

B 15/2011 rd

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET
BERÄTTELSE FÖR ÅR
2010

HELSINGFORS 2011

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Brytning Taina Ståhl
Tryckeri Edita Prima Oy, 2011

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 2010.

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 123 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 2011

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Nils Wirtanen**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDANDE ORD	11
Justitiekanslern Jaakko Jonkka	
Räcker rekommendationer för att säkerställa servicenivån?	12
Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen	
Revidering av lagen om justitiekanslern	15
2 ALLMÄNT	19
Uppgifter	20
Övervakningen av statsrådet	20
Utlåtanden	20
Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	21
Åklagaruppgifterna	21
Prövning av klagomål	21
Granskning av straffdomar	22
Övervakningen av advokaterna	22
Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen	22
Sifferuppgifter	23
Samarbete och besök	24
Internationellt samarbete	24
Besök hos justitiekanslersämbetet	24
Besök från justitiekanslersämbetet	24
Annan verksamhet	26
Ekonomi	26
Kommunikation	26
Organisation och personal	27

3	JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET	29
	Allmänt	30
	Presidentens beslutsfattande i statsrådet	33
	Granskning av föredragningslistor	34
	Granskningsobjekt	35
	Statsrådsövervakningen i EU-ärenden	38
	Vissa avgöranden i samband med granskningen	38
	Ställningstaganden i form av utlåtanden och promemorior	42
	Klagomål i anslutning till statsrådsövervakningen	43
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	49
4	ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	53
	De grundläggande och mänskliga rättigheterna i justitiekanslerns verksamhet	54
	Avgöranden	55
	Rättssäkerhet och god förvaltning	55
	Behandlingstider	56
	Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel	58
	Principen om god förvaltning i övrigt	59
	Rätten till rättvis rättegång	60
	Jämlikhet	63
	Rätten till eget språk och egen kultur	66
	Rätten till liv, personlig frihet och integritet	67
	Skydd för privatlivet	68
	Yttrandefrihet och offentlighet	68
	Rätten till adekvata social- och hälsovårdstjänster	70
	Rätten till en sund miljö	70
5	STÄLLNINGSTAGANDEN AV MERA VITTGÅENDE BETYDELSE	71
	Allmänt	72
	Jäv för en statsrådsmedlem vid behandling av ansökningar om tillstånd för kärnkraftverk	73
	Jäv för en avdelningschef vid arbets- och näringsministeriet	77
	Förre statsminister Matti Vanhanens deltagande i utdelningen av avkastning från Penningautomatföreningen till Nuorisosäätiö	86
	Verkställande av bilskattnig	101

6	LAGLIGHETSKONTROLL AV STATSFÖRVALTNINGEN	103
	Allmänt	104
	Statsrådets kanslis ansvarsområde	106
	Utlåtande	106
	Avgörande	106
	Utrikesministeriets ansvarsområde	107
	Utlåtanden och framställningar	107
	Avgöranden	107
	Ministeriet	107
	Inspektion inom ansvarsområdet	108
	Justitieministeriets ansvarsområde	109
	Utlåtanden och framställningar	109
	Avgöranden	122
	Domstolar	122
	Granskning av straffdomar	130
	Framställningar om återbrytande till följd av granskning av straffdomar	133
	Åklagarväsendet	134
	Utsökning	137
	Dataombudsmannen	137
	Inspektioner inom ansvarsområdet	137
	Inrikesministeriets ansvarsområde	140
	Utlåtanden och framställningar	140
	Avgöranden	142
	Polisen	142
	Räddningsväsendet	157
	Migrationsverket	158
	Inspektioner inom ansvarsområdet	159
	Försvarsministeriets ansvarsområde	160
	Utlåtande	160
	Finansministeriets ansvarsområde	161
	Utlåtande	161
	Avgöranden	161
	Skatteförvaltningen	161
	Magistrater	162
	Tullen	163
	Inspektioner inom ansvarsområdet	164
	Undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde	166
	Avgöranden	166
	Undervisningsförvaltningen	166

Jord- och skogsbruksministeriets ansvarsområde	170
Avgöranden	170
Jord- och skogsbruk	170
Inspektioner inom ansvarsområdet	171
Kommunikationsministeriets ansvarsområde	172
Avgöranden	172
Ministeriet	172
Trafikverket	173
Kommunikationsverket	173
Inspektion inom ansvarsområdet	174
Arbets- och näringsministeriets ansvarsområde	175
Avgöranden	175
Närings-, trafik- och miljöcentralerna	175
Konsumentverket	175
Konkurrensverket	176
Inspektioner inom ansvarsområdet	176
Social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	177
Utlåtande	177
Avgöranden	177
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira	177
Regionförvaltningsverken	179
Patientförsäkringscentralen	180
Folkpensionsanstalten	180
Besvärsnämnden för social trygghet	182
Miljöministeriets ansvarsområde	186
Avgörande	186
Finlands miljöcentral	186
Inspektioner inom ansvarsområdet	186

7 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV KOMMUNALFÖR- VALTNINGEN OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSESAMFUND 189

Allmänt	190
Kommunalförvaltningen	190
Allmän förvaltning	190
Utbildningsförvaltningen	196
Social- och hälsovårdsförvaltningen	198
Miljöförvaltningen	207
Annan särskild förvaltning	211
Inspektioner inom ansvarsområdet	212
Kyrkoförvaltningen	212
Ålands självstyrelse	213

8	TILLSYNYN ÖVER ADVOKATVÄSENDET	215
	Allmän översikt	216
	Medlemskap i Advokatförbundet	217
	En advokats förpliktelser samt god advokatsed	217
	Tillsynsärenden	218
	Tillsynssystemet	218
	Disciplinära påföljder	219
	Uppgifter från de allmänna åklagarna	219
	Justitiekanslerns övervakning	220
	Bestämmelserna och övervakningsförfarandet	220
	Klagomål över advokaters förfarande	220
	Inledande av tillsynsförfarande och överklagande till hovrätten	221
	Klagomål över advokaters förfarande	221
9	STATISTIK	223
	Lagstiftningen och bestämmelserna om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	
	BILAGA 1 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Finlands grundlag (731/1999)	232
	BILAGA 2 Lag om justitiekanslern i statsrådet (193/2000)	235
	BILAGA 3 Statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000)	239
	BILAGA 4 Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990)	242
	BILAGA 5 Bestämmelserna gällande justitiekanslern i Lagen om advokater (496/1958)	243
	BILAGA 6 Justitiekanslersämbetets arbetsordning	245
	Personalen vid justitiekanslersämbetet	253
	Sagregister	255



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

RÄCKER REKOMMENDATIONER FÖR ATT SÄKERSTÄLLA SERVICENIVÅN?

Informationsstyrning

Som styrmedel för kommunernas välfärdstjänster använder staten huvudsakligen normstyrning, resursstyrning och informationsstyrning. Under de två senaste decennierna har man målmedvetet satsat på informationsstyrning. Utvecklingen har samband med 1993 års reform av statsandelssystemet, som innebar avveckling av normstyrningen och en övergång från kostnadsbaserade till kalkylerade statsandelar. För närvarande används informationsstyrning inom flera förvaltningsområden, i synnerhet inom social- och hälsovården men också inom bildningssektorn.

Av de kunskapsinstrument som används för informationsstyrningen kan nämnas bl.a. handböcker och rekommendationer. Informationsstyrning används i allmänhet som komplement till allmänt utformade ramlagar, t.ex. så att det utfärdas kvalitetsrekommendationer som styr tillämpningen av bestämmelserna. Det förefaller emellertid som om informationsstyrning också används som ersättning för normstyrning.

Det finns inga tillförlitliga forskningsresultat om informationsstyrningens funktion och effekt. Det har framförts antaganden om att informationsstyrningens verkliga effekt i hög grad är beroende av hur styrningsobjektet förhåller sig till den nya informationen. Informationsstyrningen kan sålunda närmast förstärka redan existerande positiva handlingsmodeller. Det finns också teck-

en som tyder på att informationsstyrningens effekt inte nödvändigtvis i tillräckligt hög grad sträcker sig till planerings- och beslutsnivån.¹ Vid sidan av kritik som tar fasta på de praktiska problemen har det framförts också dubier i rättsligt hänseende.

Riksdagens revisionsutskott har sammanfattat de rättsliga farhågor som framförts om informationsstyrningen på följande sätt (ReUB 5/2008 rd): Ett av de största problemen är att styrning som grundar sig på information och rekommendationer inte är förpliktande. En del kommuner följer rekommendationerna, medan andra beaktar dem delvis och vissa över huvud taget inte alls tar notis om dem i sin service. Därför kan inte alla i vårt land garanteras den socialvård, hälsovård och sjukvård på lika villkor som de har rätt till enligt de grundläggande fri- och rättigheterna.

Statens revisionsverk konstaterar på basis av sina revisioner av hälsovården, utbildningen och dess finansiering samt förebyggandet av marginalisering emellertid att vida normer och rekommendationer och annan informationsstyrning som kompletterar dem inte förmår säkerställa att jämlikhetsprincipen förverkligas på det sätt som grundlagen förutsätter.²

¹ Statens revisionsverks berättelse B 14/2007 s. 40–41 samt effektivitetsrevisionerna 192/2009 och 221/2011. Allmänt om informationsstyrningens effekt också i Stenvall – Syväjärvi: Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitietämissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

² Statens revisionsverks berättelse B 15/2009 s. 23–27.

Laglighetskontrollens infallsvinkel på informationsstyrningen

Också de högsta laglighetsövervakarna har i rättsligt hänseende kritiserat informationsstyrningen i vissa av sina avgöranden. Justitieombudsmannen har framfört kritik t.ex. i sin bedömning av situationen inom äldreomsorgen (JO 18.2.2010 dnr 213/2/09) och justitiekanslern bl.a. i samband med utredningar om skolhälsovård och skolornas elevvård.

Justitiekanslersämbetet beslöt för några år sedan på grund av inspektionsiakttagelser utreda hur skolhälsovården fungerar. På min begäran inhämtade social- och hälsovårdsministeriet utredningar från alla de dåvarande länsstyrelserna och gav sitt eget yttrande om saken. Utredningsarbetet visade att de kvalitetsrekommendationer om skolhälsovården som ministeriet gav 2004 inte hade förverkligats i ett enda län och att det fanns avsevärda skillnader mellan kommunerna i fråga om servicen. I mitt avgörande 13.2.2007 konstaterade jag att det förefaller som om det skulle kräva ett mera förpliktande styrmedel än informationsstyrning för att skolhälsovården ska kunna förverkligas på ett sakligt sätt och i enlighet med jämlikhetsprincipen (dnr OKV/16/50/2006, justitiekanslerns berättelse 2007 s. 71–78).

Därefter har det i många sammanhang framförts liknande åsikter som i det nämnda avgörandet. Av dessa kan nämnas riksdagens revisionsutskotts betänkande 5/2008 rd och statens revisionsverks effektivitetsrevision 192/2009.

Vissa aktuella händelser och iakttagelser i samband med laglighetskontrollen har gett anledning att på eget initiativ på nytt undersöka situationen inom skolhälsovården och över huvud taget inom elevvården. Undervisnings- och kulturministeriet gav i slutet av verksamhetsåret på

min begäran en utredning om saken (15.12.2010 dnr 6/022/2010).

Av utredningen framgår bl.a. följande: Personaldimensioneringen enligt kvalitetsrekommendationen för skolhälsovården uppfylldes för hälsovårdarnas vidkommande i 34 procent och för läkarnas vidkommande i fyra procent av grundskolorna. En tredjedel av skolorna hade inga läkartjänster över huvud taget. En femtedel av skolorna saknade helt skolpsykolog- och skolkuratorfunktioner. Ministeriet konstaterade sammanfattningsvis att det fortfarande finns stora skillnader i elevvårdens resurser och verksamhetssätt och att elevvårdens resurser fortfarande ligger klart under de landsomfattande rekommendationerna.³

Resultatet av utredningarna tyder på att det är svårt att uppnå avsedda resultat genom informationsstyrning. Detta väcker frågor i synnerhet av den anledningen att det i offentligheten har framförts en hel del uppgifter om symptom på ohälsa hos barn och ungdomar och i flera sammanhang varit tal om vikten av tidigt ingripande. Professor Matti Rimpelä har i offentligheten framhållit skolhälsovårdens betydelse och bl.a. konstaterat att ungefär vart tionde barn i skolåldern lider av någon långvarig sjukdom. Rimpelä konstaterar sammanfattningsvis att symptom på ohälsa är allmänt förekommande hos barn i skolåldern.⁴ Under de senaste åren har det framför allt varit tal om psykiskt illamående bland skolelever. Det har t.ex. nämnts att uppskattningsvis 20 procent av alla finländska ungdomar lider av psykiska störningar och att

³ Närmare uppgifter i utbildningsstyrelsens publikation *Främjande av välbefinnande och hälsa inom den grundläggande utbildningen 2009. Uppföljningsrapport om utbildning 2010:1.* – Enligt rapporter som 2009 publicerades av Institutet för hälsa och välfärd och av Utbildningsstyrelsen är situationen ungefär densamma vid gymnasier och yrkesläroanstalterna.

⁴ Den i fotnot 3 nämnda uppföljningsrapporten 2010:1 s. 171.

varannan av denna grupp är i behov av ungdomspsykiatrisk undersökning.⁵

Genom förordning har utfärdats bestämmelser som i högre grad är förpliktande för kommunerna i fråga om skolhälsovården (förordningen 380/2009, vars bestämmelser om återkommande hälsoundersökningar trädde i kraft 1.1.2011, och förordningen 338/2011 som ersätter den nyss nämnda förordningen och träder i kraft 1.5.2011). Undervisnings- och kulturministeriet måste dock i sin ovan nämnda utredning om elevvården konstatera att trots att det har beretts ett lagförslag om elevvården har det enligt den kulturpolitiska ministerarbetsgruppen ”av kostnadsskäl inte varit möjligt att tillföra beredningen element som förbättrar elevvården i kvalitativt hänseende”. Propositionen avlåts sålunda inte i detta skede utan beredningen fortsätts. Det kan framföras också andra synpunkter på elevvårdens kostnadsverknings. Statens revisionsverk konstaterar att eftersom elevvården vanligen syftar till att förebygga problem och till tidigt ingripande, borde denna service snarare ses som en investering än enbart som kostnader.⁶

Med anledning av undervisnings- och kulturministeriets utredning bad jag ministeriet före ingången av augusti ge en konkret och motiverad bedömning av om det genom att tillföra kommunernas elevvård resurser och genom styrning som baseras på kvalitetsrekommendationer är möjligt att ordna sådan adekvat och i hela landet likvärdig elevvård som lagen om grundläggande utbildning förutsätter (dnr OKV/6/50/2011). I skrivande stund finns ministeriets nya utredning inte ännu att tillgå, men det är i varje fall klart att den bör läsas med beaktande av de senaste forskningsresultaten om marginalisering av ungdomar

och orsakerna till marginaliseringen. Som exempel kan nämnas att det under 2000-talet skett en kraftig ökning av antalet fall där ungdomar är arbetsförmögna på grund av psykiska problem. Forskarna framhåller sålunda vikten av att förebygga och i ett tidigt skede diagnosticera psykiska problem och vid behov hänvisa ungdomar till vård, i syfte att förhindra marginalisering.⁷ En lika tydlig analys av situationen framfördes nyligen vid statsrådets allmänna sammanträde: Allt flera ungdomar med psykiska problem håller på att utestängas från arbetsmarknaden på grund av bristen på vård. Detta är en utveckling som också utgör ett betydande hot mot samhällsekonomin.⁸

Sammanfattning

Informationsstyrningen har sin givna funktion men de iakttagelser som gjorts i samband med laglighetskontrollen stöder statens revisionsverks bedömning, dvs. att informationsstyrningen inte nödvändigtvis i alla situationer, på det sätt som grundlagen förutsätter, tillräckligt väl tryggar tillgången på centrala serviceformer.⁹ Dessutom måste det beaktas att det är möjligt att övervaka efterlevnaden av endast förpliktande bestämmelser – i fråga om rekommendationer är det i praktiken omöjligt. Också förpliktande normer förlorar å andra sin betydelse om det inte finns ett fungerande uppföljnings- och övervakningssystem.

⁵ Statsrådets allmänna sammanträde 31.3.2011 protokoll 23/2011, bilaga 2.

⁶ Effektivitetsrevisionen 192/2009 s. 89.

⁷ Raitasalo – Maaniemi: Viisi nuorta eläkkeelle joka päivä. Sosiaalivakuutus 1/2011 s. 34.

⁸ Statsrådets allmänna sammanträde 31.3.2011 protokoll 23/2011, bilaga 2.

⁹ Statens revisionsverk B 15/2009 och effektivitetsrevisionen 192/2009.

Mikko Puumalainen

REVIDERING AV LAGEN OM JUSTITIEKANSLERN

Det har gjorts ändringar i lagarna om riksdagens justitieombudsman och om justitiekanslern i statsrådet. Huvudorsaken till reformen är att det inrättas en nationell människorättsinstitution. Den lagändring som denna förutsätter träder i kraft den 1 januari 2012. Lagändringen bereddes av en arbetsgrupp vid justitieministeriet.

Inrättandet av ett Människorättscenter i Finland är en viktig reform. Centret kan bl.a. samla in och distribuera information om de grundläggande och mänskliga rättigheternas tillstånd samt om hur de förverkligas och övervakas, på ett sätt som gagnar de mänskliga rättigheterna som en helhet. Också de högsta laglighetsövervakarna drar nytta av centrets verksamhet, exempelvis i samband med att de planerar sina inspektioner hos myndigheter samt när de tar upp ärenden till behandling på eget initiativ. Laglighetsövervakarna har likaså nytta av den delegation som i enlighet med de internationella principerna för de nationella centren ska inrättas i samband med Människorättscentret. Via delegationen kan de komplettera den information som de får om det konkreta arbetet inom sektorn och på motsvarande sätt förmedla information om sitt eget arbete till övriga aktörer.

Idén om en nationell människorättsinstitution passar dock inte på ett i alla avseenden naturligt sätt in i den traditionella nordiska laglighetskontrollens landskap. Ombudsmannainstitutionen kan i ett internationellt perspek-

tiv ha olika roller. I Finland har justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppdrag en traditionell nordisk prägel. Hos oss går ombudsmannauppdraget framför allt ut på övervakning av lagligheten i myndigheternas verksamhet. De högsta laglighetsövervakarna i Finland har – till åtskillnad från vissa andra länder – inte den rollen att de generellt ska främja de mänskliga rättigheterna, utan de ska enligt grundlagen i egenskap av laglighetsövervakare uttryckligen övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. I Finland har däremot de särskilda ombudsmännen – exempelvis minoritetsombudsmannen som tryggar vissa människogrupperns ställning och rättigheter – ett mera generellt uppdrag när det gäller att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Också efter reformen övervakas de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom den privata sektorn på ett i väsentliga avseenden annorlunda sätt än när det är fråga om offentlig maktutövning. Detta beror bl.a. på att de högsta laglighetsövervakarnas behörighet inte sträcker sig till den privata sektorn och på att centret inte är något övervakningsorgan. För övervakning av exempelvis diskriminering mot handikappade och åldersrelaterad diskriminering som inte har samband med offentlig verksamhet är det med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna skäl att efter inrättandet av centret snabbt inrätta en jämlikhetsombudsman med omfattan-

de mandat. Också därefter finns det anledning att överväga ytterligare åtgärder för att effektivisera övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I samma sammanhang ändrades på justitieombudsmannens initiativ de nämnda lagarnas bestämmelser om tröskeln för undersökning av klagomål och om preskriptionstiden för undersökning. Dessa ändringar trädde i kraft redan den 1 juni 2011.

I ombudsmannaarbetet inriktas övervakningen och sålunda verksamheten framför allt på myndigheterna. Trots detta intar den enskilda medborgaren en nästan lika central roll, eftersom merparten av arbetet är baserat på klagomål från medborgare. Man kan sålunda säga att laglighetsövervakarna och medborgarna gemensamt övervakar myndigheterna. Den viktiga roll som klagandena spelar kommer till synes också så att trots att det i ett enskilt fall kan visa sig att ett klagomål är obefogat, blir alla klagomål lästa och prövade och nästan utan undantag också besvarade. En väsentlig del och på sätt och vis den andra sidan av ombudsmannaarbetet består i att för klagandena utreda sakförhållanden – också om det inte finns någon anledning att misstänka fel eller försummelser.

Det är viktigt att observera att den enskilde medborgarens eget intresse dock inte styr laglighetskontrollen. Ett klagomål innebär inte att klaganden ger laglighetsövervakaren ett uppdrag (se RP 175/1999 rd). Det är laglighetsövervakaren som enligt sin bedömning bestämmer om och hur en myndighets agerande ska undersökas. Ett klagomål kan t.ex. leda till en grundlig undersökning och ett detaljerat avgörande trots att det inte finns något rättsskyddsintresse i fallet i fråga, men det visar sig att en myndighets förfaranden har varit bristfälliga. Klagande kan sällan ges direkt rättsskydd genom klagomålsavgöranden. Laglighetsövervakaren kan exempelvis inte ändra myn-

digheters beslut eller besluta om ersättning. Sådana beslut ska fattas av domstolar.

Ett starkt rättsskyddsintresse styr laglighetsövervakarens åtgärder inom givna gränser. I de flesta fallen är myndigheterna skyldiga att bl.a. garantera rättssäkerheten genom att iaktta de lagstadgade förpliktelser som avser det rätta förfarandet. Om tjänsteplikterna försummas – och laglighetsövervakaren ingriper – innebär detta också att rättssäkerheten har äventyrats. Ingripandet kan sålunda också indirekt på ett mera allmänt plan främja rättssäkerheten.

Syftet med lagändringarna är att kodifiera och förtydliga den praxis som beskrivs ovan. Dessutom är avsikten att öka de högsta laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller undersökning av klagomål och beslut om åtgärder. Prövningsrätten styrs genom tre viktiga principer, dvs. genom att lagstiftningen efterlevs, genom att rättsskydd ges samt genom att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Inga större ändringar gjordes emellertid i bestämmelsen om skyldigheten att undersöka klagomål. Bestämmelsen är baserad på grundlagens 108 §. Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av ämbetsåtgärder och skötseln av offentliga uppdrag. Enligt lagen om justitiekanslern är denne, liksom tidigare, skyldig att undersöka ett klagomål 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. Trots att principerna som styr prövningsrätten skrevs in i lagen i samband med undersökningen av klagomål och de åtgärder som justitiekanslern kan vidta, måste med andra ord alla klagomål fortfarande läsas och bedömas. De åtgärder som vidtas i varje enskilt fall kan visserligen variera i stor utsträckning.

I lagen förkortades också preskriptionstiden för att ta upp klagomål till prövning från fem till två år och dessutom skrevs i lagen in vissa förfaranden som redan tillämpas i praktiken, bl.a. i fråga om besvarande av klagomål som inte hör till justitiekanslerns behörighet eller som är anhängiga på annat håll. Det förmodas att dessa förfaranden kommer att effektivisera behandlingen av klagomål och förbättra servicen.

Ny är också bestämmelsen om att justitiekanslern kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Tidigare kunde de högsta laglighetsövervakarna överföra ärenden sinsemellan men nu har möjligheten att överföra ärenden utsträckts också till andra laglighetsövervakare. Detta kan betyda att klaganden kan få svar på sitt klagomål t.ex. av en regional förvaltningsmyndighet, trots att klaganden inlett ärendet genom att skriva till justitiekanslern. Också justitiekanslern får kännedom om svaret och kan utan hinder av detta vidta åtgärder vid behov.

Avsikten är att laglighetskontrollen i sin helhet ska gynnas av överföringsmöjligheten. Det finns specialsakkunskap bl.a. för laglighetskontrollen av social- och hälsovården. Dessutom kan betydande effektiviseringsmedel användas, t.ex. vite kan utsättas.

I samband med riksdagsbehandlingen var det också tal om i lagen ta in bestämmelser om gottgörelse och medlingsuppdrag. Så skedde emellertid inte, men liknande tankegångar kan utläsas ur grundlagsutskottets betänkande. Ändringarna skulle om de förverkligats i hög grad ha påverkat de högsta laglighetsövervakarnas arbete och framför allt medborgarnas förväntningar i anslutning därtill. Laglighetsövervakarens individualiserade utredningsbegäran till en myndighet fungerar emellanåt som sporre till att myndigheten på eget initiativ ger immateriell gottgörelse eller väljer medling, om de alternativen står till buds. Om ett

klagomålsavgörande däremot inbegriper offentlig kritik känns det i många fall inte längre naturligt att dessutom t.ex. kräva en ursäkt. I det skedet då lagförslaget behandlades i riksdagen fanns det inte längre någon möjlighet till grundligare beredning och diskussion om saken. Om man vill att gottgörelse- eller medlingsförfarandet ska bli en synlig del av justitiekanslerns verksamhet, förutsätter detta dock mera omfattande lagstiftning än endast en bestämmelse om att justitiekanslern kan föreslå sådana åtgärder i sina klagomålsavgöranden.

De grundläggande bestämmelserna om justitiekanslerns ställning, uppgifter och befogenheter finns i grundlagen och närmare bestämmelser om verksamheten finns i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Den sist nämnda lagen bygger i stor utsträckning på den tidigare gällande arbetsordningen för justitiekanslersämbetet. Utöver det som beskrivs i lagen innefattar justitiekanslerns arbete även andra betydande verksamhetsformer. Exempelvis den så kallade listagranskningen, dvs. förhandsgranskningen av de ärenden som ska avgöras i statsrådet, som är den centrala arbetsmetoden vid övervakningen av statsrådet, baserar sig på långvarig vedertagen praxis och nämns inte i lagen (se t.ex. i denna berättelse "Granskning av föredragningslistor" s. 34–41). Av lagen om justitiekanslern framgår inte heller entydigt den laglighetskontroll av ministrarnas verksamhet utanför statsrådets beslutsfattande som avses i grundlagens 108 §. Även justitiekanslerns uppgift att ge presidenten, ministerna och ministrarna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor framgår endast av grundlagen.

Justitiekanslern är en oavhängig och uttryckligen självständigt verksam laglighetsövervakare. En central utgångspunkt för verksamheten är dess trovärdighet och förtroendet för justitiekanslerns objektivitet. Ett nödvändigt, om inte ännu tillräckligt villkor för trovärdigheten är att de grundläggande bestämmelserna om justitiekanslerns ställning, uppgifter och befogenheter är inskrivna i grundla-

gen medan de närmare bestämmelserna om verksamheten finns i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Allt behöver visserligen inte regleras i detalj – det är skäl att bevara en viss flexibilitet. I den följande lagrevideringen kunde det dock vara motiverat att dryfta huruvida det skulle vara skäl att i lagen som närmare reglerar justitiekanslerns verksamhet kodifiera mer omfattande nuvarande vedertagen praxis som baserar sig på grundlagen.

Om likabehandling

I mina inledande ord i den föregående berättelsen (Diskrimineringsförbudet och laglighetskontrollen, Justitiekanslerns berättelse för år 2009 s.15–18) granskade jag likabehandlingsbestämmelsernas betydelse för laglighetskontrollen samt vissa klagomålsärenden där likabehandlingsaspekten kommit fram i min dåvarande beslutspraxis. Samtidigt begründade jag vissa tolkningsproblem som orsakats av inkonsekvenser i lagstiftningen. Jag strävde efter att belysa dessa problem då de aktualiserades i mina avgöranden.

I vissa avgöranden visade det sig att det var boningsorten som utgjorde diskrimineringsgrunden. Avgörandena gällde grunderna för och beloppen av kommunala avgiftstaxor för torgplatser (OKV/339/1/2006) och en stads sysselsättningsbeslut (OKV/150/1/2008). I båda fallen var det av en avgörande betydelse att likabehandlingslagen tillämpades – dess förbud mot ojämlig behandling är de facto strängare än grundlagens. Det finns inga godtagbara grunder för diskriminering då denna måste anses vara direkt. Undantagen är uttryckligen och strikt reglerade.

Efter att ha skrivit mina inledande ord avgjorde jag i juni 2010 ett fall där motsvarande frågeställning aktualiserades, dvs. en kommuninvånare gynnades i en jämförbar situation. I detta fall tillämpades inte lagen om likabehandling. Utgångs-

punkten för avgörandet – dvs. frågan om vad som är en godtagbar grund för att tillåta sådan behandling – härleddes bl.a. från grundlagsutskottets tolkningspraxis. Slutresultatet av mitt avgörande var att kommunen inte ansågs ha diskriminerat klaganden. Som sommarboende i kommunen var klaganden tvungen att betala dubbelt högre båtplatsavgift än de fast bosatta. Ett sammandrag av beslutet (OKV/684/1/2008) ingår i vår berättelse.

Under debatten i riksdagens plenum 10.3.2011 (PTK 169/2010 rd) behandlades i anslutning till berättelsen bl.a. förhållandet mellan grundlagen och lagen om likabehandling och om favorisering av kommuninvånare i vissa situationer. Samma fråga behandlades i grundlagsutskottets betänkande (GrUB 14/2010 rd – B 18/2010 rd). Under debatten hänvisades till min artikel och framhölls att kommuninvånare kan särbehandlas i jämförbara situationer. Att det faktiskt förhåller sig på detta sätt visar exemplet ovan. Om lagen om likabehandling hade tillämpats på fallet skulle slutresultatet uppenbarligen ha varit ett annat. I båtplatsfallet motsvarar den rättsliga bedömningen det som grundlagsutskottet framför i sitt betänkande, men den bekräftar också de synpunkter på problemen i den gällande lagstiftningen om likabehandling som jag nämner i min artikel.

Det europeiska regelverket spelar en viktig roll också när det gäller den lagstiftning om likabehandling som tillämpas i Finland. Regelverket utvecklas hela tiden, både på grund av nya rättsliga dokument och på grund av en dynamisk tillämpningspraxis. Temat likabehandling blir allt viktigare i dagens samhälle och är redan i sig krävande i rättsligt hänseende. Den föränderliga och oenhetliga regleringen är desto mera krävande från tillämparens synpunkt. I april gav Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europadomstolen ut en handbok om tillämpningspraxis för det europeiska regelverket om likabehandling. Sådana publikationer är viktiga hjälpmedel.



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 tjänstebrott som domare misstänks ha begått.

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 ett klagomålsärende.

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 2010 inkom sammanlagt 1 843 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 2010 avvisades med stöd av denna bestämmelse 40 klagomål. Med en lagändring som trädde i kraft 1.6.2011 förkortas klagomålets preskriptionstid från fem år till två år.

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 samband med redogörelsen för domstolarnas verksamhet i avsnitt 6 på s. 130.

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 arvodestvister, inklusive prövning av ändringssökande i nämnda tillsynsärenden 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 bådass behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra skäl är motiverat.

Under verksamhetsåret överfördes sammanlagt 61 klagomål till justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen överförde 30 klagomålsärenden till justitiekanslern.

Sifferuppgifter

I det följande granskas utgående från statistiska siffror justitiekanslersämbetets verksamhet under året (inom parentes motsvarande siffror för 2009).

Under verksamhetsåret inkom 1 843 (1 762) och avgjordes 1 853 (1 748) klagomålsärenden.

På justitiekanslerns eget initiativ i egentlig bemärkelse upptogs 19 (14) ärenden till prövning, medan 108 (94) ärenden inleddes till följd av granskning av straffdomar.

Med anledning av klagomål fattades 201 (176) s.k. åtgärdsavgöranden. Åtgärdsavgörandenas andel av de klagomål som upptogs till prövning (1 160) var 17 % (16 %). Mediantiden för samtliga klagomålsavgöranden var 6,9 (6,8) veckor och genomsnittstiden 26,8 (27,8) veckor.

I ärenden som gällde övervakningen av domstolar ledde 37 ärenden till åtgärder. Sammanlagt 6 368 straffdomar granskades.

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

I slutet av verksamhetsåret var sammanlagt 1 165 (1 125) ärenden anhängiga.

Noggrannare statistik över verksamhetsåret finns i avsnitt 9.

SAMARBETE OCH BESÖK

Internationellt samarbete

Konsultativa tjänstemannen Marja Leskinen presenterade 25.2.2010 justitiekanslersämbetets verksamhet för en delegation från Nepal.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen representerade Finland vid de möten som styrelsen för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter höll i Wien 7.5 och 28.5.2010.

Biträdande justitiekanslern deltog 17.9.2010 i ett möte mellan Finlands, Sveriges och Estlands justitiekanslerer i Stockholm.

Biträdande justitiekanslern deltog 4 – 5.10.2010 i Internationella ombudsmannainstitutets generalförsamlings europeiska konferens i Barcelona.

Kanslichef Nils Wirtanen berättade 5.10.2010 om ämbetsverkets verksamhet för juris studerande från de nordiska länderna.

Biträdande justitiekanslern presenterade 2.12.2010 ämbetsverkets verksamhet för observatörer från Europarådets kommun- och regionförvaltningskongress.

Besök hos justitiekanslersämbetet

Professor Raimo Siltala höll 1.3.2010 en föreläsning för ämbetsverkets föredragande om rättskäl-
lor och deras användning.

Justitiekanslern presenterade 20.4.2010 statsrådets verksamhet för en grupp juris stude-
rande.

Kanslichefen berättade 14.6.2010 om äm-
betsverkets verksamhet för en grupp inspektörer
inom statsförvaltningen.

Avdelningschef Petri Martikainen presentera-
de 29.9.2010 ämbetsverkets verksamhet för del-
tagarna i Riksåklagarämbetets åklagarkurs.

Biträdande justitiekanslern presenterade
16.11.2010 ämbetsverkets verksamhet för en
grupp jurister från Livsmedelssäkerhetsverket
Evira.

Juris studerande från Loimaa evangeliska
folkhögskola besökte ämbetsverket 18.11.2010.
Avdelningschef Risto Hiekkataipale berättade om
ämbetsverkets verksamhet.

Besök från justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern deltog 15.1.2010 i Advokatda-
garna. Han höll ett inledningsanförande om äm-
net avtal och erkännande samt de utmaningar
som dess frågor innebär för juristerna, ”Sopimi-
nen, tunnustaminen – haasteita juristeille”.

Biträdande justitiekanslern höll 1.2.2010 i
Forumet för etniska relationer ett föredrag om in-
vandrankvinnors och -mäns grundläggande rättig-
heter, ”Toteutuvatko maahan muuttaneiden nais-
ten ja miesten perusoikeudet?”

Avdelningschef Risto Hiekkataipale höll 2.3, 18.5, 15.6, 5.10 och 23.11.2010 under en kurs i föredragningsteknik för ministeriernas föredragande ett föredrag om laglighetskontrollen av statsrådet och granskningen av föredragningslistorna hos justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern höll 6.9.2010 under en kurs som högsta domstolen ordnade för nya föredragande i hovrätterna ett föredrag om övervakningen av domare.

Justitiekanslern höll 4.10.2010 vid Åbo universitets juridiska fakultet ett temaföredrag med

rubriken ”Oikeudellinen dialogi valtioneuvostossa ja korkeimmassa oikeudessa”, dvs. om den juridiska dialogen i statsrådet och högsta domstolen.

Justitiekanslern höll 26.10.2010 i högsta domstolen ett föredrag om övervakningen av domstolarna.

Justitiekanslern höll 30.10.2010 vid Lapplands universitet ett föredrag med temat justitiekanslern som övervakare av statsrådet, ”Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana”. På kvällen höll han vid Artikla ry:s årsfest ett anförande om rättsstatens funktion.

ANNAN VERKSAMHET

Ekonomi

I statsbudgeten upptas justitiekanslersämbetets anslag under huvudtitel 23 kapitel 30. I budgeten för 2010 anvisades för ämbetsverkets omkostnader sammanlagt (statsbudgeten + tilläggsbudgetar) 3 050 000 euro (reservationsanslag 2 år). Av momentets anslag och av det från föregående år överförda anslaget användes sammanlagt 3 235 296 euro, varav 2 639 420 euro för löner. För övriga omkostnader användes 595 876 euro. Den största utgiftsposten var 260 464 euro i hyror. Andra stora poster var 159 767 euro för kontorsservice, varav 54 000 euro för köp av ekonomi- och personalförvaltningstjänster, 27 799 för annan dataservice, 27 176 euro för underhåll av datasystem och uppdatering av program och 16 671 euro för tryckning av publikationer och rapporter, 66 706 euro för inköp under räkenskapsperioden, varav 18 174 euro för böcker och 45 513 euro för övriga tjänster, varav 33 714 euro för översättningstjänster. För personaltjänster användes 34 060 euro och för resekostnader 10 661 euro.

Statsrådets kansli skötte en del av justitiekanslersämbetets löneräkningsfunktioner enligt ett samarbetsavtal som ingåtts 30.12.2005. Justitiekanslersämbetet ingick från den 1 september 2010 ett avtal med servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Palkeet, om produktion av vissa personalförvaltningstjänster (administratörstjänster, arbetsgivarredovisningar och löneutbetalning).

Samtidigt har statsrådets kansli överfört en del av sina tjänster till justitiekanslersämbetet att skötas av ämbetet i sig. Samtidigt avgiftsbelades tjänster och system som tidigare varit avgiftsfria för justitiekanslersämbetet.

I ekonomiskt hänseende var 2010 ett svårt år för ämbetsverket. Mycket arbete lades ner på planeringen av den interna budgeten och på den ekonomiska uppföljningen samt på budgetberedningen.

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 samhällsintresse.

Enligt grundlagen ska justitiekanslern årligen till riksdagen och statsrådet ge en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Justitiekanslersämbetets kommunikation svarar för sammanställningen av justitiekanslerns årliga verksamhetsberättelse.

Berättelsen innehåller referat av åtgärdsavgöranden och iakttagelser som gäller olika myndigheter 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. Kanslichefen samt justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, som utövar den beslutanderätt som tillkommer justitiekanslern, står utanför indelningen i avdelningar. Justitiekanslern bestämmer om fördelningen av tjänstemännen på avdelningarna och enheten.

Närmare bestämmelser om organisationen och om 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 laglighetskontroll, om de inte hör till avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar samt beredning av utlåtanden in-

om 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 samarbete, om de inte hör till någondera avdelningen.

I justitiekanslersämbetets arbetsordning finns närmare bestämmelser om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, om tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare, om avgörandet av ärenden samt om ämbetsverkets ledningsgrupp.

I slutet av verksamhetsåret var 37 tjänstemän anställda vid ämbetsverket. Utöver justitiekanslern och biträdande justitiekanslern innehade 19 tjänstemän tjänster som förutsatte högre juridisk examen. Som en följd av personalomsättningen under verksamhetsåret utnämndes två nya tjänstemän, dvs. en adb-planerare och en konsultativ tjänsteman, till ordinarie tjänsteförhållanden. Också fyra visstidsvikariat i tjänsteförhållande tillsattes externt. Dessutom praktiserade vid justitiekanslersämbetet 1.5–31.8.2010 i tre månader två juris studerande, den ena från Helsingfors universitet och den andra från Åbo universitet.

En förteckning över justitiekanslersämbetets personal finns i berättelsens bilaga.



3

**JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET**

ALLMÄNT

Justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande genomförs på det sätt som beskrivs 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. De praktiska formerna för statsrådsövervakningen bestäms, liksom också justitiekanslerns juridiska ställningstaganden, beroende på de behov som framkommit hos mi-

nisteriet i fråga. Statsrådets beslutssystem upptar standardrubriker för ca 150 typer av ärenden. Utöver de ärenderelaterade rättsliga frågorna kan de frågor som ministeriernas föredragande och statsrådsmedlemmarna ställer gälla också förfarandet vid beredningen av ärenden och beslutsfattandet. En mera synlig form av statsrådsövervakningen är den varje vecka återkommande förhandsgranskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. En numerärt sett sällsyntare men från rättslig synpunkt mera krävande och tidsmässigt utmanande övervakningsform är föredragandenas 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 2010 förekom det inga ärenden som gällde lagligheten i 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 dessas tjänstemän. Enligt grundlagens 58 § fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Justitiekanslerns laglighetsövervakning är sålunda inriktad framför allt på statsrådets allmänna sammanträde samt på ärenden som slutgiltigt behandlas under sammanträdet eller går vidare till republikens president som förslag.

Det kan med hänvisning till detaljmotiveringen till grundlagens 108 § konstateras att sådana upplysningar och utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna som avses i grundlagens 108 § 2 mom. också under verksamhetsåret utgjorde en central del av laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet och av justitiekanslersämbetets arbete. Vid sidan av behandlingen av klagomålsärenden kan de hänföras till justitiekanslerns grundlagsfästa kärnuppgifter. Avsikten med begäran om utlåtanden och ställningstaganden samt med de diskussioner som förs med ministeriernas företrädare 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 där-

för 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 rättsliga 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 den tjänsteman vid avdelningen för statsrådsärenden som sköter övervakningsärenden. I övriga fall har begäran om rättsligt ställningstagande tillställts justitiekanslern.

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. 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.

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 bereds i ett ministerium. Det kan konstateras att en ny

företeelse, också när det gäller klagomål som berör statsrådet och dess medlemmar, är att dessa klagomål rätt ofta initieras av något ärende eller fenomen som under en kort tid har fått mycket publicitet i massmedierna. Kännetecknande för denna typ av klagomål är att de nästan alltid, ofta flera per dag, anländer med e-post. Dessa e-post-meddelanden brukar utgå direkt från en tidningsnotis och en livlig polemisk diskussion med starka ställningstaganden, där en myndighets beslut eller beslutsmotiv anses vara uppenbart lagstridiga och samhälleligt ohållbara. Vid beredningen av denna typ av klagomålsärenden och i avgörandena är det viktigt att lyfta fram och analysera de frågor och påståenden som eventuellt ansluter sig till ärendet och uttryckligen är relevanta för laglighetskontrollen. Eftersom de ärenden som behandlas i denna typ av klagomål i allmänhet inte gäller eller tangerar avsändarens eget liv, bifogas ingen dokumentation till skrivelserna och också de "faktauppgifter" som nämns i klagomålen är ytterst knapphändiga eller också visar de sig under beredningen av ärendet vara felaktiga eller enbart påståenden som saknar grund. Som exempel på den typen av klagomålsärenden nämns i denna berättelse sex klagomål över tillsättningen av tjänsten som minoritetsombudsman och dispens från behörighetsvillkoren samt fem klagomål över miljöminister Paula Lehtomäkis makes aktieförvärv och ministerns påstådda jäv.

Valperiodens sista riksmöte inföll 2010. För statsrådets vidkommande innebar detta att regeringen i samband med budgetpropositionen hösten 2010 men också annars under årets sista månader till riksdagen överlämnade flera propositioner som beretts under en lång tid och som regeringen ansåg det vara viktigt att riksdagen tog upp till behandling. Många av propositionerna som beretts vid olika ministerier hade omfattande

rättsliga verkningar och var relevanta både med tanke på de grundläggande rättigheterna och annars. Vissa av de propositioner som överlämnades till riksdagen i slutet av valperioden var beredda enligt en relativt snäv tidtabell och i vissa avseenden på ett målinriktat sätt. Det återstod sålunda inte mycket tid för bedömning av lagstiftningsbehovet och utveckling av alternativa regleringsmodeller. Den korta beredningstiden och alternativlösheten kommer också till synes i de kortfattade propositionsmotiveringarna.

Statsrådets allmänna sammanträde behandlade 2010 sammanlagt 1 676 ärenden (föregående år 1 680). Republikens president fattade 914 (920) beslut i statsrådet. Antalet allmänna sammanträden var 72 (67) och antalet presidentföredragningar 44 (36). Regeringen avlät under verksamhetsåret 333 propositioner till riksdagen och 56 (93) 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. Under tiden som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern skötte laglighetskontrollen av statsrådet dels av justitiekanslern/biträdande justitiekanslern och dels, enligt förordnande, av ett referendarieråd vid avdelningen för statsrådsärenden eller av en annan tjänsteman vid ämbetsverket.

PRESIDENTENS BESLUTSFATTANDE I STATSRAÅDET

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 2010 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 2010 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 2010 avgjorde presidenten alla ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets förslag di-

rekt, 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 förordragningslistor med hänvisning till någon särskild behörighetsbestämmelse eller att i förordragningspromemorian ta in ett stycke eller ett omnämnande om huruvida statsrådet eller republikens president hade behörighet att avgöra ärendet.

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 det 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. I mitten av regeringsperioden hade sådana iakttagelser i allmänhet samband med lagstiftningsförslag som gällde omfattande administrativa reformer och omorganiseringar och vilkas beredningstid var relativt kort i förhållande till projektets omfattning och verkningar. Vidare kunde det redan på förhand i stor utsträckning vara bestämt hur projektet skulle genomföras. I slutet av valperioden, dvs. under verksamhetsåret 2010, var orsaken till att det förekom brister av det nämnda slaget i allmänhet ministeriernas behov att föra länge beredda och brådslande lagstiftningsprojekt till riksdagen, också med risk för att riksdagen inte före valet hann behandla ens de viktigaste lagförslagen. Detta hade som följd att de förföll.

Om det inte är möjligt att skjuta upp avlåntagandet 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 då 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. Som ett konkret exempel kan nämnas att under valperiodens sista riksmöte hösten 2010, då budgetpropositionerna överlämnades, kunde (det finskspråkiga) författningsmaterial inklusive motiveringar som statsrådet och republikens president skulle ta ställning till utgöra en hög på ca 30 cm varje vecka. 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. Verksamhetsåret var exceptionellt krävande för personalen vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden av den anledning att avdelningens konsultativa tjänsteman sade upp sig från sin tjänst våren 2010, samtidigt som också den yngre justitiekanslerssekreterare som skött uppgifter i samband med statsrådsövervakningen blev tjänstledig.

I fråga om de propositioner som avläts 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.

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 uppmärksamats att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter beaktats samt att bemyndiganden att utfärda 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 lagförslagets motivering. Om det inte varit möjligt att i någon fråga hänvisa till grundlagsutskottets ställningstaganden har det varit nödvändigt att utreda frågan grundligare i lagförslagets motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har det förutsatts att ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas har tagits in i lagförslagets motivering.

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. Under verksamhetsåret överskred åtgärderna för att nationellt sätta i kraft internationella fördrag i några fall klart den tidsmässiga gränsen för vad som kunde anses vara godtagbart.

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 inexaktigheter 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. 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 2010 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 förtroenhet med ärendena och personalstrukturen. Det är delvis fråga om åtgärder som ministerierna har ansvar för och som dels förutsätter ordentlig introduktion i respektive uppgifter, dels ett i alla situationer fungerande system med ställföreträdare.

Den materiella granskningen av rättsnormer i statsrådsförordningar har varit grundligare än granskningen av propositioner, eftersom rättelse av fel efter statsrådets beslutsfattande förutsätter att förordningen ändras. För utfärdande av en förordning förutsätts ett sådant exakt avgränsat bemyndigande som avses i grundlagens 80 §. Också i övrigt har det granskats att författningsnivån är riktig och att en statsrådsförordning inte innehåller sådant som borde ingå i lag. När ett bemyndigande att utfärda förordning kompletteras är det i allmänhet inte fråga om att ministeriets föredragande anses ha begått ett fel. Åtminstone delvis är det fråga om skillnader i sättet att se på de innehållsmässiga krav som ställs på bestämmelser som innebär delegering av lagstiftningsmakt.

Också under verksamhetsåret föredrogs från ministerierna ett stort antal förslag till lagändringar genom vilka tidigare lagars bristfälliga eller inexakta bemyndiganden att utfärda förordning preciserades eller bestämmelser som tidigare utfärdats på förordningsnivå lyftes upp till lagnivå. Förfarandet att på detta sätt lyfta upp rättsnormer till lagnivå har förekommit framför allt i samband

med totalrevidering av lagstiftningen inom något förvaltningsområde.

I utnämningsärenden granskades tillsättningsprocessens öppenhet och förfarandets saktlighet. Förutom vid behörighetsvillkor och eventuella tilläggskrav fästes avseende vid att utnämningsförslaget 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 det 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 uppgett 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 bindningsfråga. 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, där det föreskrivs 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 vil-

ka 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. 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

Enligt grundlagens 96 § behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Statsrådet ska sedan det fått kännedom om ett ovan avsett förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det.

Vid listagranskningen för statsrådets allmänna sammanträde har i fråga om de nämnda skrivelserna framför allt beaktats den omständigheten att förslag till författningar och fördrag som bereds inom Europeiska unionen på vederbörligt sätt och i enlighet med grundlagens 96 § utan dröjsmål ska sändas till riksdagen så att den kan ta ställning till förslagen. Eftersom den rättsliga grunden för ett förslag har en väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, måste den rättsliga grunden framgå av den promemoria som bifogas skrivelsen. Om behörighetsgrunden ger utrymme för

tolkning förutsätts det att också denna omständighet nämns och likaså statsrådets ställningstagande till den rättsliga grunden. Av den promemoria som bifogas skrivelsen ska vidare framgå statsrådets ställningstagande till själva förslaget. Statsrådets ställningstagande ska framgå av promemorian också i det fall att det är fråga om ett preliminärt ställningstagande.

På grund av det tidsmässiga kravet i grundlagens 96 § har justitiekanslersämbetet ofta begränsade möjligheter att ingripa i skrivelsernas innehåll och be om kompletteringar. 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 skrivelserna. Tilläggsutredningar har inhämtats muntligen för att ärendena inte ska fördröjas till följd av dessa åtgärder.

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.

Fråga om social- och hälsovårdsministeriets kanslichef kunde vara ordförande för Pensionsskyddscentralens representantskap (SHM)

Den viktigaste principen vid bedömning av frågan om de högsta tjänstemännen vid ett ministerium ska få delta i förvaltningsorganen för bolag och andra sammanslutningar inom ministeriets förvaltningsområde har av hävd varit att minis-

teriets högsta tjänstemän ska avhålla sig från att delta i de bolags och andra sammanslutningars verksamhet som står under ministeriets tillsyn, då deltagandet kunde äventyra opartiskheten och trovärdigheten också i fråga om ministeriets övriga tjänstemäns verksamhet.

Pensionsskyddscentralen (PSC) hör inte till den kategori av ämbetsverk, inrättningar, organ eller sammanslutningar inom ministeriets ansvarsområde som räknas upp i 2 § i statsrådets förordning om social- och hälsovårdsministeriet. Pensionsskyddscentralen är enligt 1 § i lagen om denna ett samordnande organ för verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionsskyddet enligt de arbetspensionslagar som nämns i 3 § 1 mom. och 2 mom. 1 – 6 punkten i lagen om pension för arbetstagare. Enligt lagens 2 § har den till uppgift att främja och samordna verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionsskyddet samt samarbetsuppgifter och forskningsverksamhet.

