till en myndighet i regel ska besvaras skriftligen (OKV/485/1/2006).

En myndighets rådgivnings- och svarsskyldighet

En stads kanslichef, direktören för tekniska verket och miljöchefen hade per e-post sänts en begäran om åtgärder och en förfrågan som gällde bulleralstrande arbete på stadens hamnområde. Kanslichefen meddelade klaganden att hamnen svarar på klagandens meddelande. Efter att ha fått svar från hamnen sände klaganden ett meddelande med tillägsfrågor och begäran om preciseringar till den e-postadress som svaret kommit från. Klaganden fick inte svar på sina tillägsfrågor. Hamnverket motiverade sitt förfarande med att svaret enligt dess uppfattning varit heltäckande och att den tjänsteinnehavare till vars adress tillägsfrågorna sänts var på semester då meddelandet anlände.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens tillägsfrågor borde ha besvarats i enlighet med förvaltningslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Om e-postmeddelandet hade sänts till

tjänsteinnehavarens personliga e-postadress på arbetsplatsen medan tjänsteinnehavaren var på semester, borde meddelandet ha besvarats så snart som möjligt efter semestern. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på myndigheternas rådgivningsskyldighet och på bestämmelserna om besvarande av elektroniska meddelanden (OKV/1013/1/2007).

Grunden för besvärsförbud och jäv i ett avfallsavgiftsärende

I ett beslut som en stads arbetschef i egenskap av tjänsteinnehavare hade fattat om avlyftande av en avfallsavgift hade antecknats ”detta beslut kan inte överklagas”. Av beslutet framgick inte vilken bestämmelse besvärsförbudet grundade sig på. Staden motiverade i sin utredning besvärsförbudet med Kommunförbundets anvisning och anförde att beslut som gällde avlyftande eller jämkning av avfallsavgifter enligt anvisningen inte kunde överklagas separat, utan den betalningsskyldige kunde framställa en anmärkning först efter att ha fått debetsedeln. Av den anvisning som staden hänvisade till framgick emellertid att frågan om besvärsrätten ansågs ge utrymme för tolkning. Dessutom hade arbetschefen som fattat de beslut som avsågs i klagomålet, när av den utredning som skulle ges till biträdande justitiekanslern behandlades i tekniska nämnden själv fungerat som föredragande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det beslut som avsågs i klagomålet var bristfälligt i fråga om grunden för besvärsförbudet. Han ansåg att ett besvärsförbud måste vara baserat på en uttrycklig bestämmelse i lag. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen, tekniska nämnden och arbetschefen på de synpunkter som han anförde om överklagande, besvärsförbud och tjänsteinnehavares jäv (OKV/940/1/2007).

Behandlingen av en anmälan om olovligt byggande

Byggnadsnämnden hade fått en anmälan om misstänkt olovligt byggande på anmälarnas grannfastighet. I anmälan framfördes misstankar om huruvida det fanns lagliga tillstånd för byggnadens vind, vattenklosett och ett biltak. Dessutom kritiserades indirekt byggnadstillsynsmyndigheternas verksamhet bl.a. i det avseendet att de tillåtit betydligt större byggnadsvolymer på fastigheten än bestämmelserna medgav. Nämnden ombads vidta åtgärder för att återställa fastigheten i lagligt skick. Stadens byggnadsinspektör hade förrättat syn på fastigheten och enligt protokollet inspekterat endast byggnadens vind samt konstaterat att fritidsbostaden stämde överens med godkända ritningar. Byggnadsinspektören hade enligt utredningen i samband med syneförrättningen konstaterat att ärendet inte behövde föras till byggnadsnämnden för behandling eftersom påståendena i anmälan var grundlösa. I ärendet framgick inte att de som undertecknat anmälan hade underrättats om de åtgärder som vidtagits på basis av skrivelsen. Utredningen till biträdande justitiekanslern hade för behandlingen i byggnadsnämnden beretts av byggnadsinspektören i fråga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en byggnadsinspektör i första hand kan anses vara behörig att behandla skrivelser av anmälnings- typ och bedöma behovet av eventuella åtgärder. Under de rådande förhållandena hade det emellertid varit skäl att föra ärendet till nämnden, i stället för att byggnadsinspektören avslutade behandlingen efter att ha bedömt påståendena som grundlösa utifrån ett material som åtminstone enligt vad som framgick av utredningen var bristfälligt. Ärendet hade enligt uppgifter som redan då förelåg, bl.a. på grund av en ansökan om ändring av användningsändamålet och på grund av klagandens skrivelser, telefonsamtal och e-post-

meddelanden, flera gånger behandlats av byggnadstillsynsbyrån, byggnadsnämnden och även av stadsstyrelsen. Det hade sålunda varit möjligt att också i efterhand konstatera hur anmälan behandlats hos stadens organ och vad som beslutats i ärendet, vilket också med tanke på tjänsteinnehavarens rättssäkerhet kunde vara ett bättre alternativ. I ärendet hade då framkommit flera omständigheter som på grundval av en helhetsbedömning var ägnade att väcka misstankar om opartiskheten i byggnadstillsynsmyndigheternas verksamhet, i synnerhet då det i skenet av den utredning som lagts fram i ärendet föreföll som om man småningom under flera år och etappvis försökt sätta byggnaden i ett sådant skick att den lämpade sig för permanent boende. En myndighet måste också vederbörligen besvara förfrågningar som hör till dess behörighet. Detta hade myndigheten kunnat göra t.ex. genom att sända ett protokollsutdrag om syneförrättningen kompletterat med svar på anmälarnas övriga uttryckliga frågor. Angående jävsfrågan anförde biträdande justitiekanslern vidare att en tjänsteinnehavare som är föremål för klagomål har partsställning i klagomålsärendet. I laglighetsövervakarnas praxis har det inte ansetts vara förenligt med förvaltningslagens jävsbestämmelser att en tjänsteinnehavare som ett klagomål uttryckligen riktas mot, i respektive myndighetsorgan deltar i beredningen och föredragningen av en utredning om sitt eget förfarande. Från beredningen och föredragningen måste särskiljas hörandet av den som är föremål för klagomålet, vilket förutsattes i justitiekanslersämbetets skrivelse som gällde begäran om utredning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen, miljö- och byggnadsnämnden samt byggnadsinspektören på sina synpunkter gällande behandling av skriftliga anmälningar och jävsfrågor (OKV/475/1/2007).

Hörande och delgivning av beslut enligt lagen om vattentjänster

Stadsfullmäktige hade i enlighet med lagen om vattentjänster fattat beslut om verksamhetsområdet för vatten- och avloppsverk. Beslutet berörde flera vattentjänstverk. Klaganden ansåg att stadsfullmäktiges beslut var ottydligt i fråga om utvidgningen av verksamhetsområdet för ett vattenbolag som avsågs i klagomålet.