Pensionsskyddscentralens representantskap består av 30 medlemmar och har de uppgifter som föreskrivs i lagens 8 §. Varken representantskapets ordförandes ställning eller representantskapets uppgifter kan likställas med de uppgifter som ett ministeriums kanslichef har enligt 45 § i reglementet för statsrådet. Det är sålunda inte fråga om att kanslichefen på grund av förtroendeuppdraget i fråga upprepade gånger kunde bli jävig att sköta sina tjänsteuppgifter.

Som ordförande för Pensionsskyddscentralens representantskap verkade under den period som avslutades 31.12.2010 social- och hälsovårdsministeriets statssekreterare och därförinnan ministeriets kanslichef. Det har i samband med ärendet inte framkommit omständigheter som ger anledning till omprövning av den praxis som tillämpats. Det finns sålunda inga rättsliga hinder för att utse social- och hälsovårdsministeriets kanslichef till ordförande för Pensionsskyddscentralens representantskap.

Stadfästelse av en lag – bestämmande av tidpunkten för ikraftträdandet

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades riksdagens svar på en proposition. Riksdagen hade bestämt tidpunkten då lagen skulle träda i kraft. På föredragningslistan hade emellertid felaktigt antecknats att statsrådet skulle framställa att presidenten bestämmer ikraftträdelsedatum. Statsrådet fattade beslutet i enlighet med föredragningen. Felet upptäcktes i samband med listagranskningen inför presidentföredragningen. Den föredragningslista som var på väg till presidentföredragningen drogs bort och statsrådets felaktiga beslut korrigerades av statsrådets allmänna sammanträde.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det enligt grundlagens 79 § 3 mom. ska framgå av en lag när den träder i kraft. Riksdagen kan besluta om innehållet i ikraftträdandebestämmelsen i samband med riksdagsbehandlingen av ett lagförslag. Riksdagen kan också lämna ikraftträdandebestämmelsen öppen, vilket innebär att republikens president beslutar om ikraftträdelse-tidpunkten i samband med att lagen stadfästs i enlighet med grundlagens 77 §. Justitiekanslern konstaterade att bestämmandet av ikraftträdelse-tidpunkten är en viktig del av lagstiftningsprocessen som regleras i grundlagen. Det är inte möjligt att i det skedet då en lag stadfästs bestämma ikraftträdelse-tidpunkten som riksdagen redan fastställt, eftersom det är fråga om en viljeyttring av riksdagen som utövar den lagstiftande makten. Republikens president har inte rätt att ingripa i riksdagens viljeyttring.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande också att enligt grundlagens 118 § 2 mom. svarar föredraganden för det som har beslutats på föredragningen, om föredraganden inte har reserverat sig mot beslutet. Om den för beredningen av ett ärende ansvarige föredraganden

delegerar upprättandet av listan i fråga om den tekniska tillämpningen av statsrådets beslutssystem, måste föredraganden trots detta alltid granska listan innehållsmässigt innan den delas ut (OKV/10/50/2010).

Vissa statsrådsärenden som utretts per e-post

Också under verksamhetsåret utreddes i beredningsskedet innan föredragningslistan delats ut en betydande del av de rättsliga frågor som anslöt sig till statsrådsärenden som bereddes i ministeriet eller inkommit till statsrådet för föredragning. Under verksamhetsåret utreddes per e-post bl.a. följande ärenden och till dem anslutna rättsliga frågor:

- utnämning av Finlands representanter i finsk-norska gränsvattendragsskommisjonen för perioden 2010–2012; tillämpning av jämställdhetslagen, tillämpning av begreppet ”särskilda skäl” i jämställdhetslagens 4 a § 1 mom.
- det språk som ska användas i sådana ärenden gällande Åland som avgörs av statsrådet. I lag föreskrivs inte om statsrådets arbetsspråk, men enligt statsrådets handbok är det interna ämbetsspråket i statsrådet finska och statsrådets protokoll upprättas på detta språk. Protokolltexten baseras i första hand på den i statsrådets beslutssystem (PTJ) registrerade text som tas in i protokollet från statsrådets föredragningslista. Republikens president och statsrådet kan i enlighet med språklagens 26 § besluta om vilket arbetspråk som används
- tillsättning av tjänsten som riksåklagare; frågor i anslutning till förfarandet samt upprättande av föredragningslistan för statsrådet och republikens president då det efter föredragningen i statsrådet men före presi-

dentens utnämningsbeslut hade konstaterats att uppgifterna om en sökande som anmält sig till tjänsten och dennes tjänstemeriter hade sammanblandats med uppgifterna om en annan åklagartjänsteman som hade samma namn men som inte anmält sig till tjänsten

- ändring av förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården; tjänstgöringsskyldigheten vid en hälsovårdscentral för läkare som genomgår särskild utbildning för allmänpraktiserande läkare; frågor i anslutning till föredragningen av ärendet (JK:s utlåtande om förordningsändringen se JK:s berättelse 2009 s. 60 – 61)
- frågor i anslutning till förfarandet vid beviljande av dispens; tillsättning av tjänsten som minoritetsombudsman
- tillsättning av den sjukförsäkringsdelegation som avses i sjukförsäkringslagens 20 kap. 1 §; behörighetsgrunden enligt SRRegl 6 § 8 punkten eller SRRegl 3 § 20 punkten
- komplettering av en ministers ansvarsområde med vissa ärenden inom statsrådets kanslis ansvarsområde; överföring av en koncerns ärenden som sköts av statsrådets kanslis ägarstyrningsavdelning till vederbörande minister
- ändring av lagen om statens affärsverk; i synnerhet omorganisering av Forststyrelsens ställning
- undervisningsministerns möjlighet att besluta om överföring av ett gymnasium i Jyväskylä till en utbildningssamkommun, då ministern inte hade varit närvarande vid kommunfullmäktiges sammanträde där stadens beslut fattades men tidigare varit med om att förhandla om det avtal om organisering av kommunsammansgången där riktlinjerna i ärendet dragits upp
- översättning av förordningen om viltskador till samiska; till nordsamiska, till enaresamiska, till koltsamiska?

- tillsättning av tjänsten som minoritetsombudsman; frågor i anslutning till föredragningspromemorian
- Finlands representation vid toppmötet mellan Europeiska unionen, Latinamerika och Karibien 17.–18.5.2010; synpunkter på statsrådets allmänna sammanträdes beslutsförslag och föredragningspromemoria
- statsrådets behandling av förslag om att inte bevilja bygglov för kärnkraftverk och slutförvaringsanläggningar för kärnavfall
- ändring av förordningen om barndagvård; ordnande av dagvårdstjänster över kommungränserna
- republikens presidents uttalande om ett beslut som avsåg en proposition med förslag till ändring av grundlagen
- fråga om en person som republikens president utnämnt till generaldirektör för Folkpensionsanstalten kunde bli utnämnd till generaldirektör för viss tid före tillträdet av tjänsten. Ett sådant arrangemang var möjligt och eftersom det var fråga om ett visstidsförordnande som var kortare än ett år kunde Folkpensionsanstalten fatta beslutet
- tidpunkten för ändring av statsrådets förordning om taxitrafikens konsumentpriser
- tidpunkten för utfärdande av en statsrådsförordning, med beaktande av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om bemyndigande att utfärda förordning
- ministerns förslag till ändringar i regeringens proposition med förslag till räddningslag
- tidpunkten för föredragning av en ändring i en förvaltningsförordning om omorganisering i ett ministerium (indragning av en avdelning och överföring av uppgifter) i förhållande till ikraftträdandet av statens tilläggsbudget om ärendet
- fråga om att på grund av förändrade förhållanden inte föredra en förordning om att sätta i kraft en lag som antagits av riksdagen och stadfästs av republikens president
- en förordning om ikraftsättande av en blankettlag om europeiska finansiella instrument
- tillsättning av tjänsten som avdelningschef för arbetsministeriets energiavdelning; frågor i anslutning till upprättandet av en föredragningspromemoria; jämfört med övriga ministeriets avdelningschefstjänster ställdes avvikande krav på god förtrogenhet med förvaltningsområdet
- förfarandet då en förening antecknades i partiregistret och anhängarkorten granskades
- en sökandes erinran i ett ärende som gällde tillsättning av tjänsten som arbetsdomstolsråd vid arbetsdomstolen
- ett annat ministerium ombads ge föredragningsställstånd
- fråga om statsministern var jävig som ordförande för titelnämnden; utgjorde nämndens förberedande behandling av titelärenden förvaltningsverksamhet eller inte?
- utnämning av en företrädare för högsta domstolen till sakkunnigdelegationen för beredning av nominering av kandidater för uppdrag som domare vid eller ledamot av internationella domstolar och Europeiska unionens domstol
- regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om besiktningstillstånd; reparationsverkstäders besiktnings-tjänster
- en politisk statssekreterares möjlighet att verka som föredragande i statsrådet; föredragning av ett principbeslutsärende som beretts under ledning av statssekreteraren.

STÄLLNINGSTAGANDEN I FORM AV UTLÅTANDEN OCH PROMEMORIOR

I detta avsnitt publiceras ett utlåtande om statsrådet och dess verksamhet samt ärenden som behandlas i statsrådet. Andra utlåtanden publiceras i berättelsens avsnitt om respektive förvaltningsområde.

RETROAKTIV TILLÄMPNING AV INKOMSTSKATTELAGENS 116 A §

Referat av justitiekansler Jaakko
Jonkkas utlåtande till finansministeriet
25.11.2010 dnr OKV/37/20/2010

Enligt inkomstskattelagens 116 a § ska som en idrottsutövares inkomst under skatteåret inte beaktas den del av den inkomst som idrottsutövaren haft direkt med anledning av idrottsutövandet som enligt villkoren i 116 b och 116 c § har betalats till en sådan riksomfattande träningsfond eller idrottsutövarfond som finns i anslutning till en av finansministeriet utsedd stiftelse. Finansministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida en sådan stiftelse kunde utses fem år retroaktivt, om villkoren i övrigt var uppfyllda.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att det vid granskningen är väsentligt att bl.a. bedöma hur jämlikhetsprincipen och förtroendeskyddet kan beaktas vid en ändring av det planerade slaget. En förutsättning för en jämlik behandling av de skattskyldiga är att skattemyndigheterna förklarar likartade ekonomiska fenomen med samma

skattepåföljder. Privatpersoner måste kunna lita på att myndigheternas åtgärder är korrekta och felfria samt att de förvaltningsbeslut som myndigheterna fattar är beständiga. Justitiekanslern konstaterade att den planerade ändringen som innebär att en ny stiftelse retroaktivt kunde utses till en sådan stiftelse som avses i inkomstskattelagens 116 a §, enligt den utredning som fogats till begäran om utlåtande, inte för någons vidkommande ledde till nya begränsningar, skyldigheter eller rättsförluster. Den föreslagna ändringen skulle bekräfta den i praktiken redan rådande situationen. Utan beslutet om att utse stiftelser på det föreslagna sättet skulle det bli nödvändigt att korrigera redan fastställda beskattningar till nackdel för de skattskyldiga. Om stiftelser kan utses retroaktivt skulle redan verkställda beskattningar förbli i kraft. Det har i rättspraxis ansetts att en skattskyldig som är i god tro har rätt att förlita sig på en beskattningspraxis som oförändrad har gällt i flera år. Också i den juridiska litteraturen har det ansetts att en kund har rätt att lita på att en myndighet följer den tolknings- och tillämpningspraxis som myndigheten iakttagit för kundens vidkommande. I den situation som avses i begäran om utlåtande har idrottsmännen sannolikt litat på att beskattningen har blivit korrekt verkställd.

Med principen om en god förvaltning som utgångspunkt samt med beaktande av de rättsprinciper som närmare beskrivs i utlåtandet och rättspraxis såg justitiekanslern inget rättsligt hinder för att retroaktivt utse den ifrågavarande stiftelsen, om villkoren i övrigt var uppfyllda.

KLAGOMÅL I ANSLUTNING TILL STATSRÅDSÖVERVAKNINGEN

TILLSÄTTNING AV TJÄNSTEN SOM MINORITETSOMBUDESMAN

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas svar 15.6.2010, dnr OKV/670/1/2010, OKV/676/1/2010, OKV/680/1/2010, OKV/695/1/2010, OKV/775/1/2010 och OKV/776/1/2010

I skrivelser som inkommit till justitiekanslersämbetet kritiserades ett av statsrådets allmänna sammanträde 22.4.2010 fattat beslut om att bevilja dispens från de behörighetsvillkor som föreskrivits för tjänsten som minoritetsombudsman samt det beslut som statsrådets allmänna sammanträde 6.5.2010 fattade om att utnämna Eva Biaudet till tjänsten. I klagomålen kritiserades också beredningen av besluten.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att en dispens innebär att det i ett enskilt fall beviljas undantag från behörighetsvillkor. En egentlig dispens innebär att det medges avvikelse från normerna i en förordning eller en högre författning. Den centrala bestämmelsen om dispens finns i statstjänstemannalagens 8 § 2 mom. där det föreskrivs att statsrådet av särskilda skäl kan bevilja dispens från behörighetsvillkor som bestämts genom förordning, dock inte för tjänster som domare.

Trots att det är samma myndighet som avgör dispensärendet och utnämningsärendet måste myndighetens ställning som beslutsfattare och

dess möjlighet att självständigt fatta beslut respekteras vid beredningen av ärendena så att myndigheten kan avgöra båda ärendena oberoende av varandra. Därför förutsätts det att frågan om dispens från behörighetsvillkoret högre högskoleexamen först bereds och avgörs av statsrådets allmänna sammanträde. Om statsrådet då fattar ett från sökandens synpunkt positivt beslut ska det egentliga utnämningsärendet efter vederbörlig beredning avgöras separat.

Frågan om det föreligger sådana särskilda skäl som avses i statstjänstemannalagen förutsätter närmast rättslig prövning. Begreppet särskilda skäl behandlas inte närmare i motiveringen till regeringens proposition och inte heller i den juridiska litteraturen. Bestämmelsen ger statsrådet en relativt omfattande prövningsrätt, men denna får naturligtvis inte utövas godtyckligt utan dispensärendet måste bedömas enligt objektiva kriterier.

I inrikesministeriets promemoria bedömdes frågan om huruvida det förelåg sådana särskilda skäl för beviljande av dispens som avses i statstjänstemannalagen. Statsrådets allmänna sammanträde beviljade dispens på de grunder som framförts.

Justitiekanslern ansåg att statsrådet när det godkände Biaudets dispensansökan och beviljade henne dispens inte överskred gränserna för sin prövningsrätt enligt statstjänstemannalagen.

De allmänna utnämningsgrunderna som nämns i grundlagens 125 § är normer som ska tillämpas då sökande jämförs med varandra och som ska tolkas i anslutning till de allmänna och

särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. I den juridiska litteraturen och i laglighetsövervakarnas ställningstaganden har det ansetts att prövningen i första hand ska baseras på en bedömning av vilken typ av kompetens tjänsten och skötseln av den förutsätter. Man måste då beakta behörighetsvillkoren för tjänsten samt vilka uppgifter som i det konkreta fallet hör till tjänsten. Utöver den formella kompetensen bedöms sökandens personliga förmåga att på ett framgångsrikt sätt sköta tjänsteuppgifterna. I laglighetsövervakarnas ställningstaganden har det ansetts att grunderna för prövningen noggrant bör framgå av de handlingar som gäller tillsättning av tjänsten.

Justitiekanslern ansåg att man i föredragningspromemorian för tjänsten som urvalsgrund hade framhållit egenskaper som bedömdes vara relevanta för en framgångsrik skötsel av tjänsteuppgifterna. Särskild vikt hade lagts vid lednings- och samarbetsförmågan samt vid den sociala kompetensen och förmågan att agera i en mångsidig verksamhetsmiljö. Sökandenas i detta avseende varierande meriter vägs mot varandra i samband med kompetensbedömningen och meritjämförelsen. I det sammanhanget kan man särskilt beakta vilka ledaregenskaper och -erfarenheter den person ska ha som utnämns till tjänsten. Ledarförmågan och sökandenas övriga egenskaper som betonas i urvalsgrunderna ska bedömas uttryckligen utifrån minoritetsombudsmannens tjänsteuppgifter och förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av tjänsten.

Justitiekanslern konstaterade att den utnämmande myndigheten har prövningsrätt i fråga om lämplighetsbedömningen. Justitiekanslern kan i egenskap av laglighetsövervakare sålunda ingripa endast i det fall att myndigheten har överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt (se även JO:s berättelse 1993 s. 128–129).

Justitiekanslern kan inom ramen för laglighetskontrollen endast ta ställning till frågan om en myndighet har fattat ett utnämningsbeslut inom ramen för sin prövningsrätt i utnämningsärenden, om prövningsrätten har utövats på ett i rättsligt hänseende godtagbart sätt och om utnämningen vederbörligen har motiverats i utnämningspromemorian. Däremot kan laglighetsövervakaren inte göra en sådan jämförelse mellan sökandenas meriter som ankommer på den utnämmande myndigheten och inte heller framhålla eller mot varandra väga urvalskriterier som ansetts vara relevanta för utnämningen.

Justitiekanslern kan bedöma meritjämförelserna närmast på basis av utnämningspromemorior och annan dokumenterad utredning i ärendet och då ta i beaktande om meritjämförelsen har gjorts inom ramen för prövningsrätten. Justitiekanslern bedömer utnämningsärendet på basis av skriftligt material och har inte samma erfarenhetsbaserade kännedom om sökandena som t.ex. de som intervjuat sökandena och i det sammanhanget gjort iakttagelser som är relevanta för avgörandet av utnämningsärendet. Myndigheten har rätt att efter eget övervägande bestämma vilka egenskaper hos sökandena som beaktas då tjänsten tillsätts. Dessa grunder ska emellertid vara objektivt godtagbara vid en bedömning som görs i efterhand.

Justitiekanslern ansåg att det i fråga om bedömningen och avgörandet av utnämningsärendet inte framgick att myndigheten skulle ha överskridit gränserna för sin prövningsrätt eller utövat prövningsrätten på ett sätt som inte är godtagbart från rättslig synpunkt. I ärendet framkom ingen anledning att misstänka ett förfarande som stred mot jämställdhetslagen eller likabehandlingslagen. Vid beredningen och föredragningen av tillsättningsärendet framkom inte heller något annat som föranledde ett ingripande av justitiekanslern som laglighetsövervakare. De klagomål som an-

förts i ärendet gav sålunda inte anledning till åtgärder från justitiekanslerns sida.

FRÅGA OM JÄV FÖR MILJÖMINISTERN

Referat av biträdande justitiekanslerns
ställföreträdare Risto Hiekkataipales
svar 11.11.2010, dnr OKV/1298/1/2010

I ett klagomål hänvisades det till att miljöminister Paula Lehtomäki 12.8.2010 besvarat två riksdagsledamöters skriftliga spörsmål om miljöpåverkan från Talvivaara gruva. Vid den tidpunkt då det skriftliga spörsmålet besvarades ägde ministerns två barn aktier i Talvivaara gruva. I klagomålet ombads justitiekanslern utreda om minister Lehtomäki var jävig att "i riksdagen behandla miljökonsekvenserna av gruvan i Talvivaara".

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt svar att klagomålet gällde ministerns förfarande då hon besvarade det 1.7.2010 undertecknade skriftliga spörsmålet SS 625/2010 rd. Enligt 27 § i riksdagens arbetsordning (40/2000) kan en riksdagsledamot ställa ett skriftligt spörsmål till en minister i en fråga som gäller dennes ansvarsområde. Det skriftliga spörsmålet SS 625/2010 rd hörde till miljöministerns ansvarsområde.

I samband med beredningen av svaret på det nämnda skriftliga spörsmålet fick justitiekanslersämbetet i enlighet med grundlagens 108 § 2 mom. per telefon en förfrågan om ministern kunde underteckna svaret på det skriftliga spörsmålet. Det klargjordes då att bakgrunden var att ministerns familjemedlemmar nyligen hade förvärvat aktier i gruvaktiebolaget Talvivaaran Kaivososakeyhtiö.

Under justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns semester gjorde biträdande justitie-

kanslerns ställföreträdare den bedömningen att det inte fanns något rättsligt hinder för att miljöministern undertecknade det svar som i miljöministeriet hade upprättats med anledning av det skriftliga spörsmålet. Motiveringen var för det första att riksdagsledamöters skriftliga spörsmål i enlighet med 27 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning ska besvaras inom endast 21 dagar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i det svar som han gav per telefon att en i sakligt hänseende viktigare motivering var att ett skriftligt spörsmål i enlighet med riksdagens arbetsordning inte är ett sådant förvaltningsärende som avses i förvaltningslagens 2 § 1 mom. och att besvarandet av ett skriftligt spörsmål i enlighet med riksdagens arbetsordning inte utgör sådan handläggning av ett förvaltningsärende som direkt betjänar avgörandet av ärendet i ett senare skede, dvs. beslutsfattandet i ärendet. Ett skriftligt spörsmål har sålunda inte karaktären av en åtgärd som inleder beredningen av ett förvaltningsärende, vilket skulle innebära att besvarandet av ett skriftligt spörsmål vore en interimistisk åtgärd. Svaret på ett skriftligt spörsmål är inte heller ett beslut varmed ett förvaltningsärende avgörs. Ett skriftligt spörsmål är, vid sidan av riksdagsledamöternas övriga informationsrättigheter enligt grundlagen, för riksdagsledamöterna ett sätt att av vederbörande statsrådsmedlem få information i ärenden som hör till dennes ansvarsområde eller en möjlighet att fråga en minister om dennes politiska ställningstaganden eller synpunkter i ett ärende om behandlas i spörsmålet. Besvarandet av ett skriftligt spörsmål är sålunda inte en sådan åtgärd som förvaltningslagens procedurbestämmelser, i detta fall uttryckligen jävsbestämmelserna i 28 §, är direkt tillämpliga på. De principer om god förvaltning som framgår av förvaltningslagens 2 kap., t.ex. kravet på myndighetsverksamhetens opartiskhet, kunde tillämpas i ärendet.

MINISTERNAS MAKES AKTIEFÖRVARV

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas svar 19.11.2010, dnr OKV/1262/1/2010, OKV/1266/1/2010, OKV/1314/1/2010 och OKV/1316/1/2010

I de klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet ombads justitiekanslern utreda om miljöminister Paula Lehtomäki handlat lagstridigt "vid beredningen av ärenden som gällde Talvivaara gruva, vid myndighetsstyrningen av ärenden som gällde gruvan eller vid beslutsfattande som gällde gruvan" och miljöministerns förfarande efter att hennes make köpt aktier i gruvbolaget Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj.

I klagomålen hänvisades till tidningsskrivrier. Lehtomäkis make köpte sina första aktier 15.1.2010 och flera aktier något senare. Enligt klagomålen innebar dessa innehav i Lehtomäkis närmaste krets att hon var jävig. Om det framgick att hon som jävig deltagit i beredning, myndighetsstyrning eller beslutsfattande som gällde gruvan, bad de som undertecknat klagomålen justitiekanslern vidta påkallade åtgärder. Dessutom konstaterades i klagomålen att det också på ett mera allmänt plan var problematiskt om ministern beredde lagstiftning som gällde gruvbranschen samtidigt som hon hade bindningar till branschen i fråga.

I sitt svar med anledning av klagomålen anförde justitiekanslern bl.a. följande:

Ministerns redogörelse för sina bindningar

Enligt grundlagens 63 § 2 mom. ska varje minister utan dröjsmål efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydan-

de förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministerns tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet. I klagomålen avsågs inte ministerns egna innehav i företag utan hennes familjemedlemmars. Kompletteringen av ministerns redogörelse för sina bindningar gällde sålunda tillämpningen och tolkningen av begreppet "andra bindningar".

Statsrådets allmänna sammanträde beslöt 16.9.2010 sända statsrådets skrivelse med miljöminister Paula Lehtomäkis 7.9.2010 daterade redogörelse för förändringar i sina bindningar till riksdagen.

Grundlagens 63 § om ministrarnas bindningar ingick ursprungligen i regeringsformen som 36 c §. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till ändring av regeringsformen (RP 284/1994 rd) konstateras att redovisningsplikten i första hand avses gälla ministrarnas egna bindningar. I vissa fall kan t.ex. ministerns familjemedlemmars ägande ändå leda till en sådan bindning för ministern som avses i stadgandet och då kan även dessa omfattas av redovisningsplikten. Till denna del föreslås det att redovisningsplikten omfattning avgörs från fall till fall. Enligt motiveringen till regeringens proposition är det när man preciserar redovisningsplikten omfång väsentligt att de bindningar som omfattas av plikten i en utomstående betraktares ögon objektivt sett kan ha betydelse vid bedömningen av en ministers verksamhet.

Enligt regeringsformens 36 c § och likaså enligt grundlagens gällande 63 § 2 mom. ska ministern utan dröjsmål efter utnämningen redogöra för sitt ägande och sina bindningar enligt vad som "med tanke på syftet med redovisningsplikten [anses] vara tillräckligt i normalfall". Utgångspunkten för propositionen var emellertid att om det under ministerns mandatperiod sker betydande förändringar i de uppgifter som omfattas

av redovisningsplikten, så ska ministern på ett lämpligt sätt meddela riksdagen om skedda förändringar.

Bedömning

Med tanke på prövningen av de klagomål som inkommit till justitiekanslern var det skäl att som ett förtydligande för det första understryka att det i lagstiftningen om värdepappersmarknaden finns noggranna och också för ministrar och dessas familjemedlemmar förpliktande procedurbestämmelser och straffrättsliga sanktioner med tanke på situationer där personer som hör till den nämnda kategorin kan ha fått reda på insiderinformation av det slag som definieras i den nämnda speciallagstiftningen. Till denna del utredde specialmyndigheten Finansinspektionen ärendet gällande de transaktioner som i början av 2010 gjordes med aktier i gruvbolaget Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj. Finansinspektionen uppgav 19.11.2010 att vid utredningarna inte hade framkommit någonting som tydde på att miljöminister Paula Lehtomäki eller hennes make hade haft insiderinformation om Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:s 9.2.2010 offentliggjorda projekt som gällde tillvaratagande av uran.

Till andra delar än projektet för tillvaratagande av uran konstaterades det i klagomålsavgörandena att man med anledning av klagomålen hade gått igenom samtliga år 2010 och i slutet av 2009 fattade beslut i statsrådets beslutssystem. Vid genomgången av beslutsfakta framgick det att varken statsrådets allmänna sammanträde eller statsrådets finansutskott under den nämnda perioden hade behandlat ett enda ärende som gällt finansiering eller investeringsstöd till eller något annat ärende som berörde Talvivaara gruva. Av statsrådets handlingar framgår att statsrådets finanspolitiska ministerutskott våren 2007 (2.3.2007) behandlat en ansökan från gruvaktiebolaget om

finansiering av infrastrukturinvesteringar utanför gruvområdet. Ärendet hörde till det dåvarande handels- och industriministeriets (nuvarande arbets- och näringsministeriets) ansvarsområde vilket innebär att denna typ av ärenden behandlas i det ministeriet. Ärendet behandlades under statsminister Vanhanens första regering där Lehtomäki var utrikeshandels- och utvecklingsminister. Hon var då inte ens medlem av det finanspolitiska ministerutskottet.

Enligt en uppgift från miljöministeriets registratorkontor hade inga ärenden som gällde Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj varit anhängiga under den nämnda perioden. Dessutom kan det konstateras att ärenden som gäller gruvbranschen i enlighet med gruvlagens bestämmelser samt 1 § 30 punkten i förordningen om arbets- och näringsministeriet hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde och uppgifter. Lagstiftning om gruvbranschen ”bereds” sålunda inte under ledning av miljöministern. I samband med eventuella senare förslag till lagändringar som berör gruvbranschen måste ministern på vedertaget sätt ta ställning till jävsfrågan i lagstiftningsärenden.

I grundlagens 63 § föreskrivs om en ministers skyldighet att för riksdagen redogöra för sina bindningar också till den del som det är fråga om ministrarnas och dennes närmaste krets ägande i företag. Enligt lagstiftningen om ministrarnas bindningar spelar riksdagen en central roll i detta avseende. Förfarandet kompletterar de metoder för parlamentarisk övervakning som riksdagen har tillgång till, samtidigt som det ökar det offentliga förtroendet för objektiviteten i ministrarnas ämbetsåtgärder. I skenet av det grundläggande syftet med bestämmelserna om ministrarnas redogörelse för sina bindningar utgör redogörelserna till riksdagen en grund som kan ha betydelse när riksdagen överväger om regeringen eller en enskild medlem av regeringen åtnjuter riksdagens förtroende. Miljöminister Paula Lehtomäki hade

gett statsrådet en redogörelse för den ovan nämnda förändringen i bolagsägandet och statsrådet hade i enlighet med grundlagen sänt redogörelsen till riksdagen. Vid behandlingen av klagomålen framkom ingenting som föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida, i dennes egenskap av övervakare av lagligheten i ministrarnas ämbetsåtgärder.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE TILL FÖRRE STATSMINISTERNS FÖRFARANDE

Justitiekansler Jaakko Jonkka gjorde 16.9.2010 i enlighet med grundlagens 115 § en anmälan till grundlagsutskottet om undersökning av lagligheten i förre statsministern Matti Vanhanens ämbetsåtgärd. Grundlagsutskottet hörde 21.9 och 1.10.2010 justitiekanslern i ärendet. Justitiekanslerns beslut om förre statsministern Matti Vanhanens deltagande i utdelningen av Penningautomatföreningens avkastning till stiftelsen Nuorisosäätiö kan läsas på s. 86.

MILITÄRA KOMMANDOMÅL OCH JUSTITIEKANSLERN LAGLIGHETSKONTROLL

Referat av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainens utlåtande då han 16.11.2010 hördes av arbetsgruppen för förnyande av beslutsförfarandet i militära kommandomål

Justitiekanslerns förhandskontroll har inte i något avseende gällt militära kommandomål. Statsrådet deltar varken i beredningen eller beslutsfattandet när det gäller militära kommandomål, vilket innebär att inte heller justitiekanslern övervakar lagligheten i dessa beslut och beslutssituationer.

Detta är ett i principiellt och praktiskt hänseende betydande undantag från huvudregeln. I militära kommandomål fattas besluten i regel utan statsrådets förslag till avgörande och de utgör sålunda ett undantag i fråga om statsrådets beslutsfattande. Detta innebär sålunda också att de utgör ett undantag från bestämmelsen om laglighetskontroll i grundlagens 112 §. Grundlagen räknar upp fyra undantagssituationer där beslut fattas utan statsrådets förslag till avgörande men också i dessa fall förhandsgranskas propositionerna hos justitiekanslersämbetet, vilket kan föranleda åtgärder enligt grundlagens 112 §. Militära kommandomål utsätts emellertid inte systematiskt för extern rättslig bedömning och laglighetskontroll. Bedömningen av ett militärt kommandomåls laglighet, t.ex. om beslutsförfarandet varit korrekt och behörigt i rättsligt hänseende, görs endast mellan parterna, utan någon extern rättslig bedömning.

Försvarsmaktens funktioner har utsträckts till andra samhällseliga sektorer, exempelvis idén om ett övergripande försvar, krishantering samt möjligheten att ge andra myndigheter handräckning. Detta understryker de horisontella kontakterna inom förvaltningen och beslutsfattandet. Samtidigt ökar koordinerings- och kontrollbehovet. De militära kommandomålens relativa betydelse varierar beroende på kringförhållandena; en djup och stabil fred vs undantagsförhållanden. De militära kommandomålen har potentiellt sett en stor betydelse med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och de kan gälla ärenden som

från samhällelig synpunkt har en vittbärande och kritisk betydelse. Ju tydligare och genomskinligare ett system är, desto mera extern kontroll och desto flera på förhand avgjorda frågor och desto färre potentiella problem med laglighetskontrollen.

Inom arbetsgruppen har man diskuterat möjligheten att överföra de militära kommandomålen till statsrådet för avgörande, vilket skulle innebära att de omfattas av det parlamentariska ansvaret. Därmed skulle de också omfattas av justitiekanslerns direkta förhandskontroll i laglighetshänseende. Det skulle inte vara fråga om att republikens president i egenskap av överbefälhavare skulle övervakas i större utsträckning än för närvarande, utan övervakningen skulle gälla beredningen och avgörandet av ärenden samt de tjänstemän som deltar i beredningen och beslutsfattandet. Presidenten och hela processen skulle sålunda få ett externt rättsligt stöd. Laglighetskontrollen av militära kommandomål utgör ett viktigt enskilt undantag när det gäller justitiekanslerns övervakning av den offentliga maktutövningen. Man kan ställa frågan om försvarsförvaltningen i något så väsentligt avseende skiljer sig från den övriga förvaltningen, inklusive inrikesministeriets Gränsbevakningsväsende, att det i detta avseende har varit nödvändigt med en avvikande reglering i detta avseende.

ÄNDRING AV LAGEN OM JUSTITIE- OMBUDSMANNEN OCH LAGEN OM JUSTITIEKANSLERN

Referat av justitiekansler Jaakko Jonkkas utlåtande då han hördes av riksdagens grundlagsutskott 3.12.2010

Regeringens proposition 205/2010 innehåller två viktiga förslag, dvs. förslaget om att inrätta ett Människorättscenter och förslaget om att ersätta

bestämmelserna om tröskeln för de högsta laglighetsövervakarnas undersökning av klagomål med en ny formulering, vilket dessutom innebär att preskriptionstiden för klagomål sänks från fem till två år.

Det finns ingenting att anmärka i fråga om den först nämnda reformen. Det är i rättsligt hänseende motiverat att inrätta ett Människorättscenter. Utformningen av bestämmelserna om centrets uppbyggnad, verksamhet och resursering är huvudsakligen en politisk ändamålsenlighetsfråga.

Frågan om undersökningströskeln kräver ytterligare övervägande. I propositionsmotiveringen beskrivs ändringen på följande sätt: "det gällande kriteriet 'finns anledning att misstänka' kommer att ersättas med en formulering som gör det möjligt att använda prövning i enskilda fall".

Syftet med den föreslagna reformen är enligt motiveringen att effektivisera laglighetskontrollen genom att förkorta behandlingstiderna och att förbättra förutsättningarna för övervakningen av att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Propositionens syfte är viktigt och kan understödjas i alla avseenden.

I propositionen motiveras ändringen av bestämmelserna om justitiekanslerns och justitieombudsmannens undersökningströskel på ett sätt som väcker frågor, med bl.a. påståendet att de nuvarande bestämmelserna inte motsvarar laglighetskontrollens faktiska behov eller praxis. I motiveringen anförts att kriteriet "det finns anledning att misstänka" är stelt och att det inte definierar ärenden enligt deras art eller allvarlighet.

Reformen är principiellt viktig eftersom den har relevans för hur den högsta laglighetskontrollen de facto uppfattas. Det är en känslig sak att ingripa i laglighetsövervakarnas behandling av klagomål i enskilda fall. I värsta fall kan ett ingripande ge en felaktig signal om att företeelser som medborgarna uppfattar som konkreta

orättvisor förringas och att tyngdpunkten i verksamheten delvis förskjuts från enskilda fall till ett mera allmänt plan. Laglighetskontrollens trovärdighet och därmed de centrala förutsättningarna för verksamheten är beroende av att sådana misstankar inte uppstår. Det är därför skäl att omsorgsfullt överväga propositionens syfte och medlen för att uppnå detta samt reformens fördelar och nackdelar.

I propositionen görs en rätt så vag bedömning av de fördelar som kan uppnås genom reformen: "Flexiblare bestämmelser om behandling av klagomål och förkortning av preskriptionstiden minskar en aning andelen klagomål som undersöks helt. I någon mån kan en större andel av klagomålen således komma att behandlas i lättare eller summariskt förfarande".

Bedömningen av verkningarna kunde ha varit exaktare och det valda alternativet kunde ha motiverats bättre. I synnerhet eftersom riksdagens grundlagsutskott i fråga om samma ärende konstaterat att de nuvarande bestämmelserna "inte utesluter att prövningsrätten i fråga om undersökningen av klagomål breddas och undersöknings-tröskeln höjs åtminstone i någon mån". (Till detta ställningstagande av grundlagsutskottet hänvisas också i propositionens motivering).

Justitiekanslersämbetet har i olika skeden av beredningen förenat sig om grundlagsutskottets ståndpunkt. Inte heller de nuvarande bestämmelserna behöver nödvändigtvis förstås så schematiskt som avses i propositionen, utan bestämmelserna gör det också möjligt att variera bl.a. undersökningsintensiteten på det sätt som ärendets art förutsätter. Dessutom kan det konstateras att kriteriet "det finns anledning att misstänka" åtminstone i någon mån lämnar utrymme för prövning. Det är oklart i vilken utsträckning den föreslagna utformningen av bestämmelsen väsentligen kan påverka de högsta laglighetsövervakarnas arbetsmängd.

Ovan framförs vissa synpunkter på revideringen av bestämmelsen av undersökningströskeln som det i samband med beslutsfattandet är bra att åtminstone fästa avseende vid och ta ställning till. Den omständigheten att de högsta laglighetsövervakarna i större utsträckning än för närvarande kunde inrikta sina resurser på frågor som de beslutar pröva på eget initiativ samt på att i större utsträckning övervaka att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses är naturligtvis en viktig målsättning för en effektivare laglighetskontroll. Det är emellertid skäl att mera mångsidigt granska de metoder som kommer till användning.

Ett sannolikt mycket effektivt sätt att uppnå de mål som nämns i regeringens proposition skulle vara att de högsta laglighetsövervakarna i betydligt större utsträckning än för närvarande överför inkomna klagomål till övervakningsorganen för respektive förvaltningsområde. För ett sådant förfarande talar den omständigheten att det till sin karaktär skulle komplettera den högsta laglighetsövervakningens övriga kontrollformer och det vore också ägnat att effektivera undersökningen av klagomål, eftersom den skulle ske hos respektive sakkunnigämbetsverk. Med tanke på den externa trovärdigheten skulle sakkunnigämbetsverket vara skyldigt att avlägga en rapport om beslutet till den högsta laglighetsövervakaren. Ett sådant överföringsförfarande kunde t.o.m. i betydande utsträckning frigöra resurser som de högsta laglighetsövervakarna kunde använda bl.a. för övervakning på eget initiativ. Dessutom kunde förfarandet förkorta behandlingstiderna.

Också enligt den nuvarande lagstiftningen är det i viss mån möjligt att överföra klagomål och sådana överföringar har i viss mån också gjorts, men uttrycklig lagstiftning om förfarandet skulle utvidga dess användningsområde avsevärt och utgöra en stabilare normativ grund. Överförings-

möjligheten kunde förverkligas också genom en liten finjustering av den bestämmelse som föreslås i propositionen och genom ett uttryckligt omnämnande i motiveringen. På så sätt kunde man slopa också formuleringen om prövningsrätt i enskilda fall och därmed undvika den med propositionen eventuellt sammanhängande risken för att medborgarna misstänker att deras klagomål blir förringade som "småsaker".

Den föreslagna förkortningen av "preskriptionstiden" för klagomål till två år är i sista hand en politisk fråga och tas sålunda inte upp i detta sammanhang.

REVIDERING AV FÖRUNDERSKÖKNINGS- LAGEN OCH TVÅNGSMEDELSLAGEN

Avdelningschef Petri Martikainen hördes 8.12.2010 i grundlagsutskottet med anledning av regeringens proposition 222/2010 rd med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedslagstiftningen.

POLISLAGEN

Avdelningschef Petri Martikainen hördes 9.12.2010 i grundlagsutskottet med anledning av regeringens proposition 224/2010 rd med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den.

4

**ÖVERVAKNINGEN
AV DE GRUNDLÄGGANDE
OCH MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA**

DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I JUSTITIEKANSLERNES VERKSAMHET

I Finland övervakas de grundläggande och mänskliga rättigheterna av flera myndigheter, bl.a. av verkställighetsmyndigheterna samt av besvärs- och övervakningsorganen. Till besvärs- och övervakningsorganen hör utöver de inhemska domstolarna dessutom internationella domstolar och människorättskommittéer. Människorättscentret kommer i fortsättningen att sköta sådana uppgifter för främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som inte sköts i tillräcklig utsträckning eller på ett tillräckligt koordinerat sätt (RP 205/2010 rd). Dessutom övervakar de högsta laglighetsövervakarna de grundläggande och mänskliga rättigheterna också i samband med övervakningen av att myndigheter och tjänstemän iakttar lag och fullgör sina skyldigheter.

I justitiekanslerns verksamhet aktualiseras grund- och människorättsaspekten dels i samband med prövningen av klagomål, egna initiativ och inspektioner samt i yttranden till ministerier och andra myndigheter och dels i det internationella samarbetet. Också klagandena åberopar allt oftare grundläggande och mänskliga rättigheter.

Grund- och människorättsaspekten beaktas vid prövningen av klagomål oberoende av om klaganden själv framför denna aspekt. Det är så-

lunda inte nödvändigtvis klaganden själv som fram grund- och människorättsaspekten och klaganden kan inte heller förutsättas göra detta. Det räcker att klaganden i sitt klagomål nämner vilket slag av felaktig myndighetsverksamhet han eller hon anser sig ha blivit utsatt för. Klaganden kan å andra sidan uppfatta en myndighets normala och lagenliga agerande som en kränkning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Klagomålen prövas sålunda på basis av sitt innehåll också med beaktande av grund- och människorättsaspekten, oberoende av hur klaganden lägger fram sin uppfattning i ärendet. Denna synpunkt understryks av det faktum att grundlagsutskottet redan i sitt betänkande med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterade att dessa bestämmelser utgör en del av den rättsordning som tillämpas av domstolarna och andra myndigheter och att det är skäl att av de motiverbara tolkningsalternativen välja det som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

Det är också klart att alla missförhållanden i anslutning till förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte i tillräcklig

utsträckning kommer fram via klagomålen. Dessa rättigheter är av en sådan karaktär att missförhållanden som hänför sig till dem ofta gäller enskilda individer i grupper som kan ha svårt att anföra klagomål t.ex. på grund av språksvårigheter eller av andra skäl. Av denna anledning förutsätter övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna att justitiekanslern har möjlighet att genom egna initiativ och en aktiv inspektionsverksamhet i tillräcklig utsträckning ingripa när det är fråga om verksamhet som bedrivs av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag. Grund- och människorättsaspekten har sålunda betydelse också t.ex. för valet av inspektionsobjekt.

Avsikten med detta avsnitt är att ge en bild av hur övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret i praktiken förverkligades i justitiekanslerns verksamhet. Avsnittet bygger på en genomgång av samtliga åtgärdsavgöranden som gavs under år 2010 samt dessutom också avgöranden där grund- och människorättsaspekten har aktualiserats. Avsikten är att fokusera på fall där grund- och människorättsaspekten har spelat en viktig roll för laglighetsövervakarens bedömning.

Avgöranden

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller nå-

got annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Liksom tidigare år har grund- och människorättsaspekten på basis av klagomålen i de flesta fallen dryftats utifrån grundlagen samt med avseende på en god förvaltning som tryggas enligt vad som nämns ovan. De allmänna krav som grundlagen ställer i detta avseende kompletteras av förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning. Från denna synpunkt kan det också bli fråga om att bedöma t.ex. en tjänstemans osakliga uppträdande. I sådana fall är laglighetskontrollen ofta det enda sättet att ingripa, då det från straffrättslig synpunkt är fråga om en gärning som inte uppfyller rekvisiten för tjänstebrott.

På basis av klagomålen kan man emellertid konstatera att tjänstemännens uppträdande och allmänna inställning till kunderna har en stor betydelse för medborgarnas uppfattning om hur rättvis och tillförlitlig myndighetsverksamheten är. I detta sammanhang kan också nämnas att justitiekanslern i sina beslut med anledning av flera klagomål har varit tvungen att uppmärksamma myndigheter på skyldigheten att agera med anledning av medborgares sakliga hänvändelser och förfrågningar. Vid bedömningen av denna omständighet måste man beakta att möjligheten att per e-post kontakta myndigheter har lett till en avsevärd ökning av antalet kontakter från medborgare och sålunda också till att myndigheternas arbetsmängd ökat. Obesvarade e-postmeddelanden och försummelser när det gäller att kvittera mottagande av elektroniska dokument förefaller fortfarande vara ett problem, vilket dels tyder på att man på många håll har resursbrist och dels också på att tjänstemännen fått bristfälliga instruktioner och saknar goda rutiner. Det största

problemet med att genomföra en god förvaltning var under verksamhetsåret de långa behandlingstiderna hos vissa myndigheter.

BEHANDLINGSTIDER

Medborgarna har i alla situationer en grundlagsfäst rätt att få sina ärenden behandlade inom en skäligen tid. Man kan emellertid med fog anse att långa behandlingstider är särskilt problematiska i sådana fall då de äventyrar den likaså grundlagsfästa rätten till grundläggande försörjning.

Det är klart att bidragande orsaker till långa behandlingstider är myndigheternas resursbrist och strukturella problem inom myndighetsorganisationerna. Det är sällan fråga om bristande övervakning eller bristfälliga normer. I de flesta fallen har problemen inte heller samband med enskilda tjänstemäns eller myndigheters verksamhet.

Som exempel på både strukturella problem som leder till långa behandlingstider och på det faktum att behandlingstiderna äventyrar den grundläggande försörjningen kan nämnas situationen vid besvärsnämnden för social trygghet. Biträdande justitiekanslern beslöt redan år 2008 göra en särskild granskning av situationen vid nämnden och har också under verksamhetsåret vidtagit aktiva åtgärder med anledning därav. År 2010 avgjorde biträdande justitiekanslern 22 klagomål som gällde besvärsnämnden för social trygghet. I merparten av avgörandena (18 beslut) såg han sig tvungen att påtala nämndens oskäligt långa behandlingstider. Biträdande justitiekanslern ansåg vidare att situationen vid nämnden är bekymmersam i synnerhet med beaktande av att de ärenden som nämnden behandlar ofta gäller sökandens sista möjlighet att trygga sin försörjning.

De långa behandlingstiderna är problematiska både med tanke på principen om god förvalt-

ning och eftersom var och en enligt grundlagen har garanterat rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Biträdande justitiekanslern understryker att denna grundlagsfästa rättighet inte heller kan åsidosättas på grund av att det inte har reserverats tillräckliga medel för ändamålet. Biträdande justitiekanslern konstaterade därför i sitt beslut 20.4.2010 att social- och hälsovårdsministeriet inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att när det gäller nämndens verksamhet trygga rättssäkerheten och de grundläggande rättigheterna (OKV/14/50/2009). Biträdande justitiekanslern underströk att enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses också genom att vidta aktiva åtgärder, såsom lagstiftning och allokering av ekonomiska resurser.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet senast 31.5.2010 inkomma med en plan över åtgärder för att avveckla anhopningen av ärenden och återställa det läge som avses i grundlagens 21 och 22 §. Biträdande justitiekanslern bad med anledning av planen ministeriet ytterligare inkomma med en tilläggsutredning senast 16.8.2010. Biträdande justitiekanslern ålade social- och hälsovårdsministeriet att informera om sina planer och åtgärder för att förkorta nämndens behandlingstider. Under verksamhetsåret framgick det att nämnden fått ökad finansiering och personal och att den sålunda delvis hade kunnat avveckla anhopningen av ärenden. Behandlingstiderna hade emellertid inte kunnat förkortas på ett avgörande sätt eftersom det fortfarande fanns ett stort antal gamla anhängiga ärenden. Klagomålsavgöranden som gäller besvärsnämnden för social trygghet refereras närmare på s. 182.

Också besluten OKV/150/1/2009 och OKV/95/1/2009 om behandling av ansökningar om utkomststöd gäller behandlingstidernas längd med avseende på god förvaltning och grundlag-

gande försörjning. I det sist nämnda avgörandet behandlar biträdande justitiekanslern situationen gällande behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd dels med avseende på klagandens ärende och dels på ett mera allmänt plan. Biträdande justitiekanslern konstaterar i sitt beslut att enligt den utredning som inkommit om klagomålet och om flera andra anhängiga klagomål förekommer det betydande skillnader mellan kommunerna när det är fråga om behandlingstiderna. Av utredningarna framgår också skillnader i fråga om trösklarna för regionförvaltningsverkens ingripanden i samband med övervakningen och i regionförvaltningsverkens metodurval. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) beredde under verksamhetsåret i samarbete med regionförvaltningsverken en övervakningsplan där det för regionförvaltningsverken fastställdes enhetliga trösklar och åtgärder när det gäller ingripanden och tidsfristerna för utkomststöd. Biträdande justitiekanslern bad Valvira inom utsatt tid meddela vilka åtgärder verket vidtagit i syfte att förenhetliga behandlingstiderna på riksnivå samt bedöma resultaten av åtgärderna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern underströk i avgörandet OKV/1581/1/2009 att det med tanke på rättssäkerheten för parterna i brottmål är viktigt att förundersökning inleds och förrättas utan dröjsmål. Polisen hade dröjt med att förrätta förundersökning i ett ärende som gällde lindrig misshandel, med påföljd att åtalsrätten hade hunnit preskriberas. Den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare i ärendet hade fattat ett beslut av vars motivering framgick att orsaken till att brottet preskriberades medan förundersökningen pågick var att parterna var svåränträffbara. Vid tidpunkten för brottsanmälan återstod emellertid ca ett år av undersökningstiden. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att den tiden borde ha räckt

för att slutföra undersökningen innan åtalsrätten preskriberades och han uppmärksamgjorde därför den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare på vikten av att slutföra förundersökningen utan dröjsmål, i synnerhet med tanke på parternas rättssäkerhet. Det var fråga om dröjsmål med förundersökningen också i biträdande justitiekanslerns avgöranden OKV/1730/1/2008 och OKV/64/1/2008, som refereras på s. 147 och 148.

Det var fråga om långa behandlingstider från grundlagens synpunkt också i justitiekanslerns beslut OKV/481/1/2009 om behandlingstiden för en tillståndsansökan som lämnats in till miljöministeriet, i ställföreträdarens för biträdande justitiekanslern beslut OKV/327/1/2009 om behandlingstiden för ett rättelseyrkande som lämnats in till dataombudsmannens byrå och i ställföreträdarens för biträdande justitiekanslern beslut OKV/871/1/2008 om behandlingstiden för Konkurrensverkets beslut med anledning av en begäran om åtgärder. I dessa avgöranden var det emellertid fråga om enskilda fall som kommit till justitiekanslersämbetets kännedom.

I avgörandet OKV/991/1/2008 var det fråga om Finlands Advokatförbunds förfarande i ett tillsynsärende. Det hade i samband med ett klagomål framgått att behandlingen av ett tillsynsärende hos Finlands Advokatförbund hade tagit över nio år i anspråk, dvs. från 2001 till 2010. Orsaken till den långa behandlingstiden var enligt Advokatförbundet framför allt att flera straff- och tvistemål var anhängiga i anslutning till tillsynsärendet. Justitiekanslern ansåg att förbundets förfarande inte var direkt lagstridigt men ansåg att det från rättslig synpunkt snarare skulle ha kunnat motiveras att Advokatförbundet hade strävat efter att avgöra tillsynsärendet utan dröjsmål efter att den aktiva utredningen i ärendet hade avslutats i mars 2009. För detta alternativ talade bl.a. allmänna synpunkter på vikten av att myndigheterna utan dröjsmål behandlar ärenden som berör

grundläggande rättigheter. Justitiekanslern delgav för kännedom Advokatförbundet sina synpunkter på behandlingen av tillsynsärendet.

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD OCH RÄTTEN TILL EFFEKTIVA RÄTTSMEDEL

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller av en annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Det är fråga om en synnerligen viktig grundläggande rättighet eftersom bestämmelsen är en förutsättning för att flera andra grundläggande rättigheter ska kunna förverkligas. Rätten att få råd i förvaltningsärenden kan på ett avgörande sätt sammanhånga med rätten att få sin sak behandlad. Av klagomålen framgår att problemen oftast gäller rätten att få motiverade beslut med eventuella besväransvisningar.

I avgörandet OKV/72/1/2009 kritiserade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förfarandet i ett ärende som gällde anhängiggörande och behandling av ett förvaltningsärende samt rådgivning. Klagandena hade flera gånger per telefon kontaktat en tjänsteinnehavare för att få en fastighet som staden ägde som ersättning för olägenheter som de haft till följd av avloppsvatten. De hade per telefon fått beskedet att ärendet kunde avgöras med ett myndighetsbeslut. Ärendet hade emellertid inte blivit anhängigt. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att eftersom klagandenas muntligt framförda yrkanden inte på något sätt hade registrerats, behandlats eller avgjorts och då de inte heller hade getts rådet eller uppmanats att anhängiggöra ären-

det skriftligen, innebar detta att man försummat att iaktta förvaltningslagens bestämmelser om serviceprincipen och principen om adekvat service, myndighetens rådgivningsskyldighet samt om anhängiggörande och anhängighet, dvs. principerna som utgör grunden för god förvaltning.

I avgörandet OKV/533/1/2008 underströks det i grundlagens 2 § 3 mom. angivna kravet att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Det var i klagomålet fråga om att Migrationsverket hade gått in för ett s.k. papperslöst beslutsförfarande som innebar att positiva beslut om uppehållstillstånd som var riktade till utlandet inte upprättades skriftligen utan endast gavs i form av ett klistermärke för resedokumentet (passet) som angav att innehavaren fått uppehållstillstånd. På klistermärket fanns ingen besväransvisning och inte heller någon uppgift om möjligheten att få ett separat beslut. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningslagen ställer vissa krav på förvaltningsbeslut i fråga om skriftlig form, innehåll och motivering. Förvaltningslagens 47 § förutsätter dessutom att besväransvisning fogas också till positiva förvaltningsbeslut. Syftet med bestämmelsen är att trygga rätten till rättvis rättegång och god förvaltning enligt grundlagens 21 §.

I beslutet OKV/1386/1/2008 hade klaganden hos staden ansökt om tillstånd att hålla ett restaurangfartyg på stadens vattenområde. Klaganden hade fått ett skriftligt svar som inte var ett beslut i ärendet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden i enlighet med grundlagen hade rätt att få ett beslut av den kommunala myndigheten samt att i sista hand hänskjuta beslutet om att ingå eller inte ingå den privaträttsliga rättshandlingen till förvaltningsdomstolen för avgörande som kommunalbesvär. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att en behörig och oavhängig förvaltningsdomstol i sista hand avgör om den tar upp besvaren till prövning.

Inom denna ärendegrupp aktualiserades under verksamhetsåret i polisens verksamhet frågor som gällde registrering av undersökningsmeddelanden och bedömning av förutsättningarna för inledande av förundersökning. T.ex. i avgörandet OKV/507/1/2008 var det fråga om att klaganden till polisen hade gjort en skriftlig undersökningsanmälan som inte hade registrerats i datasystemet för polisärenden. Enligt polisens bedömning hänförde sig undersökningsanmälan till ett ärende som behandlades i förvaltningsdomstolen. I ärendet hade inte heller fattats något skriftligt beslut om förundersökning. Dessutom hade prövningen av förutsättningarna för att inleda förundersökning dröjt alltför länge. Biträdande justitiekanslern konstaterade med stöd av grundlagens 21 § 2 mom. och förundersökningslagens bestämmelser att den omständigheten att en process pågår i förvaltningsdomstolen inte är ett i rättsligt hänseende godtagbart skäl för att inte registrera en anmälan. Rätten att få ett motiverat beslut hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som nämns i grundlagens 21 § 2 mom. Av denna anledning ersätter en muntlig redogörelse för ärendet till den som gör en undersökningsanmälan inte heller ett motiverat skriftligt beslut.

PRINCIPEN OM GOD FÖRVALTNING I ÖVRIGT

Flera klagomål som avgjordes under verksamhetsåret gällde fall där klaganden ansåg sig inte ha fått adekvat service hos myndigheter. I denna typ av klagomål över brister i förvaltningen är det ofta fråga om att en enskild tjänsteman inte har iakttagit t.ex. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet eller andra bestämmelser. Det är då ofta snarare fråga om brister i tjänstemannens kunskaper, utbildning el-

ler resurser eller om ett mänskligt misstag än om uppsåtliga försummelser. Justitiekanslern har av denna anledning i vissa fall delgett ledningen för ett verk sin uppfattning i klandrande eller vägleddande syfte och samtidigt understrukit betydelsen av att tjänstemännen ges handledning och utbildning samt introduceras i arbetet.

Som exempel på denna metod kan nämnas biträdande justitiekanslerns avgörande OKV/1341/1/2008. Klaganden hade per e-post tre gånger sänt social- och hälsovårdsministeriet en förfrågan. I två fall fick han en automatisk mottagningskvittering på att meddelandet kommit fram. Något annat svar hade klaganden inte fått. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning att ministeriet bör utarbeta direktiv om besvarande av medborgares meddelanden, i syfte att trygga ett objektivt och jämlikt bemötande av dem som vänder sig till ministeriet. Samma typ av metod tillämpas också t.ex. i biträdande justitiekanslerns beslut om besvarande av en begäran om utlämnande av dokument OKV/1030/1/2009. Se även sidan 148.

Rådgivningsskyldigheten behandlades också i avgörandet OKV/211/1/2009 där biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheten redan när bygglov beviljas ska uppmärksamma byggföretaget på de krav som gäller i fråga om flygbuller. Stadens byggnadstillsynsmyndigheter hade först på det inledande mötet efter att bygglov beviljats förutsatt att en ljudisoleringsutredning skulle göras, om objektet befann sig inom flygbullerområde.

I avgörandet OKV/979/1/2008 dryftades frågan om en tjänstemans opartiskhet i förhållande till principen om god förvaltning. En kommundirektör hade undertecknat och till klaganden sänt en utredningsbegäran som innehöll till klaganden riktade frågor gällande kommundirektören. Frågorna gällde rättelseyrkanden som klaganden riktat till kommunstyrelsen. Ställföreträdaren för

biträdande justitiekanslern ansåg att frågan om tjänstemannajäv är nära förbunden med principen om god förvaltning och att förfarandet till denna del stred mot kraven på god förvaltning.

Avgörandet OKV/101/1/2010 gällde ett fall där en tjänsteman vid bildningsnämnden som ansvarade för undervisningsväsendet hade beslutat att inte bevilja skolskjuts på ansökan av en elevs föräldrar. På grund av en (felaktig) besväransvisning som fogats till beslutet överklagade föräldrarna beslutet till bildningsnämnden. Nämnden avslog rättelseyrkandet bl.a. på den grunden att vårdnadshavarna inte kunde lägga fram särskilda grunder som motiverade taxitransport. Efter att nämnden avslagit rättelseyrkandet gjorde föräldrarna en ny skolskjutsansökan till vilken de fogade ett psykologutlåtande. Tjänsteinnehavaren fattade inte något nytt beslut i ärendet utan hänvisade föräldrarna till att överklaga nämndens beslut till förvaltningsdomstolen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att negativa förvaltningsbeslut inte vinner laga kraft. Ett nytt beslut kan fattas också under besvärstiden. Förvaltningslagens principer om god förvaltning tryggar rätten att i enlighet med grundlagen få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och att få ett motiverat beslut. Bestämmelsen om serviceprincipen i förvaltningslagens 7 § förutsätter att myndigheten utgår från kundens behov. Detta kan anses förutsätta att förvaltningskunder får sina förmånsansökningar avgjorda också utan ändringssökande. På de grunder som nämns ovan borde tjänsteinnehavaren ha avgjort den på ny utredning baserade ansökan och inte hänvisat sökandena till att överklaga det tidigare beslutet. Se även sidan 197.

Principerna om god förvaltning med utgångspunkt i grundlagens 21 § behandlas också i ett antal avgöranden som gäller besvarande av begäran om utlämnande av dokument (OKV/1108/1/2007, OKV/1729/1/2008 och

OKV/1030/1/2009), myndigheternas skyldighet att använda ett klart och begripligt språk (OKV/577/1/2009 och OKV/958/1/2009), myndigheternas skyldighet att besvara brev (OKV/159/1/2008, OKV/219/1/2008, OKV/221/1/2008, OKV/1490/1/2008 och OKV/1648/1/2008), förfarandet då tjänstemän tilldelas anmärkning (OKV/385/1/2008) och omsorgsfullhet vid skötsel av offentliga uppdrag (OKV/737/1/2009).

RÄTTEN TILL RÄTTVIS RÄTTEGÅNG

Grundlagens 21 § om rättsskydd gäller rättegången i både tvistemål och brottmål och även förvaltningsrättskipning. Europeiska människorättsdomstolens praxis med avseende på Finland har för det mesta gällt rättegångsrelaterade frågor. Det största problemet i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har varit att rättegångar på grund av sin sammanlagda längd har ansetts kränka Europeiska människorättskonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Rätten till en rättvis rättegång förutsätter enligt artikeln att rättegången slutförs inom en skälig tid.

I avgörandet OKV/1/31/2009 var det fråga om rättegångens längd i ett fall där orsaken till att den drog ut på tiden var exceptionell. Justitiekanslern ansåg att en tingsdomares förfarande inte hade uppfyllt de krav på omsorgsfullhet som kan ställas på en tingsdomare då denne i ett skuldsaneringsärende hade försummat att sända ett meddelande till gäldenärens processadress. Detta ledde till att gäldenären förlorade sin talan, vilket innebar att hans rätt att enligt grundlagens 21 § på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol äventyrades. Förfarandet stred mot det grund- och människorättsliga kravet att ärenden ska behandlas inom en skälig tid och utan

obefogat dröjsmål. Justitiekanslern ansåg efter att ha gjort åtalsprövning i ärendet att det inte fanns sannolika skäl för åtalet, men delgav för kännedom tingsdomaren som sin uppfattning att förfarandet var klandervärt.

Avgörandet OKV/5/31/2009 är ett exempel på att också andra typer av strukturella frågor än anhopning av ärenden i undantagsfall kan ha relevans för dröjsmål med behandlingen av ett ärende. Justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot en tingsrätts byråsekreterare och lagman för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet. Behandlingen av flera brottmål som varit anhängiga vid tingsrätten misstänktes ha fördröjts för att de på grund av byråsekreterarens försummelser under långa tider inte hade tilldelats för avgörande. Detta stod i strid också med det grund- och människorättsliga kravet att ärenden ska behandlas inom skälig tid och utan obefogat dröjsmål. Se även sidan 122.

I justitiekanslersämbetets verksamhet behandlades under verksamhetsåret flera ärenden som gällde rättegångars längd och dessutom andra omständigheter som gällde principen om en rättvis rättegång, såsom rätten att försvara sig personligen eller genom förmedling av ett rättegångsbiträde som man själv valt, rätten att bli betraktad som oskyldig till dess att skuldfrågan lagligen har avgjorts och rätten att i enlighet med den kontradiktoriska principen yttra sig om motpartens yrkanden.

Avgörandet OKV/335/1/2010 gällde rättegångsfel. Högsta domstolen hade dömt klaganden för mutförseelse utan att i ärendet ordna muntlig rättegångsförhandling, trots att hovrätten som behandlat ärendet i första instans hade förkastat åtalen. Europeiska människorättsdomstolen konstaterade i sin dom att högsta domstolens förfarande i ärendet stred mot artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen. Enligt bestämmelsen hade högsta domstolen inte kunnat avgöra

ärendet utan att hålla muntlig förhandling och utan att bedöma svarandens yttrande, då domstolen bl.a. tog ställning till frågan om svarandens uppsåt. Hovrätten, som hört svaranden personligen, hade inte tagit in någon sådan bedömning i sin dom. Klaganden bad justitiekanslern utreda om det när ärendet behandlades i högsta domstolen hade begåtts ett sådant fel att justitiekanslern hade anledning att vidta åtgärder för att återbryta domen på grund av domvilla. Justitiekanslern konstaterade att han inte hade anledning att ta någon annan ställning till högsta domstolens förfarande än människorättsdomstolen hade gjort. I ärendet hade skett ett rättegångsfel. Rättegångsfelet var av en sådan karaktär att det kunde antas ha påverkat slutresultatet i målet. Justitiekanslern gjorde en framställning till högsta domstolen om undanröjande av domen eftersom Europeiska människorättsdomstolen konstaterat att högsta domstolen vid behandlingen av ärendet handlat i strid med artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen och att rättegångsfelet kunde antas ha påverkat slutresultatet på ett väsentligt sätt. Se även sidan 128.

I avgörandet OKV/1451/1/2008 ansågs en tingsdomare ha handlat i strid med oskuldspresumtionen. Tingsrätten hade dömt klaganden för ett förfälskningsbrott. Som motivering till domen hade tingsdomaren under rubriken "Bestämmande av straff" bl.a. konstaterat att "detta trots att i ärendet, av en eller annan orsak, inte yrkats att A utöver för förfälskning ska dömas också för bedrägeriförsök". I åtalets gärningsbeskrivning hade inte beskrivits rekvisiten för bedrägeribrott och av domen framgick inte att åklagaren skulle ha föreslagit något alternativt åtal eller att under rättegången skulle ha diskuterats att den åtalade eventuellt gjort sig skyldig till bedrägeri eller försök till bedrägeri och klaganden hade inte heller getts möjlighet att yttra sig om dessa brottsmisstankar mot honom eller att framföra mot-

bevis. Biträdande justitiekanslern konstaterade att oskuldspresumtionens betydelse i rättegångsskedet aktualiseras uttryckligen i den skriftliga domsmotiveringen. Upphävandet av oskuldspresumtionen är ett avgörande av typen antingen – eller. Om oskuldspresumtionen inte har upphävts måste den misstänkte anses vara oskyldig. Domsmotiveringen ska utformas så att det inte återstår misstankar om att den åtalade gjort sig skyldig till brott utöver vad åklagaren yrkat att den misstänkte ska dömas och han har blivit dömd för. Den mening som avses i klagomålet innehåller en misstanke om att den åtalade gjort sig skyldig också till något annat brott än det som han åtalats för. I synnerhet omnämmandet ”av en eller annan orsak” är oklart och väcker frågor. Det var också av en väsentlig betydelse att ärendet inte i övrigt behandlades på ett förtydligande sätt i beslutet. Europeiska människorättsdomstolen har i sin rättspraxis ansett att redan beslutsmotiveringen kan antyda att domstolen anser svaret vara skyldig trots att brottet formellt sätt inte tillräknas honom enligt domen. Enligt människorättsdomstolens praxis är det i en sådan situation fråga om en kränkning av oskuldspresumtionen om domstolens beslutsmotivering antyder att den åtalade gjort sig skyldig till ett brott, utan att han har fått tillfälle att utöva sina rättigheter som åtalad.

Avgörandet OKV/312/1/2008 gällde den kontradiktoriska principen. Klaganden hade väckt talan mot ett försäkringsbolag. Tingsrätten avvisade talan. Hovrätten ändrade inte domen men konstaterade i sin motivering att försäkringsbolagets yrkande på ersättning för sina rättegångskostnader i hovrätten avvisades i fråga om mervärdesskatten, eftersom försäkringsbolaget inte hade visat att det inte kunde dra av skatten i sin egen beskattning. Högsta domstolen ändrade hovrättens dom till denna del. Högsta domstolen ansåg att det av nämnda skäl inte fanns grunder för att förkasta

försäkringsbolagets yrkande på rättegångskostnader i fråga om mervärdesskatten. Högsta domstolen konstaterade att klaganden hade bestridit försäkringsbolagets yrkande på rättegångskostnader i fråga om mervärdesskatten. Hovrätten hade inte heller uppmärksamgjort parterna på omständigheter som skulle ha haft betydelse för prövningen av klagandens skyldighet att betala också mervärdesskatt på försäkringsbolagets rättegångskostnader. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern underströk i detta sammanhang betydelsen av den kontradiktoriska principen. Om hovrätten hade uppmärksammat parterna på frågan om mervärdesskatten i samband med ärendet som gällde rättegångskostnaderna skulle den kontradiktoriska principen ha blivit beaktad och saken hade inte kommit som en överraskning för parterna. Hovrätten handlade sålunda felaktigt då den avgjorde frågan utan att parterna haft tillfälle att yttra sig om saken. Förfarandet uppfyllde inte de procedurmässiga kvalitetskraven på en rättvis rättegång. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den hovrättsammansättning som avgjort ärendet sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

I avgörandet OKV/1531/1/2008 var det fråga om information om en rättegång och om informationens förhållande till oskuldspresumtionen. Tingsrätten hade på förhand gett ett offentligt meddelande om rättegången. I meddelandet nämndes det ärende som skulle behandlas (brottsrubriceringen), tidtabellen för behandlingen och ärendets art. I fråga om ärendets art konstaterades att ”enligt åtalet har familjens far upprepade gånger misshandlat sina minderåriga barn och en gång sin hustru. Familjefadern påstås delvis ensam och delvis tillsammans med familjens mor ha gjort sig skyldig till grovt sexuellt utnyttjande av sina barn under flera års tid. Familjefadern åtalas också för sexuellt umgänge med nära släkting samt för våldtäkt av barn”. Biträdande

justitiekanslern konstaterade att avsikten med meddelandet om den förestående rättegången var att främja öppenheten i domstolens verksamhet. Ett meddelande av detta slag bör emellertid vara neutralt hållet. Det är viktigt att beakta artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen om en rättvis rättegång, i synnerhet vad gäller oskuldspresumtionen och kravet på jämlikt bemötande av parterna. Eftersom i meddelandet endast konstaterades åtalets innehåll var det enbart åklagarens syn på saken som framgick av meddelandet. Med beaktande av kravet på opartiskhet och oskuldspresumtionen borde av meddelandet ha framgått också svarandens syn på saken, dvs. om svaranden eventuellt bestred åtalet och grunderna för bestridandet. Meddelandet var sålunda bristfälligt och partiskt till nackdel för svaranden. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den tingsdomare som avfattat meddelandet sina synpunkter på innehållet i förhandsinformation om rättegångar.

Justitiekanslern gav under verksamhetsåret sitt beslut om polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det s.k. narkotikapolisärendet. Justitiekanslern undersökte på grund av sammanlagt nio klagomål polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i samband med förundersökningen samt förfarandet innan polismyndigheternas förundersökning inleddes. Justitiekanslern bedömde i sitt beslut polis- och åklagarmyndigheternas förfarande också utifrån grund- och människorättsaspekten. Exempelvis vid bedömningen av polismyndigheternas förfarande uppmärksammades särskilt gränsdragningen mellan å ena sidan det utredningsarbete som utförts av inrikesministeriets polisavdelning och å andra sidan inledandet av förundersökningen av det brott som polismannen misstänktes för. I samband därmed aktualiserades bl.a. frågan om skydd mot självinkriminering i förhållande till en rättvis rättegång. Enligt justitiekanslern kunde det i ärendet inte påvisas

att polisavdelningen handlat i strid med lag. Justitiekanslern konstaterade emellertid att klagandenas kritik mot polisavdelningens förfarande i många avseenden var riktad mot den strukturella verksamheten och att kritiken delvis var befogad. På de grunder som nämns i beslutet kunde situationen enligt justitiekanslern inte anses vara tillfredsställande, varken från laglighetsövervakarens synpunkt eller med beaktande av objektets rättssäkerhet. Se även s. 136 och 153 (OKV/186/1/2008).

JÄMLIKHET

Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Jämlikhet är utgångspunkten för de grundläggande fri- och rättigheterna och åberopas relativt ofta i klagomålen men, å andra sidan spelar den eventuellt en mindre framträdande roll i klagomålen än dess betydelse skulle förutsätta. Det förhåller sig troligen så att alla vars rätt till ett jämlikt bemötande har blivit kränkt, t.ex. invandrare med språksvårigheter eller bristande kunskaper, inte klagat hos justitiekanslern eller hos någon annan övervakande myndighet.

År 2009 beslöt justitiekanslern på eget initiativ pröva problem i anslutning till grundskolornas elevvård (OKV/1/50/2009). Undersökningar av arbetsron och säkerhetssituationen visade på flera problem i grundskolorna, bl.a. att elevvårdspersonalen var underdimensionerad i förhållande till de riksomfattande rekommendationerna och att det fanns fysiska brister i skolmiljön. Skillnaderna mellan olika kommuner och skolor var stora, vilket justitiekanslern ansåg vara problematiskt från jämlikhetssynpunkt. Justitie-

kanslern bad undervisningsministeriet inkomma med en riksomfattande utredning av saken. På basis av utredningen bad justitiekanslern undervisningsministeriet före utgången av 2010 lägga fram sin syn på den utveckling som under det gångna året skett i fråga om elevvården och jämlikheten och på frågan om det fortfarande fanns sådana brister i dessa avseenden som framkommit i undervisningsministeriets och Utbildningsstyrelsens yttranden om elevvårdens tillräcklighet och möjligheterna att förverkliga den på ett jämlikt sätt. Samtidigt bad justitiekanslern undervisningsministeriet redogöra för de konkreta åtgärder som ministeriet på basis av sin bedömning av elevvårdens tillstånd ansåg vara befogade. På basis av undervisnings- och kulturministeriets utlåtande 15.12.2010 bad justitiekanslern ministeriet att före augusti 2011 avge en konkret och motiverad uppskattning om det med kommunernas till elevvården riktade resurser och styrning baserad på kvalitetsrekommendationer går att uppnå en i lagen om grundläggande utbildning förutsatt tillräcklig och nationellt jämlik elevvård. Se även justitiekanslerns inlägg på sidan 12.

Biträdande justitiekanslern tog i sitt avgörande med anledning av två klagomål (OKV/1333/1/2007 och OKV/181/1/2008) ställning till det kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet från jämlikhetssynpunkt. Tehy rf och Kommunala arbetsmarknadsverket godkände den av arbetsministeriet tillsatta förlikningsnämndens medlingsförslag gällande anställningsvillkoren och organiseringen av Tehys ställning. Biträdande justitiekanslern bedömde avtalet till den del som det enligt en avtalsbestämmelse ska tillämpas endast på Tehys medlemmar.

Biträdande justitiekanslern ansåg att både grundlagens och likabehandlingslagens diskrimineringsförbud var bindande för arbetsmarknadsverket då det ingick Tehyavtalet. Avtalet ingicks så att dess bindande verkan begränsades till Tehys

medlemmar. En sådan begränsning kränker inte alltid diskrimineringsförbudet. Följden av att den krets som var bunden av avtal begränsades var emellertid att arbetsgivaren inom ramen för avtalets tillämpningsområde kunde avtala om olika anställningsvillkor för personer som utförde samma i avtalet avsedda arbete, beroende på om personen i fråga var Tehymedlem eller inte.

Arbetsmarknadsverket redogjorde i sin utredning för hur löneskillnaderna mellan personer som utförde samma arbete hade uppkommit. Biträdande justitiekanslern ansåg att det som framfördes i utredningen räckte för att det skulle uppkomma en diskrimineringspresumtion enligt 17 § i lagen om likabehandling. Biträdande justitiekanslern ansåg att avtalet stred mot diskrimineringsförbudet i lagen om likabehandling trots att det i och för sig hade varit möjligt att begränsa den avtalsbundna kretsen. Han ansåg också att möjligheten att gå till domstol för att kräva sina rättigheter inte innebar att arbetsmarknadsverket vid ingången av Tehyavtalet slapp iakttä diskrimineringsförbuden i grundlagen och lagen om likabehandling. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom arbetsmarknadsverket sin uppfattning och bad såväl finansministeriet som arbets- och näringsministeriet ta ställning till frågan om de utanför det kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet stående tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas grundläggande och mänskliga rättigheter kunde anses ha blivit tillgodosedda i tillräckligt hög grad.

Också i avgörandet OKV/424/1/2008 var det fråga om en bedömning av det kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet i förhållande till jämlikheten. Det framgick i ärendet att till en lantbruksavbytare som stod i nära släktskapsförhållande till uppdragsgivaren betalades mindre i lön än till en lantbruksavbytare som inte stod i ett sådant nära släktskapsförhållande. Den utredning som lades fram i ärendet ledde till att det upp-

kom en diskrimineringspresumtion enligt 17 § i lagen om likabehandling. Det hade inte framkommit omständigheter som i enlighet med 7 § i lagen om likabehandling skulle ha berättigad negativ särbehandling. Kommunen var skyldig att iaktta det gällande kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet. Detta innebar emellertid att kommunen hade handlat i strid med arbetsavtalslagen och dessutom i strid med grundlagen och lagen om likabehandling. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom kommunen som sin uppfattning att förfarandet stred mot grundlagen, lagen om likabehandling och arbetsavtalslagen samt sände beslutet för kännedom också till Kommunala arbetsmarknadsverket. Biträdande justitiekanslern bad arbetsmarknadsverket också meddela om beslutet eventuellt föranleder åtgärder. Se även sidan 194.

I avgörandet OKV/1027/1/2008 tog ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ställning till frågan om förfarandet i samband med en tjänsteutnämning vid Skatteuppbördscentralen hade varit korrekt också från jämlikhetssynpunkt. Han ansåg att utnämningsspromemorian i samband med att tjänsten tillsattes hade varit bristfällig. Utnämningssförfarandet uppfyllde inte grundlagens krav på god förvaltning eftersom parterna inte på ett tillförlitligt sätt kunde konstatera hur prövningen av utnämningsärendet gått till. Av grundlagens 125 § 2 mom. och lagen om likabehandling följer att sökandenas meriter måste kunna jämföras sinsemellan så att utnämningssgrunderna fungerar som referenser till meritjämförelsen. På motsvarande sätt förutsätter justitiekanslerns laglighetskontroll av myndigheterna i enlighet med grundlagens 108 § att prövningen i utnämningsärendet i efterhand ska kunna bedömas också från jämlikhetssynpunkt. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för framtiden Skatteuppbördscentralen sin uppfattning om den bristfälliga utnämningss-

promemorian. Se även sidan 161. I fråga om de kvalitativa kraven på en utnämningsspromemoria med avseende på god förvaltning se även sidan 177 (OKV/238/1/2009).

I avgörandet OKV/1211/1/2008 var det fråga om att förverkligandet av jämlikheten också kan förutsätta tillräckligt tillförlitlig statistikföring. Det framgick i ett ärende att en kommuns öppna missbrukarvård hade knappt hälften så många anställda som kvalitetsrekommendationen för missbrukarvården förutsätter. Likaså framgick det att kommunens uppföljningssystem gjorde det möjligt att följa upp endast de genomsnittliga och inte de faktiska individuella kötiderna för vård. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en förutsättning för vårdgarantin är att alla som behöver missbrukarvård får sådan inom den tid som lagen föreskriver. Hur vårdgarantin förverkligas kan inte på ett tillförlitligt sätt bedömas utan ett tillräckligt detaljerat uppföljningssystem. Biträdande justitiekanslern konstaterade att bristfällig uppföljning av kötiderna och eventuellt resursbrist också kan äventyra medborgarnas rätt att bli jämlikt behandlade när det gäller missbrukarvård. Se även sidan 205.

I avgörandet OKV/684/1/2008 bedömde biträdande justitiekanslern från jämlikhetssynpunkt en situation där en kommun debiterade andra än kommuninvånare dubbel avgift för båtplatser. I avgörandet bedömdes också frågan om förhållandet mellan jämlikheten och den kommunala självstyrelsen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen när den förverkligar den kommunala självstyrelsen måste beakta de begränsningar av det kommunala beslutsfattandet som följer av framför allt det allmännas grundlagsenliga förpliktelser samt av de krav som principen om god förvaltning ställer på myndighetsverksamheten. Det allmänna måste se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med beaktande

av grundlagens 6 § 2 mom. och i sista hand grundlagens 121 § om självstyrelse för kommunens invånare kan godtas att olika stora båtplatsavgifter debiteras. Han påpekade emellertid att avgifterna måste vara rimliga och att skillnaderna mellan avgifterna inte får vara oskäligt stora. Av beslut om kommunala taxor måste därför i fortsättningen framgå dels motiveringen till att andra kommuners invånare särbehandlas när det gäller beslut om båtplatsavgifter och dels vad skillnaderna i avgifterna baseras på.

RÄTTEN TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR

Enligt grundlagens 17 § är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt lagrummet 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. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

På basis av de klagomål som inkom under året kan det konstateras att förverkligandet av de språkliga rättigheterna inte medför några större problem. I avgörandet OKV/940/1/2008 tog biträdande justitiekanslern emellertid på grund av ett klagomål ställning i en fråga som gällde språkliga rättigheter. Två polismän hade stoppat klaganden i samband med trafikövervakning. Polismännen arbetade vid en polisinsättning på ett helt finskspråkigt område. Klaganden hade förhört på finska och strafforderna hade skrivits ut på samma språk. Klaganden ansåg i sitt klagomål att han som svenskspråkig skulle haft rätt att tala svenska med polismännen. Bestämmelser om språkliga rättigheter ingår i grundlagen, språklagen och förundersökningslagen. Bland annat i

språklagen understryks myndigheternas skyldighet att på tjänstens vägnar förverkliga individens språkliga rättigheter utan att han eller hon särskilt behöver begära det. En misstänkt person måste utan påtryckning få välja att använda sitt eget språk, finska eller svenska, vid förundersökning. Det var sålunda klart att klaganden i varje fall hade rätt att använda sitt eget språk (svenska) vid strafforderförfarandet, om han så önskade. Biträdande justitiekanslern uppmärksamgjorde polismännen på att en kund som så önskar har rätt att i enlighet med grundlagen, språklagen och förundersökningslagen använda svenska i sina kontakter med polisen.

I avgörandet OKV/305/1/2008 var det fråga om en tvåspråkig kommuns gatuskyltar och övriga skyltning. Kommunen hade satt upp tvåspråkiga gatuskyltar och vägmärken endast i en del av kommunen. Åtminstone en del av kommunens kommunens skyltar på offentliga byggnader var enspråkiga. Biträdande justitiekanslern gav kommunen en anmärkning för att den inte iakttagit språklagens bestämmelser. Biträdande justitiekanslern ansåg att också den praxisen strider mot språklagen att tvåspråkiga skyltar sätts upp på offentliga byggnader där det ges service på båda språken men enspråkiga skyltar på byggnader där det ges service endast på det ena språket (skolor och daghem).

Enligt grundlagens 17 § har samerna som urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska tryggas genom lag. Under verksamhetsåret inkom till justitiekanslersämbetet inga klagomål som gällde dessa minoriteters rätt till eget språk och egen kultur.

RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET

Enligt grundlagens 7 § 1 mom. har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt lagrummets 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

Avgöranden som gäller den grundläggande rätten till personlig integritet har ofta samband med polisens förfarande. I fallet som bedömts i avgörandet OKV/1597/1/2008 hade klaganden på grund av överhastighet stoppats i samband med polisens trafikövervakning. Klaganden hade tidigare efterlysts för delgivning av ett straffanspråk. Han fördes därför till polisstationen och delgavs där det tidigare straffanspråket. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det i samband med efterlysning är skäl att göra en sådan bedömning att den begärda åtgärden inte leder till konflikt med proportionalitetsprincipen eller principen om minsta olägenhet. Vid avvägningen är det i synnerhet skäl att se till att efterlysningen i princip inte innebär ett ingrepp i den personliga friheten och integriteten. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på de grundläggande rättigheterna snarare hade varit motiverat att försöka kontakta klaganden före efterlysningen. Han uppmärksammade en äldre konstapel på 6 § i lagen om strafforderförfarande samt på vikten av att vid delgivning av straffanspråk iaktta proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet.

Det var fråga om rätten till personlig integritet också i avgörandet OKV/1227/1/2009 som gällde en barnskyddsanstalt. Enligt de regler som till-

lämpades vid barnskyddsanstalten fick minderåriga som misstänktes för tobaksrökning under en viss tid endast delta i undervisningen och måste därutöver vistas i sitt rum eller i sin cellbostad. Dessutom drogs en avtalad veckoslutsledighet in. För att avslöja tobaksrökning använde anstalten en kolmonoxidmätare. Biträdande justitiekanslern underströk i sitt beslut att barns rörelsefrihet får begränsas endast under de förutsättningar som nämns i barnskyddslagen. Vidare underströk han att utandningsprov som tas med hjälp av en kolmonoxidmätare är en form av kroppsbesiktning och sålunda innebär ett ingrepp i den personliga integriteten. Kroppsbesiktning får göras endast under de förutsättningar som anges i barnskyddslagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att barnskyddsanstaltens praxis inte var förenlig med barnskyddslagen. Anstalten hade inte heller i tillräcklig utsträckning tryggt barnens rätt till rörelsefrihet och personlig integritet. I beslutet uppmärksammades barnskyddsanstalten på vikten av att noggrant iaktta barnskyddslagen.

I avgörandet OKV/80/1/2008 var det fråga om säkerhetskontroll och salivtest. En polisman hade säkerhetsvisiterat en person och gjorde därefter i polisbilen ett salivtest för att kontrollera om personen i fråga hade använt narkotika. Enligt polislagen har en polisman rätt att bl.a. i samband med gripande kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska de saker han medför. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ett salivtest innebär att den testades frihet begränsas på ett sätt som kan jämföras med gripande. Säkerhetsvisitationen innebar emellertid ett ingrepp i den grundlagsfästa personliga integriteten. Ett sådant ingrepp får inte göras utan en i lag angiven grund. Bestämmelser som begränsar grundläggande rättigheter måste tolkas positivt med avseende på rättigheterna och polislagens ordalydelse hade inte fått tolkas extensivt med avseende på begränsningen av en grundläggande rät-

tighet. Biträdande justitiekanslern ansåg sålunda att det inte fanns någon i lagen angiven grund för säkerhetsvisitationen.

Justitiekanslern fäste särskilt avseende vid den personliga integriteten då han gav ett utlåtande om ett förslag till lag om biobanker. Förslaget hade beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Syftet med lagen är att främja användningen av mänskliga vävnadsprover för forskningsändamål och att effektivisera forskningsverksamheten. Dessutom föreslås att det inrättas ett landsomfattande biobanksregister. Justitiekanslern ansåg det vara viktigt att skydda vävnadsdonatorernas personliga integritet och privatliv. På grund av lagförslagets anknytning till de grundläggande rättigheterna föreslog justitiekanslern att ministeriet överväger att till lagförslagets motivering foga ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas (OKV/12/20/2010). Se även sidan 177.

SKYDD FÖR PRIVATLIVET

Enligt grundlagens 10 § är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt paragrafens 2 mom. är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar.

I avgörandet OKV/1729/1/2008 hade föreståndaren för ett vårdhem utan laglig rätt öppnat ett brev som var adresserat till en klient. I ärendet hade inte utretts att föreståndaren fått tillstånd att öppna brevet av vederbörande själv eller av dennes anhöriga. En allmän intressebevakare kan inte ge ett giltigt tillstånd att öppna annan post än sådan som har anslutning till intressebevakarens uppdrag. Vårdhemmet hade sålunda handlat felaktigt i ärendet. Varken vårdhemmet eller staden som svarade för dess lagliga verksamhet hade för vårdhemmets personal

upprättat anvisningar om öppnande av klienters post. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför staden på vikten av att iaktta brevhemligheten och på skyldigheten att övervaka att socialvårdspersonal som står i avtalsförhållande till staden följer lagen.

I avgörandet OKV/120/1/2009 ansåg biträdande justitiekanslern att det grundlagsfästa skyddet för privatlivet hade kränkts. På en fastighet som klagandena ägde hade förrättats husrannsakan. Ägarna till fastigheten hade inte getts tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan och de hade inte heller i efterhand underrättats om förrättningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i sista hand var fråga om den grundläggande rättigheten till skydd för privatlivet och hemfriden. Av denna anledning kan en part förvägras rätt att vara närvarande vid husrannsakan endast då närvaron på ett konkret sätt skulle fördröja förrättningen och/eller äventyra dess syfte. Den som förrättade husrannsakan i det aktuella fallet hade inte försökt nå fastighetens ägare. När biträdande justitiekanslern bedömde klanderfärdheten av förfarandet beaktade han emellertid den omständigheten att husrannsakan i det aktuella fallet hade förrättats i ett olåst, öppet garage vid en sommarbostad. Ingreppet i det individuella rättsskyddet var sålunda mindre än det skulle ha varit t.ex. i det fall att husrannsakan hade förrättats i en privatbostad.

YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET

Enligt grundlagens 12 § 1 mom. har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram

som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

I avgörandet OKV/166/1/2008 dryftades yttrandefriheten i förhållande till övriga grundläggande rättigheter. Biträdande justitiekanslern delgav för framtiden en kommun sin uppfattning att en kommunal skolas ordningsstadgar som förbjöd fotografering, videofilmning och bandinspelningar på skolans område stred mot grundlagens 12 § 1 mom. Föreskriften ingick i skolans ordningsstadgar som hade utfärdats med stöd av 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Paragrafens bestämmelser om syftet med ordningsstadgar och vad de reglerar är emellertid inte tillräckligt exakta och uppfyller inte heller i övrigt de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter på ett sådant sätt att föreskrifter som begränsar yttrandefriheten kunde utfärdas med stöd av dem. Av föreskriften framgick inte heller till vilken del den var nödvändig för att trygga andra grundläggande rättigheter och vilka de begränsningar av yttrandefriheten var som föreskriften innebar. En godtagbar grund för ett ingripande i yttrandefriheten kan vara att trygga andra grundläggande rättigheter, t.ex. elevernas kulturella rättigheter eller att skydda deras privatliv. Ingripandet måste också då ske i enlighet med de krav som gäller för begränsning av grundläggande rättigheter. Det var i det aktuella fallet skäl att i synnerhet fästa avseende vid att det område där begränsningarna gällde var noga avgränsat, vid att begränsningarna var exakta och nödvändiga samt stod i rätt proportion till de rättsliga intressen som skyddas av de grundläggande rättigheterna och vid tyng-

den av begränsningarnas underliggande samhällsintresse.

I avgörandet OKV/257/1/2009 ansåg biträdande justitiekanslern att den omfattande grundlagsenliga rätten till information ur myndighetshandlingar samt förpliktelsen att i enlighet med offentlighetslagens 17 § beakta rätten till information i samband med beslutsfattande förutsätter att individerna och samfunden har möjlighet att i tillräcklig utsträckning få information om skötseln av offentliga uppdrag och om sådana organs verksamhet som utövar offentlig makt. Eftersom en samkommuns arbetsgrupps protokoll hade blivit offentligt först ca ett halvt år efter arbetsgruppens möte uppmärksammade biträdande justitiekanslern samkommunen på att förpliktelserna enligt offentlighetslagens 17 § inte på det sätt som lagen avser hade blivit beaktade i samband med behandlingen av ärendet.

I avgörandet OKV/603/1/2008 dryftade biträdande justitiekanslern den med yttrandefriheten sammanhängande rätten till fotografering och ljudupptagning. En person som förhörts i samband med en förundersökning klagade över att han hade förbjudits att fotografera och göra en bandupptagning av förhöret. Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden i och för sig på basis av yttrandefriheten som garanteras i 12 § i grundlagen och i artikel 10 i Europeiska människorättskonventionen hade rätt att fotografera och göra en bandupptagning av förhöret. Denna rätt, som åtminstone inte i det aktuella fallet hörde till yttrandefrihetens kärnområde, kan emellertid begränsas genom lag då det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med tanke på den allmänna säkerheten och för att förhindra brott. Den behandling av ett ärende som sker under en förundersökning, inklusive förhör med misstänkta, är inte offentlig för allmänheten. Också enligt lagen om offentlighet i myndighe-

ternas verksamhet är förundersökningsmaterial, inklusive förhörsmaterial, i princip sekretessbelagt medan förundersökningen pågår. Materialet kan medan stöd av offentlighetslagen enligt polisens prövning sekretessbeläggas till dess att undersökningen avslutats, också i förhållande till den misstänkte själv. Den misstänkte får sålunda inte utan förhörarens tillstånd dokumentera förhöret. Se även sidan 155.

RÄTTEN TILL ADEKVATA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

Enligt grundlagens 19 § har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt paragrafens 3 mom. ska det allmänna också tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. I paragrafens 4 mom. föreskrivs vidare att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

Innebörden av dessa bestämmelser aktualiserades då ett frontmannahus som Esbo stad ägde brann upp i mars 2008. I eldsvådan omkom fem personer. Huset var avsett som stödbostad för personer med rusmedelsproblem. Justitiekanslern beslöt på eget initiativ undersöka stödbostadens brandsäkerhet (OKV/8/50/2008). Justitiekanslern konstaterade att trots att lagen inte ställer några uttryckliga kvalitetskrav på boendestandarden är

det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid hälsoaspekter då rätten till bostad tillgodoses. Staden borde då den ordnade stödboendet i egenskap av husets ägare ha sett till att det upprättades en räddningsplan och gjordes en säkerhetsutredning. Med tanke på invånarnas säkerhet var det inte ändamålsenligt att staden lämnade anskaffningen och servicen av brandvarnare på hyresgästernas ansvar. Se även sidan 203.

RÄTTEN TILL EN SUND MILJÖ

Enligt grundlagens 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I avgörandet OKV/899/1/2008 gjorde biträdande justitiekanslern en bedömning av begreppet sund miljö och möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön, i ett fall som gällde bristfällig bullerbekämpning vid en motorväg. Biträdande justitiekanslern ansåg att de förpliktelser gällande planläggning som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen inte hade förverkligats på det sätt som lagen förutsätter. Inte heller de krav som en god förvaltning innebär hade iakttagits. Biträdande justitiekanslern underströk att principen om god förvaltning också innebär att myndigheterna samarbetar för att förverkliga förpliktelser och målsättningar och delgav kommunen och vägförvaltningen sin uppfattning om saken. Se även sidan 173 och 207.



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.

Under 2010 hade justitiekanslern anledning att ta ställning till olika frågor kring jäv. I april överlämnade justitiekanslern en promemoria till dåvarande statssekreteraren Risto Volanen om jäv för en statsrådsmedlem i samband med behandlingen av ansökningar om tillstånd att uppföra kärnkraftverk. Promemorian har tagits in i berättelsen för att ge en bild dels av själva substansfrågan, dels av hur justitiekanslersämbetet normalt besvarar en i grundlagens 108 § 2 mom. avsedd begäran om utlåtande som förutsätter juridiska överväganden.

I september gjorde justitiekanslern en anmälan till riksdagens grundlagsutskott om utredning av före detta statsminister Matti Vanhanens ämbetsåtgärder. Justitiekanslern konstaterade att Vanhanen var jävig att delta i statsrådets allmänna sammanträden när frågan om bidrag från Penningautomatförening till stiftelsen Nuorisosäätiö behandlades. Justitiekanslern var av den uppfattningen att det var skäl att göra också en straffrättslig prövning. Lagstiftningen ger inte justitiekanslern möjlighet att inleda förundersökning av en statsrådsmedlems förfarande. Sådan förundersökning kan inledas endast efter grundlagsutskottets prövning. Vid sitt möte den 12 oktober 2010

bad grundlagsutskottet riksåklagaren vidta åtgärder för att inleda förundersökning i syfte att utreda lagligheten i före detta statsminister Matti Vanhanens ämbetsåtgärder.

I ett avgörande i juni ansåg justitiekanslern att en avdelningschef vid arbets- och näringsministeriet var jävig vid beredningen av ett tillståndsärende som gällde kärnkraftsanläggningar. Den omständigheten att avdelningschefen tidigare varit medlem av Outokumpu Oyj:s styrelse utgjorde i kombination med hans ställning som chef för ministeriets energiavdelning, som beredde ett principbeslut om byggande av kärnkraftverk, en konstellation som på det sätt som avses i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten äventyrade tilltron till en opartisk myndighetsutövning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i ett avgörande i mars att finansministeriet brutit mot principerna för god förvaltning vid verkställandet av beskattningen av importbilar. Ministeriet hade inte på eget initiativ gjort de författningsändringar som beskattningen av importbilar krävde. Ändringarna gjordes först efter att EG-domstolen och Finlands egna domstolar hade avgjort bilskattebesvär som initierats av privatpersoner. Biträdande justitiekanslern ansåg att väl beredda och i god tid på basis av unionsrätten genomförda ändringar i den inhemska bilskattelagstiftningen skulle ha lett till mindre osäkerhet i fråga om rättsläget och till färre överklaganden.

JÄV FÖR EN STATSRAÅDSMEDLEM VID BEHANDLING AV ANSÖKNINGAR OM TILLSTÅND FÖR KÄRNKRAFTVERK

Justitiekansler Jaakko Jonkkas
promemoria 1.4.2010,
dnr OKV/16/20/2010

Frågeställning

Statssekreterare Risto Volanen sände följande 26.3.2010 daterade skrivelse till justitiekanslern:

”Till Er har överlämnats material om finansieringen av Centern i Finland r.p.:s verksamhet. Min förfrågan gäller vilken betydelse denna information har för att bedöma om en statsrådsmedlem är jävig vid den förberedande eller avgörande behandlingen av ansökningar om tillstånd att uppföra kärnkraftverk, med hänsyn till dennes medlemskap i Centern i Finland r.p.:s partistyrrelse.”

Statssekreterare Volanen hade tidigare lämnat uppgifter om vilka intäkter Centerpartiet hade av sin ordinarie verksamhet respektive sitt valarbete 2009. Vid sidan av förfrågningen sände han också uppgifter om fyra seminarier som ordnats 2009 (uppgifter om program, deltagaravgifter och deltagarantal).

Av handlingarna framgår att Fennovoima Ab och Teollisuuden Voima Oyj år 2009 deltog i finansieringen av Centerpartiets ordinarie verksamhet och valarbete, det först nämnda bolaget med 4 880 euro i form av reklamplats i publikationen Verkkooapila och biljetter till seminarier och det sist nämnda med 2 930 euro i form av

reklamplats i en nätpublikation samt seminariebiljetter.

Utgångspunkter för justitiekanslerns prövning

Enligt grundlagens 108 § 2 mom. ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. I linje med bestämmelsen redogör jag här för de rättsregler som hänför sig till frågeställningen samtidigt som jag framhåller att en beslutsfattare själv på eget ansvar bedömer och avgör om han eller hon är jävig.

Eftersom frågan om tillstånd att bygga kärnkraftverk veterligen i en nära framtid kommer att behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde i form av ett principbeslut, behandlar jag dessutom på förhand och mot bakgrunden av det material som har överlämnats till mig frågan om justitiekanslern på grund av jävsproblematiken borde ingripa i ärendet vid det allmänna sammanträdet.

Jävsbestämmelserna och deras syfte

Avsikten med bestämmelserna om jäv i förvaltningsförfarande är att säkerställa att förvaltningsärenden bereds och avgörs opartiskt. Jävsbestämmelserna för tjänstemän verkar på två sätt. Dels minskar de en persons möjligheter att påverka behandlingen av ärenden i sådana fall då ovid-

kommande personliga hänsynstaganden skulle kunna påverka hans eller hennes agerande. Dels vill man med bestämmelserna öka allmänhetens tilltro till en opartisk och objektiv förvaltning som bland annat innebär att endast godtagbara och sakliga grunder påverkar beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden.

Kravet på allmän tilltro till och objektivitet i den offentliga förvaltningen får en allt större betydelse. För att det fundamentala syftet med förvaltningen ska nås är det av största vikt att medborgarna kan lita på att förvaltningsverksamheten är opartisk och saklig. Det är därför inte tillräckligt att en tjänsteman själv har den uppfattningen att han eller hon är opartisk. Grunderna för en god förvaltning enligt grundlagens 21 § 2 mom. innebär att de tjänstemän som deltar i beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden också i allmänhetens ögon ska agera på ett sådant sätt att det inte finns någon anledning att betvivla att den offentliga förvaltningen är opartisk och objektiv.

I förvaltningslagens (434/2003) 2 § 1 mom. som anger lagens tillämpningsområde föreskrivs om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Begreppet förvaltningsärende som nämns i lagrummet anses i första hand motsvara dess vedertagna, substantiella innehåll. Med förvaltningsärenden avses sålunda alla ärenden som hör till en myndighet och som har anknytning till ett förvaltningsavgörande. Myndighetens avgörande kan vara ett uttryckligt förvaltningsbeslut, men också t.ex. innebära att myndigheten lägger fram ett förslag, ger ett utlåtande eller godkänner en plan (se regeringens proposition 72/2002 rd med förslag till förvaltningslag och ändring av förvaltningsprocesslagen, s. 50).

I 6 § i förvaltningslagen föreskrivs följande om rättsprinciperna inom förvaltningen: "Myndigheterna ska bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befo-

genheter enbart i syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen."

Kravet på ett jämlikt bemötande understryks när myndigheten utövar prövning som berör den enskildes rättsliga ställning eller verksamhetsmöjligheter. Kravet att myndigheternas åtgärder ska vara opartiska är ett uttryck för den förvaltningsrättsliga objektivitetsprincipen. Enligt den får förvaltningsverksamheten inte basera sig på grunder som är osakliga eller på något annat sätt främmande för förvaltningen (RP 72/2002 rd, s. 67).

Enligt förvaltningslagens 2 § 2 mom. tillämpas lagen bland annat hos statliga myndigheter. I lagens 27 § 2 mom. föreskrivs att bestämmelserna om jäv för tjänstemän också gäller ledamöter i ett kollegialt organ. Av detta följer att förvaltningslagens jävsbestämmelser också gäller medlemmarna i statsrådet. Var och en måste själv pröva sitt eventuella jäv. Att göra detta är en del av tjänsteplikten. Prövning av jävsgrunderna har karaktären av rättslig prövning. Enligt förvaltningslagens 29 § avgör en tjänsteman själv om han eller hon är jävig.