Enligt klagomålet och den utredning som staden tillställde justitiekanslern var det uppenbart att staden ansåg att fullmäktiges beslut gällde också det i klagomålet nämnda vattenbolaget. Efter stadsfullmäktiges beslut hade den regionala miljöcentralen utrett ärenden i anslutning till utvidgningen av vattenbolagets verksamhetsområde. Av miljöcentralens utredning och den utredning som staden tillställde justitiekanslern framgick det indirekt att staden inte hade hört vattenbolaget på det sätt som föreskrivs i lagen om vattentjänster. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde staden i samband med utvidgningen av verksamhetsområdet för vatten- och avloppsverket ha beaktat skyldigheten att i enlighet med lagen om vattentjänster höra det vattenbolag som klagomålet avsåg.

I skenet av den utredning som inkommit var det också uppenbart att stadsfullmäktiges beslut inte hade delgivits på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. I biträdande justitiekanslerns beslut anfördes det att såvida fullmäktiges förvaltningsbeslut inte delgivits i enlighet med kommunallagen är det möjligt att besvärstiden enligt kommunallagen inte börjat löpa. I beslutet konstaterades att den som anser sig vara part har möjlighet att på eget ansvar söka ändring i förvaltningsbeslutet genom ordinära eller extraordinära rättsmedel. Det är slutligen en domstol som med självständig prövningsrätt i det enskilda fallet avgör om den som överklagat är part i ärendet.

och om villkoren för prövning av överklagandet är uppfyllda. Till dessa villkor hör också den betydelse som försummelse av delgivningen har för att besvärstiden ska börja löpa.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar för framtiden staden på skyldigheten att iaktta kommunallagens bestämmelser om delgivning av förvaltningsbeslut och den i lagen om vattentjänster ingående bestämmelsen om skyldigheten att höra vattentjänstverket. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt var staden fortfarande skyldig att iaktta bestämmelserna om delgivning av fullmäktiges beslut (OKV/124/1/2008).

Delgivning av beslut i ett avfallsärende

En samkommun hade med samkommunsstämans beslut år 2002 återkallat sina medlemskommuners tidigare beviljade befrielser från att ansluta sig till ordnade avfallstransporter. Samkommunens beslut hade offentliggjorts så att stämmans protokoll satts upp på anslagstavlan i samkommunens byrå och genom att en kungörelse om att protokollet fanns till påseende satts upp på varje medlemskommuns anslagstavla.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att de fastighetsägare och -innehavare som sedermera med stöd av den ändrade avfallslagen hade beviljats befrielse från anslutning till organiserade avfallstransporter var parter med avseende på beslutet om att återkalla de tidigare befrielsebesluten. Samkommunens återkallelsebeslut borde ha delgivits dem som parter, med vederbörliga besvärshanvisningar. Med beaktande av att nya befrielsebeslut inte kunnat fattas efter 1.9.2004 och att parterna kunnat reagera på de fakturor som de fått efter återkallelsebeslutet, med sådana anmärknings- och ändringsförfaranden som avses i avfallslagen, ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern det vara en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma samkommu-

nen på sina synpunkter om delgivningsförfarandet (OKV/1245/1/2007).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Tavastehus stads markanvändnings- och miljötjänster

Under sitt besök 20.3.2009 för att inspektera Tavastehus stads markanvändnings- och miljötjänster bekantade sig biträdande justitiekanslern med stadens nya organisation, behandlingen av bygglovsärenden, dispensärenden och miljötillståndsärenden samt med planläggningen i Tavastehus. På basis av det som framkom i samband med besöket beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ pröva frågan om byggnadstillsynens och miljöövervakningens oavhängiga ställning inom ramen för stadens beställare-producentmodell (OKV/4/50/2009).

Uleåborgs social- och hälsovårdsnämnds barnskyddsväsende

Biträdande justitiekanslern inspekterade och bekantade sig med Uleåborgs social- och hälsovårdsnämnds barnskyddsväsende 5.5.2009. Syftet med besöket var framför allt att bekanta sig med den nya barnskyddslagens (417/2007) inverkan på det praktiska barnskyddsarbetet.

Av handlingarna om barnskyddet framgick att man i Uleåborg inte hade kunnat iaktta de i lagen angivna tidsfristerna. Det var i vissa fall fråga om flera månaders överskridningar och de åtgärder som vidtagits inom utsatt tid uppfyllde inte alltid lagens krav. Orsaken var i regel de otillräckliga resurserna för barnskyddsverksamheten.

Biträdande justitiekanslern ålade länsstyrelsen i Uleåborgs län att som den myndighet som styr och övervakar stadens socialväsande be Uleåborgs stad ge en utredning om vilka åtgärder staden vidtagit med anledning av inspektionsiakttagelserna samt i syfte att upprätta en lika behandlingsplan. Länsstyrelsen ålades att utöver utredningen också tillställa biträdande justitiekanslern sitt eget utlåtande i ärendet.

Länsstyrelsen i Uleåborgs län tillställde 14.12.2009 biträdande justitiekanslern Uleåborgs stads utredning som var daterad 30.11.2009 samt sitt eget utlåtande i ärendet. Enligt utlåtande kommer Norra Finlands regionförvaltningsverks övervakning att under år 2010 inriktas framför allt på barnskyddet och verket kommer att övervaka att barnskyddslagens förpliktelser uppfylls i Uleåborg (OKV/11/51/2009).

Vanda stads byggnadstillsyn

Under sitt inspektionsbesök hos Vanda stads byggnadstillsyn 28.9.2009 bekantade sig biträdande justitiekanslern med byggnadstillsynens verksamhet och beslutsfattande. Han uppmärksammade Vanda stads byggnadstillsyn på de skyldigheter att motivera beslut och informera om möjligheten att söka rättelse eller överklaga som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/23/51/2009).

Kyrkoförvaltningen

Behandlingen av ett förvaltnings- ärende i kyrkorådet

Klaganden som var medlem av kyrkorådet hade i september och oktober 2007 flera gånger bett församlingen om information och handlingar i ett ärende som gällde uthyrning av församlingens bostäder. Klaganden fick svar på sina frågor i samband med kyrkorådets sammanträde 18.3.2008, då fastighetsdirektionens svar hade bifogats föredragningslistan. Det hade inte visats att klaganden fått det protokollsutdrag som han bett om eller att klaganden underrättats om orsaken till att något utdrag inte kunde ges. I avsaknad av annan bevisning måste man lita på klagandens bedömning att kyrkorådet inte hade fattat något sådant beslut som han avsåg.

Biträdande justitiekanslern gav kyrkorådet en anmärkning för dess förfarande som stred mot grundlagen, kyrkolagen och förvaltningslagen.