Enligt kärnenergilagens (990/1987) 11 § 1 mom. krävs för uppförande av en kärnanläggning med stor allmän betydelse principbeslut av statsrådet om att uppförandet är förenligt med samhällets helhetsintresse. Statsrådets principbeslut är en fas i ett förfarande som syftar till att uppföra och ta i bruk ett kärnkraftverk. Principbeslutet är ett förvaltningsärende som det har ansetts viktigt att överföra till riksdagen för avgörande.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att i brist på annan reglering gäller den allmänna lagen, dvs. förvaltningslagens 28 § om jävsgrunderna även behandlingen av förvaltningsärenden i statsrådet och dess ministerier. Behandlingen

och beredningen av statsrådets beslut i enlighet med kärnenergilagen måste anses vara sådan behandling av ett förvaltningsärende som avses i bestämmelsen.

Enligt förvaltningslagens 28 § är en tjänsteman jävig

- 1) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne är part,
- 2) om tjänstemannen eller en närstående till honom eller henne biträder eller företräder en part eller den för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 3) om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen eller för en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne,
- 4) om tjänstemannen står i anställningsförhållande eller i sådant uppdragsförhållande som har samband med det föreliggande ärendet till en part eller till någon för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 5) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne är medlem av styrelsen, förvaltningsrådet eller något därmed jämförbart organ eller är verkställande direktör eller innehar motsvarande ställning i en sådan sammanslutning eller stiftelse eller sådant statligt affärsverk eller sådan statlig inrättning som är part eller för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada,
- 6) om tjänstemannen eller en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående till honom eller henne hör till direktionen för eller något annat därmed jämförbart organ i ett ämbetsverk eller en inrättning och det är fråga om ett ärende som sammanhänger med styrningen eller övervakningen av ämbetsverket eller inrättningen, eller
- 7) om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Det förefaller som om den närmast tillämpliga jävsgrunden i det aktuella fallet är generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten. Eftersom Centern i Finland r.p. inte är part i det beslutsförfarande i statsrådet som gällde det nämnda principbeslutet och eftersom partiet åtminstone inte enligt tillgängliga handlingar kan tänkas förvänta sig att beslutet skulle "medföra synnerlig nytta eller skada", kan på partistyrelsens medlemmar inte i detta fall tillämpas lagens 28 § 1 mom. 5 punkten. Av handlingarna framgår inte heller något annat som kunde tyda på att lagrummets specialbestämmelser om jävsgrunderna (punkterna 1–6) skulle vara tillämpliga.

Tolkningen av 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen har varit problematisk men redan under beredningen motiverade man varför man tog in lagrummet med oförändrat innehåll redan i lagen om förvaltningsförfarande, som föregick förvaltningslagen. Orsaken var den att det är omöjligt att på en allmän nivå precisera alla situationer där en tjänstemans förhållande till en sak eller en part är sådant att hans eller hennes opartiskhet äventyras. I regeringens proposition 88/1981 rd med förslag till lag om förvaltningsförfarande anför i detaljmotiveringen till förslaget till generalklausul följande:

"Eftersom jäv enligt denna grund uppkommer endast om tilltron till en tjänstemans opartiskhet äventyras av något särskilt skäl, måste ett sådant i det föreslagna stadgandet avsett skäl i allmänhet kunna iaktas också av utomstående och det hot som det utgör mot opartiskheten måste vara ungefär av samma grad som i de särskilt definierade jävsgrunderna. Vid tillämpning av generalklausulen måste sålunda särskild uppmärksamhet fästas vid att jävsfrågan beaktas, för att medborgarnas tilltro till tjänstemännens opartiskhet skall förstärkas och för att tjänstemännen å andra sidan inte skall kunna jäva sig av orsaker som är oväsentliga från jävssynpunkt."

Generalklausulen i 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande överfördes oförändrad till förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. Inte heller paragrafmotiveringen i regeringens proposition 72/2002 rd med förslag till förvaltningslag innehöll någonting nytt till denna del.

Formuleringen av generalklausulen är allmänt hållen. Inom förvaltningen har man förutsatt att ett sådant skäl som avses i lagrummet i regel också måste kunna iakttas av utomstående och dess konsekvenser för opartiskheten ska vara i stort sett av samma grad som när det gäller de särskilda jävsgrunderna. Generalklausulen har tolkats relativt snävt såtillvida att man i allmänhet inte har ansett att jäv uppkommer utan att det föreligger särskilda skäl. Som särskilda skäl har nämnts att en tjänsteman kan vara bunden till ett ärende eller en part som är föremål för behandling på ett sådant sätt att bindningen kan antas äventyra förutsättningarna för en opartisk behandling (se Niemivuo-Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 230).

Bedömning

Av handlingarna framgår följande: Fennovoimas bidrag på knappt 5 000 euro och Teollisuuden Voimas bidrag på knappt 3 000 euro till Centern i Finland r.p. består av deltagande i några seminarier anordnade av Centern och dessutom av annonsplats i publikationen Verkkoapila. Seminarier har haft några tiotal deltagare och har enligt seminarieprogrammet behandlat diverse aktuella frågor. Föredragshållare har varit Centerns egna representanter och vissa utomstående experter. Enligt en förteckning daterad 3.3.2010 som jag har haft tillgång till fick Centern i Finland 2009 motsvarande typ av bidrag på över 1 500 euro från inalles 11 olika håll.

Enligt generalklausulen i förvaltningslagens 28 § uppstår jäv när opartiskheten äventyras av särskilda skäl, dvs. av andra skäl än de som avses i 28 § 1 mom. 1 - 6 punkten. Även om generalklausulen är relativt allmänt hållen och även värderelaterad, måste ett äventyrande av opartiskheten bedömas objektivt med beaktande av särdragen i det aktuella fallet. Generalklausulen har i allmänhet tolkats snävt och det har ansetts att jäv kan uppkomma endast på någon särskild grund.

Fennovoimas och Teollisuuden Voimas ovan beskrivna ekonomiska bidrag 2009 till Centern i Finland är inte enligt min uppfattning ett sådant särskilt skäl som ensamt skulle äventyra tilltron så som avses i generalklausulen i förvaltningslagens 28 § när det gäller de i förfrågan avsedda ministrarnas opartiskhet att behandla de nämnda bolagens ansökningar om ett principbeslut om ett kärnkraftverk. I skenet av utredningen torde medlemskap i en partistyrelse inte i sig heller annars kunna utgöra en jävsgrund i detta fall. Jag konstaterar dessutom att det i fråga om de ministrar som nu är föremål för utredning inte i materialet har hänvisats till någon annan roll eller verksamhet eller till personliga intressen som skulle kunna grunda jäv än medlemskap i partistyrelsen.

Enligt den uppfattning jag fått av det material som tillställts mig finns det inte några rättsliga grunder för att framställa en anmärkning enligt 112 § i grundlagen vid statsrådets allmänna sammanträde i det ärende som statssekreterare Volanen avser i sin förfrågan. Detta utesluter naturligtvis inte att en minister i enlighet med förvaltningslagens 29 § enligt egen prövning ska avgöra jävsfrågan och noggrant överväga om det i ärendet finns sådana aspekter som äventyrar tilltron till opartiskheten.

Jag understryker att min bedömning är baserad på det material som tillställts mig. Om dessa premisser ändras kan också min bedömning ändras på motsvarande sätt.

JÄV FÖR EN AVDELNINGSCHEF VID ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut
till arbets- och näringsministeriet,
16.6.2010, dnr OKV/6/50/2010

delse för om man i statsrådet kunde fortsätta behandlingen av det principbeslut som gällde uppförandet av det ovan nämnda kärnkraftverket och andra anhängiga principbeslut.

Ärendet

Jag inledde 5.5.2010 en utredning om eventuell jäv för avdelningschef Taisto Turunen vid arbets- och näringsministeriets energiavdelning. Det är fråga om Turunens förfarande vid beredningen av ett ärende som föredragits för avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde och som gäller ett principbeslut om Fennovoima Ab:s planer på att uppföra ett kärnkraftverk.

I Jag bad arbets- och näringsministeriet begära en förklaring av avdelningschef Taisto Turunen om

- 1)hans medverkan i det beslutsfattande i Outokumpu Oy:s styrelse som föregick Fennovoima Ab:s ansökan om ett principbeslut om att få uppföra ett kärnkraftverk och om
- 2)hans medverkan vid beredningen av statsrådets principbeslut med anledning av den plan för uppförande av ett nytt kärnkraftverk som Fennovoima Ab senare lämnade till ministeriet.

II Samtidigt bad jag arbets- och näringsministeriet att ge ett yttrande om huruvida ministeriet kände till några rättsliga aspekter som hade samband med punkt I och som i detta skede skulle ha betydelse

Statsrådets principbeslut

Som sitt yttrande med anledning av frågan i punkt II meddelade arbets- och näringsministeriet 5.5.2010 att det inte kände till några rättsliga aspekter som skulle ha påverkat behandlingen av principbeslutet om Fennovoima Ab:s ansökan om att få uppföra ett nytt kärnkraftverk samt de andra principbeslutsärenden som var samtidigt anhängiga i statsrådet.

Statsrådet fattade 6.5.2010 på föredragning av överingenjör Jorma Aurela vid arbets- och näringsministeriet ett principbeslut enligt 11 § i kärnenergilagen enligt vilket det är förenligt med samhällets helhetsintresse att det planerade nya kärnkraftverket och en slutförvaringsanläggning för det låg- och medelaktiva kärnavfall som uppkommer vid kärnkraftverket uppförs, liksom även de kärnanläggningar som behövs på samma anläggningsplats för att enheten ska kunna drivas (TEM/Aurela föredragningslista III). Vid samma föredragning fattade statsrådet motsvarande principbeslut som gällde Teollisuuden Voima Oyj:s ansökan om uppförande av kärnkraftverket Olkiluoto 4 och Posiva Oy:s ansökan om uppförande av en utvidgad slutförvaringsanläggning i

Euraåminne för använt kärnbränsle som uppstår vid driften av Olkiluoto 4 (TEM/Aurela, föredragningslista I och II).

Statsrådet beslöt också att Fortum Power and Heat Oy:s planer på uppförande av en ny kärnkraftverksenhet, Lovisa 3 liksom de kärnanläggningar som behövs på samma anläggningsplats för att enheten ska kunna drivas samt Posiva Oy:s ansökan om en utvidgad slutförvaringsanläggning för hantering av det använda kärnbränslet från Fortum Power and Heat Oy:s ovan nämnda planerade anläggning inte är förenliga med samhällets helhetsintresse (TEM/Aurela föredragningslista IV och V).

Utredningar och ministeriets yttrande

Avdelningschefen vid arbets- och näringsministeriets energiavdelning gav 18.5.2010 den utredning som avsågs i den begäran om yttrande som nämns i punkt I. Begäran hade senare kompletterats per e-post. De tjänstemän vid energiavdelningen som hade spelat en betydande roll vid beredningen av principbesluten om kärnkraftverken gav egna utredningar om vilka förfaranden som hade följts vid beredningen av ansökningsärendena.

Efter att de ovan nämnda utredningarna inkommit gav arbets- och näringsministeriet sitt 21.5.2010 daterade yttrande. På de grunder som framgår närmare av yttrandet ansåg ministeriet att Turunen inte hade varit jävig att behandla Fennovoima Ab:s eller de andra sökandenas ärenden med avseende på principbeslutet.

Jag har dessutom skaffat tilläggsuppgifter i ärendet genom att muntligen och separat vid justitiekanslersämbetet höra överingenjör Jorma Aurela, som var föredragande i ärendet och deltog aktivt i beredningen av det, samt konsultativa tjänstemannen Jaana Avolahti, som också hon deltog aktivt i beredningen av ärendet. Aurela hördes 26.5.2010 och Avolahti 27.5.2010.

Avgörande

Taisto Turunen var medlem av Outokumpu Oyj:s styrelse 30.3.2006 – 27.3.2008. Turunen har varit avdelningschef för arbets- och näringsministeriets (tidigare handels- och industriministeriet) energiavdelning och överdirektör sedan 1984. Ansökan om Fennovoima Ab:s nya kärnkraftverk, där bolaget ansökte om ett principbeslut enligt 11 § i kärnenergilagen, blev anhängig 14.1.2009.

Utnämningen till Outokumpu Oyj:s styrelse

Enligt 10 § i reglementet för statsrådet (262/2003) fördelar sig ärendena på ministeriernas ansvarsområden så som föreskrivs i 3 kap. i reglementet. Ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör (behörigt ministerium). I reglementets 11 § konstateras att ministerierna ska behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller ägarfrågor gällande sådan statlig egendom som är i det egna ansvarsområdets besittning och ärenden som gäller bolag som hör till deras ansvarsområden. Det beslut av den statliga ägaren, som innebar att avdelningschefen för energiavdelningen vid dåvarande handels- och industriministeriet utnämndes till medlem av Outokumpu Oy:s styrelse, fattades före den 1 maj 2007. Då trädde statsrådets förordning om ändring av reglementet för statsrådet (325/2007) i kraft. Genom denna ändring överfördes den allmänna ägarpolitiken i fråga om statligt ägda bolag och statens intressebolag till statsrådets kansli. Samtidigt reviderades statsrådets förordning om statsrådets kansli (393/2007). I förordningens 1 § 25 punkten föreskrivs att beredning och verkställighet av statens allmänna ägarpolitik och ägarstyrning samt ägarstyrningen av de statligt ägda bolag som lyder under ett ministerium hör

till statsrådets kansli. I förordningens 2 § finns en förteckning över de statligt ägda bolag som lyder under statsrådets kansli. När förordningen gavs hörde bland annat Outokumpu Oyj till denna kategori av företag. Vid statsrådets kansli inrättades en avdelning för ägarstyrning för att sköta statens ägarpolitik och de ägarstyrningsuppgifter som berörde statligt ägda bolag som lyder under ett ministerium.

Före överföringen 1.5.2007 av den allmänna ägarstyrningen av statligt ägda bolag och statens intressebolag samt koncentrerings- och ägarstyrning av statligt ägda bolag som lyder under ett ministerium, sköttes beredningen och verkställigheten av den allmänna ägarpolitiken i statligt ägda bolag av handels- och industriministeriet och i enlighet med 1 och 2 § i statsrådets förordning om ministeriet (467/2003) hörde Outokumpu Oyj till handels- och på industriministeriets ansvarsområde.

Vid denna tidpunkt definierades den statliga ägarens allmänna ägarpolitik i statsrådets principbeslut 19.2.2004. Avsikten med principbeslutet var att ge riktlinjer för statens ägarstyrning och det beslutsfattande som sammanhänger med den i alla statsbolag och statens intressebolag. I principbeslutet förutsattes det att alltid när ett bolag är verksamt i en konkurrensutsatt omgivning ska ägarstyrningen av bolaget hållas åtskild från regleringen och myndighetsuppgifterna, för att bolagens ekonomi och verksamhet ska vara genomskinliga och ägaren inte ska orsaka marknadsstörningar i bolagens omgivning. Den "första och viktigaste allmänna principen" för ägarpolitiken var att effektivt skilja åt reglering och ägarstyrning så att statens ägarfunktion i fråga om de bolag som är verksamma på marknadsvillkor sköts självständigt, enhetligt och klart åtskilt från regleringsuppgifterna.

Avdelningschef Turunen utnämndes till Outokumpu Oyj:s styrelse genom bolagsstämmans be-

slut 30.6.2006. Förslaget till styrelsens sammansättning lades fram på stämman av aktieägarnas nomineringsutskott, till vilket hörde de fyra största aktieägarna och därmed bland annat företrädaren för finska staten som aktieägare (31 %). En allmän princip för den statliga ägarstyrningen var att det ministerium som ansvarade för styrningen hade en direktrepresentation i styrelsen genom en ministerietjänsteman. En annan princip var att den person som utnämndes till styrelsen inte som tjänsteuppdrag behandlade ärenden som gällde bolaget i fråga. Enligt Outokumpu Oyj:s bolagsordning omfattar bolagets verksamhet gruvdrift och utvinning, framställning av metaller och metallprodukter, maskin- och elektronikindustri, kemisk industri samt annan affärsverksamhet som baserar sig på kompetens inom dessa områden eller som anknyter till eller lämpar sig för dem. Enligt arbetsordningen 27.1.2006 hörde bland annat den allmänna energipolitiken, energiekonomi, energimarknaden samt frågor som hänförde sig till energiproduktion och användning av energi till verksamhetsområdet för energiavdelningen vid det dåvarande handels- och industriministeriet.

Det kan konstateras att den branschbeskrivning som framgår av Outokumpu Oyj:s bolagsordning respektive verksamhetsområdet för handels- och industriministeriets energiavdelning inte sammanfaller med varandra granskat utifrån den allmänna branschbeskrivningen och inte heller vid en närmare jämförelse. Varken Turunen i egenskap av avdelningschef för energiavdelningen eller själva avdelningen har behandlat ärenden som gällt Outokumpu Oyj. Att en företrädare för staten utnämndes till bolagets styrelse berodde på statens betydande aktieinnehav och nomineringen av Turunen till medlem av bolagets styrelse låg helt i linje med statsrådets principbeslut om statens allmänna ägarpolitik. Handels- och industriministeriet förfor inte felaktigt

när det förde fram Turunen vid styrelsenomneringen, eftersom det inte fanns någon strukturell dubbelroll eller konflikt mellan avdelningschef Turunen och hans föreskriva tjänsteåligganden eller i vidare bemärkelse mellan den avdelning som Turunen var chef för och Outokumpu Oyj:s bransch och med beaktande av att det inte heller i nomineringsutskottet eller senare under utnämningsprocessen påtalats att det skulle föreligga en konflikt mellan Turunens tjänsteåligganden och hans medlemskap i Outokumpu Oyj:s styrelse. Handels- och industriministeriets enhet för ägarpolitik, som vid den aktuella tidpunkten ansvarade för ägarstyrningen och -tillsynen över de statsbolag och statliga delägarbolag som hörde till ministeriets förvaltningsområde, kunde därför enligt egen prövning komma fram till att Turunen hade sådan erfarenhet och sakkunskap samt samarbetsförmåga och mångsidig kompetens att man från statligt ägarhåll hade grunder för att föreslå honom som medlem i Outokumpu Oyj:s styrelse. Beslutet om den statliga ägarens kandidat till styrelsen fattades av handels- och industriminister Mauri Pekkarinen.

MKB-förfarandet i samband med kärnkraftverksprojekten och beredningen av ärenden med anknytning till principbesluten

Taisto Turunens mandatperiod som medlem av Outokumpu Oyj:s styrelse löpte ut 27.3.2008. Han undertecknade 31.1.2008 i egenskap av chef för arbets- och näringsministeriets energiadivision den begäran om utlåtande som gällde programmet för miljökonsekvensbedömningen av Fennovoima Ab:s kärnkraftverksprojekt. Andra undertecknare var överingenjör Jorma Aurela, som var beredande och föredragande tjänsteman i ärendet. I sin begäran om utlåtande gav arbets- och näringsministeriet de myndigheter

som nämndes i distributionslistan, kommunerna på placeringsortens influensområde och andra samfund möjlighet att yttra sig om programmet för miljökonsekvensbedömningen av kärnanläggningsprojektet. Den var fråga om en sådan begäran om utlåtande som ska framställas av kontaktmyndigheten enligt 6 a § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (458/2006) och som inledde det bedömningsprogram som avses i 8 a § i den nämnda lagen.

Arbets- och näringsministeriets begäran om yttrande från 31.1.2008 i enlighet med det nämnda lagrummet var relativt kortfattad. Den innehöll information om företaget och de berörda orterna, vilka reaktortyper som kärnkraftsprojektet eventuellt kunde aktualisera, om mellanlagring av använt kärnbränsle samt om behandlings- och slutförvaringsprojektet för låg- och medelaktivt kärnkraftverksavfall. Yttrandena skulle ges senast 7.4.2008.

Överingenjör Jorma Aurela, som var den person som var mest involverad i beredningen av miljökonsekvensbedömningen och fungerade som föredragande, uppger i sin utredning till justitiekanslern att avdelningschef Turunen inte på något sätt deltog i miljökonsekvensbedömningen av Fennovoimas kärnkraftverksprojekt. Detta konstaterade också konsultativa tjänstemannen Jaana Avolahti som hördes personligen vid justitiekanslersämbetet i fråga om den andra miljökonsekvensbedömningen som hon beredde. De ärenden som gällde miljökonsekvensbedömningen sköttes av de nämnda sakkunnigtjänstemännen. Enligt beredarna förhöll sig Turunen på samma sätt till Fennovoimas senare projekt som han hade förhållit sig till miljökonsekvensbedömningen i fråga om de två kärnkraftverksprojekt som redan tidigare blivit anhängiga.

Näringsminister Mauri Pekkarinen och överingenjör Jorma Aurela undertecknade 7.5.2008 det utlåtande av kontaktmyndigheterna som av-

ses i 9 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.

Beredningen av principbesluten om bygandet av kärnkraftverk har uppenbarligen skett i två faser och med två infallsvinklar. Beredningen i fråga om respektive sökande föregicks av en nationell utredning om energibehovet som utarbetades vid arbets- och näringsministeriet åren 2008 - 2009 och offentliggjordes 10.11.2009. I utredningen uppskattade man konsumtionen av el och energi fram till 2020. Utredningsarbetet gjordes av en arbetsgrupp vid energiavdelningens energimarknadsenhet. Enligt utredningen anlätades avdelningschef Turunens sakkunskap eftersom han är en av landets ledande experter på energihushållning. Utifrån denna tjänstemannautredning kunde den slutsatsen dras att det fram till 2020 skulle behövas ett nytt kärnkraftverk. Turunen har i sin egen utredning till justitiekanslern i fråga om behovet av mera kärnkraft bland annat hänvisat till denna tjänstemannautredning om efterfrågan på energi. Också de tjänstemän vid arbets- och näringsministeriet som hördes vid justitiekanslersämbetet har samstämmt konstaterat att avdelningschef Turunen på grundval av tjänstemannautredningen kom fram till att det behövs ett nytt kärnkraftverk.

Utredningen om efterfrågan på energi på det nationella planet och behovet av ökad produktionskapacitet låg till grund för beredningen av principbesluten i fråga om respektive sökandebolag. Principbeslutsärendet handlade om att ta ställning till vilka ansökningar som uppfyllde kärnenergilagens villkor för ett positivt beslut. Enligt vad överingenjör Aurela uppgav stödde avdelningschef Turunen alternativet Teollisuuden Voima Oyj i det skedet när man planerade att bevilja endast ett tillstånd. När det gällde Fennovoima Ab:s ansökan fäste Turunen avseende vid att frågan om slutplaceringen av använt kärnbränsle inte hade lösts.

Avdelningschefen för arbets- och näringsministeriets energiavdelning Taisto Turunen konstaterar i sin utredning att han ansåg sig vara ojävig att behandla ärendena.

I mars – april 2010 stannade man för alternativet med två nya kärnkraftverk. Enligt utredningen fattades beslutet på politisk nivå efter att frågan hade behandlats bland annat i den energipolitiska ministergruppen. I det sammanhanget fick man ytterligare utredning bland annat om hur behovet av el utvecklades i de industribranscherna som var betydande elkonsumenter.

Eventuella jävsgrunder

Bedömningen av jävsgrunderna i detta beslut gäller frågan om avdelningschefen vid arbets- och näringsministeriets energiavdelning Taisto Turunens förfarande som medlem av Outokumpu Oyj:s styrelse och å andra sidan hans ställning, uppgifter och verksamhet som avdelningschef för ministeriets energiavdelning vid beredningen av statsrådets principbeslut 6.5.2010 om bygga av kärnkraftverk och i synnerhet vid beredningen av principbeslutet rörande Fennovoima Ab samt om hans förfarande vid bedömningen av miljökonsekvenserna av bolagets kärnkraftverksprojekt.

Vid prövningen av denna fråga aktualiseras närmast de jävsgrunder som nämns i förvaltningslagens (434/2003) 28 § 1 mom. 5 och 7 punkten. Enligt först nämnda lagrum är en tjänsteman jävig bl.a. om tjänstemannen är medlem av styrelsen i en sådan sammanslutning som är part och för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta. Förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten är en generalklausul som kompletterar de särskilda jävsbestämmelserna och som säger att en tjänsteman är jävig om tilltron till hans eller hennes opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras.

Jäv enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten

Av statsrådets principbeslut 6.5.2010 framgår att vissa energiproducerande bolag, bl.a. Fennovoima Ab, hade ansökt om ett principbeslut av statsrådet om att få uppföra kärnkraftverk. Outokumpu Oyj var inte en av sökandena och var därmed inte part i principbeslutsärendet. Såsom många andra stora industriföretag är Outokumpu Oyj i synnerhet vid framställningen av produkter av rostfritt stål en betydande elkonsument och har givetvis därför ett allmänt intresse av att få el till ett skäligt pris. Fennovoima Ab är inte dotterbolag till Outokumpu Oyj, som inte heller har bestämmande inflytande i Fennovoima Ab. Utsikterna för Fennovoimas Ab:s kärnkraftverksprojekt hade sålunda ingen direkt och omedelbar betydelse för ovan nämnda företag eller för andra företag i samma position, och dess möjlighet att förverkliga ett betydande ekonomiskt intresse. Situationen krävde eller kräver beslut av andra aktörer än Outokumpu Oyj.

Frågan om huruvida samfundsjäv enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten har uppstått avgörs i allmänhet på formella grunder, dvs. utifrån vederbörandes ställning. Jäv förutsätter exempelvis inte att en styrelsemedlem i ett aktiebolag tidigare de facto har deltagit i behandlingen av ett visst ärende i styrelsen. Relevant är däremot frågan om det ärende som motiverat jävsprövningen är av ett sådant slag att det aktuella organet, i detta fall styrelsen i ett börsbolag, över huvud taget har haft behörighet att fatta beslut om saken. Vid bedömningen av frågan om avdelningschef Turunens medlemskap i Outokumpu Oyj:s styrelse i relation till hans ställning, uppgifter och verksamhet som chef för arbets- och näringsministeriets energiavdelning har gett upphov till en i förvaltningslagen avsedd jävssituation är det rättsligt relevant om Turunen som styrel-

semedlem i börsbolaget i fråga har deltagit i ledningen av bolaget på ett sådant sätt att han i den egenskapen har haft möjlighet att direkt (RP med förslag till lag om förvaltningsförfarande 88/1981 rd och JM:s lagberedningsavdelnings publikation 1/1979, Förslag till lag om förvaltningsförfarande) påverka Outokumpu Oyj:s ståndpunkt när det gäller bolagets agerande för att försöka säkerställa sin tillgång till förmånlig elenergi och i ett senare skede ytterligare när det gäller att av de olika alternativen gå in för delägarskap i ett bolag som inriktar sig på att producera kärnenergi, och bland dem uttryckligen i Fennovoima Ab.

Enligt vad som utretts har verkställande direktören för Outokumpu Oyj hållit bolagets styrelse underrättad om sådant som gällde grundandet av Fennovoima Ab. Under Turunens tid i styrelsen behandlades saken två gånger i styrelsen. Ingendera gången handlade det om ärenden som skulle ha krävt ett styrelsebeslut.

Med hänvisning till det som anförts ovan anser jag att avdelningschef Taisto Turunens eventuella jäv, med beaktande av det syfte med bestämmelsen som framgår av beredningshandlingarna, inte kan anses vara så kallat samfundsjäv enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 5 punkten.

Jäv enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten

Jäv enligt generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten kommer i fråga när en jävssituation har uppkommit men ingen av de särskilda jävsgrunder som nämns i förvaltningslagen kan tillämpas direkt. Klausulen togs in i förvaltningslagen, och redan tidigare i lagen om förvaltningsförfarande, med den motiveringen att det är omöjligt att på ett allmängiltigt sätt definiera alla situationer där en tjänstemans förhållande till ett ärende eller en part är sådant att hans eller hennes opartiskhet äventyras.

Som exempel på en jävssituation enligt generalklausulen nämns i lagberedningshandlingarna att en tjänsteman tidigare har behandlat ett och samma ärende i en lägre instans eller gett ett yttrande i ärendet. När man överväger om en jävsgrund enligt förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten är för handen måste man ta ställning till om den tidigare behandlingen innefattar element som på goda grunder och efter en objektiv bedömning kan anses äventyra tjänstemannens opartiskhet eller äventyra tilltron till den. För att avgöra jävsfrågan måste man också bedöma och väga in på vilket sätt tjänstemannen har deltagit i behandlingen eller avgörandet av ett ärende. Frågan om jäv enligt generalklausulen avgörs genom en sammantagen bedömning.

I förvaltningslagens 27 § ingår den allmänna principen för tjänstemannajäv, dvs. att en jävig tjänsteman inte får delta i behandlingen av ett ärende. Tjänstemannen ska i första hand själv bedöma om jäv föreligger. Uttrycket "delta i behandlingen" i den grundläggande bestämmelsen om tjänstemannajäv är enligt regeringens proposition (RP 72/2002 rd) innehållsmässigt omfattande. Med uttrycket avses inte endast själva beslutsfattandet, utan också åtgärder som omedelbart föregår avgörandet, dvs. beredning och föredragning. Enligt detaljmotiveringen till 27 § i förvaltningslagen får en jävig tjänsteman inte på något sätt delta i sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av ett ärende och som "påverkar avgörandet i ärendet". Enligt motiveringen avses med detta t.ex. begäran om utlåtanden, hörande av parter och inhämtande av utredningar.

I fråga om den begäran om utlåtande som gällde programmet för miljökonsekvensbedömningen och den begäran om utlåtande som gällde principbeslutet om Fennovoima Ab:s kärnkraftverksprojekt och som avdelningschef Turunen undertecknade 31.1.2008 respektive 15.4.2009, var det fråga om att inleda ett sådant hörande av

myndigheter och andra som lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning samt kärnenergilagen förutsätter. Undertecknandet innefattade ingen prövning i förhållande till innehållet i begäran eller till dem som begäran riktades till. När det gäller begäran om utlåtande om programmet för miljökonsekvensbedömningen var arbets- och näringsministeriet den lagbestämda kontaktmyndigheten och när det gäller utlåtandena om principbesluten om kärnkraftsprojekten var ministeriet behörig myndighet enligt kärnenergilagen.

I bägge fallen var begäran om utlåtande startsignalen för en administrativ utredningsprocess i många faser. Undertecknandet var i dessa fall inte ett ärende som hade behövt föras till den minister som var chef för ministeriet, men med beaktande av hur betydande och vittgående frågor det gällde kunde det inte ha ansetts korrekt att sända brev som var undertecknade enbart av föredraganden.

Det måste också konstateras att den begäran om utlåtande som inledde förfarandet för miljökonsekvensbedömning och som avdelningschef Turunen undertecknade i slutskedet av sitt medlemskap i Outokumpu Oyj:s styrelse gällde Fennovoima Ab:s kärnkraftverksprojekt, där sist nämnda bolag stod som sökande. Outokumpu Oyj:s styrelse eller själva bolaget har inte yttrat sig om Fennovoima Ab:s kärnkraftverksprojekt och ingen har heller begärt något sådant yttrande.

Med beaktande av motiveringen till regeringens proposition med förslag till förvaltningslag kan det konstateras att avdelningschef Turunens deltagande i behandlingen av de båda ärendekategorierna har inneburit att han deltagit i behandlingen på det sätt som avses i 27 § i förvaltningslagen men att deltagandet har varit en ren formalitet. Begäran om utlåtande har inte på något sätt kunnat påverka beredningen och föredragningen av de ärenden som utlåtandena gällde. Det hör till föredraganden att handlägga inkomna yttranden och bedöma deras betydelse

samt beakta dem och att efter beredningen göra upp ett motiverat förslag till avgörande.

Avdelningschef Taisto Turunens insats i beredningen av den nationella utredningen om framtida energibehov var central på det sätt som konstateras ovan. Men det var ändå fråga om en allmän utredning om behovet av och efterfrågan på energi och utredningen hade nära anknytning till energiavdelningens uppgiftsområde. Utredningen behandlar inte närmare eller tar ställning till genom vilka energiformer det eventuella tilläggsbehovet av energi skulle kunna tillgodoses. Utredningen tar inte heller ställning till de tre ansökningar om principbeslut som vid den aktuella tidpunkten var anhängiga vid ministeriet. De nämns inte ens i ministeriets utredning om energibehovet.

Avdelningschef Turunen har på grundval av sin ställning lett beredningen av principbeslutet vid ministeriet. Av utredningarna framgår att han efter att energiutredningen blev klar uttryckte sin ståndpunkt till antalet nya kärnkraftverk och till frågan om vem som skulle få ett positivt beslut på sin ansökan. Turunen har dessutom på ett allmänt plan tagit ställning till bristerna i Fennovoima Ab:s ansökan med beaktande av de krav som kärnenergilagen ställer. Det var överingenjör Jorma Aurela som i statsrådet föredrog Fennovoima Ab:s ansökan om principbeslut om att få uppföra ett kärnkraftverk. De övriga principbeslutsärenden som avgjordes vid samma tillfälle föredrogs av en annan föredragande som ansvarat för beredningen vid energiavdelningen.

Bedömning av jävsfrågan

För att generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten ska kunna tillämpas måste man enligt detaljmotiveringen till bestämmelsen kunna förutsätta att ett sådant skäl kan observe-

ras av en utomstående, och den fara som det utgör för opartiskheten ska vara av ungefär samma grad som i fråga om de jävsgrunder som har angetts särskilt. Eventuellt jäv ska konstateras på förhand och likaså ska man på förhand vidta åtgärder som gör det möjligt att undvika eventuellt jäv. Framför allt bör avseende fästas vid att en tjänsteman endast i undantagsfall eller oförutsett blir jävig i fråga om ärenden som gäller tjänstemannens egen avdelning eller enhet eller i fråga om andra uppgifter som hör till tjänstemannens tjänsteåligganden. Medlemskapet i Outokumpu Oyj:s styrelse, som föregick anhängiggörandet av principbesluten om att få uppföra kärnkraftverk, kommer därför i fokus vid prövning av Turunens jäv. Det har också konstaterats ovan att statens förfarande när Turunen nominerades till styrelsen för Outokumpu Oyj låg i linje med då gällande bestämmelser och statsrådets principbeslut. Senare, i slutskedet av hans medlemskap i styrelsen, blev det klart att medlemskapet i börsbolagets styrelse, närmast med tanke på bolagets betydande intressen av att få köpa elenergi till ett skäligt pris, tangerade verksamhetsområdet för energiavdelningen som Turunen var chef för. Prisfrågan konkretiserades för Outokumpu Oyj:s vidkommande när man gjorde bedömningen att en av de viktigaste faktorerna i förhållande till konkurrenterna när det gällde att få lika förmånlig elenergi var att Outokumpu Oyj hade möjlighet att genom de ovan nämnda arrangemangen köpa elenergi som producerades av Fennovoima Ab. Det var emellertid fråga om eventuella avtal mellan de inblandade bolagen på villkor som bolagen själva kommit överens om. Ett avtalsarrangemang mellan å ena sidan ett bolag som i sin basverksamhet förbrukar betydande mängder el och å andra sidan en stor elenergiproducent kan, om det förverkligas, ha en stor ekonomisk betydelse för bolaget.

Byggnad av kärnkraftverk och därtill anslutna andra kärnanläggningar förutsätter att riksdagen godkänner statsrådets principbeslut och dessutom att statsrådet beviljar byggnads- och driftstillstånd. Den myndighet som beviljat tillståndet har också enligt lag befogenhet att dra in det. Den typ av ärenden som det här är fråga om bereds vid arbets- och näringsministeriets energiavdelning för föredragning i statsrådet. Med beaktande av arbets- och näringsministeriets och statsrådets lagfästa roll som tillståndsmyndigheter och ansvariga för motsvarande myndighetsuppgifter, står det klart att en tjänsteman vid ministeriets energiavdelning inte kunde ha nominerats till styrelsen för ett energibolag.

Om man ser till det betydande ekonomiska intresse som Outokumpu Oyj hade att få förmånlig elenergi och att detta intresse hängde samman med grundandet av Fennovoima Ab som är en aktör i den hårt reglerade kärnkraftsbranschen, samt dessa bolags samarbete för att säkerställa tillgången på förmånlig elenergi, uppstår en konstellation där en tjänsteman som på ministerienivå ansvarar för landets energiproduktion, och i detta fall i synnerhet för den tillståndsberoende och noga kontrollerade produktionen av kärnenergi, samtidigt har varit medlem av styrelsen för ett betydande bolag som vill trygga sin tillgång till förmånlig elenergi. Det är klart att en sådan konstellation öppnar för kritik – särskilt i efterskott. Det väsentliga för jävsprövningen är inte de enskilda tjänsteåtgärder för att starta beredningsprocessen som chefen för arbets- och näringsministeriets energiavdelning vidtog eller hans andel i den energibehovsutredning som gjordes vid ministeriet. Det är skäl att i stället fästa avseende vid den ovan beskrivna konstellationen, där chefen för energiavdelningen vid ett ministerium spelat ett slags dubbelroll som styrelsemedlem i ett indu-

striföretag med stor elförbrukning som vill trygga sin tillgång till förmånlig elenergi och som försökt lösa problemet bl.a. genom att anlita ett elproducerande bolag, vars ansökan om att få uppföra ett kärnkraftverk såsom ovan framgår har anhängiggjorts hos samma ministerium. Därmed har det uppstått en situation som enligt min uppfattning har äventyrat tilltron till myndighetsutövningens opartiskhet på det sätt som avses i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten.

Från en mera allmän synpunkt konstaterar jag att fallet är ett i viss mån otypiskt exempel på en situation som uppkommit på grund av att ägarstyrningsuppgifterna i fråga om statsägda bolag tidigare var ordnade ministerievis, dvs. enligt förvaltningsområde. Eftersom bestämmelserna om ägarstyrning av statsägda bolag väsentligt ändrats efter det styrelsemedlemskap som det är fråga om i detta fall, så att ägarstyrningen också på organisatorisk nivå separerats från myndighetsuppgifterna, kan konstellationer av denna typ inte längre uppkomma.

Åtgärder

Genom detta beslut delger jag arbets- och näringsministeriet mitt yttrande om de rättsliga synpunkterna på frågan om jäv för en ministerietjänsteman. Trots att jag på det sätt som framgår ovan anser att beredningen av principbeslutet belastades av en konstellation som äventyrade tilltron till tjänstemannens opartiskhet kan denna omständighet dock inte konstateras ha påverkat beslutet. Justitiekanslern har sålunda inte rättsliga grunder att vidta andra åtgärder. Jag ber ministeriet för kännedom sända en kopia av mitt beslut till avdelningschefen för ministeriets energiavdelning och till de tjänstemän vid ministeriet som har hörts i ärendet.

FÖRRE STATSMINISTER MATTI VANHANENS DELTAGANDE I UTDELNINGEN AV AVKASTNING FRÅN PENNINGAUTOMATFÖRENINGEN TILL NUORISOSÄÄTIÖ

Justitiekansler Jaakko Jonkkas beslut
16.9.2010, dnr OKV/1280/1/2009 och
OKV/1362/1/2009

Ärendet

Klagandena uttryckte i sina 25.9 och 8.10.2009 daterade brev till justitiekanslern misstankar om att statsminister Matti Vanhanen var jävig när han vid statsrådets allmänna sammanträde var med om att besluta om stöd från Penningautomatföreningen till stiftelsen Nuorisosäätiö.

De hänvisade till uppgifter i pressen om att Vanhanen åren 2004–2009 hade deltagit i beslut där stöd från Penningautomatföreningen gavs till Nuorisosäätiö trots att Vanhanen själv var ordförande för Nuorisosäätiös styrelse fram till 2003 och fått valbidrag på över 23 000 euro från stiftelsen dels vid den nämnda tidpunkten, dels också därefter i samband med presidentvalet 2006.

I klagomålen anfördes att Vanhanen borde ha jävat sig på grund av de valbidrag han hade fått från Nuorisosäätiö.

Klagandena bad justitiekanslern pröva om statsminister Vanhanens förfarande stod i överensstämmelse med lag och om Nuorisosäätiö hade fått stöd på grund av att stiftelsen hade bidragit till Vanhanens valkampanj. Justitiekanslern ombads vidta de åtgärder som saken gav anledning till.

Jag konstaterar att detta ärende har fått mycket publicitet under 2009 och 2010.

En ministers juridiska ansvar

En statsrådsmedlems juridiska ansvar för sina tjänsteåtgärder indelas i ett straffrättsligt ansvar, som förverkligas enligt lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (196/2000, nedan ministeransvarighetslagen), och i ett ansvar för andra former av lagstridigt förfarande, som prövas av de högsta laglighetsövervakarna.

Enligt 108 § 1 mom. i Finlands grundlag ska justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vidare 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.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) föreskrivs närmare om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar. De viktigaste bestämmelserna om substansen i laglighetskontrollen ingår i lagens 4–6 §.

I lagens 4 § föreskrivs att 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.

I lagens 5 § föreskrivs att i ett ärende som med anledning av klagomål eller av någon annan orsak har inkommit till behandling hos justitiekanslern ska de upplysningar inhämtas som justitiekanslern anser behövliga. Om det finns skäl att anta att ärendet kan föranleda åtgärder från justitiekanslerns sida, ska den person, myndighet eller annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ges tillfälle att bli hörd.

Av lagens 6 § framgår att 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. Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet vid det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver.

Förfarandet vid sådan laglighetskontroll i efterhand som berör en minister är detsamma som vid övervakningen av andra myndigheter, med undantag för utredningen och förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret.¹⁰ Enligt grundlagens 60 § 2 mom. svarar ministrarna för sina ämbetsåtgärder inför riksdagen. I grundlagens 10 kap. om laglighetskontroll föreskrivs närmare om hur ministeransvarigheten förverkligas i rättsligt hänseende. I 115 § 1 mom. finns bestämmelser om

inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet. Detta kan ske

- 1) genom en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) genom en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, och
- 3) genom en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Enligt paragrafens 2 mom. kan grundlagsutskottet också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

I grundlagen 116 § föreskrivs att beslut om att väcka åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas om denne uppsåtligt eller av grov oaktsamhet och på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. Av grundlagens 114 § framgår att ett åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag (ovan nämnda ministeransvarighetslag). Beslut om att väcka åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd.

Grundlagens 116 § är inte en självständig straffbestämmelse utan en ytterligare förutsättning för straffbarhet är att ett brottsrekvisit som föreskrivs någon annanstans i lag, exempelvis i strafflagens 40 kap. om tjänstebrott, uppfylls (se regeringens proposition 1/1998 rd med förslag till ny grundlag, s. 171).

Grunden för bedömningen av det straffrättsliga ansvaret för en medlem av statsrådet framgår av strafflagens 40 kap. 11 och 12 §. I strafflagens 40 kap. 11 § 2 punkten definieras en medlem av statsrådet som en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag. Enligt 40 kap. 12 § 1 mom. som reglerar tillämpningsområdet tillämpas bestämmelserna i kapitlet om tjänstemän också på

¹⁰ Se närmare om kontrollen av statsrådet, Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana, s. 99–118 och i synnerhet s. 114–116 i verket Juhlajulkaisu Mikael Hidén, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.

andra personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag.

Av bestämmelserna i grundlagen och ministeransvarighetslagen följer att justitiekanslern inte kan inleda förundersökning av ett tjänstebrott som en statsrådsmedlem misstänks för. Endast grundlagsutskottet kan pröva om det finns skäl att inleda förundersökning.¹¹ Justitiekanslern kan, ifall tillräckliga juridiska förutsättningar är för handen, göra en sådan anmälan till grundlagsutskottet som avses i grundlagens 115 §.

Utredning

Inhämtade handlingar

För att sätta mig in i ärendet har jag inhämtat följande handlingar. För det första har jag haft tillgång till protokollen från statsrådets allmänna sammanträden åren 2004–2009 till de delar som statsrådet har behandlat utdelningen av avkastningen från Penningautomatföreningen.

Dessutom har jag fått information och skriftligt material som har sammanställts i samband med utredningen av hur stiftelsen Nuorisosäätiö använde den tilldelade understöd och vilka valbidrag den beviljade andra. Materialet kommer

bland annat från Patent- och registerstyrelsen, Penningautomatföreningen samt Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Av detta material och ur andra handlingar framgår bl.a. följande.

Av protokollen från statsrådets allmänna sammanträden framgår att Matti Vanhanen åren 2004–2009 i egenskap av ordförande deltog i statsrådet allmänna sammanträden när beslut fattades om utdelningen av Penningautomatföreningens avkastning.

Patent- och registerstyrelsen har rätt ut på vilket sätt Nuorisosäätiö gett bidrag till personer som kandiderat i kommunala val och i vilken utsträckning stiftelsens medel har använts för valfinansiering, i synnerhet åren 2005–2008.

Patent- och registerstyrelsen har bedömt stiftelsens agerande i finansieringsfrågan och ansett att stiftelsen inte enligt sina stadgar kan stödja valarbete och att stiftelsens medel inte kan ges som valbidrag till personer som är uppställda som kandidater. Patent- och registerstyrelsen har inte haft möjligheter att utreda om stiftelsens styrelse har agerat på ett sätt som orsakat stiftelsen skada. Patent- och registerstyrelsen har därför i ett brev 7.1.2010 bett centralkriminalpolisen vidta åtgärder för att undersöka om förvaltningen av Nuorisosäätiö har skötts på ett sådant sätt att brottsrekvisitet för någon gärning som är kriminaliserad i strafflagen har uppfyllts när stiftelsen åren 2005–2009 gjorde vissa anskaffningar mot vederlag.

Penningautomatföreningen har granskat användningen av de verksamhetsstöd från föreningen som beviljades Nuorisosäätiö och betalades ut åren 2005–2009, samt stiftelsens förvaltning och ekonomiförvaltning.

Centralkriminalpolisen har inlett undersökningar av Nuorisosäätiö bland annat för att få reda på vilka valbidrag stiftelsen har betalat ut. Av centralkriminalpolisen har jag fått information om undersökningens omfattning och inriktning.

¹¹ Detta kan enligt gällande lagstiftning anses vara den rådande uppfattningen. Jag har själv framfört denna uppfattning bl.a. i min artikel Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81. I verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 268, 2006. Likaså i verket Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Kommittebetänkande 2009:2. Justitieministeriet 2009 s. 293–294. [Det kan ytterligare konstateras att samma tolkning framförs också i den proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen som regeringen sedermera i oktober 2010 överlämnade till riksdagen; RP 222/2010 rd s. 178. I sitt utlåtande 66/2010 rd med anledning av propositionen konstaterade grundlagsutskottet att de högsta laglighetsövervakarnas rätt att förordna om förundersökning i ministeransvarighetsärenden är oklar. Utskottet ansåg att den tolkning som framförs i propositionsmotiven i detta avseende är alltför långtgående. Sålunda ansåg utskottet det vara skäl att man inom statsrådet vidtar åtgärder för att förtydliga de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.]

Nuorisosäätiö antecknades 10.3.1962 i stiftelseregistret och dess verksamhet regleras i första hand av lagen om stiftelser och av dess stadgar.

Enligt lagen om stiftelser ska i en stiftelses stadgar anges stiftelsens ändamål och hur det ska uppfyllas (4 § 1 mom. 3 punkten). Enligt de gällande stadgarna är Nuorisosäätiös syfte att bedriva socialt ungdomsarbete och i synnerhet att utveckla arbetet för att fostra unga och stödja unga i frigörelseprocessen. För att uppfylla sitt syfte hyr stiftelsen ut bostäder till unga på sociala grunder, bedriver socialt rådgivnings-, upplysnings- och fostringsarbete och ordnar fritidsverksamhet med instruktör. Till stöd för sin verksamhet kan stiftelsen låta bygga och äga för sin verksamhet behövliga fastigheter och bostäder, äga aktier, ta emot understöd, donationer och testamenten, ordna lotterier och penninginsamlingar med behövliga tillstånd.

I 10 § 2 mom. i stiftelselagen föreskrivs om förbud mot att låna stiftelsens medel till medlemmar av styrelsen eller till andra personer som hör till stiftelsens s.k. närmaste krets eller någon nära släkting till en sådan person. Bestämmelsen har tolkats så att det inte heller är tillåtet att vederlagsfritt ge medel till personer i stiftelsens närmaste krets.

Matti Vanhanen var åren 1981–2003 styrelsemedlem, vice ordförande och ordförande i Nuorisosäätiö.

Understöd till Nuorisosäätiö av Penningautomatföreningens avkastning

Matti Vanhanen blev minister i Anneli Jäätteenmäkis regering 2003 och bildade själv regering samma år och dessutom efter riksdagsvalet 2007. Efter att Vanhanen blivit minister avgick han från Nuorisosäätiös styrelse.

Av protokollen från statsrådets allmänna sammanträde framgår att sammanträdet under statsminister Vanhanens ordförandeskap genom be-

slut 5.2.2004, 3.2.2005, 1.2.2006, 1.2.2007, 31.1.2008 och 29.1.2009 på föredragning från social- och hälsovårdsministeriet beviljade Nuorisosäätiö understöd enligt vad som framgår av de promemorior som bifogats till föredragningslistorna för sammanträdena och av Penningautomatföreningens förslag till fördelning. Det sammanlagda bidraget till Nuorisosäätiö för dessa år var drygt 16 miljoner euro, varav det allmänna bidraget uppgick till något över 1,4 miljoner euro.

Social- och hälsovårdsministeriet fattade 16.11.2009 på basis av Penningautomatföreningens 28.10.2009 daterade revisionsberättelse ett beslut om återkrav av drygt 69 000 euro.

Nuorisosäätiös valbidrag till Vanhanen

Under perioden 2004–2009 ordnades tre val: presidentval 2006, riksdagsval 2007 och kommunalval 2008. Detta avgörande handlar om valet 2006. Matti Vanhanen kandiderade för Centern i Finland. Till Centerns valorganisation hörde Kansainvälinen Suomi ry, Internationella Finland rf (nedan Internationella Finland eller föreningen).

Kansainvälinen Suomi togs ursprungligen in i föreningsregistret 17.9.1987 under namnet Suomalainen Suunta ry. Namnändringen antecknades i registret 5.7.2005.

Föreningen beviljade Centern i Finland r.p. 280 000 euro i understöd, vilket också framgår av partiets 30.3.2006 daterade valfinansieringsanmälan i samband med presidentvalet 2006. Av anmälan framgick inte närmare specifikationer av totalbeloppet. Enligt uppgifter i offentligheten ska bidraget från Nuorisosäätiö ha varit det näst eller tredje största bidrag som understödsföreningen fick.

Enligt uppgifter i offentligheten deltog Nuorisosäätiö i finansieringen av Vanhanens presidentvalskampanj åren 2005 och 2006 genom att göra anskaffningar från Internationella Finland

rf (böcker, tavlor och seminariebiljetter) för inalles 17 860 euro. Dessutom bidrog aktiebolaget Nuorisoasuntojen Isännöinti Oy, som till hundra procent ägs av Nuorisosäätiö, är verksamt i anslutning till stiftelsen och sköter disponentuppdraget för stiftelsens fastigheter, med 5 500 euro till Vanhanens valkampanj. Tillsammans blir det 23 360 euro.

I Penningautomatföreningens revisionsberättelse 28.10.2009 konstateras det att alla medlemmar i styrelsen för stiftelsens dotterbolag Nuorisoasuntojen Isännöinti Oy också hör till stiftelsens styrelse och att stiftelsens ombudsman och bolagets verkställande direktör är en och samma person.

Nuorisosäätiö hade veterligen redan tidigare bidragit till Vanhanens valarbete med 5 000–6 000 euro under den tid som Vanhanen satt i Nuorisosäätiös styrelse. Det har inte gått att utreda närmare när bidraget gavs.

Matti Vanhanen hörs

Matti Vanhanen har hörts skriftligen två gånger i detta ärende. Den första begäran om utredning sändes till honom 11.3.2010 och Vanhanen besvarade den 8.4.2010. Den andra begäran sändes 25.5.2010 och besvarades av Vanhanen 8.6.2010.

Vanhanen uppgav att han efter bästa förmåga hade iakttagit jävsbestämmelserna och bestred att han förfarit lagstridigt.

Bedömning av Matti Vanhanens förfarande

Utgångspunkter

Händelseförloppet i det ärende som klagomålet avser kan struktureras på följande sätt. Nuorisosäätiö har sedan 1960-talet anhängit om och av statsrådets allmänna sammanträde tilldelats un-

derstöd av Penningautomatföreningens avkastning. Matti Vanhanen var styrelsemedlem, vice ordförande och ordförande i Nuorisosäätiö åren 1981–2003. Sedan Vanhanen blivit medlem av statsrådet 2003 deltog han i statsrådets allmänna sammanträden 2004–2009 då det beslutades om utdelning av Penningautomatföreningens avkastning bland annat till Nuorisosäätiö. Innan Vanhanen blev medlem av statsrådet hade Nuorisosäätiö gett honom valbidrag på drygt 5 000 euro. Inför presidentvalet 2006 gav Nuorisosäätiö och ett bolag där stiftelsen hade bestämmande inflytande Vanhanen valbidrag på drygt 23 000 euro genom att kanalisera bidraget till understödsföreningen Internationella Finland rf och vidare till Centern i Finland r.p., vars ordförande och kandidat i presidentvalet Vanhanen var. I partiets anmälan om valbidrag till kandidaten anges för 2006 ett totalt stöd på 280 000 euro från Internationella Finland rf. I anmälan specificeras inte närmare vilka delbelopp summan bestod av. Enligt uppgifter i offentligheten ska bidraget från Nuorisosäätiö ha varit det näst eller tredje största bidrag som understödsföreningen fick.

Enkelt uttryckt är det fråga om en situation där Nuorisosäätiö gav Vanhanen bidrag inför presidentvalskampanjen 2006 och där Vanhanen i egenskap av statsminister vid statsrådets allmänna sammanträden 2006 och därefter var med om att bevilja samma stiftelse understöd ur Penningautomatföreningens avkastning. Fallet ska i första hand prövas mot bakgrund av förvaltningslagens jävsbestämmelser.

Jävsprövning

Enligt grundlagens 2 § ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Den offentliga förvaltningen ska skötas så att allmänhetens tilltro till dess opartiskhet och laglighet överlag inte äventyras. Det räcker därför inte att en tjänsteman enligt sin egen

uppfattning handlar opartiskt. De garantier för en god förvaltning som grundlagens 21 § 2 mom. ställer handlar om att de tjänstemän som deltar i beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden också i allmänhetens ögon ska handla så att det inte finns anledning att misstro den offentliga förvaltningens opartiskhet och objektivitet.

Avsikten med jävsbestämmelserna är att säkerställa att beredningen och avgörandet av förvaltningsärenden sker opartiskt. Bestämmelserna om tjänstemannajäv har två funktioner. Å ena sidan ska de minska en persons möjligheter att påverka behandlingen av ett ärende i sådana fall då ovidkommande personliga hänsyn annars kunde påverka hans handlande. Å andra sidan syftar bestämmelserna till att öka allmänhetens förtroende för att förvaltningen bemöter medborgarna opartiskt och objektivt, vilket innebär att endast sakliga skäl påverkar beredningen och avgörandet av ett ärende.

Lagen om statsrådet (175/2003) reglerar beslutsprocesserna i statsrådet men innehåller inga särskilda bestämmelser om jäv. På en ministers rätt att delta i behandlingen av ett ärende vid statsrådets allmänna sammanträde tillämpas allmän lag, dvs. förvaltningslagen (434/2003) som trädde i kraft 1.1.2004. I förvaltningslagens 27 § 2 mom. bestäms att jävsbestämmelserna för tjänstemän också gäller kollegiala organ, inklusive medlemmarna av statsrådet (RP 72/2002 rd med förslag till förvaltningslag och lag om ändring av förvaltningsprocesslagen, s. 86).

En minister som är jävig får enligt förvaltningslagens 27 § 1 mom. inte delta i avgörandet av ett ärende i egenskap av beslutsfattare eller föredragande. Detta innebär alltså jäv också när ett enskilt förvaltningsärende bereds. Bestämmelsen i förvaltningslagens 27 § 1 mom. gäller också behandlingen av förvaltningsärenden i statsrådet och dess ministerier. Utdelning av Penningautomatföreningens avkastning vid

statsrådets allmänna sammanträde måste anses som ett sådant förvaltningsärende som avses i bestämmelsen.

Eftersom förvaltningslagens jävsbestämmelser ska tillämpas på ministrarna måste de också i enlighet med 29 § 2 mom. själva ta ställning till om de är jäviga. I handboken *Ministerin käsikirja* (2003 och 2007) påminns statsrådets medlemmar om denna skyldighet. I handboken understryks att ministrarna själva förutsätts konstatera jäv både när ett ärende handläggs i ministeriet och vid statsrådets allmänna sammanträde. Ministern ska anmäla eventuellt jäv i samband med behandlingen.

Grunderna för tjänstemannajäv räknas upp i 28 § i förvaltningslagen. I lagrummet nämns sex individualiserade jävsgrunder (partsjäv, ombudsjäv, intressejäv, jäv som grundar sig på anställnings- eller uppdragsförhållande, samfundsjäv och tillsynsjäv). Paragrafens sista punkt avser jäv enligt generalklausulen. Jäv kan enligt 7 punkten anses uppkomma i andra situationer än de som uttryckligen nämns i 1–6 punkterna.

Det förefaller som om i första hand generalklausulen skulle vara tillämplig på det aktuella fallet.

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

Jäv enligt generalklausulen i 7 punkten, enligt vilken jäv uppkommer om tilltron till opartiskheten har äventyrats, är öppnare formulerad än de jävsgrunder som nämns i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 1–6 punkterna, där de särskilda jävsgrunderna anges med utgångspunkt i formella kriterier. Dessa jävsgrunder är lättare att tolka medan generalklausulen till sin utformning är mera öppen, flexibel och beroende av prövning. Tolkningen av denna jävsgrund, liksom även av de särskilda jävsgrunderna, kräver rättslig prövning. I detaljmotiveringen i regeringens

proposition 72/2002 rd med förslag till den nya förvaltningslagen kommenterades bestämmelsens substans inte i detta avseende.

Det faktum att generalklausulen med samma formulering ingick i 10 § 1 mom. 6 punkten i den tidigare lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) belyser dock grunderna för den nya bestämmelsen. Vid beredningen av lagen om förvaltningsförfarande motiverades generalklausulen med att det är omöjligt att för alla situationer på ett hållbart sätt definiera när en tjänstemans förhållande till en sak eller en part är sådant att tjänstemannens opartiskhet äventyras. I regeringens proposition med förslag till lag om förvaltningsförfarande (RP 88/1981 rd) motiverades generalklausulen på följande sätt i detaljmotiveringen:

”Då jävighet i enlighet med denna grund skulle uppkomma endast om tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras av särskilt skäl, borde sådant i föreslagna lagrum avsett skäl i allmänhet kunna uppfattas också av utomstående, och den inverkan det har som en omständighet, vilken äventyrar opartiskheten, borde vara av ungefär samma grad som i fråga om de särskilt angivna jävsgrunderna. Under sådana förhållanden borde man vid tillämpningen av generalklausulen fästa speciell uppmärksamhet vid frågan om jävighet sålunda, att medborgarnas tilltro till myndigheternas opartiskhet måste stärkas och å andra sidan så, att tjänstemännen inte skulle kunna jäva sig själva med stöd av sådana skäl som är för jävigheten oväsentliga.”

Jäv enligt generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten föreligger när opartiskheten äventyras av något särskilt skäl som inte nämns i 28 § 1 mom. 1–6 punkten. Det krävs en objektiv bedömning med beaktande av särdragen i det enskilda fallet för att fastställa om opartiskheten har äventyrats på det sätt som avses i jävsgrunderna. Med beaktande av lagrummets ordalydelse och motivering i den tidigare propositionen förutsätter bestämmelsen att tillämparen i

sin prövning bedömer och väger fakta i fallet och hur de eventuellt har äventyrat opartiskheten, för att därefter göra en övergripande bedömning av om jäv ska anses föreligga.

De särskilda skäl som krävs för att generalklausulen ska bli tillämplig måste väga lika tungt som de skäl som krävs för de särskilda jävsgrunderna i förvaltningslagens 28 § och dessutom vara sådana att också en utomstående kan få vetskap om dem, även om skälen inte är allmänt kända. Det är omöjligt att på ett uttömmande sätt definiera alla de särskilda skäl som äventyrar tilltron till en tjänstemans opartiskhet. Det viktigaste syftet med generalklausulen är att säkerställa att ett ärende behandlas med objektiv opartiskhet, dvs. framför allt med allmän tilltro till att behandlingen är objektiv och oberoende.¹²

Grundlagsutskottet har bland annat i sitt betänkande 5/1990 rd om berättelsen om regeringens åtgärder 1988 tagit ställning till frågor som gäller ministerjäv. I ett relativt omfattande avsnitt om jäv för statsrådsmedlemmar konstaterade utskottet följande om jävsbestämmelsernas betydelse (s. 1): ”En av de centrala bevekelsegrunderna för jävighetsprincipen är att i statsrådet och vid ministerierna värna om att allmänheten skall bibehålla förtroendet för att ministrarnas verksamhet är opartisk.” I sitt betänkande 5/1993 rd med anledning av en anmärkning och om lagligheten av en statsrådsmedlems ämbetsåtgärder framhöll grundlagsutskottet i fråga om tillämpningen och tolkningen av jävsbestämmelserna att en minister kan ha sådana personliga ekonomiska bindningar att ministern i sin ämbetsutövning kan försättas i en situation som rubbar allmänhetens tilltro till ministrarnas opartiskhet. Utskottet konstaterade i detta sammanhang i sitt betänkande 5/1993 rd (s. 14):

¹² Laakso-Suviranta-Tarukannel: Yleishallinto-oikeus. Tammerfors universitet, institutionen för rättsvetenskap 2006 s. 199–200 och Olli Mäenpää Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008, s. 138–139.

”Denna synpunkt på allmänhetens förtroende spelade en mycket central roll när jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande utformades och avsikten var att skydda just detta förtroende.”

När justitiekanslersämbetet har behandlat jävsfrågor som involverat statsrådsmedlemmar har det ofta varit ekonomiska förmåner som har föranlett klagomål eller begäran om ställningstaganden. Följande fall är exempel på detta. Justitiekanslern rekommenderade att trafik- och kommunikationsministern inte skulle utnyttja den fribiljett (expressbussbiljetter till ett värde av 350 mark) som Linja-autoliitto ry hade gett ministern. Ministern återlämnade fribiljetten med motiveringen att det inte fick uppkomma miss-tankar om hans förmåga att fatta oberoende beslut om kollektivtrafik. Handels- och industriministern ägde aktier till ett värde av ca 500 000 mark i ett betydande träförädlingsbolag och var därmed jävig att behandla ett ärende som gällde investeringsbidrag för energiförsörjning till ett bolag som det först nämnda bolaget ägde tillsammans med ett annat betydande träförädlingsbolag. Kulturministern var jävig att behandla ett ärende som gällde understöd till en golfbana eftersom hon och vissa av hennes nära anhöriga ägde aktier i bolaget i fråga (justitiekanslerns beslut 12.6.2002, dnr OKV/12/50/2002).

Ett typexempel på en situation där tilltron äventyras på det sätt som avses i lagrummet är att en tjänsteman får en ekonomisk förmån. Sådana fall har behandlats i den juridiska litteraturen. Exempelvis Mäenpää konstaterar att om en utomstående visar exceptionell frikostighet gentemot en tjänsteman eller erbjuder andra betydande ekonomiska förmåner kan detta utan tvekan anses utlösa generalklausulen, trots att det också kan bli fråga om muta.¹³

Enbart den omständigheten att någon har fått en ekonomisk förmån i form av valbidrag är inte ett hinder för att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om jäv. Också den som tar emot valfinansiering kan i det enskilda fallet bli jävig att fatta förvaltningsbeslut. Trots att bidraget kanaliseras via diverse valorganisationer kommer det i sista hand kandidaten till godo. Syftet med lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000) är att öka insynen, inte att ingripa i förvaltningsförfaranden. I regeringens proposition (RP 8/2002 rd s. 8–9) påpekas det att lagen syftar till att ”utreda de eventuella bindningar som det finansiella stödet av valkampanjerna skapar.” Propositionstexten fortsätter: ”En bindning skiljer sig från jävighet. Det sistnämnda är ett juridiskt begrepp som beskriver sådana situationer och grunder som innebär att en beslutsfattare inte kan och inte får delta under något stadium av beslutsprocessen. . . . Att någon har en bindning hindrar i allmänhet inte denne på samma sätt från att delta i beslutsfattandet.”

Det att Vanhanen har fått ekonomiskt bidrag på drygt 23 000 euro från Nuorisosäätiö för sin valkampanj och därefter upprepade gånger varit med om att besluta om understöd i miljonklassen till samma stiftelse har skapat en situation som äventyrat tilltron till hans opartiskhet på det sätt som avses i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. Vanhanen var sålunda jävig när han vid statsrådets allmänna sammanträden åren 2006–2009 deltog i besluten om utdelning av understöd ur Penningautomatföreningens avkastning. Eftersom en tjänsteman enligt förvaltningslagens 27 § inte får delta i behandlingen av ett ärende om jäv föreligger, förfor Vanhanen lagstridigt.

Vid bedömningen av det klandervärda i Vanhanens förfarande och av graden av klandervärdheten är det skäl att ta ställning till frågan om han var medveten om det bidrag som han fått då han fattade beslut om utdelning av understöd eller om

¹³ Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 139. Se även Mäenpää: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto 2003, s. 284.

han åtminstone hade varit skyldig att ta reda på hur det förhöll sig. På grund av dessa frågeställningar måste Vanhanens förfarande prövas också med strafflagen som utgångspunkt.

Behovet av en straffrättslig bedömning

Det material som inhämtats inom ramen för laglighetskontrollen ger inte möjlighet att på ett tillförlitligt sätt bedöma om Vanhanens förfarande uppfyller rekvisitet för något tjänstebrott på det sätt som avses i klagomålet. En bedömning av det straffrättsliga ansvaret kan endast göras utifrån en förundersökning. Därför framför jag inom ramen för min behörighet endast några allmänna slutsatser på basis av objektiva iakttagelser.¹⁴ Syftet med min prövning är alltså inte att ta ställning till frågan om Vanhanen gjort sig skyldig till en straffbar gärning utan att utreda om hans förfarande också borde prövas i skenet av bestämmelserna om tjänstebrott eller om det räcker att pröva jävsfrågan inom ramen för laglighetskontrollen.

Det är närmast strafflagens 40 kap. 9 och 10 § som kan komma i fråga i detta avseende, dvs. bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt respektive brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Efter en lagändring 12.7.2002/604 lyder bestämmelserna som följer:

Strafflagens 40 kap. 9 §. Brott mot tjänsteplikt. Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i detta kapitel, bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra om-

ständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Tjänstemannen kan även dömas till avsättning om han eller hon, genom att fortgående eller i väsentlig mån handla i strid mot sin tjänsteplikt, gjort sig skyldig till det brott som nämns i 1 mom. och brottet visar att han eller hon är uppenbart olämplig för sitt uppdrag.

Strafflagens 40 kap. 10 §. Brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaktsamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet dömas till varning eller böter.

För det första måste man pröva om Vanhanen kan anses ha brutit mot ”sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning” när han deltog i beslutsfattandet om utdelning av understöd.

Enligt förvaltningslagens 27 § får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende om tjänstemannen är jävig. Riksdagens grundlagsutskott understryker i sitt betänkande 5/1993 rd att brott mot jävsbestämmelserna i ett ministeruppdrag kan leda till ansvar i enlighet med strafflagens bestämmelser om brott mot tjänsteplikt. I sin dom 29.10.1993 som gällde en före detta handels- och industriministers lagstridiga tjänsteåtgärd konstaterade riksätten att 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om förvaltningsförfarande ger uttryck för den principiella förfarandebestämmelsen enligt vilken en tjänsteman inte i sin tjänsteutövning ska behandla ärenden som har sådana bindningar till tjänstemannens egna angelägenheter att tilltron

¹⁴ För klarhetens skull konstaterar jag också följande: Eftersom Vanhanen har lämnat de begärda utredningarna med stöd av grundlagens 111 § 1 mom. i ett förfarande inom ramen för laglighetskontrollen och inte i ett straffprocessrättsligt förundersökningsförfarande anser jag det vara bäst att inte åberopa dem i en straffrättslig bedömning, för att inte äventyra skyddet mot så kallad självinkriminering.

till tjänstemannens opartiskhet äventyras. Skyldigheten att avhålla sig från att vid jäv behandla ett ärende måste anses vara en typisk tjänsteplikt som grundar sig på de bestämmelser som ska iaktas i tjänsteutövningen.¹⁵ Också i den juridiska litteraturen har det konstaterats att skyldigheten att avhålla sig från att vid jäv behandla ett ärende är en typisk tjänsteplikt som grundar sig på de bestämmelser som ska iaktas i tjänsteutövningen.¹⁶

Jag har ovan ansett att Vanhanen var jävig på grund av generalklausulen i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten. När han på det sätt som beskrivs ovan deltog i beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde förfor han i strid med sin tjänsteplikt, som baserar sig på bestämmelser som ska iaktas i tjänsteutövningen.

Förvaltningslagens generalklausul om jäv är visserligen en relativt öppen bestämmelse och man kan därför fråga sig om tjänsteplikten med tillräcklig exakthet framgår av generalklausulen. Den straffrättsliga legalitetsprincipen begränsar nämligen möjligheten att ur synnerligen allmänt hållna bestämmelser härleda förpliktelser som kan medföra straffansvar (t.ex. Lappi-Seppälä m.fl.: Riksoikeus. WSOY pro 2009 s. 1129–1132).

Jag framhåller emellertid att högsta domstolen i ett färskt avgörande (HD 2008:95) anser att rättegångsbalkens motsvarande generalklausul om jäv kan tillämpas som en norm som definierar ett straffbart agerande. Samma iakttagelse har gjorts i riksrettens ovan nämnda dom i fråga om generalklausulen om jäv i 10 § 1 mom. 6 punkten i den då gällande lagen om förvaltningsförfarande. Jag konstaterar vidare att den gällande

förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten vid flera tillfällen har tolkats så att mottagande av en ekonomisk förmån kan leda till jäv när det gäller förvaltningsbeslut som berör givaren.¹⁷ I synnerhet i situationer där den som fattar förvaltningsbeslutet eventuellt beviljar understöd ur offentliga medel till någon som har gett tjänstemannen en ekonomisk förmån som kan betraktas som ens i viss mån betydande, leder enligt en rent objektiv bedömning till att tilltron till opartiskheten äventyras så uppenbart att det inte kan råda någon oklarhet om vilka krav tjänsteplikten innebär. Den omständigheten att en ekonomisk förmån har tagits emot i form av valbidrag har ingen betydelse för tjänsteplikten när det gäller att fatta förvaltningsbeslut.

Vid bedömningen av om det rör sig om sådant uppsåt (SL 40:9) eller sådan oaktsamhet (SL 40:10) som rekvisiten förutsätter är det givetvis viktigt att utreda om Vanhanen var medveten om det stöd han fick från Nuorisosäätiö och som utgjorde grunden för hans jäv eller om han åtminstone förhöll sig likgiltig till att ett sådant bidrag eventuellt gavs.

Med beaktande av Vanhanens ställning som långvarig och central ledarfigur inom stiftelsen Nuorisosäätiö och Nuorisosäätiös långvariga praxis att ge valbidrag kan man på goda grunder anta att Vanhanen, när han fattade beslut om utdelning av Penningautomatföreningens avkastning, kände till att han för sin valkampanj hade fått åtminstone någon form av bidrag från Nuorisosäätiö. Av samma skäl finns det mycket som starkt talar för att Vanhanen har haft anledning att förvänta sig att stiftelsen ger ett bidrag, och rentav ett betydande ekonomiskt bidrag, till sin före detta styrelseordförande inför presidentvalet.

¹⁵ Riksdagens justitieombudsmans berättelse 1993 s. 49. Den bestämmelse i lagen om förvaltningsförfarande som nämns i riksrettens dom motsvarar 28 § 1 mom. 7 punkten i den gällande förvaltningslagen.

¹⁶ Pekka Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990 s. 457. Även Frände-Matikkala-Tapani-Tolvanen-Viljanen-Wahlberg: Keskeiset rikokset. Edita 2006 s. 790–791.

¹⁷ I den juridiska litteraturen anses det entydigt att ekonomiska förmåner som erbjuds en tjänsteman otvivelaktigt också kan omfattas av generalklausulen. Mäenpää: Hallinto-oikeus s. 284 samt Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 139.

Å andra sidan bör det också beaktas att den som kandiderar i ett presidentval inte kan känna till alla bidragsgivare eller stödbelopp. Detta utesluter dock inte att Vanhanen med beaktande av hans tidigare ställning betydligt bättre än genomsnittskandidaten kan ha känt till uttryckligen bidraget från Nuorisosäätiö, eftersom han uppenbarligen fortfarande hade en nära relation till stiftelsen. Det som sagts här gäller också frågan om man kan anse att Vanhanen åtminstone hade varit skyldig att ta reda på hur det förhöll sig.

Brott mot tjänsteplikt (och brott mot tjänsteplikt av oaksamhet) straffas inte om gärningen, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Av lagberedningshandlingarna framgår att med ”ringa” avses exempelvis sådana överträdelser av förfarandebestämmelser som inte har någon större betydelse för den behöriga skötseln av en tjänst eller för enskilda intressen (LaUB 7/1989 rd s. 2 samt Rikosoikeus s. 1140).

Då Vanhanen på det ovan beskrivna sättet var jävig men ändå deltog i beslutsfattandet i statsrådet kan hans handlande eventuellt ses som ett obetydligt formfel – i synnerhet som man inte utifrån det tillgängliga materialet kan påvisa att Vanhanen på ett osakligt sätt försökt påverka beslutets innehåll och eftersom det var fråga om en beslutssituation där man synnerligen rutinmässigt på en och samma gång beslutade om understöd till många mottagare.

Å andra sidan måste det konstateras att det för att jäv ska uppkomma inte förutsätts att beslutsfattandet de facto påverkas av ovidkommande hänsyn. Avsikten med jävsbestämmelsernas generalklausul är att säkerställa tilltron till opartiskheten vid skötseln av offentliga uppdrag. I rättspraxis har man i samband med överväganden om ett förfarande som uppfyllt rekvisitet för brott mot tjänsteplikt har varit ringa eller inte be-

aktat i vilken utsträckning gärningen har äventyrat tilltron till en saklig myndighetsutövning (HD 2001:54 samt Rikosoikeus s. 1141). Det är även skäl att granska frågan från ett bredare perspektiv. Lagligheten i den offentliga maktutövningen är ett viktigt kännetecken på en rättsstat och samtidigt en av dess grundläggande förutsättningar. Det är lika viktigt att människorna litat på att maktutövningen är laglig och i alla avseenden saklig. Med beaktande av detta måste man konstatera att en situation där en beslutsfattare i statsministerställning i statsrådet upprepade gånger beviljar understöd av offentliga medel till en stiftelse som i betydande mån har understött hans valkampanj är ägnad att äventyra tilltron till den högsta maktutövningen.¹⁸

Avgörande

Av de skäl som nämns ovan anser jag att det är skäl att bedöma Vanhanens förfarande i strid med jävsbestämmelserna också mot bakgrund av rekvisiten för tjänstebrott. Eftersom laglighetsövervakaren inte har möjlighet att göra en längre gående straffrättslig bedömning är den enda möjligheten att få till stånd en sådan bedömning och samtidigt en grundligare utredning av Vanhanens förfarande att hänskjuta ärendet till prövning av riksdagens grundlagsutskott.

Frågan är om det i detta fall finns rättsliga grunder för en sådan anmälan till grundlagsutskottet som avses i grundlagens 115 §.

I grundlagens 115 § föreskrivs inte uttryckligen om ”tröskeln” för en anmälan från justietiekanslern. I bestämmelsen konstateras bara att en undersökning av frågan om en ministers

¹⁸ Riksdagens grundlagsutskott har upprepade gånger understrukit vikten av att iakttä jävsbestämmelserna i statsrådets beslutsfattande, t.ex. GrUB 4/1990 rd, GrUB 5/1990 rd och GrUB 5/1993 rd. Detta betonas också i den juridiska litteraturen, bl.a. Matti Niemivuo-Marietta Keravuori: Hallintolaki, WSOY Lakitieto 2003 s. 218.

ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern. I regeringens proposition om grundlagsreformen (RP 1/1998 rd s. 168; se även GrUB 10/1998 rd s. 33) sägs att "om en ministers lagstridiga förfarande är sådant att han eller hon kan åtalas i riksätten, kan justitiekanslern enligt 115 § göra en anmälan till grundlagsutskottet." Här nämns den princip som också annars framgår av saksammanhanget nämligen att anmälan inte är ett självändamål utan avsluter sig till utredningen av ett ministeransvarighetsärende. Justitiekanslern måste därför ha en konkret och motiverad misstanke om ett förfarande som avses i grundlagens 116 §.¹⁹

I grundlagens 116 § finns bestämmelser om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. Av bestämmelsen framgår att tröskeln för att väcka åtal är högre än normalt: "Beslut om väckande av åtal mot en medlem av statsrådet kan fattas, om denne uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning." I propositionen uttrycker regeringen saken så här (RP 1/1998 rd s. 171): "Utgångspunkten bör vara att ministeråtal inte tillgrips t.ex. för behandling av smärre procedurfel." Det är motiverat att ställa särskilda krav på förverkligandet av ministrarnas straffrättsliga ansvar med tanke på det politiska systemet och också statsrådets möjligheter att fungera. I samma sammanhang förtydligas avsikten med följande formulering: "Syftet med åtalströskeln är inte att skydda någon enskild minister utan att mer allmänt säkerställa statsrådets verksamhetsförutsättningar."

Med beaktande å ena sidan av vilken betydelse en anmälan från justitiekanslern och å

andra sidan riksdagens beslut har för behandlingen av ett ministeransvarighetsärende (anmälan för att inleda förundersökning/väcka åtal i riksätten) samt att anmälan och beslut tillkommer i olika skeden av undersökningen och utifrån ett material som kan variera, varken kan man eller ska man när anmälan görs komma med några förutsägelser om huruvida förutsättningarna för väckande av åtal har uppfyllts. Såsom framgår av motiveringen till detta lagrum räcker det att gärningen är sådan att åtal skulle kunna väckas i riksätten.²⁰ Avsikten med justitiekanslerns anmälan är att på grund av misstanke om en sådan gärning få igång en undersökning för att utreda om det finns förutsättningar för att väcka ett ministeråtal. Om justitiekanslern skulle pröva om de förutsättningar som nämns i grundlagens 116 § är uppfyllda skulle han ta på sig rollen som den som utför åtalsprövning – och dessutom i ett alltför tidigt skede. De principer som ligger bakom den kvalificerade åtalströskeln i grundlagens 116 § har förvisso tyngd också när justitiekanslern överväger om en anmälan ska göras, men någon självständig betydelse har de ändå inte enligt min uppfattning för denna prövning.

Grundlagens kriterier för när det finns skäl att göra en anmälan är alltså mycket tånjbara. När man överväger om det finns tillräckliga grunder för att göra en anmälan enligt grundlagens 115 § måste man i sista hand väga de juridiskt relevanta argument som talar för respektive mot en

²⁰ Också en gärning som är straffbar om den har begåtts av oaktsamhet kan uppenbarligen, om övriga förutsättningar är uppfyllda, anses vara en sådan gärning som avses i grundlagens 116 §, om gärningsmannen har handlat "grovt oaktsamt". Ätminstone utgör varken bestämmelsens ordalydelse eller lagens förarbeten något hinder i detta avseende. I RP 1/1998 rd (s. 171) anför bl.a.: "Straffbarheten inbegriper således inte sådana fall där det är fråga om ett i och för sig väsentligt åsidosättande av någon förpliktelse i samband med medlemskapet i statsrådet men där den skuld som kan tillräknas vederbörande måste anses vara relativt obetydlig. Graden av tillräknande måste bedömas enligt allmänna straffrättsliga principer."

¹⁹ Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana s. 116.

anmälan. Systemet är uppbyggt så att en grundlig utredning och mångsidig bedömning av en ministers rättsliga ansvar kräver att ärendet förs till grundlagsutskottet för prövning. Men när prövningen görs måste man samtidigt på behörigt sätt beakta den persons rättstrygghet som är föremål för anmälan. Justitiekanslern bör inte starta en sådan undersökning utan vägande skäl. Redan blotta anmälan kan ha negativa konsekvenser för den persons rykte som anmälan gäller även om den inte innebär ett ställningstagande till det straffrättsliga ansvaret.

Eftersom det är fråga om att pröva förutsättningarna för att inleda en undersökning, kan situationen beskrivas så att justitiekanslern å ena sidan måste bedöma och mot varandra väga intresset för att saken ska utredas och å andra sidan den enskilda individens rättstrygghet.²¹ Ju viktigare det anses att en händelse utreds i grunden och ju sannolikare det är att grundlagsutskottet med sina egna undersökningsmetoder kan få fram betydelsefulla uppgifter, desto tyngre väger utredningsintresset. Beroende på det enskilda fallet talar å andra sidan rättstrygghetsintresset i regel mot en sådan anmälan.

I det följande framför jag några synpunkter som är av betydelse för bedömningen av utredningsintressets tyngd.

Endast grundlagsutskottet har möjlighet att besluta att en förundersökning ska inledas i ett fall som detta. En förundersökning är en grundläggande förutsättning för en tillförlitlig straffrättslig bedömning.

Vid centralkriminalpolisen pågår som bäst en omfattande förundersökning av Nuorisosäätiö och de valbidrag som stiftelsen gett. Undersökningen omfattar bland annat stiftelsens bidrag till vissa politiker inom Centern i Finland och till andra som står partiet nära. Det finns åtminstone ett strukturellt samband mellan denna förundersökning och det aktuella fallet Vanhanen. Det är skäl att utreda bidraget till Vanhanen som en del av den pågående förundersökningen. Min uppfattning är att utan att beakta denna kontext får man inte en korrekt bild av Vanhanens deltagande i besluten att bevilja Nuorisosäätiö understöd. Justitiekanslern har tämligen begränsade möjligheter att kombinera den ovan nämnda förundersökningen och en utredning av Vanhanens förfarande.²² Grundlagsutskottet däremot har sådana möjligheter.

Nuorisosäätiö har delat ut betydande summor i politiska bidrag utan att denna verksamhetsform nämns i stiftelsens stadgar. Enbart under de senaste knappt tio åren har stiftelsen enligt vad som framgått i offentligheten gett valbidrag på över 100 000 euro. Jag kan i detta sammanhang inte ta ställning till frågan om stiftelsen därmed har förfarit lagstridigt, men det har i varje fall inletts en förundersökning av bidragspraxis. I sin egenskap av långvarig före detta styrelsemedlem och ordförande i Nuorisosäätiö har Vanhanen förvisso känt till dess stadgar²³ och också varit medveten om att stiftelsen delar ut sådant bidrag, eftersom riktlinjerna för bidragspraxis sannolikt har utformats i styrelsen eller åtminstone med styrelsens goda minne. Det förefaller sålunda som om man med avkastningen från Penningautomatföreningen har under-

²¹ En närmare bedömning av denna avvägning och dess teoretiska grund, se Jonkka: Syytekynnyks. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991 i synnerhet s. 167–172 och 248–296 samt Jonkkas artikel Syytekynnyks ja syyttäjänrooli, i synnerhet s. 987–992. Defensor Legis 2003. I fråga om den praktiska tillämpningen av avvägningsmodellen bl.a. inom laglighetskontrollen, se Jonkka: A Model for the Weighing and Balancing of the Prosecutor's Legal Discretion, i synnerhet s. 251–260. I verket Procedural Law. Scandinavian Studies in Law. Volume 51. Stockholm 2007.

²² Det utredningsarbete som görs inom ramen för laglighetskontrollen bör inte sammanblandas med förundersökning.

²³ Stiftelselagens 10 § 1 mom.: ”Styrelsen skall sköta stiftelsens ärenden med iakttagande av lag och stiftelsens stadgar.”

stött en stiftelse som enligt sina egna stadgar ska bedriva allmännyttig verksamhet men som de facto, och – åtminstone i viss mån med Vanhanens goda minne – regelmässigt också har finansierat partipolitisk verksamhet. Det vore viktigt att utreda också vilken betydelse denna omständighet har när man bedömer de understödsbeslut gällande stiftelsen som Vanhanen har varit med om att fatta.

Sammanfattningsvis konstaterar jag följande: Att föra frågan om Vanhanens förfarande till riksdagens grundlagsutskott för prövning bidrar till att i rättsligt hänseende ytterligare belysa ministeransvarighetsfrågan och möjliggör också en straffrättslig bedömning. Det finns ett genuint behov av att utreda saken i grunden eftersom det är fråga om undersökning av misstänkt lagstridighet i anslutning till betydande samhällslig maktutövning. Vid sidan av behovet att utreda fakta i fallet är det också skäl att beakta att en behandling i riksdagens grundlagsutskott möjliggör en mångsidigare granskning av denna typ av händelseförlopp, som delvis också inkluderar en prövning av gränserna för rättsligt godtagbar politisk verksamhet. I detta fall finns det inte heller vägande rättstrygghetssynpunkter som talar mot en sådan anmälan som avses i grundlagens 115 §. Med beaktande av den pågående förundersökningen av Nuorisosaatiös valbidrag och de offentliga spekulationerna kring Vanhanens andel, är en möjligast grundlig utredning av händelseförloppet inte nödvändigtvis enbart negativ med avseende på Vanhanens rättstrygghet – i synnerhet jämfört med alternativet att utredningen av ärendet skulle avslutas med ett beslut av laglighetsövervakaren. Av detta drar jag den slutsatsen att när utredningsintresset och rättstrygghetsintresset vägs mot varandra väger det förstnämnda intresset tyngre.

Åtgärder

Av de skäl som redovisas ovan anser jag det rättsligt motiverat att göra en sådan anmälan från justitiekanslern till riksdagens grundlagsutskott som avses i grundlagens 115 § om undersökning av lagligheten i förre statsminister Matti Vanhanens ämbetsåtgärder. Jag avslutar därför behandlingen av ärendet inom ramen för laglighetskontrollen och tillställer riksdagens grundlagsutskott detta beslut samt det material som hittills inkommit i ärendet.

Slutligen konstaterar jag följande: Eftersom prövningen av ärendet i och med detta beslut överförs till grundlagsutskottet har jag inte redogjort för de utredningar som Vanhanen inkommit med. Grundlagsutskottet har därmed en genuin möjlighet att fatta beslut om utredningsmaterialets offentlighet och om på vilket sätt utskottet, om det så önskar, vill använda sig av de utredningar som inhämtats inom ramen för laglighetskontrollen.

Ärendets senare skeden

Riksdagens grundlagsutskott beslöt 12.10.2010 i enlighet med 4 § i lagen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden vidta åtgärder för att förundersökning ska förrättas. Efter förundersökningen konstaterade grundlagsutskottet 16.2.2011 i sitt betänkande 10/2010 rd på basis av den utredning som utskottet haft tillgång till och efter att ha hört sakkunniga att "Vanhanen sett i ett helhetsperspektiv gjorde sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaksamhet på det sätt som 40 kap. 10 § i strafflagen avser, när han trots jäv var ordförande vid statsrådets allmänna sammanträde och medverkade vid besluten om bidrag som delades ut av avkastningen från Penningautomatföreningen, men att förfarandet inte var grov oaksamhet. Följaktli-

FÖRRE STATSMINISTER MATTI VANHANENS DELTAGANDE I UTDELNINGEN AV AVKASTNING
FRÅN PENNINGAUTOMATFÖRENINGEN TILL NUORISOSÄÄTIÖ

gen uppfylls inte kravet på tillräknande i 116 § i grundlagen.” Utskottet lade följaktligen som sitt ställningstagande enligt 114 § i grundlagen fram att ”förre statsministern Matti Vanhanen i sin ämbetsutövning inte förfarit lagstridigt på det sätt som 116 § i grundlagen avser”. Riksdagen beslöt vid sitt plenum 22.2.2011 att åtal inte ska väckas mot förre statsministern Matti Vanhanen.

VERKSTÄLLANDE AV BILSKATTNING

Referat av biträdande justitiekansler
Mikko Puumalainen beslut 15.3.2010,
dnr OKV/2/50/2008

Justitiekanslern har under de senaste åren fått ta emot upprepade klagomål om tullens förfarande vid verkställandet av bilbeskattningen och i synnerhet om dröjsmål med behandlingen. I de avgöranden som getts med anledning av klagomålen har det vid flera tillfällen uppmärksammats att det krav på behandling utan dröjsmål som framgår av grundlagens 21 § inte har uppfyllts på behörigt sätt. Biträdande justitiekanslern tog därför upp saken till prövning på eget initiativ.

Enligt uppgifter från finansministeriet fanns det i slutet av 2007 inalles ca 18 000 bilskatteärenden som väntade på avgörande av rättelseyrkanden. Enligt tullens uppskattning skulle man 2010 hinna behandla de ärenden som anhängiggjorts 2008–2009 samt en del av ärendena från 2010. Enligt utredningen var målet att den genomsnittliga behandlingstiden för ändringssökande skulle fås ner till ungefär nio månader under år 2010. På längre sikt, dvs. till slutet av 2011, var målet fyra månader och från början av 2012 skulle man kunna behandla rättelseyrkandena inom 1–2 månader.

En lagändring som gällde ändringssökande i bilskatteärenden (267/2008) trädde i kraft 1.5.2008. Reformen innebar att rättelse i bilskatteärenden först ska sökas hos tullen och att änd-

ring i beslut som fattats med anledning av ett rättelseyrkande först därefter kan sökas genom besvär hos den regionala förvaltningsdomstolen. Ändringen minskade inte tullens arbetsbörda men minskade belastningen av förvaltningsdomstolarna och förkortade behandlingstiden för ändringssökande.

Sammantaget ansåg biträdande justitiekanslern att rättssäkerheten har blivit lidande av att systemet för ändringssökande i bilskatteärenden har kört ihop sig i tullen och förvaltningsdomstolarna till följd av vissa osäkerhetsfaktorer som gällde beskattningsvärdet. Eftersom man varit tvungen att binda upp förvaltningsdomstolarnas resurser vid bilskatteärenden har rättssäkerheten också försvagats i fråga om behandlingen av andra än bilskatteärenden. Oklarheterna har lett till att många bilskattebeslut har rättats upprepade gånger. Finansministeriet har vidtagit vissa lagändringsåtgärder efter att högsta förvaltningsdomstolen gett sina egna avgöranden. Emellertid har finansministeriet först efter det senaste avgörandet 2009 i EG-domstolen vidtagit behövliga åtgärder för att få vårt bilskattesystem att motsvara kraven i EU och för att öka resurserna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att grundlagens 21 § 1 mom. ger var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol

eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Den grundläggande rättigheten till god förvaltning innebär att var och en åtminstone i sin egen sak ska ha möjlighet att på ett rättsligt effektivt sätt kunna åberopa god förvaltning och dessutom kräva att de viktigaste kännetecknen på en god förvaltning också i verkligheten avspeglas i förvaltningsverksamheten. Det att europarättens primära status och dess direkta rättsverkningar beaktas kan anses höra till kravet på god förvaltning.

Enligt avgörandet ska i lagberedningen också det sätt på vilket förvaltningen ordnas följa grundlagens 68 §, där det föreskrivs att varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Detta innefattar även ministeriets beredskap att bedöma frågor som hänför sig till europarätten och vidta behövliga nationella lagstiftningsåtgärder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bilbeskattningen inte hade verkställts med iakttagande av principerna för god förvaltning och att varken enskilda medborgare eller andra effektivt hade kunnat tillgodogöra sig sina rättigheter enligt EU-rätten. De lagändringar som gäller bilbeskattningen gjordes huvudsakligen efter att domstolar hade gett sina domar i enskilda fall, vilket innebar att lagstiftningens förutsägbarhet var dålig och medborgarnas tilltro till ett rättvist beskattningssystem hade försvagats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att grundlagens krav på hur en god förvaltning ska ordnas och förvaltningslagens krav på god förvaltning inte hade uppfyllts på det sätt som bestämmelserna förutsätter.

Man hade inte heller i tillräcklig utsträckning beaktat betydelsen av de artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som hade direkta rättsverkningar för den enskilda individen. I praktiken har enskilda personer varit tvungna att själva vidta åtgärder för att förverkliga de rättigheter som unionen ger dem genom att åberopa rättsmedel som baserar sig på EU-rätten, trots att det hade varit finansministeriets skyldighet att förverkliga rättigheterna inom ramen för sitt grundlagsenliga ansvar för beredningen av författningar.

Av ovan nämnda skäl uppmärksammade biträdande justitiekanslern finansministeriet på hur förvaltningen ska organiseras samt på vikten av att iaktta bestämmelserna om god förvaltning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att finansministeriet i sin utredning lagt fram godtagbara planer gällande åtgärder för att förkorta behandlingstiden för bilskatteärenden. Öka de personella resurser och en möjligast effektiv användning av dem är ett viktigt sätt att säkerställa kravet på behandling utan dröjsmål. Också de senaste lagändringarna ligger i linje med denna strävan. Biträdande justitiekanslern konstaterade ändå att det ännu var för tidigt att bedöma om resursökningarna och lagändringarna har en faktisk och bestående inverkan på behandlingen av bilskatteärenden och på behandlingstiden. Biträdande justitiekanslern bad därför finansministeriet före utgången av 2010 inkomma med en utredning om behandlingstiderna för besvärärenden åren 2009 och 2010. Den begärda utredningen inkom till justitiekanslersämbetet 20.12.2010.



6

LAGLIGHETSKONTROLL AV STATSFÖRVALTNINGEN

ALLMÄNT

Merparten av klagomålen som gäller **JUSTITIEMINISTERIETS** ansvarsområde gällde liksom tidigare år de allmänna domstolarnas verksamhet. Under verksamhetsåret inkom 244 och avgjordes 257 ärenden som antingen helt eller delvis gällde domstolarnas verksamhet. Av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret ledde 11 till åtgärder. I ett avgörande gjorde justitiekanslern en framställning till högsta domstolen om att den skulle undanröja sin dom i ett ärende (OKV/335/1/2010). Merparten av både de inkommande och de avgjorda domstolsklagomålen gällde liksom tidigare år frågan om huruvida den som en grundläggande och mänsklig rättighet tryggade rätten till en rättvis rättegång hade förverkligats i praktiken. Typiska föremål för klagomål var dröjsmål med behandlingen av ärenden, domares uppträdanden och över huvud taget bemötandet av parter. Det framförs ofta klagomål t.ex. över domsmotiveringar.

Betydligt färre klagomål gällde andra myndigheter inom justitieministeriets ansvarsområde. Som exempel kan nämnas att det under året inkom 71 klagomål som gällde åklagarmyndigheter, 69 klagomål som gällde förvaltningsdomstolar, 51 klagomål som gällde utsökningsmyndigheter och 38 klagomål som gällde specialdomstolar. De avgöranden som ledde till åtgärder inom dessa ärendegrupper gällde åklagar- och utsökningsmyndigheters förfarande. Av klagomålen inom justitieministeriets ansvarsområde ledde också ett klagomål över dataombudsmannens förfarande till åtgärder. En egen grupp av ärenden utgjordes av brottsanmälningar som gällde domares förfarande och som polisen sän-

der till justitiekanslern för kännedom, samt hovrätternas anmälningar till justitiekanslern om omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal väcks i hovrätten. Under verksamhetsåret ledde ett fall i den först nämnda ärendegruppen och två fall i den andra ärendegruppen till åtgärder. I det ena ärendet som prövats på grund av hovrättens meddelande till justitiekanslern beslöt justitiekanslern väcka åtal mot en tingsrätts byråsekreterare och lagman för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet samt dessutom mot byråsekreteraren för uppsåtligt brott mot tjänsteplikt. Granskningen av straffdomar och i samband därmed uppdagade fel refereras närmare nedan separat.

Merparten av de klagomål som gällde **INRIKESMINISTERIETS** ansvarsområde avsåg polisens verksamhet. Klagomål mot andra myndigheter inom ministeriets verksamhetsområde inkom närmast sporadiskt och gällde i de flesta fallen nödcentralernas verksamhet och förfarandet inom utlänningsförvaltningen. Under verksamhetsåret inkom 296 och avgjordes 313 klagomål som gällde polisens verksamhet. Liksom tidigare år gällde merparten av både de inkomna och de avgjorda ärendena polisens verksamhet som förundersökningsmyndighet. Biträdande justitiekanslern gav polisen en anmärkning i ett klagomålsärende som gällde husrannsakan enligt polislagen för att finna en försvunnen person. I de klagomål som inte föranledde åtgärder var det oftast fråga om målsägandes missnöje över att förundersökning inte inletts, om bristfällig förundersökning eller om att förundersökningen dragit ut på tiden. Det förekommer också ofta att

personer som blivit föremål för polisiära åtgärder kritiserar dessa för att vara grundlösa.

Under verksamhetsåret avgjordes 19 klagomål som avsåg undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde. I nio fall föranleddes åtgärder från justitiekanslerns sida. Det mest betydande avgörandet (OKV/513/1/2006) under verksamhetsåret gällde en felaktig utnämningsprocess där också frågan om utnämningsförfarandets lagliga grund aktualiserades med avseende på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I de klagomål som inte föranledde åtgärder från justitiekanslerns sida var det bl.a. fråga om jäv för läroinrättningars förvaltningsorgan och tjänstemän. Typiska fall där åtgärder inte föranleddes var sådana där avgörandet av ett ärende hörde till en myndighets behörighet. Så t.ex. i avgörandet OKV/1641/1/2008 där det var fråga om studentexamensnämndens praxis att publicera namnlistor över nya studenter. I avgörandet konstaterades det vara viktigt att personer som blir studenter vid olika tidpunkter bemöts jämlikt.

De klagomål som hänförde sig till **SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS** ansvarsområde gällde utöver ministeriet huvudsakligen socialförsäkring och bl.a. Folkpensionsanstaltens förfarande. Också under verksamhetsåret 2010 var funktionsdugligheten hos besvärnsnämnden för social trygghet en central fråga inom socialförsäkringens förvaltningsområde. Nämndens uppgift är att behandla besvär över beslut som gäller stöd och förmåner som tryggar den grundläggande försörjningen, t.ex. ärenden som behandlas i enlighet med folkpensionslagen, lagen om handikappförmåner och sjukförsäkringslagen. De besvärärenden som nämnden behandlar är av en sådan art att det är synnerligen viktigt att de kan avgöras korrekt och utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern har sedan år 2008 gett akt på funktionsdugligheten hos besvärnsnämnden för social trygghet och klandrat social- och hälsovårdsministeriet för att inte

ha vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder. År 2008 var den genomsnittliga behandlingstiden i besvärnsnämnden för social trygghet 16 månader 10 dagar. År 2009 var den genomsnittliga behandlingstiden 17 månader. Verksamhetsåret 2010 var behandlingstiden ca 15 månader 10 dagar. Biträdande justitiekanslern fick under verksamhetsåret två utredningar från social- och hälsovårdsministeriet om hur ministeriet ska avveckla nämndens anhopning av ärenden och förkorta behandlingstiderna. I slutet av 2010 var ärendet fortfarande anhängigt hos justitiekanslersämbetet.

Inom **MILJÖMINISTERIETS** ansvarsområde avgjordes flera klagomål som gällde förordningen om avloppsvatten i glesbygdsområden (statsrådets förordning 542/2003 om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät) och ett förslag till ändring av 18 och 103 § i miljöskyddslagen. I klagomålen framfördes bl.a. misstankar om att de grunder (bl.a. ålder) som enligt förslaget kunde ge befrielse från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten stod i strid med det grundlagsfästa jämlikhetskravet. Klagomålsavgörandena kunde inte ta ställning till innehållet i lagförslaget som för närvarande behandlas i riksdagen. Under verksamhetsåret avgjordes också några ärenden som gällde jävsmisstankar mot miljöministern och tjänsteinnehavare inom miljöförvaltningen. Av olika anledningar föranledde dessa ärenden inga åtgärder från justitiekanslerns sida.

Ärenden som berör **ÖVRIGA MINISTERIERS** ansvarsområden refereras i samband med respektive ministerium.

Justitiekanslern är också behörig att övervaka riksdagens och republikens presidents kanslis ansvarsområden. Inom dess ansvarsområden gav justitiekanslern under verksamhetsåret inga avgöranden som föranledde åtgärder.

Under året besöktes och inspekterades 30 myndigheter. Besöken refereras i samband med respektive ministeriers ansvarsområden.

STATSRÅDETS KANSLIS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtande

Säkerhetsåtgärder i statsrådet

Justitiekanslern har gett ett utlåtande om statsrådets kanslis förslag till lag om säkerhetsåtgärder i statsrådet. Förslaget är baserat på en utredning av en arbetsgrupp som statsrådets kansli tillsatte år 2008 (OKV/51/20/2009).