Kyrkorådet handlade i strid med bestämmelsen om god förvaltning i grundlagens 21 § då det försummade att inom en skälig tid svara på klagandens frågor samt meddela att det begärda protokollsutdraget inte kunde ges. Samtidigt underlät kyrkorådet att iaktta specialbestämmelsen i kyrkolagens 25 kap. 8 § 2 mom. I detta ärende kunde kyrkorådets förfarande anses vara särskilt klandervärt. Överföringen av ärendet som gällde utredning av hyrespraxis till fastighetsdirektionen för beredning (19.9.2007) och behandlingen av klagandens brev till kyrkostyrelsen (23.10.2007) – att ärendet endast antecknades för kännedom, översändandet av brevet till direktionen, underlåtelsen att foga brevet till protokollet – hade åtminstone delvis skett i det syftet att klagandens begäran om information kunde avslås med återopande av att ären-

det var sekretessbelagt i beredningsskedet. Kyrkorådets handlande stred sålunda dels mot de ovan nämnda bestämmelserna och dels också mot principen om ändamålsbundenhet som framgår av förvaltningslagens 6 §. Se även s. 79 (OKV/1175/1/2007).

Rätten att vara frånvarande och avlägsna sig från kyrkofullmäktiges sammanträde

Vid prövningen av ett klagomål framgick det att en kyrkofullmäktigeledamot utan att ange någon orsak hade avlägsnat sig från fullmäktiges sammanträde. Ordföranden hade inte heller frågat om orsaken.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att en församlings kyrkofullmäktige enligt kyrkolagen är församlingens högsta förvaltningsorgan som är sammansatt av förtroendevalda. Till de förtroendevaldas uppgifter hör att vara närvarande vid fullmäktiges sammanträden och delta i fullmäktiges beslutsfattande. Också med beaktande av suppleantsystemet skulle skötseln av kyrkofullmäktiges uppgifter äventyras eller omöjliggöras om medlemmarna på egen hand skulle få avgöra om de är tillfälligt förhindrade på grund av jäv och har orsak att avlägsna sig från sammanträdet. Också utan någon uttrycklig bestämmelse om saken hör det till en ledamots skyldigheter att uppge tillfälligt förhinder att anlända till sammanträdet och uppge orsak till att de lämnar sammanträdet. Ordföranden, för vilken ledamoten ska uppge förhindret eller orsaken, ska vid behov ta ställning till saken. – Det ska inte ställas några stora krav på bedömningen av förhindret och orsaken. Endast om förhindret eller orsaken uppenbarligen är av ett slag som inte kan godkännas ska ordföranden be fullmäktige behandla saken.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för framtiden kyrkofullmäktigeledamoten och ordföranden sin uppfattning om deras felaktiga förfarande (OKV/1348/1/2007).

Ålands självstyrelse

Utlåtande om ändring av självstyrelselagen för Åland

Justitiekanslerns utlåtande 19.1.2009 om en arbetsgrupps förslag till ändring av självstyrelselagen för Åland, i fråga om Ålands ställning i ärenden som gäller avtalsbrott och i förhållande till EG-domstolen, refereras i samband med justitieministeriets ansvarsområde på s. 118 (OKV/35/20/2008).

Förfarandet vid fastställande av dagvårdsavgifter

En åländsk kommun hade från och med 1.8.1997 till och med år 2005 vid fastställande av dagvårdsavgifter underlåtit att följa bestämmelserna i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Kommunen hade underlåtit att beakta rikslagändringens 1134/1996 följdverkningar för den åländska landskapslagen 1995:101 om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård. Till följd av kommunens försummelse hade ett antal personer vars barn vårdats av kommunen varit tvungna att erlägga högre vårdavgifter än vad de varit skyldiga att göra om kommunen vid uppgörandet av sina barnomsorgstaxor hade följt lagens regler.

Med beaktande av framkomna omständigheter, bl.a det faktum att lagändringens relevans för fastställandet av barnomsorgstaxor

på grund av den tillämpade lagstiftningstekniken inte varit helt okomplicerad att märka och att risken för missuppfattningar alltså varit beaktansvärd samt att kommunen sedan den blivit varse sin försummelse skridit till åtgärder för att revidera barnomsorgstaxorna och gjort åter-

betalningar till personer som betalat för höga avgifter, bedömde biträdande justitiekanslern det som tillräckligt att för framtida fall göra kommunen uppmärksam på dess lagstridiga förfarande (OKV/100/1/2007).

8

**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. Avsikten med behörighetsfördelningen mellan Advokatförbundet och justitiekanslern är dels att trygga advokaternas oavhängighet då de försvarar sina huvudmäns rättigheter, dels att trygga en effektiv övervakning. Övervakningen omfattar tills vidare inte andra som erbjuder juridiska tjänster än advokater och offentliga rättsbiträden.

Justitieministeriet tillsatte 16.5.2008 rättegångsbiträdesarbetsgruppen som 25.11.2009 gav sitt betänkande med rubriken Behörigheten för och övervakningen av rättegångsbiträden (JM 2009:17). Förslaget innebär att behörighetskraven för ombud och biträden skärps och att ombud och biträden som fått tillstånd ska iaktta de centrala förpliktelser som reglerna om god advokatsed innebär. Ombudens och biträdenas verksamhet ska enligt förslaget övervakas förutom av justitiekanslern av den anslutning till Finlands

Advokatförbund verksamma tillsynsnämnden. Remissomgången med anledning av betänkandet avslutades 8.2.2010.

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 vägledanderegler om god advokatsed. Reglerna har förnyats Finlands Advokatförbunds delegation godkände i januari 2009 de nya reglerna som trädde i kraft 1.4.2009. I reglerna 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

Tillsynssystemet

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

betydande ärenden samt klagomål som innehåller information av betydelse för samtliga medlemmar av tillsynsnämnden. Ärenden som gäller uteslutning ur Advokatförbundet eller påförande av påföljdsavgift avgörs alltid i plenum.

Tillsynsärenden behandlas i ett skriftligt förfarande. Advokaten 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 iakttas också i praktiken. Nämnden och sektionerna ska även i övrigt se till att saken blir tillräckligt utredd.

Tillsynsförfarandet slutförs också i det fall att den advokat som förfarandet gäller lämnar Advokatförbundet. Om det konstateras att advokaten handlat i strid med sina förpliktelser ges ett yttrande om vilken påföljd advokaten skulle ha gjort sig förtjänt av.

Vem som helst kan ta del av den offentliga dagbok över klagomål som Advokatförbundet för samt av 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 tillsynsärende 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 oederligt eller på annat sätt uppsåtligen 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 rättsverkningar 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 2009 sände åklagarna till justitiekanslern 6 meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal. År 2008 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 anförda 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 i enlighet med 6 § i lagen om advokater överförs till Advokatförbundet. 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 sänts till justitiekanslern är det möjligt att avgränsa vissa sådana områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan framför allt nämnas klagomål över boskiften och boutredningar, särskilt om en och samma advokat har skött bågge och många intressenter har varit involverade. En annan typisk kategori är klagomål över dröjsmål med arvskiten och avvittning.