Avgörande

Statsbolags valfinansiering

Justitiekanslern bad med anledning av skrivelser om statsbolags valfinansiering Statens revisions-

verk utreda de frågor som behandlas i skrivelserna samt ge sitt utlåtande i ärendet. Revisionsverket förrättade med anledning av begäran om utlåtande en inspektion med temat "Val- och partifinansiering som har getts av de bolag där staten utövar bestämmanderätten och av de statliga affärsverken 2006–2009 och ägarstyrningen) samt överlämnade ett utlåtande till justitiekanslern.

Justitiekanslern ansåg med beaktande av Statens revisionsverks inspektionsberättelse och utlåtande, den övriga utredning som lagts fram i ärendet samt lagstiftningen att det inte påvisats ha förekommit sådana lagstridigheter i ministrarnas eller statsrådets kanslis ägarstyrningsavdelnings verksamhet som skulle förutsätta åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1043/1/2009).

UTRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

Avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

Utrikesministeriet gav under verksamhetsåret justitiekanslern tillfälle att ge ett utlåtande om uppföljningen av den periodiska rapporten om genomförandet av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, om utnämning av Finlands representant till den expertkommitté som avses i Europarådets stadga om regionala språk och minoritetsspråk, om den begäran om utlåtande som kontoret för FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna riktat till medlemsländerna gällande en tematisk undersökning av kvinnodiskriminerande lagstiftning och praxis, om den sjätte periodiska rapporten gällande genomförandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK), om utnämning av en finländsk medlem till den minoritetskommitté som avses i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter samt om ett betänkande av en arbetsgrupp som förbereder genomförandet av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Dessutom har justitiekanslern gett ett utlåtande om en konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och familjevåld, som bereds inom Europarådet (OKV/56/20/2009).

Ändring av utlänningslagen

Under verksamhetsåret gav justitiekanslern på begäran av utrikesministeriet ett utlåtande också om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. Avsikten med ändringen är att utlänningslagens bestämmelser ska motsvara Europaparlamentets och rådets förordning (2009/810/EG) om införande av en gemenskapskodex om viseringar (OKV/32/20/2010).

Avgöranden

MINISTERIET

Ortstilllägg inom utrikesrepresentationen

Utrikesministeriet hade med stöd av bemyndigandet i lagen om ersättningar inom utrikesrepresentationen gett en förordning om ortstilllägg inom utrikesrepresentationen. Förordningen innebar att visstidsanställda specialsakkunniga inom utrikesrepresentationen hade avskilts till en egen grupp, vilket ledde till att de fick klart mindre ersättningar än personer i ordinarie tjänsteförhållanden.

Justitiekanslern konstaterade att det i enlighet med 4 § i lagen om ersättningar inom utrikesrepresentationen var möjligt att bestämma ortstilläggets belopp på basis av tjänstebemyndningen. Av denna anledning kunde det i ärendet inte anses vara fråga om direkt diskriminering. Den omständigheten att ortstilläggets nivå i visstidstjänster var lägre än nivåerna i ordinarie tjänster aktualiserade frågan om jämlikhet och den betydelse som tjänsteförhållandet har för ortstilläggets belopp.

Justitiekanslern konstaterade att utrikesministeriet inte hade fört fram sådana rättsligt hållbara argument för att det inte var fråga om indirekt diskriminering. Ministeriet hade inte heller framfört argument som gällde arbetsuppgifternas innehåll och svårighetsgrad.

Justitiekanslern uppmärksammade utrikesministeriet på att det vid bedömningen av bestämmelsen är skäl att beakta att grundlagens och tjänstemannalagens bestämmelser om jämlikhet och opartiskhet begränsar ministeriets prövningsrätt som utfärdare av förordningar och uppställer begränsningar för bestämmelsernas innehåll (OKV/1709/1/2008).

Tillsättning av en delegation för HELCOM:s miljöministerkonferens

Biträdande justitiekanslern gav under verksamhetsåret sitt avgörande i ett ärende som han prövade på eget initiativ; ärendet gällde utrikesministeriets förslag till förhandlingsdelegation för den miljöministerkonferens som år 2007 ordnades i Krakow av kommissionen för skydd av Östersjön (HELCOM). Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att framställningen om tillsättning av delegationen med stöd av lagstiftningen om ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärenden mellan dem borde ha gjorts av miljöministeriet. Ärendet borde sålunda inte ha överförts till utrikesministeriet. Utrikesministeriet borde för sin del inte ha föredragit ärendet (OKV/10/50/2007).

Inspektion inom ansvarsområdet

Generalkonsulatet i S:t Petersburg och dess filial i Petroskoj

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22–23.11.2010 representationen och bekantade sig med dess organisation och uppgifter. Biträdande justitiekanslern besökte också rådgivningscentret i Petroskoj som inrättats i samarbete mellan arbets- och näringsministeriet samt Karelska republikens arbetsministerium (OKV/23/51/2010).

JUSTITIEMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

Betänkande av arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna

Arbetsgruppen hade i enlighet med sitt uppdrag utarbetat ett förslag till inrättande av en nationell människorättsinstitution samt ett förslag till ändring av de bestämmelser om klagomål som ingår i lagarna om justitieombudsmannen och justitiekanslern.

Människorättscentret

Justitiekanslern behandlade inte arbetsgruppens förslag till ett människorättscenter, en människorättsdelegation samt dessas uppgifter och verksamhet. Justitiekanslern tog inte heller ställning till storleken av centret som nämns i motiveringen till arbetsgruppsbetänkandet ("minst 10 tjänstemän utöver direktören").

Enligt justitiekanslerns åsikt är det eventuellt skäl att ytterligare förtydliga de föreslagna bestämmelserna i fråga om justitieombudsmannainstitutionens allmänna uppgifter inom ramen för laglighetskontrollen och när det gäller avgränsningen av den nya institutionens funktionella och administrativa uppgifter. Det är i varje fall av en väsentlig betydelse att centret på ett opartiskt sätt ska betjäna bl.a. alla myndigheter som utövar laglighetskontroll.

Behandling av klagomål

Arbetsgruppen föreslår ändringar i bestämmelserna om klagomål i lagarna om justitieombudsmannen och justitiekanslern. Enligt förslaget ska i lagarna tas in likalydande bestämmelser om behandling av klagomål i stället för bestämmelser om undersökning av klagomål. Rubriken för de föreslagna bestämmelserna, "behandling av klagomål", anger redan den att avsikten med förslaget är en mera flexibel reglering än den nuvarande regleringen som gäller undersökning av klagomål. I förslagets avsnitt 3.2 (De viktigaste förslagen) konstaterades att det gällande kriteriet "finns anledning att misstänka" kommer att ersättas med en formulering som gör det möjligt att använda prövning i enskilda fall. I förslagets inledande avsnitt (1.2) har hänvisats till grundlagsutskottets ställningstagande till bestämmelserna om undersökning av klagomål i betänkandet om riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2008 (GrUB 10/2009 rd). Utskottet ansåg i sitt betänkande att ökad flexibilitet i undersökningen av klagomål och arbetssätten är motiverad för att behandlingstiderna för klagomål ska kunna förkortas. Grundlagsutskottet konstaterade bl.a. att "JO bör kunna omprioritera verksamheten och fokusera på ärenden där den klagandes rättssäkerhet eller grundläggande och mänskliga rättigheter i övrigt kräver att behandlingen sker snabbt och effektivt. Om undersökningströskeln höjs blir det också lättare att avdela mer resurser för egeninitie-

rade undersökningar och inspektioner”. Det skulle ha varit konsekvent att i arbetsgruppens betänkande också hade konstaterats vad utskottet i sitt betänkande anfört om tolkningen av den gällande bestämmelsen. ”Utskottet menar att 2 och 3 § i lagen om riksdagens justitieombudsman som föreskriver om minimikravet på innehållet i klagomål och förutsättningarna för undersökning av klagomål med sin nuvarande skrivning inte utesluter att prövningsrätten i fråga om undersökningen av klagomål breddas och undersökningströskeln höjs åtminstone i någon mån.” Det är skäl att i en eventuell fortsatt beredning beakta grundlagsutskottets riktlinjer i sin helhet. Det kan konstateras att justitiekanslerns uppfattning stämde överens med grundlagsutskottets ställningstagande.

Arbetsgruppen ville i sitt förslag understryka den grund- och människorättsliga aspekten vid behandlingen av klagomål genom att till bestämmelserna om behandling av klagomål foga ett omnämnande om saken. Denna aspekt, som framgår redan av grundlagen, är viktig när det gäller all övervakning och framträder på detta sätt eventuellt ännu bättre. En utvidgad prövningsrätt när det gäller prövningen av klagomål får emellertid inte leda till att man alltför lättvindigt i enskilda fall går över till en mera generell granskning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan inte betraktas separat från behandlingen av enskilda klagomål och andra övervakningsärenden. Samtidigt som det grund- och människorättsliga kriteriet föreslås bli intaget i bestämmelserna har kriteriet ”underlåtit att fullgöra sin skyldighet” som varit under övervägande och ingår i de nuvarande bestämmelserna och även i grundlagen, lämnats bort ur de föreslagna bestämmelserna. I motiveringen till förslaget (s. 21) konstateras att ”Följande av lagar och underlåtelse att uppfylla sina plikter som nämns i grundlagens bestämmelser ska även i fortsatt-

ningen vara kriterier för att behandla klagomål”. Det är skäl att under den fortsatta beredningen ytterligare dryfta också denna fråga.

Arbetsgruppen föreslog att preskriptionstiden för klagomål sänks från fem till två år. Förslaget kan i viss mån ha en positiv inverkan på resursanvändningen. Närmast i okomplicerade ärenden kan det eventuellt vara skäl att ställa mindre krav på motiveringarna. Möjligheten att fortfarande av särskilda skäl undersöka också ärenden som är äldre än den ordinarie preskriptionstiden föreslås emellertid kvarstå utan att preskriptionstiden för tjänstebrott påverkas (OKV/26/20/2010). Se även s. 50.

Ändring av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

Avsikten med ändringen av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet är enligt propositionsmotiveringen att elektronisk delgivning ska kunna ske på ett mera smidigt sätt. Justitiekanslern anser att förslaget huvudsakligen är motiverat, med avseende på förverkligandet av denna målsättning.

Enligt justitiekanslerns uppfattning är emellertid den i lagförslagets 18 § om elektronisk delgivning angivna förutsättningen att parten uttryckligen ska ge sitt samtycke till användning av elektronisk delgivning ägnad att begränsa användningen av förfarandet.

Enligt 2 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ska lagen tillämpas på förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utsokningsärenden samt dessutom i tillämpliga delar också på annan myndighetsverksamhet. Exempelvis i klagomålsärenden kontaktas myndigheterna allt oftare per e-post, ofta så att t.ex. i det e-postmeddelande varmed behandlingen av ett ärende inleds in-

te framgår andra kontaktuppgifter än avsändarens e-postadress. Det blir svårt att besvara ett sådant meddelande om en förutsättning för elektronisk delgivning är att avsändaren har gett sitt uttryckliga samtycke och om avsändaren inte uttryckligen har skrivit ut sitt samtycke i meddelandet.

Justitiekanslern föreslog att man överväger möjligheten att precisera 18 § så att elektronisk delgivning får användas också i sådana situationer där en part som kommunicerar med en myndighet inte har uppgivit andra än elektroniska kontaktuppgifter och det på basis av meddelandet eller annars är uppenbart att parten inte motsätter sig elektronisk delgivning (OKV/58/20/2009).

Behörigheten för och övervakningen av rättegångsbiträden

Syftet med förslaget är att för alla jurister som i allmänna domstolar sköter brottmål och tvistemål ska gälla bestämmelser om yrkesetiska skyldigheter och tillsyn. Justitiekanslern anser att denna målsättning är värd att stödjas.

Justitiekanslern anser att reformen är lyckad också med tanke på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen ska envar vara berättigad till en rättvis och ofientlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott. Rätten till en rättvis rättegång förverkligas bäst då samma behörighetsvillkor gäller för alla jurister som deltar i rättegången. Justitiekanslern anser i likhet med betänkandet att bestämmelsen i konventionens artikel 6.3 enligt vilken den åtalade har rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som den åtalade själv har utsett inte utgör något hinder för att uppställa behörighetsvillkor för ett biträde, förutsatt att vill-

koren är sakliga och har samband med behörigheten att verka som rättegångsbiträde.

Dessutom framhöll justitiekanslern att då endast advokatexamen enligt betänkandet skulle ge behörighet att verka som rättegångsbiträde, bör denna examen ge bättre beredskap att verka som rättegångsbiträde än den för närvarande ger. Det är skäl att beakta detta i den fortsatta beredningen.

Justitiekanslern anser det vara problematiskt från principiell synpunkt att sökanden när det är fråga om extraordinärt ändringssökande är skyldig att anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde. Justitiekanslern föreslår att man överväger möjligheten att lösa problemet med det stora antalet ansökningar om återbrytande utan att införa biträdestvång, vilket dock i praktiken kringskar den principiellt viktiga möjligheten att ansöka t.ex. om återbrytande av en felaktig dom.

Arbetsgruppen gjorde en separat bedömning av ärenden som gäller omhändertagande av barn och föreslog att som ombud eller biträde i barnskyddsärenden ska få anlitas endast en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett rättegångsbiträde som fått tillstånd. Justitiekanslern förenade sig om den i betänkandet framförda åsikten att särskilda rättssäkerhetskrav gäller i barnskyddsärenden. Han konstaterade dock att också biträden i många andra ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna kan förutsättas ha särskild behörighet när det gäller kraven på rättssäkerhet. Av denna anledning är det skäl att i den fortsatta beredningen noggrannare överväga och motivera alternativet att begränsa behörighetsvillkoren, också med beaktande av jämlikhetsaspekten (OKV/53/20/2009).

Brevröstning för utlandsfinländare

Justitieministeriet har bett justitiekanslern ge ett utlåtande med anledning av utlandsfinländarpar-

lamentets (UFP) motion om brevröstning för utlandsfinländare. Enligt motionen ska utlandsfinländare enligt vallagen få möjlighet att rösta per brev i riksdagsval, presidentval och europaparlamentsval.

För justitiekanslersämbetets vidkommande kan det konstateras att det sällan anförts klagomål som gäller val. Det har knappast alls förekommit klagomål över valförrättningar.

Utlandsfinländarparlamentets motion innebär en avvikelse från den vedertagna principen att röstningen sker inför en valmyndighet. Det har endast på detta sätt ansetts möjligt att också i praktiken förverkliga valhemligheten och valfriheten. Av denna anledning har det inte tidigare varit möjligt att utomlands godkänna förhandsröstning endast genom postning av en röstsedel. Hemmaröstning har utgjort ett undantag men också då har det funnits en valfunktionär på plats.

Syftet med motionen är att göra det enklare att rösta för utlandsfinländare som bor långt från representationer som fungerar som röstningsställen. Detta kunde förbättra möjligheterna att utnyttja rösträtten och rätten till inflytande enligt grundlagens 14 §. Med motionen eftersträvas sålunda målsättningar som i och för sig är godtagbara enligt grundrättighetssystemet.

Valhemligheten tryggar möjligheterna att utnyttja rösträtten på ett självständigt sätt och oberoende av yttre faktorer. Denna princip kan inte till fullo tryggas vid en eventuell brevröstning. Utlandsfinländarparlamentet konstaterar i sitt ställningstagande att brevröstning är förenad med problem varav det viktigaste är att valhemligheten eventuellt äventyras. Trots en detaljerad reglering av förfarandet anser utlandsfinländarparlamentet att valhemligheten fortfarande i viss mån är äventyrad. I justitieministeriets promemoria konstateras till denna del att det i praktiken är omöjligt att förebygga och i efterhand konstatera eventuella missbruk. Om t.ex. vittnen får reda på vem en

röstare röstar på uppdagas detta aldrig, och även om det skulle uppdagas så är det svårt att bevisa.

Utlandsfinländarparlamentets motion skulle om den förverkligas innebära ett förfarande som avviker från den gällande vallagstiftningen och dess principer. Av denna anledning är det skäl att inhämta ett utlåtande av riksdagens grundlagsutskott ifall det eventuellt avläts en proposition om saken till riksdagen. Enligt justitiekanslerns åsikt är det önskvärt att i ett remissförfarande inhämta de aktörers åsikt som deltar i förfarandet, bl.a. om huruvida det förfarande som föreslås i justitieministeriets promemoria också i praktiken kan genomföras på ett effektivt sätt (OKV/2/20/2010).

Utveckling av förvaltningsrättskipningen

Processarbetsgruppen som tillsatts av justitieministeriet gjorde i sitt mellanbetänkande (nedan betänkandet) den bedömningen att några större ändringar inte behöver göras i förvaltningsprocesslagen, om man ser till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt betänkandet kan enhetligheten och förutsägbarheten i förvaltningsdomstolarnas förfaranden dock förbättras genom precisering och komplettering av bestämmelserna om förvaltningsprocessuella förfaranden på basis av erfarenheterna av tillämpning av förvaltningsprocesslagen. Enligt betänkandet gäller de centrala justeringsbehoven närmast bestämmelserna om muntlig förhandling och hörande av vittnen, myndighetens deltagande i processen, delgivning av beslut, förvaltningstvistemål, förvaltningsdomstolarnas befogenheter att vidta säkringsåtgärder samt bestämmelserna om ersättning för rättegångskostnader.

Avsikten med de föreslagna ändringarna är enligt betänkandet att göra lagen om förvaltningsrättskipningen mera heltäckande och informativ. Avsikten är vidare att det inte ska ställas

nya processuella krav på enskilda parter. Justitiekanslern konstaterade att arbetsgruppens målsättning, dvs. att precisera och komplettera bestämmelserna samt minska antalet hänvisningar till rättegångsbalkens bestämmelser, kan anses vara motiverad med tanke på lagens tydlighet och tillämplighet. Ändringarna kan antas gagna dels förvaltningsdomstolarna som ska tillämpa lagen och dels också enskilda parter.

I fråga om de förslag som framförs i betänkandet konstaterade justitiekanslern bl.a. att de föreslagna preciseringarna av bestämmelserna om beslutsfattande förvaltningsmyndigheters besvärsmått och om yttranden och annan utredning till förvaltningsdomstolar kan förtydliga myndigheternas ställning i rättsprocessen och samtidigt göra processen flexiblare.

En precisering av bestämmelsen om skyldighet att ordna muntlig förhandling skulle ge domstolen instrument för bedömning av behovet av muntlig förhandling, vilket åtminstone i någon mån kan antas förenhetliga domstolarnas beslutsfattande om muntliga förhandlingar.

I fråga om arbetsgruppens förslag till en bestämmelse om begränsning av rätten att lägga fram utredning konstaterade justitiekanslern att domstolen bör ha befogenheter att styra processen på ett effektivt sätt och så att ärendena kan utredas utan onödigt dröjsmål. Han konstaterade att den föreslagna bestämmelsen kan anses vara motiverad på de grunder som anförs i betänkandet, under förutsättning att den tillämpas med omtanke om parternas rättssäkerhet.

Enligt arbetsgruppens åsikt är det skäl att utveckla och effektivisera de delgivningsmetoder som tillämpas inom förvaltningsrättskipningen. Arbetsgruppen föreslog att delgivning per telefon införs som ett nytt delgivningsförfarande. Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att ett sådant delgivningsförfarande är förenat med risker. Det måste kunna säkerställas att delgivningen sker till

rätt person och att den som tar emot delgivningen förstår dess innebörd. På grund av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till det föreslagna delgivningsförfarandet är det enligt justitiekanslerns åsikt viktigt att delgivningsbestämmelserna är så informativa och detaljerade att parternas rättssäkerhet i inget fall äventyras (OKV/3/20/2010).

Arbetsgruppen för rasistiska brott

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om arbetsgruppens förslag till en proposition om godkännande av det tilläggsprotokoll till Europarådets straffrättsliga konvention om IT-relaterad brottslighet som gäller kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem samt med förslag till lagar om ändring av strafflagen och 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster.

Justitiekanslern konstaterade att han inte har något att anmärka när det gäller arbetsgruppens propositionsförslag till riksdagen.

Begäran om utlåtande gällde också frågan om det finns behov att vidta sådana åtgärder för beredning av lagstiftning om skyldigheter och ansvar för upprätthållare av diskussionsspalter, som beskrivs i den promemoria som bifogats begäran om utlåtande.

Enligt justitiekanslerns uppfattning har användningen av internet utvecklats i en sådan riktning att diskussionsspalter grundas och upprätthålls inte bara av egentliga producenter av mervärdesservice på nätet, utan i stor utsträckning också av enskilda nätanvändare. Sådana med diskussionsspalter jämförbara funktioner, som innebär att en på förhand icke bestämd eller registrerad grupp av personer kan skriva kommentarer som kan läsas av vem som helst, ingår också i många andra populära webbtjänster. Som exempel på webbinnehåll av det slaget kan näm-

nas privatpersoners bloggar som ger utomstående möjlighet att komma med kommentarer samt Facebook-sidor där besökarna kan föra diskussioner.

I promemorian framförs tanken att i lag föreskriva om övervakningsskyldighet när det gäller diskussionsforum av dessa slag och om därmed sammanhängande kriminalisering, vilket enligt justitiekanslerns åsikt skulle begränsa åtminstone laglydiga nätanvändares möjligheter att delta i de sociala medier som ständigt utvecklas och att lägga ut sina egna filer på internet. Internetanvändare kan enligt justitiekanslerns åsikt inte förväntas kontinuerligt övervaka sina egna sidor, redan av den anledningen att det i praktiken ofta skulle vara omöjligt att sköta övervakningen under semestertider. Obligatorisk övervakning av sociala medier skulle t.o.m. leda till att finländska internetanvändare inte fullt ut kunde delta i de sociala medier som utvecklas på webben.

Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att förhålla sig allvarligt till de problem som behandlas i det första hela stycket på promemorians fjärde sida, om man på det sätt som föreslås i promemorian vill förhindra åtkomst av data eller avlägsna data från en webbtjänst. Eftersom en allt större del av webbens diskussionsspalter och övriga innehåll är öppna för vem som helst som vill skriva kommentarer och upprätthålls av enskilda personer med hemdatorer, är det skäl att noggrant överväga i vilken utsträckning det är skäl att ålägga användarna skyldighet att ta reda på om innehållet eventuellt är lagstridigt.

En stor del av allt webbinnehåll finns på utländska servrar och kan relativt enkelt läggas ut anonymt så att det inte är möjligt att peka ut någon övervakningsskyldig person. I fråga om utländska servrar skulle ansvar av det slag som föreslås i promemorian i varje fall förutsätta samarbete med utländska företag och myndigheter. Det skulle vara lätt att kringgå lagstadgade skyldigheter att övervaka och avlägsna webbinnehåll

genom att använda utländska servrar. Sådana bestämmelser skulle också vara ägnade att försvåra inhemska innehållsproducenters verksamhet.

Såsom ovan framgår anser justitiekanslern att det kan ifrågasättas om lagstiftning av det slag som avses i promemorian kan medföra sådan faktisk nytta som överträffar de olägenheter som förpliktelserna skulle innebära för internetanvändarna (OKV/6/20/2010).

Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen

Justitiekanslern inriktade sig i sitt utlåtande på de frågor som är viktigast med tanke på republikens presidents och statsrådets beslutsfattande och med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll av de nämnda statsorganens beslutsfattande samt med tanke på genomförandet av justitiekanslerns arbete i praktiken.

Kommitténs ställningstaganden

Avlåtande av propositioner

Grundlagen innebar en avsevärd förstärkning av statsrådets ställning när det gäller avlåtande och återkallande av regeringens propositioner. Republikens president avläter och återkallar regeringens propositioner utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte avgör ett ärende i enlighet med statsrådets förslag återgår ärendet till statsrådet för ny behandling. Presidenten har emellertid inga rättsliga medel att slutgiltigt påverka avlåtandet av en proposition eller dess innehåll, utan måste efter att ärendet återförvisats avlåta propositionen eller besluta att den ska återkallas i enlighet med statsrådets nya förslag till avgörande. Republikens president är sålunda redan nu beroende dels av statsrådets medverkan när det gäller avlåtande och återkallande av propo-

tioner och dels också bunden av statsrådets ställningstagande i lagstiftningsärenden.

Såsom konstateras i kommitténs betänkande stämmer det att ärenden som gäller propositioner som ska föredras för republikens president vid statsrådets sammanträden i praktiken utgör en av de största ärendegrupperna (år 2009 föredrogs för republikens president sammanlagt 920 ärenden varav 282 gällde propositioner). Då det avläts propositioner som gällde nationell lagstiftning aktualiserades åtminstone inte ursprungligen rättsliga frågor som kunde bedömas härröra från divergerande uppfattningar om avlåtandet av en viss proposition eller dess innehåll. Under den tid grundlagen varit i kraft har republikens presidents roll i samband med avlåtandet av propositioner i denna bemärkelse närmast varit symbolisk eller formell (KB s. 50).

Vid bedömningen av förfarandet då flera tusen propositioner avlåtits under den tid grundlagen varit i kraft är det emellertid skäl att samtidigt beakta den omständigheten att flera propositioner som avlåtits till riksdagen har gällt godkännande och genomförande av internationella konventioner som haft en synnerligen stor betydelse och långt gående konsekvenser för Finlands suveränitet och utrikespolitiska ställning. Regeringens propositioner om godkännande och ikraftträdande av avtalet om Finlands EU-medlemskap och därtill anslutna avtal kan konstateras vara de mest betydande i detta sammanhang. När man granskar republikens presidents beslutsfattande mot bakgrund av grundlagens 58 § är det också i dessa fall fråga om "sedvanliga" propositioner som överlämnats till riksdagen och som presidenten i enlighet med 58 § 2 mom. hade haft rätt att återta men därefter varit tvungen att överlämna i den form som statsrådet beslutat. Det förfarande som avses i grundlagens 58 § 2 mom. gäller sålunda också denna typ av propositioner som är exceptionellt viktiga för Finlands ställning. Också

den ändring som föreslås i den nämnda bestämmelsen skulle – om den förverkligas som en allmän bestämmelse – gälla denna typ av sällsynta men enligt vad som anförs ovan exceptionellt betydelsefulla propositioner.

När det gäller överlämnande av sådana propositioner som avses i föregående stycke har presidents roll inte varit symbolisk eller formell utan betydelsefull och viktig, både i rättsligt hänseende och de facto. I synnerhet beredningen av denna typ av propositioner förutsätter att hela statsledningen i god tid och i genuint samråd inleder ett organiserat samarbete. I detta sammanhang föreslås inga ändringar i grundlagens 93 § 1 mom., men att uppdraget att överlämna regeringens propositioner överförs från presidenten till statsrådet understryker den samarbetsskyldighet i betydande internationella frågor som framgår av grundlagens 93 § 1 mom. Det är i praktiken fråga åtminstone om tidpunkten för inledande av samarbetet och om samarbetsformernas effektivitet för utformningen av de viktigaste ställningstagandena när det gäller beredningen och faktiska frågorna i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott. I detta sammanhang är det inte möjligt att närmare ta ställning till frågan om huruvida en eventuell reform i detta avseende skulle förutsätta justeringar i lagstiftningen på statsrådslagens nivå eller annars på sedvanlig lagnivå. Justitiekanslern – liksom också kommittén – konstaterade som sitt allmänna ställningstagande att han förhåller sig restriktivt till en noggrannare rättslig reglering när det gäller i anslutning till statsrådet verksamma beredande utskotts och andra organs verksamhet och beslutsfattande.

Riksdagens ställningstagande i förhållande till presidentens beslutsfattande

Kommittén föreslår att grundlagens 58 § om presidents beslutsfattande ska ändras dels så att

presidenten inte längre överlämnar och återtar regeringens propositioner och dels också så att presidentens prövningsrätt i ärenden som presidenten återförvisar till statsrådet för behandling ska vara beroende av statsrådets förslag till avgörande i sådana fall då det förslag som statsrådet ger presidenten motsvarar den ståndpunkt som riksdagen uttryckt i ärendet. Ett sådant nytt arrangemang i form av en bestämmelse och rättslig konstruktion i grundlagen skulle i och för sig stämma överens med den centrala målsättningen för grundlagsreformen. Detta i fråga om tillämpningsområdet nya arrangemang skulle "parlamentarisera" presidentens beslutsfattande och förstärka det inför riksdagen parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning när det gäller beslutsfattandet i ärenden som avses i grundlagens 93 §. Det nya rättsliga arrangemang som föreslås i grundlagen i fråga om republikens presidents beslutsfattande och statsrådets ställning väcker emellertid också frågor.

För det första har kommittén också själv nämnt vissa sådana ärendegrupper som omfattas av presidentens beslutanderätt och som reformen inte föreslås gälla. Till denna del är saken klar eftersom de ärenden som nämns i kommitténs förslag inte heller annars hör till dem som ska avgöras av riksdagen som utövar den lagstiftande makten. Tillämpningsområdet för det nya arrangemang som föreslås i grundlagens 58 § begränsas dessutom av det av kommittén i ett annat sammanhang framförda förslaget att uppgiften att överlämna och återta regeringens propositioner ska överföras från presidenten till statsrådet. Statsfördrag som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller som annars har en avsevärd betydelse, och andra sådana åtaganden, ska redan nu enligt grundlagens 94 § godkännas av riksdagen och bestämmelserna ska nationellt sättas i kraft genom lag. Riksdagen har sålunda redan för närvarande en i grundlagen närmare reglerad central ställning när det

gäller beslutsfattandet i ärenden av denna typ. Betydelsen av det nya arrangemang som kommittén föreslår kan i ärenden som redan omfattas av riksdagens beslutanderätt bestå i att statsrådet som är beroende av riksdagens förtroende kan söka riksdagens stöd för sin ståndpunkt i ett något tidigare skede av riksdagens lagstiftningsprocess.

Ett annat i sak betydelsefullt användningsområde för det nya arrangemang som föreslås i grundlagens 58 § kunde vara internationella avtal och åtaganden som inte omfattas av riksdagens beslutanderätt – det är istället presidenten som fattar beslut om deras ikraftträdande. Dessutom kan det nya arrangemanget i princip tillämpas i de andra ärenden som kommittén nämner som exempel i sitt betänkande (erkännande av stater och knytande av diplomatiska förbindelser). När det gäller ärenden som hör till denna kategori är det nya förfarandet att söka riksdagens stöd såttillvida otypiskt att det kunde utsträckas till sådana enskilda konkreta ärenden som annars inte skulle avgöras av riksdagen.

Kommitténs förslag till det nya förfarandet med att söka riksdagens stöd hänger rättsligt och också tidsmässigt samman uttryckligen med presidentens beslutsförfarande enligt grundlagens 58 §, dvs. med det grundlagenliga förfarandet och behandlingsskede där ärenden ska avgöras. Till sitt innehåll är sådana ärenden emellertid, såsom framgår också av kommitténs betänkande, huvudsakligen till ledningen av utrikespolitiken hörande internationella ärenden som i enlighet med grundlagens 93 § 1 mom. omfattas av presidentens beslutanderätt. Sådana ärenden omfattas sålunda också av presidentens och statsrådets samarbetsförpliktelse, enligt samma lagrum som när det gäller ledningen av utrikespolitiken. Tidsmässigt och innehållsmässigt hör utformningen av Finlands ståndpunkt i utrikespolitiska ärenden i sådant samråd som avses i grundlagens 93 § till ett tidigare skede av det formella beslutsfattan-

det enligt grundlagens 58 §. Med avseende på den grundläggande bestämmelsen i grundlagens 93 §, som föreslås kvarstå oförändrad, om Finlands utrikespolitiska beslutsfattande är det av en väsentlig betydelse att republikens president och statsrådet genom arbetet i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott eller genom andra icke formella metoder för beredningen av ärendet kan uppnå enighet. Om de i undantagsfall inte kan uppnå enighet kan den omständigheten att beslutsfattandet i ett ärende som är viktigt med tanke på Finlands utrikespolitik sker på ett sätt som avviker från huvudregeln för utrikespolitiskt beslutsfattande påverka Finlands ställning när det gäller verkställigheten av det utrikespolitiska beslutet i fråga. Det är därför viktigt att tillämpningsområdet för den ändring som kommittén föreslår i grundlagens 58 § blir så snävt som möjligt.

Den nya bestämmelsen i grundlagens 58 § om att söka riksdagens stöd föreslås gälla behörighetsförhållandena mellan de två statsorgan som utövar den högsta regeringsmakten, dvs. republikens president och statsrådet, och det är sålunda fråga om ett uttryckligen politiskt och inte ett rättsligt lagstiftningsavgörande. Det är emellertid skäl att noggrant i lag föreskriva hur det eventuella nya förfarandet ska genomföras. När det gäller parlamentariseringen av presidentens beslutsfattande och målsättningen att förstärka statsrådets ställning, dvs. motiveringarna för förslaget till den nya bestämmelsen, är det inte betydelselöst på vilket sätt och i vilken beslutsform riksdagen hörs i sådana ärenden som avses i lagrummet. Eftersom det i kommitténs förslag är fråga om en helt ny form av beslutsfattande för statsrådet och presidenten samt om ett förfarande som förutsätter riksdagens medverkan skulle det ha varit skäl att redan i kommitténs betänkande redogöra för hur det på vanlig lagnivå ska föreskrivas om hur riksdagen ska höras och dess ståndpunkt inhämtas. Dessutom skulle det ha varit skäl att i betän-

kandet behandla den av kommittén föreslagna kompletteringen av grundlagens 58 § i förhållande till presidentens beslutsfattande som regleras i annan lag, t.ex. i 2 § i lagen om militär krishantering där det föreskrivs om presidentens beslutsfattande och i 3 § i samma lag där det föreskrivs om riksdagens deltagande i beslutsfattandet.

Statsministerns ställning som Finlands representant i EU:s verksamhet

Behörighetsfördelningen, uppgiftsfördelningen och ansvarsfördelningen mellan republikens president samt å andra sidan statsrådet – och samtidigt statsministern som ledare av statsrådets verksamhet – när det gäller den nationella beredningen av beslut som ska fattas i EU och sådana beslut gällande Finland som fattas i EU:s organ bestäms enligt grundlagens 93 § 2 mom. så att statsrådet svarar för dem. På lagstiftningsnivå förverkligades denna grundmodell redan då till regeringsformen fogades en ny 33 a §, (1116/1993) i samband med att Finland blev medlem i EU. Enligt paragrafens 2 mom. ska statsrådet "utan hinder av 33 §" bestämma om den nationella beredningen av beslut som fattas av internationella institutioner som avses i 1 mom. Regeringsformens 33 och 33 a § och likaså grundlagens 93 § 1 och 2 mom. gäller i enlighet med sina ordalydelser framför allt fördelningen av behörighet mellan republikens president och statsrådet när det gäller beredningen av och beslutsfattandet i ärenden som avses i de nämnda lagrummen. Avsikten är att också Finlands representant i EU:s högsta organ och i möten mellan EU:s medlemsstaters ledare och statsöverhuvuden i de flesta konkreta situationerna skulle ha bestämts med tillämpning av de principer som ligger till grund för de nämnda bestämmelserna.

I frågan om Finlands statslednings representation i EU:s högsta beslutande organ har under

den tid som Finland varit medlem inte uppnåtts någon vedertagen lösning eller enhetlig tillämpningspraxis, utan den i vissa avseenden instabila situationen har fortsatt och i själva verket tillspetsats på senare tid. Med tanke på den laglighetskontroll av presidentens och statsrådets beslutsfattande som hör till justitiekanslerns uppdrag är det anmärkningsvärt att representationsfrågan har blivit så "juridicerad" att man försökt uppnå en sådan lösning att statsrådet i enskilda beslutsituationer har beaktat t.ex. vilken typ av möte mellan representanter för EU-organ eller EU-medlemsländers statsöverhuvuden det är fråga om eller vilken typ av ärenden som enligt preliminära uppgifter ska behandlas på mötet. Denna återkommande och i överraskande situationer aktualiserade bedömning av grundläggande behörighetsfrågor inför varje möte, som statsrådets allmänna sammanträde har varit tvunget att besluta om, har inte haft en hållbar grund i rättsligt hänseende och inte heller som arbetsmetod.

Kommitténs förslag när det gäller statsministerns ställning som Finlands representant i EU:s verksamhet är baserat på de ovan nämnda bestämmelserna i regeringsformen och på beredningsmaterialet för grundlagen och i synnerhet på de enstämmiga utlåtanden som riksdagens grundlagsutskott har gett i olika sammanhang. De behandlas i detalj i kommitténs betänkande. Av riksdagens grundlagsutskotts utlåtanden framgår utskottets vedertagna inställning till frågan om vilket avgörande och förfarande som måste anses stämma överens med grundlagens nuvarande bestämmelser när det gäller representationen i EU.

Kommitténs förslag till ändring av grundlagens 66 § 2 mom. skulle förstärka den ståndpunkt som framgår av grundlagsutskottets betänkande i fråga om representationen i EU, så att den blir tillämplig enligt en uttrycklig grundlagsbestämmelse. Slutdelen av den föreslagna bestämmelsen är extensivt utformad, eftersom också an-

dra än uttryckligen nämnda EU-organ och möten kan komma i fråga, t.ex. möten som sammankallats av EU:s ordförandeland vid en viss tidpunkt.

I detaljmotiveringen till den ändring som föreslås i grundlagens 66 § och också på andra ställen i kommittébetänkandet konstateras helt korrekt att statsministern och statsrådet i nära samarbete med presidenten ska utforma Finlands ställningstaganden i betydande utrikes- och säkerhetspolitiska unionsärenden. Denna typ av ärenden kan fortsättningsvis gälla möten som ordnas inom EU och förhandlingar med den högsta ledningen i Finlands grannstat som inte hör till EU, dvs. förhandlingar som på grund av grannskapsförhållandet mellan länderna eller på grund av ärendenas sakinhåll är särskilt viktiga och betydelsefulla uttryckligen för Finland. När det gäller denna typ av förhandlingar och samtal är det i enskilda fall skäl att uppmärksamma också vilken betydelse det kan ha för internationella samtal och förhandlingar och i synnerhet för deras resultat att man iakttar den klassiska diplomatiska principen att republikens president deltar i samtalen och förhandlingarna från Finlands sida då också grannstaten är representerad på samma statsöverhuvudsnivå.

Republikens presidents utnämningsrätt

Motiveringen till kommitténs förslag att ändra republikens presidents utnämningsrätt när det gäller statliga tjänster är strävan att ytterligare förstärka parlamentarismen i Finlands statsförfattning. Justitiekanslern kan principiellt omfatta denna målsättning. Samtidigt kan det emellertid konstateras att det uttryckligen är fråga om en ny typ av rättslig reglering av förfarandet för utnämning till vissa av de högsta förvaltningstjänsterna och inte alls om ett behov som uppkommit på grund av de beslut som republikens president under grundlagens giltighetstid har fattat om utnämning till

de högsta statliga tjänsterna eller på grund av beslutsmotiveringarna. I fråga om ministeriernas kanslichefstjänster har presidentens utnämningsbeslut en gång (utnämning av inrikesministeriets kanslichef, statsrådet 8.8.2008/republikens president 15.8.2008) avvikit från statsrådets förslag till avgörande. Det var då fråga om den vägning av sökandenas meriter och om den kompetensbedömning som görs i alla utnämningsärenden. I ärenden där det varit fråga om att utnämna medlemmar till Finlands Banks direktion – dvs. ärenden som inte längre hör till republikens president – har presidenten två gånger (JK:s berättelse 2000 s. 35-36 och 2001 s. 26-28) fattat beslut som avvikit från statsrådets förslag till avgörande. I dessa fall återförvisade presidenten statsrådets ursprungliga utnämningsförslag till statsrådet i situationer där Finlands Banks bankfullmäktiges beslut inte var enhälligt och det var fråga om huruvida man skulle utnämna en långvarig politiker eller en experttjänsteman/bankdirektör från bank- och finansieringsbranschen. I båda utnämningsärendena var det förslag som lades fram av statsrådets föredragande som under tjänsteansvar berett ärendena i finansministeriet (grundlagens 125 §) i fråga om grunderna detsamma och också det ursprungliga tjänsteförslaget stämde överens med presidentens utnämningsbeslut.

Den ändring som föreslås på grundlagsnivå (126 §) innebär att presidentens utnämningsrätt inskränks endast när det gäller ministeriernas kanslichefer som nämns i lagrummet. Utöver utnämning av domare och officerare, som nämns på flera ställen i kommitténs betänkande, skulle republikens president fortfarande besluta om utnämning också till andra tjänster och uppdrag som nämns i grundlagen (69 §: justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern samt 104 §: riksåklagaren). I dessa bestämmelser föreslås inte och bör inte heller föreslås några ändringar,

med beaktande av tjänsternas karaktär. Justitiekanslersämbetets kanslichef jämställs med ministeriernas kanslichefer (se bl.a. RP 175/1999 rd). Enligt 14 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) utnämns justitiekanslersämbetets kanslichef av republikens president. I detaljmotiveringen till det nämnda lagrummet anfördes: "Eftersom en av justitiekanslerns viktigaste uppgifter är att utöva laglighetskontroll i fråga om statsrådets verksamhet, är det motiverat att kanslichefen vid justitiekanslersämbetet skall utnämnas av presidenten och inte av statsrådet". Med beaktande av de krav på oavhängighet och opartiskhet som i enlighet med grundlagen ställs på statsrådet av justitiekanslern och av justitiekanslersämbetet under dennes ledning, är det motiverat att lagen om justitiekanslern i statsrådet inte till denna del ändras i samband med de lagjusteringar som följer på en eventuell ändring av grundlagen.

Trots att det föreskrivs om utnämning av biträdande riksåklagaren i lag (L om allmänna åklagare 14 §) och inte i grundlagen, kan det redan i detta sammanhang konstateras att det i syfte att trygga ett oavhängigt åklagarväsende och genomförandet av dess uppgifter är skäl att det fortsättningsvis hör till republikens president att utnämna biträdande riksåklagaren. Till denna del kan hänvisas till beredningshandlingarna för lagstiftningen om inrättande av riksåklagarämbetet.

Överföringen av rätten att utnämna ministeriernas kanslichefer från republikens president till statsrådet gäller ett fåtal statsrådstjänstemän. Alla övriga tjänstemän vid ministerierna utnämns redan nu av statsrådet eller respektive ministerium. Avgöranden som gäller utnämning till ett ministeriums högsta tjänst, dvs. kanslichefstjänsten, är emellertid viktiga från ministeriets och statsrådets synpunkt och dessutom från samhällets synpunkt. En eventuell överföring av utnämningsbehörigheten från republiken president till det politiskt sammansatta statsrådet får naturligtvis

inte fördunkla det faktum att utnämningen av ett ministeriums kanslichef fortfarande ska ske med noggrann tillämpning av utnämningsgrunderna i grundlagens 125 §. Trots att utnämningrätten när det gäller kanslichefstjänsterna eventuellt överförs till en annan myndighet ska den av sökandena till en vakant kanslichefstjänst utnämnas som med beaktande av de i grundlagens 125 § nämnda behörighetsvillkoren och tjänstens uppgifter måste anses vara den mest meriterade och kompetentaste för tjänsten. Ministeriernas eventuella behov av politisk styrning kan beaktas genom utveckling av det politiska statssekreterarsystem som föreskrivs i statsrådslagen, samtidigt som kanslichefernas ställning, uppgifter och ansvar för ministeriernas högsta tjänstemannaledning också efter överföringen av utnämningsbehörigheten bibehålls oförändrade.

Med hänvisning till det som anförs ovan kan det för klarhetens skull vara motiverat att i motiveringarna till den proposition med förslag till överföring av presidentens utnämningsbehörighet som eventuellt följer efter kommitténs betänkande uttryckligen behandla utnämningsgrunderna i grundlagens 125 § och bedömningen av dem samt understryka vikten av att de till alla delar ska tillämpas också på de utnämningsbeslut gällande ministeriernas högsta administrativa tjänster som fattas av statsrådet.

Kommitténs övriga ställningstaganden

Begäran om utlåtande innehåller kommitténs ställningstaganden också i andra frågor som kommittén utrett. På grund av den korta tid som stått till förfogande har justitiekanslern i detta sammanhang inte haft möjligheter att i detalj bedöma de övriga ställningstaganden som kommittén behandlat. Justitiekanslern konstaterar endast att kommittén på ett sakkunnigt och tydligt sätt har sammanställt materialet om de ärenden som den

utrett och utifrån materialet bedömt behovet av fortsatta åtgärder. Kommitténs ställningstagande som utredningen resulterade i innebär antingen att det inte föreligger något behov av att justera grundlagen eller att ärendet borde utredas närmare i samband med de behov att justera statsrådslagen som härrör från justeringen av grundlagen. De ställningstaganden som kommittén framför i detta sammanhang är enligt justitiekanslern väl avvägda och motiverade och han kan sålunda förena sig om dem.

Den tid som reserverats för utlåtandet

Justitiekanslern konstaterade avslutningsvis att justitieministeriets lagberedningsavdelnings begäran om utlåtande var daterad torsdagen 11.2.2010 och att utlåtandet skulle ges senast måndagen 8.3.2010. En remisstid på ca tre veckor är relativt kort redan med beaktande av betydelsen och omfattningen av det lagstiftningsprojekt som begäran om utlåtande avsåg. Dessutom måste det konstateras att sportlovsperioden för skolorna i södra Finland som infaller mitt under remisstiden de facto förkortar remisstiden med en vecka. Den knappa beredningstiden gäller också justitiekanslerns utlåtande.

I samband med ett tidigare remissärende (25.10.2006, dnr 28/20/06, justitiekanslerns berättelse 2006 s. 98) uppmärksammade justitiekanslern eftertryckligen denna fråga och konstaterade med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande nr 23/1993 rd följande:

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

förda motiverade ändringsförslagen och rättsliga synpunkterna.”

”En remissomgång som genomförs med en kort tidtabell kan t.o.m. anses vara ett sämre alternativ än att helt hoppa över förfarandet, eftersom det kan uppkomma en vilseledande bild av att beredningen i det sista skedet varit grundlig. Justitiekanslern ansåg det därför vara skäl att i en eventuell proposition öppet redovisa för den tid som används för remissbehandlingen.”

Justitiekanslerns ovan citerade ställningstagande passar in också på detta remissärende (OKV/7/20/2010).

Åtalsuppgörelse

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om den vid ministeriet sammanställda utvärderingspromemorian ”Ett resurssparande där ett tidigt erkännande av ett brott i ett transparent förfarande kan leda till att på brottet följer ett lindrigare straff än annars”. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att det plea bargain-system som beskrivs i promemorian är problematiskt i många avseenden. Framför allt i sina extrema former är det i princip föga lämpat för den finländska straffprocessen. Justitiekanslern anförde synpunkter på rättssäkerheten och jämlikheten och uttryckte bekymmer för bevarandet av det straffrättsliga systemets trovärdighet (OKV/4/20/2010).

Utredning om offentliga samfunds skadeståndsansvar

I en utredning till justitieministeriet granskas frågan om hur regleringen av skadeståndsansvaret i samband med utövning av offentlig makt fungerar och behoven att utveckla regleringen samt bedöms regleringen och tillämpningspraxis mot bakgrund av de krav som ställs på skadeståndsan-

svaret. I utredningen analyseras det rättsläge som råder i fråga om offentliga maktutövers skadeståndsansvar i förhållande till vissa drag i skadeståndsrättens utveckling, den förvaltningsrättsliga regleringen, de krav som de grundläggande rättigheterna ställer i fråga om rättsläget samt de förpliktelser som Europeiska människorättskonventionen och EG-rätten ställer på medlemsstaternas nationella lagstiftning om skadeståndsansvaret.

Enligt utredningen är det skäl att se över regleringen av offentliga maktutövers ersättningsansvar. Det faktum att skadeståndsrätten utvecklas i en striktare riktning när det gäller ansvarsfrågan, de handlingsförpliktelser som de grundläggande rättigheterna och de förvaltningsrättsliga bestämmelserna innebär för utövare av offentlig makt och de internationella åtagandena måste enligt utredningen beaktas vid utvecklingen av ersättningsansvaret när det gäller utövare av offentlig makt.

Justitiekanslern förenade sig om den i utredningen framförda uppfattningen att privatpersoners rättssäkerhet måste förbättras så att den motsvarar de ovan nämnda förpliktelserna och att det därför är nödvändigt att i någon mån utvidga det ansvar som gäller utövare av offentlig makt. Justitiekanslern har inte i och för sig någonting att anmärka mot de synpunkter som framförs i utredningen.

För att förhindra att ersättningsansvaret blir onödigt omfattande är det dock skäl att iakttä återhållsamhet i fråga om ändringarna. Dessutom är det skäl att tillräckligt tydligt reglera grunderna för individens rättigheter och skyldigheter i förhållande till utövare av offentlig makt. Det är skäl att på det sätt som framhålls i utredningen reglera det ersättningsansvar som gäller för utövare av offentlig makt på ett sätt som leder till en begriplig ersättningspraxis som är så förutsägbart och enhetligt som möjligt.

Kränkning av grundläggande och mänskliga rättigheter är ett outvecklat begrepp i finländsk

skadeståndsrätt. Det gällande rättsläget är lika så outvecklat i fråga om ersättning av skador som orsakats genom kränkning av grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt justitiekanslerns uppfattning förutsätts det åtgärder från lagstiftarens sida för att detta otillfredsställande rättsläge ska kunna korrigeras och utvecklas.

De riktlinjer som i utredningen framförs för utvecklingen av ersättningsansvaret i fråga om utövare av offentlig makt är enligt justitiekanslerns åsikt baserade på gällande lagstiftning och internationella åtaganden. De föreslagna rekommendationerna främjar förverkligandet av de grundläggande rättigheterna och de för Finland bindande människorättsliga åtagandena. (OKV/33/20/2010).

Avgöranden

DOMSTOLAR

En tingsrätts byråsekreterare och lagman misstänktes för tjänstebrott

I samband med en hovrätts inspektion av en tingsrätt framgick det att elva brottmål som i tingsrättens diarium antecknats som avgjorda de facto var oavgjorda. Brottmålshandlingarna hittades i en byråsekreterares arbetsrum. Tingsrättens lagman bad polisen undersöka om byråsekreteraren gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt genom att göra felaktiga anteckningar i de elektroniska diarierna.

Under förundersökningen framgick det att det hörde till byråsekreterarens uppgifter att se till att ärendena, efter att de notariers tjänsteförhållanden som handlagt dem upphört, delades ut till nya handläggare. På grund av byråsekreterarens försummelser hade ärendena emellertid under långa

tider inte haft någon handläggare och behandlingen av dem hade därför dragit ut på tiden. Behandlingen av de äldsta ärendena i tingsrätten hade tagit över fem och ett halvt år i anspråk. I många ärenden hade det gått långa tider då man inte ens försökt stämma in svaranden. Flera ärenden hade blivit oavgjorda på grund av att åtalsrätten preskriberats. I ett ärende hade den långa behandlingstiden försenat målsägandens skadeståndsyrkande.

Byråsekreteraren hade i ärendehanteringssystemet angivit att ärendena var avgjorda med anteckningen "Målet avskrivits". Som handläggare hade byråsekreteraren antecknat antingen en notarie som avslutat sin auskultering i tingsrätten eller den tingsdomare som var chef för avdelningen. Som orsak till sitt förfarande uppgav sekreteraren att hon ville hemlighålla sina försummelser i samband med handläggningen av ärendena samt att hon inte var tvungen att ge hovrätten utredning om ärendena eftersom de inte framgick av tingsrättens halvårsrapporter till hovrätten. Ett av ärendena hade preskriberats medan det var antecknat som avgjort.

Enligt tingsrättsförordningen ska lagmannen se till att målen och ärendena behandlas noggrant och snabbt. Justitiekanslern konstaterade att ett minimikrav är att lagmannen åtminstone ska övervaka att de rättskipningsärenden som är anhängiga vid tingsrätten har delats ut till handläggare som hör till rättskipningspersonalen.

Följande omständigheter i det aktuella fallet understryker enligt justitiekanslerns åsikt lagmannens övervakningsansvar. Lagmannen hade organiserat behandlingen av ärenden på ett sådant sätt att byråsekreteraren hade ålagts att dela ut målen och se till att de fortsättningsvis behandlades. Lagmannen hade gett utredningar till hovrätten om ärendena, i vissa fall flera gånger, och det skulle då ha fallit sig naturligt att säkerställa att utredningarna ger en tillförlitlig bild av behandlingen och orsakerna till eventuella dröjsmål. Av de utredningar

som lagmannen fått om ärendena framgick att det var fråga om ärenden som hade skötts av notarier som fullgjorde domstolspraktik och att det enligt tingsrättens arbetsordning uttryckligen är lagmannen som ska se till att notarierna får handledning och instruktioner och att deras arbete övervakas.

Justitiekanslern konstaterade att sannolika skäl talar för att byråsekreteraren och lagmannen genom sina försummelser gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet och byråsekreteraren genom sina felaktiga diarieanteckningar till uppsåtligt brott mot tjänsteplikt. Justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot byråsekreteraren och lagmannen (OKV/5/31/2009).

Vasa hovrätt dömde 9.6.2011 byråsekreteraren till böter för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet och brott mot tjänsteplikt. Hovrätten förkastade åtalet mot lagmannen. Hovrätten konstaterade att lagmannen hade försummat sin övervakningsskyldighet enligt tingsrättsförordningens 12 §. Hovrätten ansåg ändå gärningen vara så lindrig, att den inte uppfyllde rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Beslut med anledning av att en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott

Polisen hade till justitiekanslersämbetet gjort anmälan om en undersökningsbegäran som avsåg en tingsdomare. Undersökningsbegäran och förundersökningen med anledning av den gällde misstanke om tjänstebrott av oaktsamhet. De misstänkta var tingsdomaren och tingsrättens byråsekreterare samt stadens ekonomi- och skuldrådgivare.

Tingsdomaren hade fattat beslut i ett skuldsaneringsärende. Gälldenären hade fått kännedom om beslutet först efter att besvärstiden gått ut, på grund av att tingsdomaren sänt beslutet till fel processadress (till stadens ekonomi- och

skuldrådgivare). Hovrätten hade på gälldenärens ansökan återställt den försuttna fatalitetiden och den ansåg i sitt avgörande att gälldenärens processadress är hans egen adress, dit tingsrätten borde ha sänt meddelandet i fråga.

Stadens ekonomi- och skuldrådgivare hade på begäran av gälldenären gett ett skriftligt yttrande till tingsrätten i skuldsaneringsärendet. Tingsdomaren som vid förundersökningen hördes som misstänkt för brott berättade att han haft den uppfattningen att ekonomi- och skuldrådgivaren var gälldenärens ombud i ärendet och att gälldenärens processadress var adressen till ekonomi- och skuldrådgivarens byrå. Av den utsaga som gälldenären gav vid förundersökningen framgick att också gälldenären hade haft denna uppfattning.

Ekonomi- och skuldrådgivaren konstaterar i sitt skriftliga yttrande att "kallelser, uppmaningar och meddelanden kan sändas till gälldenären". Byråsekreteraren hade emellertid på tingsdomarens begäran sänt meddelandet om beslutet till ekonomi- och skuldrådgivarens byrå.

Ekonomi- och skuldrådgivaren som vid förundersökningen hördes som misstänkt för brott berättade att han inte hade vidarebefordrat meddelandet till gälldenären eftersom han ansåg att han endast gett ett yttrande på gälldenärens vägnar utan att dock vara gälldenärens ombud i ärendet. Ekonomi- och skuldrådgivaren berättade dessutom att han i det skriftliga yttrandet hade uppgivit gälldenärens processadress för tingsrätten och antagit att tingsrätten sänt meddelandet för kännedom också till gälldenärens uppgivna processadress.

Justitiekanslern konstaterade att tingsdomarens förfarande inte uppfyllde de krav på omsorgsfullhet som kan ställas på en tingsdomare. Tingsdomaren hade försummat att i enlighet med rättegångsbalkens 8 kap. 11 § 2 mom. sända meddelandet till gälldenärens processadress. På grund av tingsdomarens förfarande hade gälldenären förlorat sin talan i ärendet. Det var fråga om

ett principiellt viktigt ärende eftersom gäldenärens rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få sin sak behandlad av en domstol på behörigt sätt hade äventyrats.

I sin helhetsbedömning av ärendet beaktade justitiekanslern den omständigheten att det av utredningen framgick att det var fråga om ett mänskligt misstag. Tingsdomarens förfarande hade inte lett till rättsförluster eftersom hovrätten på gäldenärens begäran hade återställt den försuttna fatalietiden. Behandlingen av ärendet hade emellertid i någon mån förlängts på grund av tingsdomarens fel och gäldenären hade varit tvungen att själv hos hovrätten ansöka om återställande av den försuttna fatalietiden. Detta hade kunnat åsamka gäldenären också ekonomisk skada.

Vid bedömningen av ekonomi- och skuldrådgivarens förfarande konstaterade justitiekanslern att det av förundersökningsmaterialet framgick motstridiga uppgifter om vad ekonomi- och skuldrådgivaren och gäldenären sinsemellan kommit överens om hur meddelandet om tingsrättens avgörande skulle ske. Enligt gäldenären var det meningen att ekonomi- och skuldrådgivaren skulle ta kontakt med gäldenären efter beslutet. Ekonomi- och skuldrådgivaren bestred vid förundersökningen att man gjort en sådan överenskommelse. Justitiekanslern hade inte längre några möjligheter att ta reda på vad man eventuellt diskuterat. Den skriftliga bevisningen talar för att avsikten inte hade varit att ekonomi- och skuldrådgivaren skulle vara ombud för gäldenären. Missförståndet skulle ha kunnat undvikas om ekonomi- och skuldrådgivaren hade kontaktat gäldenären efter att ha fått tingsrättens beslut. Justitiekanslern ansåg det vara överraskande att ekonomi- och skuldrådgivaren inte på något sätt hade reagerat då han fick tingsrättens beslut i ärendet där han hade agerat på gäldenärens vägnar.

I sin straffrättsliga bedömning av ärendet ansåg justitiekanslern att tingsdomarens gärning,

med hänsyn till dess menlighet och skadlighet och andra omständigheter i samband med den, i enlighet med strafflagens 40 kap. 10 § var ringa bedömd som en helhet. Tingsdomarens förfarande uppfyllde sålunda inte rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att tingsdomaren på de grunder som nämns i beslutet hade handlat i strid med statstjänstemannalagens 14 § 1 mom. Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet var det emellertid skäl att beakta att hans misstag under de rådande förhållandena i viss mån var förståeligt och att gärningen sålunda inte tydde på sådan klandervärd oaksamhet att den föranledde en anmärkning i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Justitiekanslern ansåg det därför räcka att han delgav tingsdomaren sin uppfattning om dennes förfarande genom att sända tingsdomaren sitt beslut för kännedom.

På basis av det skriftliga materialet i ärendet konstaterades det att varken tingsrättens byråsekreterare eller stadens ekonomi- och skuldrådgivare hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaksamhet eller till något annat lagstridigt förfarande. Justitiekanslern delgav emellertid ekonomi- och skuldrådgivaren sina synpunkter för kännedom genom att sända honom en kopia av sitt beslut (OKV/1/31/2009).

Motivering av domen i ett brottmål

Klaganden hade i tingsrätten dömts för ett förfalskningsbrott. I domsmotiveringen hade tingsdomaren under rubriken ”bestämmande av straff” bl.a. konstaterat att ”detta trots att i ärendet, av en eller annan orsak, inte yrkats att A utöver för förfalskning ska dömas också för bedrägeriförsök”.

I åtalets gärningsbeskrivning hade inte beskrivits rekvisiten för bedrägeribrott och av domen framgick inte att åklagaren skulle ha föreslagit nå-

got alternativt åtal eller att det under rättegången skulle ha diskuterats alternativet att den åtalade eventuellt gjort sig skyldig till bedrägeri eller bedrägeriförsök och klaganden hade inte heller getts möjlighet att yttra sig om dessa brottsmisstankar mot honom eller att framföra motbevis.

Oskuldspresumptionens betydelse aktualiseras i rättegångsskedet uttryckligen i den skriftliga domsmotiveringen. Upphävandet av oskuldspresumptionen är ett avgörande av antingen-eller-typ. Om oskuldspresumptionen inte har upphävts måste den misstänkte anses vara oskyldig. Domsmotiveringen ska utformas så att det inte kvarstår misstankar om att den åtalade gjort sig skyldig till brott utöver vad åklagaren yrkat att den misstänkte ska dömas för och vad han faktiskt har blivit dömd för. Den mening som avses i klagomålet innehåller en misstanke om att den åtalade gjort sig skyldig också till något annat brott än det som han åtalats för. I synnerhet uttrycket ”av en eller annan orsak” är oklart och väcker frågor. Det var också av en väsentlig betydelse att ärendet inte i övrigt behandlats på ett förtydligande sätt i beslutet.

Europeiska människorättsdomstolen har i sin praxis ansett att redan beslutsmotiveringen kan antyda att domstolen anser svaranden vara skyldig, trots att brottet formellt sett inte tillräknas honom i domen. Enligt människorättsdomstolens praxis är det fråga om en kränkning av oskuldspresumptionen om domstolens beslutsmotivering antyder att den åtalade gjort sig skyldig till ett brott, utan att denne har fått tillfälle att utöva sina rättigheter som åtalad (OKV/1451/1/2008).

Vägran att avgöra rättskipningsärenden

Hovrätten meddelade att en lagman hade vägrat avgöra rättskipningsärenden innan hans överklagande av ett beslut om flyttning av hans tjänst ha-

de avgjorts. Centralkriminalpolisen inledde på begäran av justitiekanslern förundersökning av lagmannens förfarande. Det framgick då att lagmannen hade upprepat sin vägran ännu efter att hans chef och hovrättspresidenten hade upplyst honom om att förfarandet var lagstridigt.

Justitiekanslern ansåg att lagmannen genom sitt förfarande uppsåtligt hade brutit mot sin tjänsteplikt. Vid förundersökningen framgick det inte att lagmannens nämnda vägran de facto hade fördröjt behandlingen av ett enda rättskipningsärende. Orsaken till detta var uttryckligen att lagmannen innan hans besvärssärende avgjordes de facto hade skött sin tjänst endast några dagar. Justitiekanslern ansåg bl.a. av denna orsak att lagmannens förfarande, trots att det i princip var allvarligt, på det sätt som avses i rekvisiten för brott mot tjänsteplikt var ringa bedömt som en helhet. Lagmannen hade sålunda genom sitt förfarande inte gjort sig skyldig till tjänstebrott och justitiekanslern förordnade därför inte att åtal skulle väckas.

Justitiekanslern delgav för kännedom lagmannen, som redan avgått med pension, sin uppfattning att denne genom att vägra avgöra rättskipningsärenden hade handlat i strid med sin tjänsteplikt (OKV/12/31/2010).

Information om rättegång

En tingsrätt hade gett ett offentligt meddelande om en rättegång. I meddelandet nämndes det ärende som skulle behandlas (brottsrubriceringen), tidtabellen för behandlingen och ärendets art. I fråga om ärendets art konstaterades att ”enligt åtalet har familjens far upprepade gånger misshandlat sina minderåriga barn och en gång sin hustru. Familjefadern påstås delvis ensam och delvis tillsammans med familjens mor ha gjort sig skyldig till grovt sexuellt utnyttjande av sina barn under flera års tid. Familjefadern åtalas ock-

så för sexuellt umgänge med nära släkting samt för våldtäkt av barn.”

Biträdande justitiekanslern konstaterade att avsikten med meddelandet om den förestående rättegången var att främja öppenheten i domstolens verksamhet.

Ett meddelande av detta slag bör emellertid vara neutralt hållet. Det är viktigt att beakta artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen om en rättvis rättegång, i synnerhet vad gäller oskuldspresumtionen och kravet på jämlikt bemötande av parterna.

I tingsrättens meddelande konstaterades i fråga om ärendets art endast åtalets innehåll. Det var således enbart åklagarens syn på saken som framgick av meddelandet. Med beaktande av kravet på opartiskhet och oskuldspresumtionen borde av meddelandet ha framgått också svarandens syn på saken, dvs. om svaranden eventuellt bestred åtalet och grunderna för det. Meddelandet var sålunda bristfälligt och partiskt till nackdel för svaranden.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den tingsdomare som avfattat meddelandet sina synpunkter på innehållet i förhandsinformation om rättegångar (OKV/1531/1/2008).

En tingsdomarens förfarande i ett tvistemål

En tingsdomare hade i den skriftliga beredningen av ett tvistemål, då han uppmanade en part att tillställa domstolen ett skriftligt yttrande, försummat att nämna vilken fråga parten skulle yttra sig om. Biträdande justitiekanslern konstaterade att huvudregeln måste anses vara den att beredningen av ärendet fortsätter vid ett förberedande sammanträde efter att svaret inkommit. Om skriftliga yttranden inbegärs efter att svaret inkommit ska de vara individualiserade på det sätt som lagen förutsätter.

Tingsdomaren hade också försummat att meddela parterna vilken domare som ansvarade för beredningen och att i övrigt informera parterna om hur behandlingen av ärendet framskred samt att ge parterna en uppskattning av behandlingstidtabellen. Rättssäkerheten förutsätter dock att parterna informeras om behandlingen av deras ärende i domstolen. Domstolen ska sålunda så som lagen förutsätter aktivt informera parterna om hur behandlingen av ärendet framskrider.

De nämnda bristerna i förfarandet berodde enligt biträdande justitiekanslerns åsikt på ett mänskligt misstag från tingsdomarens sida samt på domstolsrutiner som kan kritiseras. Av lagmannens yttrande i ärendet framgår att man i diskussioner mellan tingsrättens domare hade uppmärksammat de nämnda omständigheterna. Biträdande justitiekanslern beaktade i sin bedömning också den omständigheten att parterna hade haft lagfarna biträden och att den ofullständiga begäran om yttrande och den bristfälliga informationen inte hade lett till rättsförluster.

Tingsdomaren hade inte gjort någon anteckning om parternas viljeyttringar i fråga om deras uppfattning om huruvida det var skäl att huvudförhandlingen genomfördes i fulltalig sammanläggning. I protokollet hade inte heller gjorts någon anteckning om att inledande samtal förts.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att noggrant iakttä rättegångsbalkens 5 kap. 15 a och 18 § vid beredningen av tvistemål samt på vikten av omsorgsfull protokollföring (OKV/826/1/2008).

Tillsättning av en tingsdomartjänst

Klaganden kritiserade ett beslut om tillsättning av en tingsdomartjänst för viss tid. Klaganden ansåg att tingsrättens lagman inte hade kunnat avgöra utnämningen på de grunder som framgick av be-

slutet och dessutom ansåg klaganden att han blivit diskriminerad bl.a. på grund av sin ålder.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte på basis av den utredning som han hade tillgång till kunde anse att tingsrättens lagman när han beslutade om tillsättning av tingsdomartjänsten hade använt sin prövningsrätt på ett sätt som föranledde kritik från laglighetsövervakarens sida. I ärendet hade inte heller framkommit skäl att misstänka att klaganden blivit diskriminerad på det sätt som han påstod. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att avsikten med motiveringen av utnämningsbeslut är att klarlägga varför ett ärende har avgjorts på ett visst sätt. Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade sökandenas meriter inte i tillräcklig utsträckning refererats och jämförts i utnämningsbeslutet och av beslutet framgick sålunda inte tydligt på vilka grunder det hade fattats. I beslutet nämndes inte heller vilka bestämmelser som tillämpats. Beslutet uppfyllde sålunda inte i alla avseenden de krav på motivering av beslut som föreskrivs i förvaltningslagens 45 §. Biträdande justitiekanslern delgav därför för kännedom lagmannen sin uppfattning om vikten av att referera och jämföra sökandenas meriter samt de synpunkter som han anfört på vikten av att motivera utnämningsbeslut (OKV/91/1/2008).

Försummelse att höra arbetarskyddsmyndigheten under en straffprocess

En undersökningsledare, en häradsåklagare och en tingsdomare hade försummat att ge arbetarskyddsmyndigheten tillfälle att bli hörd i ett ärende om diskriminering i arbetslivet.

Av utredningarna som gavs av de tjänstemän som deltagit i behandlingen av ärendet framgick att de medgav att det skett ett procedurfel på grund av mänskliga misstag. Tjänstemännen ansåg att en bidragande orsak var att det var frå-

ga om en relativt sällsynt brottstyp och om ett lagstadgande som från lagteknisk synpunkt var svårt att observera.

Det var inte fråga om ett förfarande som inlett av arbetarskyddsmyndigheterna vilket för sin del bidrog till att man inte uppmärksammat arbetarskyddsmyndigheternas roll i straffprocessen. Parterna i brottmålet hade nöjt sig med tingsrättens fällande dom som vunnit laga kraft. Procedurfelet hade inte åsamkat parterna någon skada. Riksåklagarämbetet hade i efterskott gett arbetarskyddsdistriktet tillfälle att ge ett yttrande i ärendet, efter att klaganden riktat ett klagomål också till Riksåklagarämbetet med anledning av åklagarens beslut om att inte väcka åtal i ärendet.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till förarbetena till lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen och konstaterade att det är viktigt att i denna typ av brott som förutsätter specialsakkunskap anlita arbetarskyddsmyndigheternas sakkunskap i olika skeden av förfarandet samt att se till att de rättskipningsmyndigheter som behandlar ärendena har den yrkesskicklighet som krävs.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tjänstemännen på vikten av omsorgsfullhet vid behandling av brottsmisstankar när det är fråga om sådana gärningar som avses i 50 § 1 och 2 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Se även s. 153 (OKV/1001/1/2008).

En tingsdomares behörighet

En tingsdomare hade i ett ärende förrättat muntlig beredning 14.1.2005 och huvudförhandling 24.1.2005 och därefter 1.2.2005 tagit emot en domartjänst i en annan tingsrätt. Tingsdomaren hade därefter 11.2.2005 givit en kanslidom i det nämnda ärendet som hörde till den föregående tjänsten. Tingsdomaren hade inte haft något

särskilt förordnande att verka som ordförande i ärendet efter att han utnämnts till domartjänsten i den andra tingsrätten.

Tingsdomaren meddelade i sin utredning som sin uppfattning att den omständigheten att han inte hade hunnit avsluta domen innan han flyttade över till den andra tjänsten inte kunde medföra förlust av behörighet. Enligt den tillförordnade lagmannen hade tingsdomaren i egenskap av ordförande ännu efter att ha flyttat till den andra tjänsten kunnat ge domen i fråga och han ansåg också att tingsdomaren inte hade förlorat sin behörighet på grund av att han övergått till den andra tjänsten.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att då en tjänsteman enligt statstjänstemannalagens 65 § anses ha avgått från sin tidigare tjänst räknat från den tidpunkt då han på något annat sätt än för viss tid har utnämnts till en annan tjänst, upphör också den behörighet som hörde till den föregående tjänsten vid samma tidpunkt. Tjänstemannen måste således få en ny grund för behörigheten, t.ex. ett skriftligt förordnande, åtminstone för sådana till den föregående tjänsten hörande åtgärder som uttryckligen avser domsmakt.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det är ett ovillkorligt krav för utövande av oberoende domsmakt att domaren har behörighet för sitt beslutsfattande och för sina åtgärder som domsmakten omfattar. Att utöva domsmakt som hör till en tingsdomartjänst och vidta därtill hörande åtgärder utan vederbörlig behörighet är i princip till sin karaktär en allvarlig försummelse och ett fel som är ägnat att äventyra förtroendet för rättsvårdens oavhängighet och funktion.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att tingsdomaren hade förfarit felaktigt. Efter att i detta enskilda fall ha prövat det klandervärda i förfarandet gjorde han den be-

dömningen att förfarandet inte föranledde andra åtgärder än att han för framtiden uppmärksamgjorde tingsdomaren på vikten av att i alla situationer uppfylla behörighetsvillkoren när det är fråga om att utöva domsmakt (OKV/599/1/2008).

En tingsrätts ljudupptagningar och kvaliteten på dem

De ljudupptagningar som gjorts under en tingsrätts huvudförhandling var delvis av dålig kvalitet. I ärendet framgick också att tingssekreteraren hade bytt ljudkassetter på ett sådant sätt att det uppstod några sekunders avbrott i ljudupptagningarna, vilket ledde till att allt som sagts inte fanns med på bandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det med tanke på rättstryggheten och parternas rättssäkerhet är viktigt att ljudupptagningarna håller en saklig kvalitet, eftersom det nuvarande rättegångsförfarandet innebär att all muntlig bevisning, enligt vad som närmare föreskrivs i lagen, inte skrivs in i protokollet eller domen. Den personbevisning som tas emot under tingsrättens huvudförhandling måste spelas in i sin helhet och kvaliteten på ljudupptagningen måste vara tillräckligt bra. Så hade inte i alla avseenden skett i det fall som det här var fråga om. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på vikten av att ljudupptagningar håller tillräckligt god kvalitet (OKV/409/1/2008).

Klagan till högsta domstolen på grund av domvilla

Högsta domstolen hade dömt klaganden för mutbrott utan att i ärendet ordna muntlig förhandling, trots att hovrätten som behandlat ärendet i första instans hade förkastat åtalet mot svaren. Europeiska människorättsdomstolen konsta-

terade i sin dom att högsta domstolens förfarande i ärendet stred mot artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen. Människorättsdomstolen ansåg att högsta domstolen inte hade kunnat avgöra ärendet på vederbörligt sätt utan att hålla en muntlig förhandling och utan att direkt bedöma den utsaga som svaranden gett personligen, då högsta domstolen bl.a. tog ställning till svarandens uppsåt. Hovrätten, som hört svaranden personligen, hade inte i sin dom yttrat sig om svarandens uppsåt. Svaranden bad justitiekanslern utreda om det då ärendet behandlades i högsta domstolen hade skett ett sådant förfarandefel att justitiekanslern borde vidta åtgärder för att undanröja domen på grund av domvilla.

Enligt rättegångsbalkens 31 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten kan en lagakraftvunnen dom efter klagan på grund av domvilla undanröjas om det vid rättegången inträffat ett rättegångsfel som befinns eller kan antas ha väsentligt inverkat på målets utgång. Justitiekanslern konstaterade att han inte såg någon anledning att bedöma högsta domstolens förfarande på ett annat sätt än människorättsdomstolen gjort. I ärendet hade skett ett sådant rättegångsfel som avses i det nämnda lagrummet.

Människorättsdomstolen konstaterade i sitt avgörande uttryckligen att högsta domstolen inte hade kunnat avgöra frågan om klagandens skuld utan muntlig förhandling. Människorättsdomstolens ställningstagande är på det sätt som anförs i högsta domstolens avgörande HD 2009:84 utgångspunkt för bedömningen av behovet att undanröja domen med stöd av nationella bestämmelser. Rättegångsfelet är enligt justitiekanslerns bedömning av en sådan art att det så som avses i det ovan nämnda lagrummet på ett väsentligt sätt kan antas ha påverkat målets utgång. Justitiekanslern hänvisade till högsta domstolens avgöranden HD 2007:37 och 2009:84 samt dessutom till avgörandena HD 1995:95 och 1999:94 där högsta domstolen konstaterar att det med tanke på förtro-

endet för rättskipningen är viktigt att det nämnda lagrummets bestämmelse om ett rättegångsfels inverkan på målets utgång inte tolkas snävt.

Justitiekanslern framställde att högsta domstolen undanröjer sin dom i ärendet eftersom Europeiska människorättsdomstolen konstaterat att högsta domstolen vid sin behandling av ärendet handlat i strid med artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen och att rättegångsfelet kan antas ha väsentligt påverkat målets utgång (OKV/335/1/2010).

Diariet föring av stämningsansökningar

Vid en tingsrätt hade förekommit dröjsmål med diariet föring av en stämningsansökan som inte hade förts in i diariet på kansliet utan först senare på avdelningen. Ingenting tydde på att dröjsmålet hade påverkat själva behandlingen av ärendet eller behandlingstiden. Tingsrättens lagman gav sedermera nya anvisningar om diariet föring av ärenden redan när de kommer in till kansliet. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid det vara befogat att uppmärksamgöra tingsrätten på att inkomna ärenden ska diariet föras utan dröjsmål. I ett uppdaterat diarium måste det gå att kontrollera om ett ärende är anhängigt i tingsrätten och i vilket skede behandlingen är. Detta är viktigt också med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Om ett ärende inte diariet föras finns det också en risk för att behandlingen av ärendet fördröjs eller att ärendet inte över huvud taget blir behandlat (OKV/1390/1/2008).

Hovrättens förfarande i ett tvistemål

Klaganden kritiserade hovrättens förfarande i ett mål som gällde försäkringsersättning. Klaganden hade i målet väckt en talan mot ett försäkringsbolag. Tingsrätten hade i samma ärende förkastat klagandens käromål. Hovrätten ändrade inte

på tingsrättens dom, men konstaterade i sina motiveringar att försäkringsbolagets krav på ersättning av rättegångskostnaderna i hovrätten förkastades till den del kraven gällde mervärdesskatt, emedan försäkringsbolaget inte hade visat att det inte kunnat dra av skatten i sin egen beskattning. Högsta domstolen ändrade emellertid hovrättens dom till denna del.

Med de motiveringar som angavs i domen ansåg högsta domstolen att i ärendet inte hade funnits skäl att, på den grund att bolaget inte hade visat att det inte kunnat dra av mervärdesskatten i sin egen beskattning, förkasta försäkringsbolagets krav på ersättning av rättegångskostnader till den del kraven gällde mervärdesskatt. Högsta domstolen konstaterade att klaganden inte hade bestridit försäkringsbolagets krav på ersättning av rättegångskostnader till den del kraven gällde mervärdesskatt. Enligt högsta domstolen hade hovrätten inte heller i huvudförhandlingen eller annars fäst parternas uppmärksamhet på de omständigheter som skulle ha varit betydelsefulla vid prövningen av klagandens skyldighet att av försäkringsbolagets rättegångskostnader erlägga även andelen mervärdesskatt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att han inte hade rättsliga grunder att bedöma hovrättens förfarande på annat sätt än högsta domstolen. Med tanke på hovrättens förfarande var det viktigt att notera, att domstolen vid behov genom sin informativa processledning måste fästa parternas uppmärksamhet även på relevanta omständigheter med tanke på avgörandet av kraven på ersättning av rättegångskostnaderna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betonade den kontradiktoriska principens betydelse. Ifall domstolen i fallet skulle ha utnyttjat sin informativa processledning, genom att göra parterna uppmärksamma på den till rättegångskostnaderna anknutna mervärdesskattefrågan, skulle detta ha tryggt

att den kontradiktoriska principen följs, och avgörandet skulle inte ha kunnat komma som en överraskning för parterna. Hovrättens förfarande var alltså felaktigt när kraven på ersättning av rättegångskostnaderna hade avgjorts på nämnt sätt utan att mervärdesskattefrågan tagits upp i rättegången på så sätt att parterna skulle ha kunnat framföra sin syn på saken. Hovrättens förfarande uppfyllde således inte de processuella kvalitetskrav som bör ställas på en rättvis rättegång.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade sammansättningen som avgjorde ärendet i hovrätten sin uppfattning om hovrättens felaktiga förfarande (OKV/312/1/2008).

Besvarande av förfrågningar

Tingsrättens lagman hade beslutat att det inte fanns någon anledning att besvara en skriftlig förfrågan som var riktad till tingsrätten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förfrågan föll inom ramen för domstolens verksamhetsområde och var tillräckligt individualiserad. Av skrivelsens ordalydelse framgick att klaganden väntade att den skulle besvaras. Med beaktande av principen om god förvaltning ansåg biträdande justitiekanslern att förfrågan borde ha besvarats inom en skälig tid (OKV/1030/1/2010).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

För granskningen av straffdomar ska justitieministeriets rättsregistercentral enligt gällande anvisningar tillstålla justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder in till Rättsregistercentralen. Till innehållet motsvarar ett beslutsmeddelande domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att ingripa i formella fel och i vissa systemfel som kan förekomma i enskilda domar. Inom ett system som är baserat på

stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår. Men ofta återkommande och allmänna fel som är orsak till att straffdomar granskas sållas dock 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 rekvisiten för tjänstebrott, t.ex. brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Ett fel som upptäckts vid granskning av straffdomar ledde till tjänsteåtal senast år 2005. 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 det görs en framställning om återbrytande till högsta domstolen. En sådan framställning till förmån för svaranden görs i allmänhet då felet anses ha åsamkat svaranden olägenhet eller skada.

År 2010 avgjordes sammanlagt 105 ärenden som blivit anhängiga till följd av granskningen.

Åtgärder med anledning av uppdagade fel					
ANMÄRKNING					
2006	2007	2008	2009	2010	
7	3	4	8	2	
MEDDELANDE ELLER ANVISNING					
2006	2007	2008	2009	2010	
54	34	27	17	32	

Tre fall hade blivit anhängiga år 2009 och resten år 2010. Två fall ledde till anmärkning och 32 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

En tingsdomare gavs i enlighet med 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning på grund av ett fel i en dom i ett fall där svaranden utöver andra gärningar som tillräknats honom hade dömts för olovligt brukande. Åtalsrätten för det sist nämnda brottet var preskriberad då stämningen delgavs svaranden.

Högsta domstolen har på ansökan av justitiekanslern återbrutit tingsrättens dom i fråga om det olovliga brukande som tillräknats honom och förkastat åtalet på grund av att brottet var preskriberat. Svaranden åsamkades inte någon skada på grund av felet (OKV/60/30/2009).

Lindring av straffskalan

Domstolens ordförande som ansvarade för domen gavs med stöd av 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet en anmärkning för felaktigt förfarande i ett fall där svaranden som inte fyllt 18 år hade dömts till straff utan att strafflagens 6 kap. 8 § om lindrigare straffskala hade tillämpats (OKV/71/30/2010).

Prövotid för villkorligt fängelsestraff

Domstolens ordförande som ansvarade för domen 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 i strid med lagrummet hade bestämts så att den var kortare än ett år (OKV/28/30/2010) samt i ett annat fall där prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff hade bestämts så att den var en dag längre än den maximitid som föreskrivs i lagrummet (OKV/100/30/2010).

Frihetsberövande

Domstolens ordförande uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 6 kap. 13 § i ett fall där från det fängelsestraff som ådömts svaranden hade avräknats en längre tid än den faktiska tiden för frihetsberövandet (OKV/27/30/2010) samt i ett fall där i det gemensamma fängelsestraff som ådömts svaranden inte hade beaktats den tid för frihetsberövande som ingick i ett villkorligt fängelsestraff som skulle verkställas (OKV/57/30/2010).

Tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 §

Ordförande som ansvarade för domar uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av strafflagens 7 kap. 6 § i två fall. I det ena fallet hade som strafflindringsgrund i strid med lagrummet beaktats en tidigare dom och i det andra fallet två tidigare domar som givits före de gärningar som tillräknats svaranden (OKV/96/30/2010 och OKV/54/30/2010).

Samhällstjänstens längd

Domstolens ordförande som ansvarade för en dom uppmärksammades för framtiden på vik-

ten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av 1 § i lagen om samhällstjänst i ett fall där svaranden i stället för ett ovillkorligt fängelsestraff på 15 dagar hade dömts till 15 timmars samhällstjänst, vilket underskred minimilängden för samhällstjänst enligt det nämnda lagrummet (OKV/91/30/2010).

Förvandling av samhällstjänst

De ordförande som ansvarade för domarna uppmärksammades för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av bestämmelserna om samhällstjänst i sex olika fall där svaranden efter att i stället för fängelsestraff hade dömts till samhällstjänst åter hade dömts till fängelse med tillämpning av en annan förvandlingsrelation än den som tillämpades då samhällstjänsten ursprungligen fastställdes (OKV/41/30/2010, OKV/58/30/2010, OKV/63/30/2010, OKV/65/30/2010, OKV/69/30/2010 och OKV/80/30/2010).

Meddelande av körförbud

I två avgjorda fall uppmärksammades de för domen ansvariga ordförandena för framtiden på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid tillämpning av vägtrafiklagens 78 § 1 mom.

I det första fallet hade en person, som under fem års tid gjort sig skyldig till två fall av grovt rattfylleri, i strid med lagrummet meddelats körförbud som var kortare än ett år (OKV/8/30/2010). I det andra fallet hade svaranden som dömts för grovt rattfylleri i strid med lagrummet meddelats körförbud som var kortare än ett år trots att svaranden under fem års tid gjort sig skyldig till grovt rattfylleri i två fall (OKV/21/30/2010).

Skrivfel eller jämförbart fel

Domstolens ordförande som ansvarade för domen uppmärksammades på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet då domslut skrivs ut i sjutton fall, på grund av att det i domsluten funnits skrivfel eller jämförbara fel. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern delger sin uppfattning. I de aktuella fallen var felen dock av en sådan art att de hade kunnat påverka verkställigheten av ett eventuellt straff eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll. Domstolen hade inte heller på eget initiativ upptäckt och korrigerat felen.

I sju fall hade prövotiden för villkorliga fängelsestraff antecknats upphöra tidigare än avsett så att prövotidens längd enligt vad som antecknats i domslutet underskred den minimitid som föreskrivs i strafflagens 2 b kap 3 § (OKV/14/30/2010, OKV/31/30/2010, OKV/76/30/2010, OKV/85/30/2010, OKV/87/30/2010, OKV/90/30/2010 och OKV/103/30/2010).

I två fall hade prövotiden för villkorliga fängelsestraff på grund av räknefel som kunde jämföras med skrivfel fastställts så att den överskred prövotidens maximilängd enligt strafflagens 2 b kap. 3 § (OKV/94/30/2010 och OKV/98/30/2010).

I tre fall hade i domsluten gjorts felaktiga anteckningar om den avräkning på grund av tiden för frihetsberövande som ska göras från straff som ådömts svarandena (OKV/9/30/2010, OKV/10/30/2010 och OKV/108/30/2010). Dessutom hade i ett fall i domslutet gjorts felaktiga anteckningar både om den avräkning som ska göras för tiden för frihetsberövande och om tiden för frihetsberövandet (OKV/19/30/2010).

I ett fall hade det fängelsestraff som ådömts svaranden, på grund av ett skrivfel blivit antecknat i domslutet så att det underskred det ådömda straffet (OKV/77/30/2010).

I ett fall hade en anteckning om att ett tidigare ådömt villkorligt fängelsestraff som ådömts svaranden och skulle verkställas ingick i ett gemensamt fängelsestraff för gärningar som tillräknats svaranden, på grund av ett fel som kunde jämföras med ett skrivfel inte blivit antecknat i domslutet (OKV/55/30/2010).

I ett fall hade i ett domslut på grund av ett skrivfel eller ett därmed jämförbart fel antecknats två olika slutdatum för ett villkorligt fängelsestraffs prövotid samt ett yttrande om att svaranden skulle ställas under övervakning, trots att svaranden inte hade kunnat ställas under övervakning (OKV/46/30/2010).

I ett fall hade svaranden meddelats körförbud som inte antecknats i domslutet (OKV/88/30/2010).

FRAMSTÄLLNINGAR OM ÅTERBRYTANDE TILL FÖLJD AV GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff på sju månader. Tingsrätten hade utöver andra gärningar tillräknat svaranden förande av fortskaffningsmedel utan behörighet. Åtalsrätten för brottet var preskriberad då stämningen delgavs svaranden. Framställning om återbrytande av tingsrättens dom gjordes (OKV/18/30/2010).

Tingsrätten hade dömt svaranden till ett gemensamt fängelsestraff på 60 dagar. Tingsrätten hade utöver grovt rattfylleri tillräknat svaranden äventyrande av trafiksäkerheten och förande av fortskaffningsmedel utan behörighet. Åtalsrätten för dessa brott var preskriberad då stämningen delgavs svaranden. Framställ-

ning om återbrytande av tingsrättens dom gjordes (OKV/74/30/2010).

Högsta domstolens svar

Högsta domstolen avgjorde fyra ansökningar om återbrytande.

Högsta domstolen återbröt en dom där tingsrätten tillräknat svaranden förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, på grund av att gärningen var preskriberad. Ärendet återförvisades till tingsrätten för ådömande av ett nytt gemensamt straff (OKV/30/30/2009).

Högsta domstolen återbröt en dom där tingsrätten tillräknat svaranden förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, på grund av att gärningen var preskriberad (OKV/60/30/2009). Se även s. 131.

Högsta domstolen återbröt en dom där tingsrätten tillräknat svaranden förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, på grund av att gärningen var preskriberad. Ärendet återförvisades till tingsrätten för ådömande av ett nytt gemensamt straff (OKV/18/30/2010).

Högsta domstolen återbröt en dom där tingsrätten tillräknat svaranden äventyrande av trafiksäkerheten och förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, på grund av att gärningarna var preskriberade. Ärendet återförvisades till tingsrätten för ådömande av ett nytt straff (OKV/74/30/2010).

ÅKLAGARVÄSENDET

Anvisningar i beslut om att inte väcka åtal

Biträdande justitiekanslern konstaterade i samband med en inspektion att i anvisningarna i beslut om att inte väcka åtal inte längre fanns något

omnämmande att högsta åklagaren har rätt att ta upp ett ärende till omprövning.

I fråga om behövligheten av den nämnda anvisningen konstaterade biträdande justitiekanslern följande.

Enligt 1 § 1 mom. i lagen om allmänna åklagare ska åklagaren sköta förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret vid behandlingen av brottmål. Enligt 1 kap. 6 § i lagen om rättegång i brottmål (RBL) ska allmänna åklagaren väcka åtal om det finns sannolika skäl för att den misstänkta är skyldig till brottet. Om åklagaren anser att det inte finns bevis för brottet, att brottsrekvisitet inte är uppfyllt eller att åtalsrätten är preskriberad, kan han besluta att inte väcka åtal (processuellt beslut att inte väcka åtal). Trots att åklagaren i och för sig skulle ha skyldighet att väcka åtal med stöd av RBL 1 kap. 6 § kan åklagaren bl.a. på de grunder som nämns i RBL 1 kap. 7 och 8 § efterge åtal (beslut om åtalseftergift av påföljdsnatur).

Om åklagaren beslutar att inte väcka åtal kan målsäganden själv väcka åtal (RBL 1 kap. 14 § 1 punkten). Den som har beviljats åtalseftergift av påföljdsnatur har dessutom rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstolen (RBL 1 kap. 10 § 1 punkten).

Ett processuellt beslut om att inte väcka åtal innebär att behandlingen av ärendet avslutas för åklagarens vidkommande. Detta är fallet också när det gäller beslut om åtalseftergift av påföljdsnatur, med undantag för skuldfrågan. Frågan om behandlingen av skuldfrågan ska fortsätta är beroende av den person som beviljats åtalseftergift. Även om målsäganden efter åklagarens beslut om att inte väcka åtal har rätt att själv väcka åtal, kan den omständigheten att målsäganden ensam övertar ansvaret för att driva brottmålet och den risk som sammanhänger med rättegångskostnaderna utgöra ett faktiskt hinder för utövande av denna rättighet. I praktiken avslutas sålunda be-

handlingen av ett brottmål efter det att åklagaren har beslutat att inte väcka åtal.

Ett beslut om att inte väcka åtal är, med beaktande av straffansvaret, ett betydelsefullt och som sagt ofta slutgiltigt beslut. Av den anledningen är det viktigt för målsäganden att ha få veta hur han eller hon, efter att fått del av beslutet om att inte väcka åtal, ska förfara för att bevaka sina rättigheter, dvs. vilka alternativ målsäganden har tillgång till utöver sin egen åtalsrätt. Kännedom om rättsmedlen och om förfarandena är också en förutsättning för den i grundlagens 21 § 1 mom. tryggade rätten att söka ändring. Ett beslut om att inte väcka åtal kan i avsaknad av ett ordinärt rättsmedel genom ett klagomål föras till högsta åklagaren för prövning. Klagomålsförfarandet är sålunda det enda rättsmedlet när det gäller beslut om att inte väcka åtal. Det kan följaktligen anses höra till god åklagarsed att parterna i samband med ett beslut om att inte väcka åtal ges skriftliga anvisningar om möjligheten att överklaga beslutet om att inte väcka åtal till riksåklagaren, som har rätt att ta upp ärendet till ny åtalsprövning.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att för kännedom delge riksåklagaren sin åsikt om anvisningarna i beslut om att inte väcka åtal. Ärendet föranledde inga andra åtgärder (OKV/18/50/2008).

En häradsåklagares befogenheter

Biträdande riksåklagaren gav i december 2007 ett beslut vari hänvisades till hans beslut från oktober 2007 och till överföringen av ärendet. Dessa uppgifter var emellertid felaktiga eftersom det nämnda beslutet från oktober 2007 och överföringen av ärendet inte hade skett ännu i december.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de i beslutet från december 2007 nämnda felaktiga uppgifterna hade korrigerats omedelbart

efter att de upptäckts. Det hade inte framkommit i ärendet att de felaktiga uppgifterna skulle ha åsamkat klaganden rättsförluster. Det var inte i egentlig mening fråga om ett sådant skrifvel av teknisk natur som biträdande riksåklagaren ansåg i sin utredning utan om ett sakfel, eftersom inget beslut över huvud taget hade getts och eftersom den påstådda överföringen inte hade skett. Ingenting tydde på att klaganden avsiktligt hade getts ett felaktigt beslut. Felaktigheten berodde tydligen på att man, då det i klagomålet avsedda beslutet fattades, inte tillräckligt omsorgsfullt hade förvässat sig om att det i beslutet nämnda tidigare beslutet hade givits och överföringen skett.

Justitiekanslern ansåg det till denna del vara tillräckligt att uppmärksamgöra Riksåklagarämbetet på vikten av omsorgsfullhet vid upprättandet av beslut med anledning av klagomål.

Klaganden hade i anslutning till det ovan nämnda ärendet gjort en brottsanmälan till polisen i januari 2008, i vilken han bl.a. ansåg att biträdande riksåklagaren gjort sig skyldig till ett brott. Polisen beslöt i februari 2008 att inte inleda förundersökning i ärendet. Klaganden bad därefter i ett brev till ledande häradsåklagaren vid dåvarande åklagarämbetet i Helsingfors härad åklagaren överväga om det var skäl att polisen inledde förundersökning i ärendet. Häradsåklagaren gav i april 2008 klaganden ett svar där han bl.a. konstaterade att klagandens skrivelse med bilagor "inte föranleder några som helst åtgärder från under-tecknads sida". Enligt klagandens åsikt hade häradsåklagaren inte befogenheter att uttrycka sig på det sättet eftersom biträdande riksåklagaren var part i ärendet.

Häradsåklagaren hänvisade i sin utredning till 15 § 1 mom. i lagen om allmänna åklagare och medgav att han handlat felaktigt i ärendet eftersom han inte överfört ärendet till en behörig myndighet för avgörande. Ledande häradsåkla-

garen vid Helsingfors åklagarämbete framförde i sitt yttrande att klaganden under en mycket lång tid hade haft flera anhängiga ärenden hos åklagarämbetet och andra myndigheter. Enligt yttrandet var flera myndigheter tvungna att ständigt göra en massa arbete utan att kunna överblicka helheten. Häradsåklagaren hade varit en tjänsteman av många inblandade. Avsaknaden av befogenheter var enligt yttrandet uppenbar, men häradsåklagarens oaktsamhet torde ha varit lindrig med beaktande av ärendet som en helhet.

Justitiekanslern ansåg att han kunde förena sig om de synpunkter som den ledande häradsåklagaren i sitt yttrande framförde om häradsåklagarens förfarande och uppmärksammade häradsåklagaren på bestämmelsen i 15 § 1 mom. i lagen om allmänna åklagare (OKV/520/1/2008).

Delgivning av beslut om att inte väcka åtal

En åklagare hade beslutat att inte väcka åtal och delgivit beslutet till den som inte åtalats, till målsäganden och till polisen men inte till den som gjort undersökningsbegäran.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade häradsåklagaren på att ett beslut om att inte väcka åtal ska delges också den som begärt undersökning (OKV/589/1/2008).

Justitiekanslerns beslut i det s.k. narkotikapolisärendet

Justitiekanslern gav i juni 2010 sitt beslut om polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det s.k. narkotikapolisärendet. Åklagarmyndigheternas förfarande gällde förundersökningen och de åtgärder som i samband med den vidtagits i ärendet. Klagandena kritiserade både flera vid förundersökningen använda allmänna förfaranden och enskilda åtgärder som vidtagits eller inte vidtagits

av den statsåklagare som varit undersökningsledare. Enligt klagandena hade man vid förundersökningen på ett sätt som allvarligt äventyrat de misstänkta rättssäkerhet förfarit både i strid mot de allmänna principerna för förundersökning och i strid mot uttryckliga bestämmelser och föreskrifter om förundersökning.

Förundersökningen gällde sammanlagt över tio misstänkta polismän, en del av dem i mycket höga tjänsteställningar. I utredningarna framfördes i flera sammanhang att de misstänkta var erfarna polismän och att de sålunda var väl medvetna om sina rättigheter vid förundersökningen. Denna omständighet kunde enligt justitiekanslerns åsikt ges en viss marginell betydelse men det går inte att bortse från det faktum att bestämmelserna och föreskrifterna om skyddande av misstänkta rättigheter gäller alla misstänkta, oberoende av t.ex. deras utbildning och praktiska erfarenheter.

Justitiekanslern ansåg att förfarandet vid förundersökningen i vissa avseenden kunde kritiseras och även klandras. Det hade dock inte framkommit omständigheter som på ett särskilt allvarligt sätt hade äventyrat de misstänkta rättssäkerhet. I många avseenden var det fråga om att det vid förundersökningen inte hade förekommit något direkt lagstridigt förfarande. Från rättslig synpunkt skulle det dock ha varit motiverat att snarare förfara på något annat sätt.

Justitiekanslern delgav i sitt beslut den statsåklagare som fungerat som undersökningsledare sina synpunkter på undersökningsgruppens sammansättning och på de uttryck som undersökningsledaren använt samt sina synpunkter på motiveringen av de beslut som fattats med anledning av begäran om tilläggsutredningar. Justitiekanslern uppmärksammade också bl.a. statsåklagaren som fungerat som undersökningsledare på sina synpunkter i fråga om kallelse av vittnen till förhör. Justitiekanslern delgav också den statsåk-

lagare som vid tidpunkten för händelserna var chef för Riksåklagarämbetets enhet för åtalsärenden sina synpunkter på den försiktighet som ska iakttas vid framförande av generella kritiska synpunkter i ett konkret fall medan förundersökningen pågår.

Närmare detaljer och polismyndigheternas förfarande i samma ärendekomplex, s. 153.

Justitiekanslerns 77 sidor långa beslut (anonymiserad version) kan i sin helhet läsas på justitiekanslersämbetets webbsidor (OKV/186/1/2008 m.fl.).

Behandlingen av begäran om handlingar

Biträdande justitiekanslern fäste Ålands landskapsåklagarämbetes uppmärksamhet på de skyldigheter i fråga om behandlingen av begäran om handlingar som föreskrivs i offentlighetslagen (OKV/1030/1/2009). Beslutet har refererats på s. 148.

UTSÖKNING

Meddelande till övriga samägare om att ett samägt föremål har utmätts

Enligt utsökningsbalkens 4 kap. 71 § 1 mom. kan gäldenärens andel i en fastighet eller lös egendom som ägs i kvotdelar utmätas. De övriga samägarna ska underrättas om utmätningen. En häradsutmätningsman hade inte underrättat en fastighets samägare om att fastigheten utmätts.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden häradsutmätningsmannen på utsökningsbalkens bestämmelse om samägande och om den därmed sammanhängande skyldigheten att underrätta samägarna (OKV/592/1/2008).

DATAOMBUDSMANNEN

Behandling utan dröjsmål

Behandlingen av klagandens yrkande på korrigering av en uppgift hade vid dataombudsmannens byrå tagit närmare tre och ett halvt år i anspråk. Dataombudsmannens byrå framförde i sin utredning från byråns synpunkt förståeliga skäl till att behandlingen av klagandens ärende hade dröjt, bl.a. otillräckliga personalresurser och omsättning bland personalen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att dröjsmålet med behandlingen och avgörandet av ärendet hos specialmyndigheten dock måste bedömas utifrån den parts ställning och rättssäkerhet som väckt ärendet. Behandlingstiden var oskäligt lång och ärendet hade sålunda inte behandlats utan dröjsmål så som förutsatts i grundlagen och förvaltningslagen (OKV/327/1/2009).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Rovaniemi rättshjälpsbyrå

Biträdande justitiekanslern besökte 15.2.2010 Rovaniemi rättshjälpsbyrå för att inspektera och bekanta sig med den. Tema för besöket var förmyndarväsendet och i anslutning därtill ordnandet av intressebevakningstjänster inom rättshjälpsbyråns område. Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/26/51/2009).

Rovaniemi förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern gjorde 16.2.2010 ett inspektionsbesök hos Rovaniemi förvaltningsdomstol. Biträdande justitiekanslern fick en pre-

sensation av förvaltningsdomstolen samt av dess uppgifter och verksamhetslokaler. Under besöket diskuterades bl.a. förvaltningsdomstolens arbetssituation, ärendemängd, behandlingstider och personalsituation samt de iakttagelser som biträdande justitiekanslern gjort i de beslut som sänts till honom på förhand. Diskussionerna gällde framför allt domstolspersonalens erfarenheter och synpunkter i fråga om barnskyddsärenden samt i fråga om barnskyddslagen och de ändringar som gjorts i den.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/27/51/2009).