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 handlar om 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 14 klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Klagomål över advokaters förfarande

Hänvisningsskyldigheten

Klaganden hade tillställt Finlands Advokatförbund en skrivelse med kritik mot en advokats och en vicehäradshövdingens förfarande. Advokatförbundets tillsynsnämnd hade avgjort klagomålsärendet gällande advokatens verksamhet. När ärendet bereddes vid Advokatförbundets byrå ansågs det att det inte hörde till Advokatförbundets behörighet att undersöka vicehäradshövdingens förfarande. Klaganden hade inte uttryckligen underrättats om denna omständighet.

Justitiekanslern konstaterade att Advokatförbundet i enlighet med förvaltningslagens bestämmelse om handledningsskyldigheten uttryckligen borde ha underrättat klaganden om att hans klagomål för vicehäradshövdingens vidkommande inte hörde till Advokatförbundets behörighet. Justitiekanslern uppmärksammade Finlands Advokatförbund på förvaltningslagens bestämmelse om handledningsskyldigheten (OKV/619/1/2008).



9

STATISTIK

DET SAMMANLAGDA ANTALET ÄRENDEN SOM BEHANDLADES 2009

Antal ärenden som väckts 1.1.2009

ärenden som inkommit 2006	18
ärenden som inkommit 2007	230
ärenden som inkommit 2008	804
Sammanlagt	1 052

Under 2009 väcktes

klagomålsärenden	1 762
övriga tillsynsärenden ⁷	750
förvaltningsärenden	44
Sammanlagt	2 556

Ärenden avgjorda under 2009..... 2 485

Till följande år överfördes

ärenden som inkommit 2006	1
av ärenden som inkommit 2007	11
av ärenden som inkommit 2008	299
av ärenden som inkommit 2009	814
Sammanlagt	1 125

⁷ Innefattar egna initiativ och inspektioner, utlåtanden, domares tjänstebrott, tillsyn över advokater och ärenden som väckts till följd av granskning av straffdomar.

TILLSYNEN ÖVER STATSRADET

Sammanträden

1) Statsrådets allmänna sammanträde.....	67
2) Presidentföredragning.....	36

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1 680
2) Presidentföredragning.....	920

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	68
2) Presidentföredragning	37

MYNDIGHETERS BEGÄRAN OM UTLÅTANDEN OCH
STÄLLNINGSTAGANDEN

Från

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	58
2) övriga myndigheter	10
Sammanlagt	68

Åtgärder

1) åtal	1
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) skriftligt utlåtande	52
4) annat ställningstagande	4
5) annan åtgärd	1
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	12
7) överfördes till riksdagens justitieombudsman	1
Sammanlagt	72

KLAGOMÅL

Inkomna klagomål	1 762
-------------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	187
2) allmän domstol, brottmål	102
3) allmän domstol, övriga ärenden	189
4) förvaltningsdomstol	62
5) specialdomstol	22
6) åklagarmyndighet	91
7) polismyndighet	280
8) utökningsmyndighet	52
9) fängvårdsmyndighet	7
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	21
11) utrikesförvaltningsmyndighet	2
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	44
13) försvarsförvaltningsmyndighet	5
14) skattemyndighet	40
15) annan finansmyndighet	32
16) undervisningsmyndighet	35
17) jord- och skogsbruksmyndighet	23
18) kommunikationsmyndighet	11
19) näringsmyndighet	17
20) socialvård	99
21) socialförsäkring	73
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	15
23) hälso- och sjukvård	84
24) arbetsmyndighet	30
25) miljömyndighet	27
26) kommunal myndighet	149
27) kyrklig myndighet	9
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	95
29) advokater och offentliga rättsbiträden	114
30) privaträttsliga ärenden	44
31) övriga ärenden	145

Sammanlagt ⁸	2 106
--------------------------------------	-------

⁸ Ett klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärenden.

Avgjorda klagomål	1 748
--------------------------------	--------------

Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	172
2) allmän domstol, brottmål	15
3) allmän domstol, övriga ärenden	204
4) förvaltningsdomstol	52
5) specialdomstol	20
6) åklagarmyndighet	109
7) polismyndighet	283
8) utskökningsmyndighet	51
9) fängvårdsmyndighet	5
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	19
11) utrikesförvaltningsmyndighet	4
12) läns- och annan inrikesförvaltningsmyndighet	37
13) försvarsförvaltningsmyndighet	3
14) skattemyndighet	49
15) annan finansmyndighet	25
16) undervisningsmyndighet	29
17) jord- och skogsbruksmyndighet	28
18) kommunikationsmyndighet	18
19) näringsmyndighet	16
20) socialvård	94
21) socialförsäkring	61
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	22
23) hälso- och sjukvård	75
24) arbetsmyndighet	30
25) miljömyndighet	27
26) kommunal myndighet	153
27) kyrklig myndighet	8
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	78
29) advokater och offentliga rättsbiträden	130
30) privaträttsliga ärenden	46
31) övriga ärenden	139
 Sammanlagt ⁹	 2 102

⁹ Ett avgörande kan gälla flera myndigheter eller ärenden.

Åtgärder som avgörandena avsåg

1) åtal	2
2) anmärkning	10
3) framställning	1
4) delgivning av uppfattning eller anvisning	128
5) annat ställningstagande	18
6) annan åtgärd	9
7) korrigering eller rättelse under behandlingen	8
Sammanlagt	176

Orsaken till att avgörandet inte föranledde någon åtgärd¹⁰ var att

1) felaktigt förfarande kunde inte konstaterats	928
2) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	220
3) ärendet var anhängigt hos en behörig myndighet eller kunde överklagas med ordinära rättsmedel	231
4) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	60
5) ärendet överfördes till riksåklagaren	15
6) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	11
7) ärendet överfördes till behörig myndighet	3
8) ärendet var så oklart att det inte kunde prövas	136
9) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	282
10) gällade över fem år gammalt ärende	50
Sammanlagt	1 936

¹⁰ I regel gavs i dessa fall skriftligt svar.

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Domar som inkommit för granskning	63 89
Ärenden väcktes på grund av granskning av domar	94

Domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern	
1) hovrätten	6
2) polisen	13
3) riksåklagarämbetet	1
4) åklagarämbetena	5

Åtgärder

1) åtal	1
2) anmärkning	8
3) skriftligt utlåtande	2
4) delgivning av uppfattning eller anvisning	18
5) korrigerig eller rättelse under behandlingen	1
6) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	86
Sammanlagt	116

Avvisade utan prövning

1) anhängigt eller kunde överklagas med ordinära rättsmedel	1
2) överfördes till riksdagens justitieombudsman	1
Sammanlagt	2

EGNA INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Egna initiativ	14
Inspektioner och besök	24
Sammanlagt	38

Avgöranden och åtgärder

1) anmärkning	1
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	2
3) annat ställningstagande	5
4) annan åtgärd	1
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	4
6) inspektion eller besök hos myndighet	24
Sammanlagt	37

Avvisade utan prövning

1) överfördes till Finlands Advokatförbund	2
Sammanlagt	2

ÖVERVAKNING AV ADVOKATER

Inkomna

1) tillsyns- och arvodestvistären	502
2) annan övervakning av advokater	14
Sammanlagt	516

Avgjorda

1) skriftligt utlåtande	9
2) annan åtgärd	2
3) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	450
Sammanlagt	461

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 riksringen och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

BILAGA 2

Lag om justitiekanslern i statsrådet 193/2000

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

5 §

Utredning av ärenden

I ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern skall de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga.

Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, skall den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

6 §

Åtgärder

Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge personen i fråga en anmärkning för framtiden, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Om ett allmänt intresse kräver det, skall justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden.

7 §

Initiativrätt

Justitiekanslern har rätt att lägga fram förslag till utveckling och ändring av lagstiftning och andra bestämmelser, om det vid övervakningen har visat sig att det finns brister eller motsägelser i dessa eller om de i rättskipningen eller förvaltningen har föranlett ovisshet eller olika tolkningar.

8 §

Handräckning

Justitiekanslern har rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge.

9 §

Avgiftsfria upplysningar och handlingar

Justitiekanslern har rätt att avgiftsfritt få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll.

10 §

Justitiekanslern

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till ämbetet.

Justitiekanslerns uppgifter sköts förutom av justitiekanslern också av biträdande justitiekanslern och, om biträdande justitiekanslern har förhinder, av dennes ställföreträdare.

Justitiekanslern avgör speciellt ärenden som gäller övervakningen av verksamheten i statsrådet samt principiella och vittsyftande frågor. Om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern beslutar justitiekanslern efter att ha hört biträdande justitiekanslern.

11 §

Biträdande justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern avgör med samma myndighet som justitiekanslern de ärenden som det ankommer på biträdande justitiekanslern att behandla.

Vid förhinder för justitiekanslern sköts justitiekanslerns uppgifter av biträdande justitiekanslern.

Om biträdande justitiekanslern har förhinder, kan justitiekanslern kalla biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sköta de uppgifter som ankommer på biträdande justitiekanslern. När ställföreträdaren sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter gäller om ställföreträdaren på motsvarande sätt vad som i denna lag bestäms om biträdande justitiekanslern.

12 §

Justitiekanslersämbetet

För beredningen av ärenden som justitiekanslern skall avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde finns vid statsrådet ett justitiekanslersämbete, som leds av justitiekanslern.

Genom statsrådsförordning bestäms om justitiekanslersämbetets organisation och tjänstemän samt om avgörandet av ärenden vid ämbetet. Närmare bestämmelser om dessa kan utfärdas i en arbetsordning som fastställs av justitiekanslern.

13 §

Tjänstledighet för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern kan själv ta tjänstledigt och bevilja biträdande justitiekanslern tjänstledighet för högst 30 dagar om året. Tjänstledighet för längre tid beviljas justitiekanslern och biträdande justitiekanslern av republikens president.

14 §

Utnämning av kanslichefen

Kanslichefen vid justitiekanslersämbetet utnämns av republikens president efter att justitiekanslern gjort en framställning i saken. Tjänsten besätts utan att den ledigförklaras.

15 §

15 § har upphävts genom L 962/2000.

16 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Genom denna lag upphävs reglementet den 30 december 1992 för justitiekanslern i statsrådet (1697/1992) jämte ändringar.

BILAGA 3

Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet 253/2000

1 §

Justitiekanslersämbetets uppgifter

Om justitiekanslersämbetets uppgifter bestäms i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000).

2 §

Organisation

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet.

Justitiekanslern bestämmer hur tjänstemännen skall fördelas på avdelningarna och enheten.

3 §

Arbetsordning

I justitiekanslersämbetets arbetsordning bestäms om ledningen av justitiekanslersämbetet och om dess ledningsgrupp, om avdelningarnas och den administrativa enhetens uppgifter och organisation, om tjänstemännens uppgifter och vikariat, om beredningen och avgörandet av ärenden samt vid behov även om andra administrativa ärenden som gäller justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern fastställer arbetsordningen.

4 §

Tjänstemän

Vid justitiekanslersämbetet finns en kanslichef, referendarieråd såsom avdelningschefer, referendarieråd, konsultativa tjänstemän, äldre justitiekanslerssekreterare, yngre justitiekanslerssekreterare samt föredragande.

Vid justitiekanslersämbetet kan också finnas en informationsplanerare, en personalsekreterare och avdelningssekreterare samt andra tjänstemän. Dessutom kan vid justitiekanslersämbetet finnas annan personal i tjänsteförhållande samt sakkunniga som anställts för särskilda uppgifter.

Föredragande vid justitiekanslersämbetet är de tjänstemän som nämns i 1 mom. samt de tjänstemän som av justitiekanslern särskilt förordnas till uppgiften.

5 §

Behörighetsvillkor för tjänstemännen

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap,
- 2) för referendarieråd såsom avdelningschef juris kandidatexamen, erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration samt i praktiken visad ledarförmåga,
- 3) för referendarieråd, konsultativ tjänsteman samt äldre och yngre justitiekanslerssekreterare juris kandidatexamen samt erfarenhet av domaruppgifter eller god förtrogenhet med administration,
- 4) för föredragande juris kandidatexamen,
- 5) för den som sköter någon annan uppgift för uppgiften lämplig högskoleexamen eller annan utbildning som behövs för fullgörandet av uppgiften.

6 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitiekanslern utnämner tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet. Om utnämning av kanslichefen bestäms särskilt.

Tjänstemännen i tjänsteförhållande för viss tid utnämns av justitiekanslern. Statsrådet utnämner dock kanslichefen i tjänsteförhållande för viss tid som varar längre än ett år.

7 §

Tjänstledighet

De tjänstemän som avses i 4 § 3 mom. beviljas tjänstledighet av justitiekanslern.

Statsrådet beviljar kanslichefen annan tjänstledighet som varar över ett år än sådan som grundar sig på statstjänstemannalagen (750/1994) eller på tjänstekollektivavtal.

Övriga tjänstemän beviljas tjänstledighet för högst tre månader av kanslichefen och för längre tid av justitiekanslern.

8 §

Avgörandet av ärenden

Justitiekanslern avgör ärenden i vilka beslut skall fattas vid justitiekanslersämbetet, om inte någon av justitiekanslersämbetets tjänstemän enligt arbetsordningen har beslutanderätt. Om utövandet av beslutanderätten i ärenden som hör till justitiekanslerns behörighet föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Justitiekanslern kan förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som en tjänsteman annars skulle få avgöra. Samma rätt har i enskilda fall kanslichefen och 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 besvärsärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

BILAGA 6

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 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 vitsyftande 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) eda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,

- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänsteman får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

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 ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbild

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänsteman reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i justitiekanslersämbetets arkivstadga samt vad som i statsrådets kanslis ekonomistadga föreskrivs justitiekanslersämbetet.

I verksamheten skall dessutom iakttas justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan, 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 31.12.2009

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Snellman, Jorma</i> , vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	<i>Leskinen, Marja</i> , vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Pietarinen, Päivi</i> , vicehäradshövding
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensarie <i>von Troil, Charlotta</i> , juris kandidat, politices magister

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	<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>Kauppila, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Mäkelä, Sanna</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding <i>Ruuskanen, Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding
Notarie	<i>Tuomikko, Helena</i> , vicensuarie

Administrativa enheten

Kanslichef	<i>Wirtanen, Nils</i> , vicehäradshövding
Personalsekreterare	<i>Näveri, Anu</i> , tradenom
Informatör	<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

A

Advokat

disciplinära påföljder	245
god advokatsed	243
klagomål	246
övervakning	24, 242, 246
övervakningssystem	244

Advokatförbundet

instruktionsplikt	247
-------------------	-----

Anmärkning

hörande	151
---------	-----

Anvisning

utbildningsstyrelsens	185
-----------------------	-----

Arbetsarkydd

jämlikhet	212
-----------	-----

Arkiv

tillbörlig skötsel	184
--------------------	-----

Asylsökande

administrering av mottagande	155
effektivering av asylprocessen	155
uppehållstillstånd	157

Avfallsavgift

grund för besvärslförbund	235
---------------------------	-----

Avtal

Monta-avtalet	193
---------------	-----

B

Barnskydd

barnskyddsanmälan	229
begränsande av kontakt	227
socialväsensdets och familje-	
rehabiliteringshemmets förfarande	230

Begäran om handlingar

av polisen	166
avskrift av undersökningsanmälan	77, 164
avskrifter	226
behandling	166, 167, 180, 219
besvarande	194, 205
delgivande	226
delgivande av uppgifter	90
förvaltningsdomstol	143
omsorgsfullhet	227

Behandling

av klagomål	25
meddelande om slutresultat	204

Behandlingstid

ansökan om försäljningstillstånd	212
behandling utan dröjsmål	141
dröjsmål	76, 151
vid besvärslnämnden för social	
trygghet	210

Behörighet

lagenligheten av ministeriets beslut	89
psykolog	211
social- och hälsovårdsministeriet	54

Beredning

läkemedelscentralen	90
---------------------	----

Beskattning

delgivning av beslut	181
skattegranskningsberättelse	179

Beslut

delgivning	181, 236
delgivning i avfallsärende	237
om utkomststöd	228

Besvärslanvisning

besvärslmöjlighet	187
-------------------	-----

Besvärslrätt

bristfällig grund	235
-------------------	-----

Betalning

fördrojning av återbäring	150
---------------------------	-----

Boningsort

jämlik behandling	200
-------------------	-----

Bostad

organisering av arbetsboende	175
------------------------------	-----

Brand- och räddningsväsendet

övervakning av brandsäkerhet	169
------------------------------	-----

Brev

svar	183
------	-----

Brottmål

behandlingens offentlighet	76, 142
yrkesutbildade personer inom	
hälso- och sjukvården	139

Brottsanmälan	
registrering _____	161
Budget	
justitiekanslersämbetets _____	28
Bundenhet	
utredning _____	39
Bygginnspektion	
anmälan om olovligt byggande _____	235
D	
Dagvård	
familjedagvårdens gruppstorlek _____	233
säkerhet _____	210
Delgivning	
avfallsärende _____	237
bilbeskattningsbeslut _____	181
Direktiv	
läkemedelsdirektivet _____	209
medlemskapsförpliktelse _____	199
Diskriminering	
diskrimineringsförbud _____	15
grund _____	73, 213
Djurskydd	
polisens och veterinärens förfarande _____	160, 196
Dom	
framställning om återbrytande _____	147
motiveringar _____	141
skrivfel _____	147
Domare	
förfarande _____	117
tingsdomares förfarande _____	131
tjänstebrott _____	132
undersökningsbegäran _____	137
Domstol	
rättvis rättegång _____	117
Dröjsmål	
ansökningar om försäljningstillstånd _____	212
behandlingstid _____	121, 134, 177, 231
delgivning av stämning _____	75, 134
förundersökning _____	168
givande av utredning _____	226
obduktionsprotokoll _____	187
rättegång _____	74, 75, 132
svar _____	209
tidsfrist _____	211
återbäring av betalning _____	150

E

Elektroniskt röstning	
försök _____	129
Elektroniskt utträttande av ärenden	
ansökan om utkomststöd _____	231
besvarande av e-post _____	218
E-post	
sätt att uträtta ärenden _____	33
Europeiska unionen	
statsrådets skrivelser _____	98

F

Fel	
felaktig anteckning _____	215
i beslut om utkomststöd _____	227
i lagars ikraftträdelse tidpunkt _____	92
rättelse av fel i lagen _____	41
Fiske	
nätfiske _____	190
Fiskplantering	
förverkligande av förpliktelse _____	192
skötsel av fiskbeståndet _____	193
Fond	
arbetslöshetsförsäkringsfond _____	47
Fornminne	
forskningstillstånd _____	187
Föredragande	
byte av _____	57
Föredragningslista	
behörighetsfråga _____	35
granskning av _____	36
Författningsberedning	
anvisningar beträffande hörande _____	95
principer _____	33
Författningsnivå	
tjänstemäns avgångsålder _____	44
Förordning	
om yrkesutbildade personer	
inom hälso- och sjukvården _____	60
Försvarsmakten	
organisering av arbetsboende _____	175
tjänsteman vid huvudstaben som föredragande vid försvarsministeriet _____	171
Försäkringsdomstolen	
motivering av beslut _____	152
utveckling av verksamheten _____	123

Förtroendevald

rätt att erhålla information _____ 222

Förundersökning

anteckningar i protokollet _____ 165

dröjsmål _____ 167

förmedling av information _____ 76, 148

informering _____ 167

meddelande om beslut _____ 168

motivering _____ 77, 154, 161

polisens förfarande _____ 164

utlåtande _____ 123

Förvaltning

kanslichefens roll i administrativa

reformer _____ 57

Förvaltningsbeslut

lagenligheten av ministeriets beslut ____ 89

Förvaltningsdomstolen

behandling av begäran om handlingar _ 143

Förvaltningsförfarande

kommunens beslut _____ 221

Förvaltningsklagan

behandling _____ 78, 176, 206

Förvaltningslagen

besvarande av begäran om handlingar _ 212

iakttagande vid universitet _____ 185

motivering av beslut _____ 178

Förvaltningsstadga

inom kommunalförvaltningen _____ 220

kommunens _____ 219

G**God förvaltning**

begäran om handlingar _____ 79, 238

behandling av anmälan _____ 235

beslutsfattande _____ 231

besvarande av brev _____ 78, 209

besvarande av e-post _____ 225

besvarande av förfrågning ____ 178, 184, 204, 234

delgivning av handlingar _____ 79

fördröjning av behandling _____ 151, 177

iakttagande av tidsfrister _____ 211

instruktioners tolkningsbarhet _____ 195

kundbetjäning _____ 187

meddelande om slutresultat _____ 78, 204

patientregister _____ 228

principer _____ 79

rådgivning _____ 231

rätten till ett motiverat beslut ____ 77, 177

skriftlig anmärkning _____ 77

skyldighet att besvara _____ 199

tillbörlig behandling _____ 78

tillbörlig betjäning _____ 216

ändringssökande _____ 224

Grundlagen

lagen om justitiekanslern i statsrådet __ 32

miljöansvar _____ 83

Grundläggande och mänskliga rättigheter

granskning av föredragningslistor _____ 68

myndighetsverksamhet _____ 70

propositionsmotivering _____ 37

övervakning _____ 23, 66

Grundläggande undervisning

kommun _____ 225

omhändertaget barns _____ 224

H**Handikapptjänster**

färdtjänst _____ 232

Handledning

handledningsplikt _____ 247

Handlingsoffentlighet

begäran om handlingar _____ 195, 202

utlämnande av uppgifter _____ 230

Husrannsakan

närvarorätt _____ 74, 163

Hälsovård

informering om patients hälsotillstånd _ 232

Hörande

av tjänsteman _____ 77

i beskattningsförfarande _____ 179

riksdagens revisionsutskott _____ 64

I**Information**

förundersökning _____ 167

Inspektion

besvärnämnden för olycksfallsärenden _ 213

besvärnämnden för social trygghet ____ 214

besvärnämnden för utkomstskydds-

ärenden _____ 213

Finlands ambassad i Tallinn _____ 116

justitieministeriets justitie-

förvaltningsavdelning _____ 152

Kotka tingsrätt _____	104, 153		
länsstyrelsen i Uleåborgs län _____	182		
Nylands miljöcentral _____	216		
nödcentralsenheten _____	170		
polisavdelningen vid länsstyrelsen i Uleåborgs län _____	170		
polisinrättningen i Uleåborg _____	170		
skyddspolisen _____	170		
Tavastehus stads markan- vändnings- och miljötjänster _____	237		
Tavastlands miljöcentral _____	216		
trafikskadenämnden _____	213		
Uleåborgs förvaltningsdomstol _____	152		
Uleåborgs social- och hälsovårds- nämnd _____	237		
Uleåborgs tingsrätt _____	153		
Vanda stads byggnadstillsyn _____	238		
Villmanstrands magistrat _____	182		
Villmanstrands rättshjälpsbyrå _____	152		
åklagarämbetet i Uleåborg _____	153		
J		K	
Justitiekanslern		Klagomål	
rätten att erhålla information _____	209, 221	undersökning _____	23
tjänst _____	12	Kommun	
Justitiekanslerns behörighet		beslut _____	221
uppgifter _____	22, 23	i lagen om service och stöd på grund av handikapp avsedd färdtjänst _____	233
utkomststödets belopp _____	218	Kommunalförvaltning	
Jämlikhet		diskriminerande arbetsplatsannons _____	219
allmänna rekommendationer _____	158	föreskrifter i förvaltningsstadga _____	220
diskriminerande arbetsplatsannons _____	220	kommunstyrelsens förfarande _____	219
diskriminerande sysselsättningsstöd _____	223	rätten att erhålla information _____	222
diskrimineringsgrund _____	73, 213	upphandlingsavtal _____	221
i erhållandet av offentlig tjänst _____	200	Kommunikation	
lag _____	15	justitiekanslersämbetets _____	29
offentlig tjänst _____	73	Kyrka	
åsiktsfrihet _____	73, 162	behandling av förvaltningsärende _____	238
Jämställdhet		frånvaro från fullmäktiges möte _____	239
kvotkrav _____	39	L	
utredning _____	225	Laglighetsövervakning	
Jäv		granskning av föredragningslistor _____	95
advokat _____	75, 136	hörande _____	96
arbetskraftsrådgivare _____	205	Länsstyrelsen	
handläggare av utkomststödsärende _____	234	motivering av beslut _____	178
minister _____	42, 115	Läroanstalt	
stadsfullmäktigeledamot _____	223	vikariens förfarande _____	185
		M	
		Magistrat	
		ärenden gällande tillstånd att pantsätta _____	178
		Minister	
		centret för läkemedelsområdet _____	89, 90
		Ministerium	
		ibruktagande av system för testning av kompetens _____	212
		Motivering	
		av förundersökning _____	161
		FPAs beslut _____	78
		Motorfordon	
		modulkombination _____	198
		N	
		Naturskydd	
		saimenvikaren _____	190
		Nämnd	
		publicering av protokoll på Internet _____	223

O**Oavhängighet**

sakkunnig medlem _____ 40

Obduktion

delgivande av protokoll _____ 187

Offentlighet

behandling av brottmål _____ 76, 142

protokoll _____ 224

Offentlighetslagen

behandling av begäran om handlingar _ 219

innehållet i en handling _____ 166

myndighets verksamhet _____ 229

Omhändertagande

organisering av skolgång _____ 225

undervisningsarrangemang _____ 224

Omsorgsfullhet

behandling av begäran om handlingar _ 205

hantering av handlingar _____ 196

P**Parkeringsövervakning**

kommunal verksamhet _____ 220

Personregister

registerhållarens skyldigheter _____ 202

registrerade uppgifter _____ 227

Personuppgifter

patientuppgifter _____ 227

tingsrättens förfarande _____ 139

Polis

anteckningar i förundersökningsprotokoll 165

avskrift av undersökningsanmälan _ 77, 164

begäran om handlingar _____ 166

förfarande i djurskyddsärende _____ 160

förfarande vid förundersökning _____ 164

förfarande vid husrannsakan _____ 163

meddelande om förundersökningsbeslut 168

omsorgsfullhet i behandlingen

av handlingar _____ 168

registrering av brottsanmälan _____ 161

registrering av tillägsskrift _____ 165

Processledning

rättens ordförande _____ 138

Protokoll

anteckningar i brandinspektions-

protokoll _____ 169

kommunstyrelse _____ 219

offentliggörande _____ 223

R**Regionalisering**

grundläggande språkliga rättigheter ____ 84

läkemedelsförsörjning _____ 90

projektet för att reformera region-

förvaltningen _____ 83

Register

registrering av firmanamn _____ 205

Registrering

av brottsanmälan _____ 166

Republikens president

beslutsfattande _____ 35

kansli _____ 113

Riksdagens justitieombudsman

uppgiftsfördelning _____ 24

Riksdagens svar

till regeringens proposition till lag ____ 92

Rådgivning

av klient _____ 199

plikt _____ 234

Rättegångskostnader

ersättningskrav _____ 141

Rättelse

utveckling av systemet för rättelseyrkande 118

Röstning

försök med elektronisk röstning _____ 130

S**Sekretess**

informering om patients hälsotillstånd _ 232

sekretessanteckning _____ 137

Sjöfart

ändring av lotsningslagen _____ 197

Skilsmässa

anmälan _____ 135

Socialförsäkring

klagomål _____ 207

motivering av FPAs beslut _____ 211

Social trygghet

besvärnämnden för social trygghet _ 71, 210

folkpensionsanstalten _____ 211

Socialvård

etiska frågor _____ 208

hanläggarens jäv _____ 234

länsstyrelsens behörighet _____ 177

Språk

gott språkbruk _____	202
grundläggande språkliga rättigheter _____	85

Språklagen

kollektivavtals språk _____	59
-----------------------------	----

Stadfästade av lagar

fel i ikraftträdelse tidpunkten _____	92
---------------------------------------	----

Stadsfullmäktige

fullmäktigeledamots jäv _____	223
-------------------------------	-----

Stadsstyrelse

förfarande _____	222
------------------	-----

Statsrådet

allmänna sammanträdets föredragningslistor _____	36
begäran om utlåtande och ställningstagande _____	34
beredning av förordningar _____	87
grundläggande och mänskliga rättigheter _____	67
kansliets anslagstavla _____	115
skrivelse _____	98
statsrådets kansli _____	114
övervakning _____	22, 32
övervakning i EU-ärenden _____	40

Statssekreterare

bundenhet _____	53
systemets funktionalitet _____	114
uppgift _____	53

Straff

granskning av straffdomar _____	24, 144
prövotid _____	145, 146
samhällstjänst _____	145

Strafforder

felaktigt förfarande _____	161
----------------------------	-----

Stämningsman

fördröjning av delgivning _____	75, 134
---------------------------------	---------

Stöd

omstruktureringsstöd för socker _____	188
---------------------------------------	-----

Svar

på e-post _____	225
på förfrågan _____	234

Säkerhet

inom dagvården _____	210
samhällets beredskap _____	41
säkerhetspolitik _____	41

T**TE-central**

besvarande av förfrågan _____	204
-------------------------------	-----

Tidsfrist

iakttagande _____	212
-------------------	-----

Tingsrätt

anmälningsplikt _____	139
ansökningsärende _____	138
bandinspelningars kvalitet _____	143
behandlingens offentlighet _____	76, 142
domarens förfarande _____	75, 136, 137, 142
domens motivering _____	141
felaktig sammansättning vid avgörande _____	135
fördröjning av behandling _____	76
informerings om brottmålsärende _____	139
inspektion _____	104
lokaliteter _____	107
omsorgsfullhet i sändning av bevis _____	139
skilsmäsoärende _____	135

Tjänst

behörighetskrav _____	50
tillsättande _____	50
utnämningsspromemoria _____	195

Tjänstebrott

stämningsman _____	135
tingsdomare _____	132

Tjänsteman

avgångsålder _____	44
hörande _____	151
sakligt språkbruk _____	222
ställning i organisationsförändring _____	41

Tjänsteplikt

tjänsteman _____	187
------------------	-----

Tull

delgivning av bilbeskattningsbeslut _____	181
---	-----

Tvångsmedelslag

utlåtande _____	123
-----------------	-----

U**Undantagsförhållanden**

försäkringsgaranti _____	54
--------------------------	----

Universitet

iakttagande av förvaltningslagen _____	185
utnämning av kansler _____	42

Upphandling

konkurrensutsättning _____	221
----------------------------	-----

Utkomstskydd

elektronisk ansökan _____	231
ändring av stödbeslut _____	228

Utkomstskydd för arbetslösa

försäkringsavgift _____	48
-------------------------	----

Utlåtande

anvisningar om hörande	
vid författningsberedning _____	95
användningstiden för breda modul-	
kombinationer _____	198
behandling utan dröjsmål _____	120
datasäkerhet _____	176
förundersöknings- och tvångsmedels-	
kommitténs betänkande _____	123
givande av _____	22, 33
i EU-ministerutskottet _____	45
likabehandlingsplan _____	158
mutbrottsarbetsgruppens betänkande _	128
om begränsning av nätfiske i Saimen _	190
omstruktureringsstöd för socker _____	188
om tjänstemäns allmänna avgångsålder _	44
reformen av åklagarämbetets	
förvaltning _____	122
riksfogdeämbetet _____	123
socialvårdsklientens ställning _____	208
statsrådets anslagstavla _____	115
tjänsteman vid huvudstaben som	
föredragande vid försvarsministeriet _	171
utredning beträffande asylpolitiken _	155
utveckling av försäkringsdomstolens	
verksamhet _____	124
utveckling av systemet för rättelseyrkande	118
yrkesutbildade personer	
inom hälso- och sjukvården _____	60
ändring av lotsningslagen _____	197
ändring av utlänningslagen _____	156
ändring av Ålands självstyrelselag _____	118
överförande av uppgifter	
till Migrationsverket _____	154

Utnämning

öppenhet _____	39
----------------	----

Utnämningsspromemoria

upprättande _____	195
-------------------	-----

Utsökning

förfarande _____	150
riksfogdeämbetet _____	123

V**Val**

finansiering _____	14
försök med elektronisk röstning _____	129

Veterinär

förfarande i djurskyddsärende _____	160
-------------------------------------	-----

Vikariat

lärarvikariens förfarande _____	185
---------------------------------	-----

Vräkning

förfarande _____	150
------------------	-----

Y**Yrke**

behörighetskrav för psykolog _____	212
------------------------------------	-----

Yttrandefrihet

begränsning _____	74, 186
-------------------	---------

Å**Åklagare**

reformen av åklagarämbetet _____	123
skydd mot självinkriminering _____	77
statsåklagarens förfarande _____	149

Åland

ändring av självstyrelselagen _____	118, 239
vårdavgift _____	239

Ålder

avgångsålder _____	44
--------------------	----

Åtalsrätt

preskription _____	144
--------------------	-----

Återkrav

av utkomststöd _____	228
----------------------	-----

Ä**Ändringssökande**

besvärсанvisning _____	227
räkning _____	202

Ö**Översättning**

av kollektivavtal _____	59
-------------------------	----

Övervakning

socialvården _____	177
--------------------	-----



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219