Östra Nylands åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 25.5.2010 åklagarämbetet i Östra Nyland. Under inspektionen diskuterades bl.a. åklagarämbetets arbetsarrangemang, verksamhetsmiljö, enhetligheten i åklagarpraxis och samarbetet med referensgrupper. Från alla åklagare hade på förhand rekvirerats dokumentmaterial och statistik.

Vid granskningen av handlingarna upptäcktes ett ärende som hade många förgreningar och länge varit föremål för åtalsprövning. Det fanns sålunda skäl att misstänka att vissa delgärningar hade hunnit preskriberas under åtalsprövningen. Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ pröva häradsåklagarens förfarande (OKV/8/50/2010). Inspektionen föranledde inga andra åtgärder (OKV/8/51/2010).

Österbottens åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 8.6.2010 åklagarämbetet i Österbotten. Under besöket diskuterades bl.a. förverkligandet av de språkliga rättigheterna och åklagarämbetets arbetssituation. På basis av material som på förhand rekvi-

rerats från åklagarämbetet diskuterades dessutom beslut om att inte väcka åtal och beslut om att begränsa förundersökningen samt upprättandet av sådana beslut.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/4/51/2010).

Vasa hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte 8.6.2010 Vasa hovrätt för att bekanta sig med och inspektera den. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av hovrättens verksamhet och under besöket diskuterades bl.a. förverkligandet av de språkliga rättigheterna, ordnandet av ambulerande ting och hovrättens arbetssituation.

På basis av omständigheter som framgick under inspektionsbesöket beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ pröva ett ärende som vid justitiekanslersämbetet behandlas som dnr OKV/9/51/2010.

Inspektionsbesöket föranledde inga ytterligare åtgärder (OKV/5/51/2010).

Högsta domstolen

Biträdande justitiekanslern bekantade sig med högsta domstolen 9.8.2010. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av högsta domstolens verksamhet och under besöket diskuterades aktuella frågor, bl.a. behandlingstider, rättsväsendets datasystem samt förnyandet av tings- och hovrättsnätet (OKV/10/51/2010).

Sydöstra Finlands åklagarämbete

Biträdande justitiekanslern inspekterade 28.9.2010 åklagarämbetet i sydöstra Finland. Under besöket diskuterades bl.a. samarbetet med referensgrupper, deltagande i och begränsning av

förundersökning, enhetligheten i åtalspraxis och förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/16/51/2010).

Kouvola hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte 28.9.2010 Kouvola hovrätt för att bekanta sig med och inspektera den. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av hovrättens verksamhet och under besöket diskuterades bl.a. eventuella ändringar i hovrättsstrukturen, hovrättens arbetssituation, tidsfrister, enhetligheten i straffpraxis, likställighetsplaneringen, förverkligandet av de språkliga rättigheterna vid domstolarna och hovrättens tillsyn över underrätterna.

Inspektionsbesöket föranledde inga åtgärder (OKV/15/51/2010).

Östra Finlands hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte 2.11.2010 Östra Finlands hovrätt för att bekanta sig med och inspektera den. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av hovrättens lokaliteter och

verksamhet. Under besöket diskuterades bl.a. hovrättens arbetssituation, eventuella förändringar i hovrättsstrukturen, enhetligheten i straffpraxis, tillämpning av offentlighetslagen, hovrättens informationsverksamhet, iakttagandet av tidsfrister samt hovrättens tillsyn över underrätterna.

Inspektionsbesöket föranledde inga åtgärder (OKV/11/51/2010).

Kuopio förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern gjorde 3.11.2010 ett inspektionsbesök hos Kuopio förvaltningsdomstol. Biträdande justitiekanslern fick en presentation av förvaltningsdomstolen och dess uppgifter, framför allt av den utveckling som skett i förvaltningsdomstolens beslutsverksamhet. Under besöket diskuterades också förvaltningsdomstolens utrymmesproblem samt problem som gällde användningen av det elektroniska ärendehanteringssystemet.

Biträdande justitiekanslern beslöt på eget initiativ under dnr OKV/18/50/2010 undersöka de problem med lokaliteterna och ärendehanteringssystemet som han informerats om (OKV/13/51/2010).

INRIKESMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtanden och framställningar

Ändring av utlänningslagen

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett utkast till en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret och hittegodslagen, så att det blir möjligt att införa ett uppehållstillståndskort vilket som biometriskt kännetecken har en ansiktsbild och två fingeravtrycksbilder. Propositionen innehåller också bestämmelser om lagring av fingeravtryck i det nationella registret.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att eftersom regeringens proposition läggs till grund för beredningen och beslutsfattandet i riksdagen bör den upprättas på ett sådant sätt att den stöder beslutsfattandet i riksdagen. Med tanke på den samhälleliga diskussionen är det motiverat att i propositionen ta in en tillräckligt heltäckande jämförelse mellan fördelarna och nackdelarna i fråga om det valda regleringsalternativet och övriga alternativ.

Varken EU:s uppehållstillståndsförordning eller ändringsförordningen förutsätter att fingeravtryck lagras i en databas. Enligt propositionsutkastet har frågan om fördelarna och de eventuella nackdelarna med registrering utretts och motiverats utifrån aspekter på såväl nödvändighet som proportionalitet. Enligt utkastet tog man under beredningen också upp alternativet att

inte registrera fingeravtryck i en nationell databas. Det slutliga beslutet att registrera fingeravtryck som tagits för uppehållstillståndskort i en nationell databas fattades efter det att motsvarande lagändring för pass, främlingspass och resedokument för flykting antogs i juni 2009. I propositionsutkastets motivering förordas registrering av fingeravtryck. Av propositionen framgår emellertid att Tyskland och Italien inte har för avsikt att registrera fingeravtryck i en databas. Sverige har redan beslutat att fingeravtryck inte ska registreras på det sättet. Av propositionen framgår inte varför man i Sverige stannat för det avgörandet (OKV/11/20/2010).

Beviljande av uppehållstillstånd för ingermanländska återflyttare

Inrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om ett förslag till regeringsproposition om ändring av 48 § i utlänningslagen. Förslaget avser en ändring av utlänningslagens bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för personer från det forna Sovjetunionens territorium (s.k. ingermanländska återflyttare). I propositionen föreslås att det separata systemet för återflyttning för ingermanlänare ska läggas ned efter en övergångsperiod. Enligt förslaget ska under en övergångsperiod på fem år tillämpas ett delvis förnyat återflyttningssystem. Efter övergångsperioden kan ingermanlänare söka sig till

Finland i enlighet med det allmänna systemet för uppehållstillstånd. I fortsättningen ska i utlänningslagens 48 § föreskrivas om beviljande av uppehållstillstånd endast för personer som har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland eller som tjänstgjorde i finska armén åren 1939–1945. Enligt förslaget ska bestämmelser om andra än ingermanländares rättsliga ställning tas in i lagens övergångsbestämmelse. Enligt övergångsbestämmelsen ska de anmäla sig som återflyttare vid en finsk beskickning senast 1.7.2011 och lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd senast 1.7.2016 för att uppehållstillstånd på grund av finländsk härkomst ska kunna beviljas.

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Denna grundlagsbestämmelse är viktig också med tanke på det aktuella författningsförslaget, i synnerhet med beaktande av att i förslaget flera gånger nämns behandlingstiden för uppehållstillstånd inom ramen för det nuvarande systemet. Enligt förslaget kan återflyttningssprocessen för närvarande, beroende på flera faktorer, ta upp till 10–15 år i anspråk. Av propositionen framgår att ifall återflyttningsskön stängdes, även om systemet för återflyttning i övrigt hölls kvar, skulle det enligt beräkning ta så mycket som 12–15 år att behandla ärendena i fråga om de ca 10 000 personer som står i kö just nu. Enligt förslaget är avsikten att i vissa avseenden förenkla förfarandet för att förkorta behandlingstiden. Justitiekanslern anser att förslagets målsättning att avveckla återflyttningsskön under en övergångsperiod är synnerligen viktig redan med beaktande av grundlagens 21 § 1 mom.

I förslaget konstateras (1.2 Bedömning av nu-läget, s. 10–11) att man under årens lopp har lagt till nya villkor för återflyttningen och också utfärdat bestämmelser om dem i lag. I förslaget hänvisas vidare till att återflyttningssystemet hade spelat ut sin roll och att man inte ansåg det vara nödvändigt att upprätthålla systemet i sin nuvarande form. I förslaget hänvisas också till att återflyttningssförfarandet är långsamt och tungrovt. Enligt förslaget har det under de senaste åren blivit allt svårare att fastställa den finländska härkomsten. Dessutom har det under årens lopp skett ett generationsskifte bland återflyttarna och därför antas det i förslaget att en del av dem som söker sig till Finland via återflyttningssystemet inte nödvändigtvis upplever sig vara finländare på samma sätt som den förra generationen. Enligt förslaget är det dock inte nödvändigt att begränsa möjligheter för den förflyttade befolkningen från Ingermanland och de ingermanländska krigsveteranerna att flytta till Finland som återflyttare.

Till denna del kan hänvisas till grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (bl.a. GrUU 52/2002 rd). Grundlagsutskottet har konstaterat att utlänningslagar allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Grundlagsutskottet anser att ur kravet på bestämmelser i lag kan man dock härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycklighet, dels ett krav på att kriterierna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till ett land och vistelsen i landet måste regleras med hänsyn till att utlänningslagarnas rättssäkerhet garanteras. Enligt justitiekanslerns åsikt aktualiseras i fråga om propositionens lagförslag dels statens rätt att besluta vem som får komma in i landet och dels förbudet mot diskriminering och godtycke – i synnerhet av den anledningen att syftet med förslaget är att ändra ett system som tillämpats under en relativt lång tid. Mot denna bakgrund är det viktigt att ytterligare precisera de i förslaget framförda motiveringarna till varför det är skäl att avsevärt begränsa

återflyttningen med avseende på de personkategorier som nämns i förslaget.

I avsnittet om förslagets förhållande till grundlagen och om lagstiftningsordningen konstateras att åtminstone grundlagens 9, 18 och 21 § är väsentliga för granskningen av förslaget med avseende på de grundläggande rättigheterna. I avsnittet hänvisas till grundlagsutskottets praxis (GrUU 23/1998 rd) och granskas på vilka grunder den föreslagna regleringen anses vara förenlig med grundlagens 9 §. I fråga om grundlagens 18 och 21 § hänvisas till paragrafernas innehåll, utan att det framförs synpunkter på till vilka delar de föreslagna bestämmelserna är relevanta i förhållande till nämnda grundlagsbestämmelser och utan att det görs någon bedömning av frågan om på vilka grunder de föreslagna bestämmelserna anses vara förenliga med grundlagen. Enligt justitiekanslerns åsikt är det skäl att komplettera förslaget till denna del.

Lagen föreslås träda i kraft 1.7.2011. I förslaget konstateras att i fråga om personer som avses i den gällande utlänningslagens 48 § 1 mom. 3 punkten efter att den föreslagna ändringen har trätt i kraft kan tillämpas nu gällande bestämmelser, om personen i fråga har anmält sig som återflyttare senast 1.7.2011. I förslaget konstateras (3.2 Konsekvenser för myndigheterna, s. 20) att systemet för återflyttning gradvis läggs ned inom ramen för ett antal tidsfrister och att de centrala myndigheterna därför måste se till att det ges tillräckligt effektiv information och rådgivning både innan lagen träder i kraft och under övergångsperioden. Enligt förslaget ska det inte längre vara möjligt att anmäla sig till återflyttningsskön efter att lagen trätt i kraft. I förslaget konstateras att största delen av dem som vill flytta till Finland redan har anmält sig till återflyttningsskön.

Nedläggningen av återflyttningssystemet måste anses vara betydelsefullt för ingermanländare som planerar att söka sig till Finland, med

beaktande av att fortfarande ca 20–30 personer i månaden anmäler sig till återflyttningsskön. Myndigheterna är skyldiga att informera om sin verksamhet samt om individernas rättigheter och skyldigheter i ärenden som hör till myndigheternas ansvarsområde. Eftersom avsikten är att på ett väsentligt sätt ändra ett system som har gällt under en lång tid är det av största vikt att det ges information om saken. Myndigheternas skyldighet att omsorgsfullt informera om lagstiftning som är under beredning och om beredningstidtabellen understryks av den omständigheten att möjligheten att anmäla sig till återflyttningsskön enligt förslaget ska upphöra dagen efter att lagen trätt i kraft (OKV/24/20/2010).

Avgöranden

POLISEN

Rannsakan för att gripa en person

Polisen hade letat efter ett omhändertaget barn i en bostad. Beslutet om rannsakan hade fattats av en överkonstapel som var ledare för den polispatrull som gjorde rannsakan. Den kommissarie som var överkonstapelns chef uppgav att rannsakan gjorts med stöd av tvångsmedelslagen. Han konstaterade att överkonstapeln i enlighet med tvångsmedelslagen hade befogenhet att besluta om rannsakan eftersom saken inte tålde uppskov.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polisens uppfattning om den rättsliga grunden för åtgärden var felaktig. Tvångsmedelslagen var inte tillämplig på fallet eftersom det inte var fråga om utredning av en brottsmisstanke. Det var fråga om att i enlighet med polislagen leta efter en person, dvs. en åtgärd som enligt lagen endast ett polisbe-

fäl får besluta om. Den överkonstapel som hade beslutat om rannsakan hade sålunda överskridit sina befogenheter. Dessutom hade man försummat att protokollföra de åtgärder som vidtagits i samband med rannsakan.

Biträdande justitiekanslern gav överkonstapeln en anmärkning. Dessutom uppmärksammade han kommissarien på förutsättningarna för tillämpning av tvångsmedslagens och polislagens bestämmelser om husrannsakan för gripande av en person och polisinrättningen på skyldigheten att i enlighet med polislagen föra protokoll över rannsakningar (OKV/1268/1/2008).

Husrannsakan

På en fastighet som klagandena ägde hade förrättats husrannsakan. Ågarna till fastigheten hade inte getts tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan och de hade inte heller i efterhand under rättats om förrättningen.

En anhållningsberättigad tjänstemans förordnande för husrannsakan hade kunnat inhämtas också hos en annan anhållningsberättigad tjänsteman än undersökningsledaren i ärendet, som inte var i tjänst under veckoslutet. Enligt ett yttrande av länsstyrelsens polisavdelning är det i och med ledningsberedskapssystemet alltid möjligt att få ett sådant förordnande per telefon.

Av den utredning som stod till buds framgick inte omständigheter som tydde på att husrannsakan var brådskande och/eller som skulle ha utgjort hinder för att ett förordnande inhämtades t.ex. per telefon. Då husrannsakan förrättades hade det förflutit ca en månad från det att det misstänkta brottet hade begåtts. Husrannsakan gjordes på en plats som inte var i den misstänktes besittning. En helhetsbedömning av situationen förutsatte sålunda ett noggrant övervägande av förutsättningarna för husrannsakan. Överkonstapeln borde i det aktuella fallet ha diskuterat

förutsättningarna för husrannsakan med en anhållningsberättigad tjänsteman och inhämtat dennes förordnande för åtgärden. På detta sätt skulle överkonstapeln dels ha iakttagit lagens formella krav och dels fått en utomstående, dvs. ett polisbefäls rättsliga bedömning av åtgärden.

I tvångsmedslagen föreskrivs att den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans husfolk och som finns på platsen, ska beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen. Har varken någon av de nämnda personerna eller ett av dem tillkallat vittne varit närvarande vid förrättningen, ska den hos vilken husrannsakan företogs utan dröjsmål underrättas om förrättningen. Av lagens ordalydelse och av de ställningstaganden som framförs i lagens förarbeten framgår att huvudregeln är avsedd att vara den att någon av de nämnda personerna ska vara närvarande vid husrannsakan.

Att innehavaren av den bostad som är föremål för husrannsakan är närvarande vid förrättningen är ägnat att öka öppenheten och förtroendet för polisens verksamhet och därmed att förebygga påståenden om missbruk i samband med förrättningen. Eftersom det i sista hand är fråga om den grundläggande rätten till privatliv och hemfrid är det möjligt att förvägra närvaro endast då detta i det konkreta fallet skulle fördröja förrättningen och äventyra dess syfte. Enbart möjligheten att förrättningen kan fördröjas berättigar emellertid inte till avvikelse från huvudregeln, enligt vilken ställets ägare ska ges tillfälle att vara närvarande vid förrättningen.

Eftersom överkonstapeln inte ens hade försökt kontakta klagandena kunde han inte veta om deras närvaro de facto skulle ha fördröjt förrättningen. Det väsentliga är att klagandena i egenkap av fastighetens ägare enligt lagen borde ha erbjudits möjligheten att vara närvarande.

Vid bedömningen av det klandervärda i polisens agerande beaktade biträdande justitiekanslern bl.a. den omständigheten att husrannsakan i det aktuella fallet hade förrättats i ett olåst öppet garage som avgränsades av en presenning och att ingreppet i det individuella rättsskyddet sålunda var mindre än det skulle ha varit t.ex. om husrannsakan hade förrättats i en privatbostad.

Överkonstapelns förfarande kunde inte heller anses vara korrekt i det avseendet att han underlät att i efterhand underrätta fastighetens ägare om husrannsakan. I tvångsmedelslagen föreskrivs inte närmare om hur underrättelsen ska ske och inte heller om underrättelsens innehåll. För att parterna skulle få tillräcklig information om saken hade det varit skäl att omedelbart efter förrättningen fylla i en anmälningsblankett med den tjänstemans kontaktuppgifter som utfört åtgärden eller beslutat om den. En sådan anmälan ska utan dröjsmål tillställas den hos vilken husrannsakan har förrättats.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar överkonstapelns på sin uppfattning som framgick av avgörandet (OKV/120/1/2009).

Protokoll över husrannsakan

I ett ärende kritiserades polisens förfarande i samband med husrannsakan i en bostad. Husrannsakan ansågs vara grundlös. Polisen hade, med anledning av en socialarbetares begäran om handräckning, i en bostad sökt efter ett omhändertaget minderårigt barn för att återföra detta till barnhemmet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte fanns anledning att misstänka att polisen överskridit sin prövningsrätt eller för att i något annat avseende handlat lagstridigt eller felaktigt då den gjorde bedömningen att förutsättningarna för husrannsakan var uppfyllda enligt polislagens 13 §. Polisens förfarande kunde emellertid kri-

tiseras på grund av att i ärendet inte hade upprättats något protokoll enligt polislagens 17 § 3 mom. eller gjorts någon annan anteckning om förrättningen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar för framtiden polisinrättningen på skyldigheten att i enlighet med polislagens 17 § 3 mom. upprätta protokoll (OKV/821/1/2008).

Registrering av polisanmälan

Klaganden berättade att en kriminalöverkonstapel hade vägrat att registrera en anmälan om egendomsbrott och kört ut honom från polisstationen. I 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel föreskrivs att då en målsägande eller någon annan anmäler ett brott eller händelse som han anser vara ett brott till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet, ska anmälan utan dröjsmål registreras.

I sin utredning med anledning av klagomålet berättade kriminalöverkonstapelns att han förstått att klaganden försökte förklara att det försvunnit pengar från hans bankkonto trots att endast han själv kände till kortkoden. Kriminalöverkonstapelns uppgav att klagandens berättelse var osammanhängande eftersom han emellanåt hade bytt samtalsämne och börjat tala om saker som hänt för flera decennier sedan. Kriminalöverkonstapelns medgav att han förstått åtminstone så mycket av klagandens prat att denne ansåg sig ha blivit utsatt för något slag av rättighetsförlust, men kriminalöverkonstapelns hade inte registrerat anmälan. Han berättade att han uppmanat klaganden att komma in med ett kontoutdrag varav transaktionerna framgick. Kriminalöverkonstapelns bestred att han kört ut klaganden men berättade att han uppmanat klaganden att gå hem.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade klaganden, då han berättade att det oförklarligt försvunnit pengar från hans bank-

konto, preciserat den händelse som han ansåg vara ett brott på ett sådant sätt att det på basis därav skulle ha varit möjligt och motiverat att registrera en polisanmälan. Biträdande justitiekanslern godtog också det tillvägagångssätt som polisens länsledning rekommenderat, dvs. att anmälaren efter att hans anmälan registrerats vid behov ytterligare hade kunnat uppmanas att komplettera sin anmälan.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom polismyndigheterna sin uppfattning om registrering av anmälningar (OKV/33/1/2009).

Polisens fältpatrull hade sett till att en utomhus påträffad person, som var berusad och skadad och uppträdde aggressivt, fördes till sjukhus med ambulans. Knappt tre veckor senare ringde personen till polisinrättningen för att fråga hur undersökningen av misshandelsärendet framskred. Det framgick då att det inte hade registrerats någon anmälan om misshandel. Polispatrullen uppgav att ingen anmälan hade registrerats eftersom personen i fråga hade varit kraftigt berusad. Han hade vid tidpunkten för händelsen inte på förfrågan kunnat ge klara besked om händelseförloppet och var inte villig att utreda händelseförloppet med polisen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt ställningstagande att polisen, i situationer då den larmats till en plats på grund av att en person på grund av berusning, sjukdom eller av någon annan motsvarande orsak är oförmögen att ta vara på sig själv, alltid måste beakta den möjligheten att den berusade eller sjuka personen eventuellt blivit offer för ett brott. Polisen ska på lämpligt sätt se till att man av personen, så snart det med beaktande av hans tillstånd är möjligt, försöker få besked om huruvida han anser sig ha blivit utsatt för ett brott. I så fall ska personen i fråga ges möjlighet att göra anmälan om brottet (OKV/200/1/2009).

Klaganden berättade att en begäran om undersökning hade sänts till polisinrättningen 8.5.2008 och registrerats 14.5.2008.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det var skäl att om möjligt registrera en polisanmälan eller begäran om undersökning redan samma dag som begäran eller anmälan kommit in.

Enligt den utredning som lagts fram i ärendet hade undersökningsbegäran som var daterad 5.5.2008 per post inkommit till polisen fredagen 9.5.2008. En kommissarie hade onsdagen 14.5.2008 registrerat undersökningsbegäran i polisens datasystem som en s.k. diverse anmälan. Dröjsmålet med registreringen berodde på att kommissarien våren 2008 ca två gånger per vecka deltagit i arbetsgruppsmöten om förnyande av polisens förvaltningsstruktur. Av kommissariens utredning framgick att han före registreringen av begäran om undersökning gjort bakgrundsundersökningar i ärendet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att registreringen av begäran hade fördröjts några dagar. Dröjsmålet berodde på den i och för sig godtagbara orsak som framgick av kommissariens utredning. Kommissarien skulle å andra sidan kunnat ge någon annan i uppdrag att göra registreringen.

Det preliminära utredningsarbetet hade inletts redan innan begäran om undersökning registrerats. Förundersökningen avslutades 13.6.2008. Dröjsmålet med registreringen hade sålunda inte fördröjt behandlingen av begäran och därav hade inte heller orsakats någon annan olägenhet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det i detta fall räckte att uppmärksamgöra kommissarien på vikten av att utan dröjsmål registrera begäran om undersökning (OKV/686/1/2008).

Registrering av personuppgifter

En visstidsanställd väktare vid en polisinsättning hade i samband med registreringen av ett fall där en gripen person togs i förvar registrerat uppgifter om fel person i datasystemet för polisärenden. De felaktiga personuppgifterna hade skrivits ut både på blanketten över gripandet och på den egentliga blanketten för meddelande om undersökning. Enligt vad som utretts berodde den felaktiga registreringen uppenbarligen på att polisinsättningen visstidsanställd väktare begått ett mänskligt misstag. Felet hade upptäckts och korrigerats.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att uppmärksamgöra polisinsättningen på vikten av omsorgsfullhet vid registrering av personuppgifter i datasystemet för polisärenden (OKV/1092/1/2008).

Registrering av en polisanmälan samt ett skriftligt förundersökningsbeslut

Klaganden hade gjort en skriftlig polisanmälan som enligt polisens bedömning hade samband med ett ärende som behandlades i en förvaltningsdomstol. Anmälan hade inte registrerats i datasystemet för polisärenden. I ärendet hade inte heller fattats något skriftligt beslut om förundersökning. Dessutom hade prövningen av förutsättningarna för inledande av förundersökning tagit alltför lång tid i anspråk.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den ovillkorliga registreringsskyldigheten framgår av ordalydelsen i 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel och att t.ex. den omständigheten att en förvaltningsprocess som ansluter sig till samma ärendekomplex är anhängig, inte är en rättsligt godtagbar orsak att inte registrera en anmälan. Registreringen av en anmälan och bedömningen av förutsättningarna för inledande av förundersökning är två skilda åtgärder.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden undersökningsledaren på skyldigheten att registrera polisanmälningar, på vikten av att snabbt utreda förutsättningarna för förundersökning samt på vikten av att fatta skriftliga undersökningsbeslut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polischefen på skyldigheten att registrera polisanmälningar (OKV/507/1/2008).

Motivering av förundersökningsbeslut

Polisens undersökningsledare hade inte nämnt den rättsliga grunden för ett förundersökningsbeslut. Dessutom hänvisade undersökningsledaren i sitt avgörande till samtal som han fört med åklagaren.

Av ett beslut om förundersökning ska bl.a. framgå den rättsliga grunden för beslutet. Då polisen gör preliminära undersökningar före det egentliga beslutet om förundersökning kan det vara ändamålsenligt att diskutera ärendet också med åklagaren. Motiveringarna till förundersökningsbeslutet ska emellertid upprättas på ett sådant sätt att det inte blir oklart för parterna vems avgörande det är fråga om.

Vid bedömningen av ärendet beaktade biträdande justitiekanslern bl.a. undersökningsledarens uppgifter och erfarenheter av undersökning av vardagsbrott, hans strävan att utreda ärendet samt att det entydigt framgick av förundersökningsbeslutet att det inte var fråga om ett brottmål, trots att lagrummet i fråga inte hade antecknats i beslutet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polismannen på vikten av att omsorgsfullt motivera beslut (OKV/1359/1/2008).

Dröjsmål med förundersökning

Till polisen hade 21.4.2006 inkommit en anmälan om miljöförstöring som skett 20–21.4.2006.

De egentliga förundersökningsåtgärderna inledades med att den misstänkte förhöordes 7.12.2007. Utredaren sände förundersökningsprotokollet i ärendet till undersökningsledaren 11.4.2008. Förundersökningsprotokollet sändes till åklagaren 29.4.2008. Tingsrätten förkastade med sin dom som vunnit laga kraft åtalet för miljöförstöring och konstaterade att åtalsrätten för miljöförseelse var preskriberad.

Bidragande orsaker till att förundersökningen dragit ut på tiden var utredarens relativt långa sjukledighet. Under sjukledigheten sköttes undersökningen av andra utredare. På grund av otillräckliga personella resurser hade man varit tvungen att prioritera mellan ärendena beroende på hur brådskande de var. Eftersom brottet i det aktuella ärendet var miljöförstöring vars preskriptionstid är fem år, ansågs ärendet inte vara brådskande. Dessutom undersöktes i samma sammanhang ett annat motsvarande miljöbrott där den misstänkte var samma person.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen och i synnerhet inledandet av de egentliga förundersökningsåtgärderna hade tagit alltför lång tid i anspråk. Bidragande orsaker till dröjsmålet var de omständigheter som nämns ovan. Vid bedömningen av dessa omständigheters betydelse tog biträdande justitiekanslern i beaktande att undersökningsledaren, trots att utredaren var sjukledig och andra utredare tagit vid, hade haft möjlighet och skyldighet att se till att förundersökningen verkställs utan onödigt dröjsmål. På grund av den stora ärendemängden och arbetsbördan var det i och för sig acceptabelt att ärendena ställdes i prioritetsordning beroende på hur brådskande de var. När prioriteringen gjordes var det emellertid skäl att framför allt beakta risken för att brotten preskriberades. I synnerhet i tolkningsbara fall var det skäl att beakta preskriptionstiden för brottets lindrigaste gärningsform.

Enligt utredningen hade man i polisinsrättningens utbildning och interna kontroll efter det ifrågavarande fallet beaktat undersökningstiderna samt i vilken mån det var möjligt att inleda och avsluta undersökningen på det sätt som avses i förundersökningslagen, dvs. utan onödigt dröjsmål. Polisinsrättningen hade sålunda redan för sin del vidtagit sakenliga åtgärder.

Biträdande justitiekanslern ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att delge utredaren och undersökningsledaren sin uppfattning om innebörden av begreppet förundersökning utan dröjsmål (OKV/1730/1/2008).

Polisen hade dröjt med att utföra förundersökning av ett lindrigt fall av misshandel, vilket haft som följd att åtalsrätten preskriberats. Den kriminalkommissarie som var undersökningsledare i ärendet fattade ett beslut enligt vars motivering orsaken till att brottet preskriberats under förundersökningen var att parterna var svårantäffbara.

Vid den tidpunkt då polisanmälan gjordes återstod ca ett år av undersökningstiden innan brottet preskriberades. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att denna tid, med beaktande av det misstänkta brottets art, borde ha räckt för att slutföra undersökningen i god tid innan brottet preskriberades. Polisstyrelsen ansåg i sitt yttrande att det inte fanns godtagbara skäl till att förundersökningen dragit ut på tiden, trots att förundersökningen enligt vad som framgick av handlingarna inte hade fördröjts uppsätligt. Polisstyrelsen ansåg att förundersökningen bör ordnas på ett sådant sätt att åtalsrätten för det brott som undersöks inte hinner preskriberas av skäl som är beroende av polisen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förenade sig om Polisstyrelsens uppfattning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern bedömde ärendet som en helhet och ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att uppmärksam-

göra den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare på sitt ovan nämnda ställningstagande samt i synnerhet på vikten av att förundersökningen med tanke på parternas rätts-säkerhet slutförs utan dröjsmål i sådana fall då det finns risk för att åtalsrätten hinner preskriberas (OKV/1581/1/2009).

Till polisen hade inkommit två anmälningar i ett fall där en bokförare misstänktes för att som vittne ha gett en osann utsaga inför domstol 2.5.2002 (anmälan registrerades 14.11.2005) och under en förundersökning åren 2002–2004 (anmälan registrerades 26.1.2006). Förundersökningsmaterialet i ärendet uppgick till sammanlagt ca 5 000 sidor. Behandlingen av ärendet hade 24.1.2007 överförs till en annan polisinrättning. Undersökningsledaren vid den andra polisinrättningen hade 10.3.2008 fattat beslut om förundersökning. Enligt besluten fanns det inte skäl att misstänka att bokföraren gjort sig skyldig till osann utsaga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att skyldigheten att i enlighet med förundersökningslagens 6 § göra förundersökning utan onödigt dröjsmål inte gäller enbart åtgärder som vidtagits efter ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning (förundersökning i inskränkt bemärkelse) utan också beslut om att eventuellt inleda förundersökning och åtgärder som vidtagits före beslutet (förundersökning i vidsträckt bemärkelse). De principer som framgår av grundlagens 21 § och statstjänstemannalagens 14 § förutsätter att beslut om att inte inleda förundersökning ska fattas utan onödigt dröjsmål.

Undersökningsledaren hade fattat förundersökningsbesluten över två år efter att begäran om undersökning registrerats. Detta kunde i och för sig anses vara en alltför lång tid. Till begäran anslöt sig i båda fallen å andra sidan ett omfattande skriftligt material och ärendena hade efter

överföringen behandlats av undersökningsledaren i över ett års tid. Undersökningsledaren borde emellertid då han bedömde hur brådskande ärendet var ha beaktat den sammanlagda undersökningstiden och risken för att brotten preskriberades. Åtalsrätten hade sålunda i fråga om ett av de brott som begäran om undersökning avsåg delvis hunnit preskriberas innan förundersökningsbesluten fattades.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningsbesluten inte så som avses i lagen hade fattats utan dröjsmål. Med beaktande av att dröjsmålen med förundersökningsbesluten inte i fråga om hela tiden kunde tillräknas undersökningsledaren och med beaktande av det omfattande skriftliga materialet i fallet, ansåg biträdande justitiekanslern det vara en tillräcklig åtgärd att han uppmärksamgjorde undersökningsledaren på vikten av att fatta förundersökningsbeslut utan dröjsmål (OKV/64/1/2008).

Lagen om offentlighet måste följas när det gäller begäran om förundersökningsprotokoll

Klaganden hade av Ålands polismyndighet begärt en kopia av ett förundersökningsprotokoll. Enligt klaganden hade man på polismyndigheten, utan att lämna ut en kopia, uppmanat honom att vända sig till landskapsåklagarämbetet eller tingsrätten i ärendet. I den utredning som lämnats av polismyndigheten konstateras att det inte hade lyckats utredas vem klaganden hade varit i kontakt med. Ingen skriftlig begäran hade inkommit. Biträdande justitiekanslern ansåg ändå att klagandens berättelse var trovärdig. Förundersökningsprotokollet var vid tidpunkten en offentlig handling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att Ålands polismyndighets förfarande i fråga om besvarandet av begäran om handlingar stred

mot offentlighetslagen. Han fäste polismyndighetens uppmärksamhet på de skyldigheter i fråga om behandlingen av begäran om handlingar som föreskrivs i offentlighetslagen. Särskild uppmärksamhet fäste han på skyldigheten att sörja för tillräcklig handledning och utbildning av personalen.

Klaganden hade vänt sig till landskapsåklagarämbetet. Han och landskapsåklagarämbetet hade olika uppfattningar om vilken myndighet han då uppmanades vända sig till. Klart var ändå att svaret på begäran var negativt och att klaganden uppmanades att vända sig till en annan myndighet. Klaganden hade meddelats att orsaken till vägran var att förundersökningsprotokollet innehöll anteckningar gjorda av åklagaren, men han hade inte upplysts om möjligheten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. På grund av detta fäste biträdande justitiekanslern Ålands landskapsåklagarämbetes uppmärksamhet på de skyldigheter i fråga om behandlingen av begäran om handlingar som föreskrivs i offentlighetslagen. Särskild uppmärksamhet fäste han på skyldigheten att sörja för tillräcklig handledning och utbildning av personalen (OKV/1030/1/2009).

Rättelse av skrivfel i ett förundersökningsbeslut

Polisen hade efter den ursprungliga häradsåklagarens förundersökningsbeslut tillställt klaganden samma förundersökningsbeslut där i det ursprungliga beslutet hade överstreckats siffran "45" i polisanmälan och för hand skrivits in "54".

Det hade utretts i ärendet att någon hos polisen hade rättat siffran för polisanmälan i förundersökningsbeslutet. Det hade inte utretts vem som gjort rättelsen.

Justitiekanslern konstaterade att det i förundersökningslagen inte finns några bestämmelser

om hur fel i förundersökningsbeslut och andra beslut ska rättas. Förundersökningen utgör en del av straffprocessen och ett beslut om att inte göra förundersökning innebär att ärendet avslutas. I fråga om förfarandet då felet i förundersökningsbeslutet rättades borde man sålunda ha beaktat vad som i 11 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål föreskrivs om rättelse av skriv- och räknepel och andra jämförbara klara fel. Enligt lagrummet kan ett fel rättas av domstolens ordförande eller, om denne har förhinder, av en lagfaren medlem av domstolen. Innan ett fel rättas ska parterna vid behov ges tillfälle att yttra sig om saken. Rättelsen ska antecknas i domen samt i den kopia av domen som ges parterna. Om rättelsen inte kan föras in i en parts kopia ska till denne sändas en rättad kopia av domen.

I det aktuella fallet var det fråga om ett sådant i det ovan nämnda lagrummet avsett klart och obetydligt skrivfel som i sak inte påverkade förundersökningsbeslutet och som på eget initiativ hade korrigerats omedelbart efter att det upptäckts. Det hade inte varit nödvändigt att höra klaganden med anledning av rättelsen. Av anteckningen om rättelsen borde det emellertid ha framgått av vem och när rättelsen hade gjorts. Med beaktande av det som föreskrivs i det ovan nämnda lagrummet borde rättelsen i princip ha gjorts av den häradsåklagare som lett undersökningen och fattat beslutet. Åtminstone borde denne ha underrättats om felet. Åklagarämbetet borde ha kontaktats med anledning av felet redan av den anledningen att rättelsen hade kunnat göras också på det beslutsexemplar som arkiverats där. Det rätta förfarandet skulle ha varit att sända det korrigerade beslutet till klaganden.

Justitiekanslern ansåg det vara en tillräcklig åtgärd att för kännedom delge polisinrättningen de synpunkter som han ovan anför i fråga om förfarandet vid rättelse av skrivfel i förundersökningsbeslut (OKV/804/1/2008).

Längden av ett körförbud

I ett klagomål kritiserades längden av ett körförbud som utfärdats av polisen i ett fall där föraren gjort sig skyldig till äventyrande av trafiksäkerheten på ett sätt som tydde på allvarlig likgiltighet för trafiksäkerheten.

I beslutet konstaterades att eftersom begreppet allvarlig likgiltighet inte definieras i lagen och eftersom inrikesministeriets polisavdelning inte har utfärdat riksomfattande anvisningar om körförbud som meddelas för äventyrande av trafiksäkerheten/allvarlig likgiltighet, är det på den grunden svårt att skapa någon i hela landet gällande enhetlig praxis för meddelande av körförbud. Biträdande justitiekanslern bad inrikesministeriet överväga om det är skäl att ministeriets polisavdelning utfärdar riksomfattande anvisningar om meddelande av körförbud för äventyrande av trafiksäkerheten/allvarlig likgiltighet.

Polisstyrelsen meddelade 27.5.2010 biträdande justitiekanslern att Polisstyrelsens tillståndsenhet har utarbetat anvisningar om meddelande av körförbud på grund av gärningar som tyder på allvarlig likgiltighet för trafiksäkerheten. Polisstyrelsens nya anvisningar om meddelande av körförbud trädde i kraft 1.9.2010 (OKV/1391/1/2009).

Behandling av en begäran om utlämnande av handlingar

Klaganden hade till en polismyndighet lämnat in en begäran om utlämnande av handlingar. Begäran hade inte behandlats på det sätt som förutsätts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polisen på vikten av att noggrant iaktta lagen vid behandlingen av begäran om utlämnande av handlingar (OKV/1122/1/2008).

Dröjsmål med utlämnande av handlingar

En polisinskrifning hade inte i tid lämnat ut de kopior av polisanmälningar samt protokoll över husrannsakan och beslut som en misstänkt persons rättsbiträde hade bett att få. Enligt polisinskrifningens utredning hade biträdets telefaxmeddelande med dokumentbeställningen av misstag lagts på en brottsutredares bord medan denne var på kurs, och undersökningsledaren hade inte fått kännedom om meddelandet. Polischefen medgav att man vid polisinskrifningen hade förfarit felaktigt då de begärda handlingarna inte i tid hade tillställts rättegångsbiträdet.

Med beaktande av att chefen för polisinskrifningen meddelade att han skulle uppmärksamma undersökningsledarna och utredarna på vikten av att iaktta tidsfristerna för utlämnande av handlingar samt att han uppgav att han skulle vidta åtgärder för att förhindra att brådskan-de tjänstepost delades ut till frånvarande tjänstemän, föranledde ärendet inga andra åtgärder av biträdande justitiekanslern inom ramen för laglighetskontrollen än att han uppmärksammade polisinskrifningen på vikten av att iaktta lagstadgade tidsfrister vid expediering av dokumentbeställningar (OKV/1343/1/2008).

Delgivning av straffanspråk

Klaganden ansåg att han i onödan hade efterlysts för delgivning av ett straffanspråk.

Klaganden hade på grund av överhastighet stoppats i samband med polisens trafikövervakning. Han hade tidigare efterlysts för delgivning av ett straffanspråk och fördes därför till polisstationen där det tidigare straffanspråket delgavs honom.

I samband med efterlysning är det skäl att göra en sådan bedömning att den begärda åtgärden

inte leder till konflikt med proportionalitetsprincipen eller principen om minsta olägenhet. Vid avvägningen är det i synnerhet skäl att beakta att en efterlysning i princip innebär åtminstone ett kortvarigt ingrepp i den personliga friheten och integriteten, som hör till de grundläggande rättigheter som tryggas i grundlagens 7 §.

När man överväger att efterlysa en person är det skäl att beakta att efterlysningen inte leder till att det sker ett större ingrepp än nödvändigt i personens rättigheter. Vid bedömningen av ärendet har också den omständigheten betydelse att 6 § i lagen om strafforderförfarande förutsätter att straffanspråk delges omedelbart eller så snart som möjligt efter att förundersökningen avslutats.

Med tanke på klagandens grundläggande rättigheter hade det snarare varit motiverat att polisen före efterlysningen utan dröjsmål hade försökt kontakta klaganden också per post för delgivning av straffanspråket, ifall klaganden inte hade kunnat nås per telefon. Det är skäl att efterlysa en person närmast i sådana fall då polisen inte vet var personen uppehåller sig och/eller om det är uppenbart att personen i fråga håller sig undan polismyndigheterna. Polisen hade känt till klagandens kontaktuppgifter eller hade åtminstone enkelt kunna ta redan på dem. På basis av den utredning som stod till buds fanns det ingen anledning att misstänka att klaganden hade hållit sig undan delgivningen av straffanspråket eller att det var uppenbart att han inte hade följt en skriftlig uppmaning att infinna sig på polisinsättning för delgivning av straffanspråket.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade den äldre konstapeln på 6 § i lagen om strafforderförfarande samt på vikten av att iaktta proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet vid delgivning av straffanspråk (OKV/1597/1/2008).

Besvarande av förfrågan

Klaganden hade skriftligen till en polisinsättning ställt en förfrågan om behandlingsskedet för ett brottsärende. Klaganden uppgav att han inte hade fått något svar på sin förfrågan. Undersökningsledaren gav en utredning enligt vilken man på polisinsättningen på klagandens förfrågan hade antecknat "meddelade att målet sänts till åklagaren 24.11.2004/AS". Dokumentet i fråga hade bifogats undersökningsledarens utredning. Av anteckningen framgick inte t.ex. till vem och på vilket sätt anmälan hade gjorts. Undersökningsledaren berättade att han tolkade anteckningen så att ekobrottsenhetens utredningssekreterare per telefon hade meddelat den som företrädde klaganden att ärendet hade översänts till åklagaren för åtalsprövning 24.11.2004.

Principerna för god förvaltning förutsätter att dokumenteringen av svar på förfrågningar från medborgarna bör organiseras på ett sådant sätt av polisinsättningens ledning att förfrågningarna och svaren på dem i efterhand kan bedömas på basis av tillräckligt detaljerade uppgifter. Detta är motiverat också med tanke på tjänstemannens egen rättssäkerhet, i synnerhet om skriftliga förfrågningar besvaras muntligen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden chefen för polisinsättningen på vikten av att noggrant registrera svaren på skriftliga förfrågningar som riktats till polisinsättningen (OKV/1648/1/2008).

Säkerhetsvisitation

En polisman hade säkerhetsvisiterat en person och gjorde därefter i polisbilen ett salivtest för att kontrollera om personen hade använt narkotika. Polismannen uppgav i sin utredning att säkerhetsvisitationen gjorts för att säkerställa att

personen i fråga inte innehade föremål med vilka han kunde äventyra polismännens säkerhet.

Enligt polislagens 22 § 1 mom. har en polisman rätt att i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och handräckningsåtgärd som riktar sig mot någons personliga frihet kroppsvisitera den som åtgärden gäller och granska de saker han medför för att förvissa sig om att personen inte medför föremål eller ämnen med vilka han kan äventyra förvaringen eller utsätta sig själv eller andra för fara.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att salivtestet inte var en sådan mot friheten riktad åtgärd som avses i lagrummet.

Ett salivtest innebär å andra sidan att den testades frihet begränsas på ett sätt som kan jämföras med gripande. Säkerställandet av salivtestet och polisens arbets säkerhet är dessutom sådana grunder för utförande av säkerhetsvisitation som avses i lagens förarbeten.

Säkerhetsvisitationen innebar emellertid ett ingrepp i den personliga integriteten som är en grundläggande rättighet enligt grundlagens 7 §. Ett sådant ingrepp får inte göras utan en i lag angiven grund. Bestämmelser som begränsar grundläggande rättigheter måste tolkas grundrättspositivt. Man måste utgå från lagens ordalydelse som inte hade fått tolkas extensivt när det gällde begränsning av en grundläggande rättighet.

Biträdande justitiekanslern drog med beaktande av ordalydelsen i polislagens 22 § 1 mom. den slutsatsen att det inte fanns någon i lagen angiven grund för säkerhetsvisitationen.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom den polisman som utfört säkerhetsvisitationen sin uppfattning om förfarandets lagstridighet (OKV/80/1/2008).

Osakligt uttalande till pressen

En polischef hade i en tidningsintervju uttalat sig med anledning av att han fått fortkörningsböter.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att utgångspunkten är den att en polisman enligt grundlagen har rätt att uttrycka sina åsikter utan att det på förhand ställs hinder. De krav på en polismanns uppförande som avses i polislagens innebär emellertid att i synnerhet offentliga uttalanden som gäller polisens verksamhetsområde ska vara sakliga. En polisman får inte uttrycka sig på ett olämpligt sätt.

Bland annat de språkliga bilder som polischefen använde i intervjun då han liknade vissa personer vid svin ("menevät kuin pullopersesiat") samt hans användning av svordomar lämpade sig inte för en polisman i hans ställning.

Det kan i och för sig godtas att en polisman på eget initiativ i offentligheten påtalar t.ex. missförhållanden som han lagt märke till i hastighetsövervakningen, i synnerhet om missförhållandena inte har åtgärdats efter att han först påtalat dem inom polisorganisationen. Det var inte fråga om en sådan situation i det aktuella fallet. Polischefen hade i intervjun som gällde hans eget fortkörningsärende uttalat sig om orsakerna till överhastigheten och framhållit att den inte utgjort någon fara. Dessutom hade han kritiserat det misslyckade valet av ställe där hastighetsövervakningen utfördes i det egna ärendet och över huvud taget samt berättat om sin inställning till automatisk hastighetsövervakning. Av de åsikter som han uttalade framgick dessutom att han nedvärderade den fara för trafiksäkerheten som hans avsevärda överhastighet hade utgjort och att han också annars hade en negativ inställning i synnerhet till automatisk hastighetsövervakning. Det var osakligt och oacceptabelt att en polisman i chefsställning framförde sådana åsikter.

Polischefens förfarande var ägnat att inverka negativt på aktningen för polisen och att äventyra förtroendet för skötseln av polisiära uppgifter.

Med beaktande av att polischefen av polisdirektören redan hade fått en muntlig anmärkning för att ha uppträtt på ett för en polisman olämpligt sätt ansåg biträdande justitiekanslern att det räckte att han uppmärksammade polismannen på sina synpunkter i ärendet. Ärendet föranledde inga andra åtgärder (OKV/5/50/2008).

Språket vid strafforderförfarande

Två polismän hade stannat klaganden i samband med en trafikövervakning. Polismännen tjänstgjorde vid en polisinrättning vars verksamhetsområde var helt finskspråkigt. Klaganden hade förhört på finska och straffordern hade skrivits på samma språk. Klaganden ansåg i sitt klagomål att han som svenskspråkig borde ha haft rätt att tala svenska med polismännen.

Grundlagen, språklagen och förundersökningslagen innehåller bestämmelser som är relevanta för klagandens språkliga rättigheter. I språklagen betonas myndigheternas skyldighet att på tjänstens vägnar värna om att individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behövde begära det. Den misstänkte ska utan någon som helst påtryckning få välja det språk, antingen svenska eller finska, som han eller hon vill använda vid förundersökningen. Klart är således att klaganden i detta fall hade haft rätt att använda sitt eget språk (svenska) i samband med strafforderförfarandet, om han så önskat.

Klagandens berättelse om händelseförloppet avvek till vissa delar från det som polismännen berättade i sina utredningar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att innehållet i den diskussion som ledde till att parterna beslutade att finska skulle användas förblev i någon mån oklart.

Av allt att döma hade språkvalet emellertid inte skett på det med tanke på klagandens språkliga rättigheter neutrala sätt som bestämmelserna förutsatte. På basis av det tillgängliga materialet och särskilt med beaktande av de synpunkter som i beslutet anfördes ansåg biträdande justitiekanslern att klagandens i lagen tryggade språkliga rättigheter i detta fall inte vederbörligen hade förverkligats i praktiken.

Biträdande justitiekanslern fäste polismännens uppmärksamhet på de synpunkter som han i beslutet anförde om klagandens språkliga rättigheter (OKV/940/1/2008).

Hörande av arbetarskyddsmyndigheter

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut en undersökningsledare på vikten av att omsorgsfullt behandla brottsmisstankar när det är fråga om sådana gärningar som avses i 50 § 1 och 2 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. Undersökningsledaren hade försummat att ge arbetarskyddsmyndigheten tillfälle att bli hörd i ett ärende som gällde diskriminering i arbetslivet. Se även s. 127 (OKV/1001/1/2008).

Justitiekanslerns beslut i narkotikapolisärendet

Justitiekanslern gav i juni 2010 sitt beslut om polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det s.k. narkotikapolisärendet.

Inrikesministeriets polisavdelning som svarade för högsta ledningen av polisen utredde år 2007 vissa samarbetsproblem vid narkotikapolisenheter. En viktig del av detta utredningsarbete gällde verksamheten vid Helsingfors polisinrättnings enhet för narkotikabrott. Utredningsarbetet utgjordes i första hand av sam-

tal med olika enheter vid polisinsrättningarna och centralkriminalpolisen. Över samtalen upprättades promemorior. Polisavdelningen sammanställde materialet från utredningsarbetet och överlämnade det hösten 2007 till Riksåklagarämbetet. Den statsåklagare som förordnats till undersökningsledare för ärendekomplexet beslöt i december 2007 att förundersökning skulle inledas. Förundersökningen blev klar i november 2008 och ärendet överfördes till åtalsprövning.

Till justitiekanslern inkom sammanlagt sju begäran om undersökning/klagomål med anledning av polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det ovan nämnda ärendekomplexet. Dessutom inkom till Riksåklagarämbetet två klagomål som överfördes till justitiekanslern eftersom de gällde samma ärendekomplex.

Justitiekanslern prövade i sitt 77-sidiga beslut polis- och åklagarmyndigheternas förfarande vid förundersökningen samt polismyndigheternas förfarande innan förundersökningen hade inletts. Också med avseende på dessa perioder var det fråga om justitiekanslerns ställningstaganden som avgränsades av hans uppdrag som övervakare av lagligheten i myndigheternas verksamhet. Justitiekanslern tog i sitt beslut inte ställning t.ex. till sådana påståenden om omständigheter som det i sista hand ankom på en domstol att bedöma.

För polismyndigheternas vidkommande granskade justitiekanslern framförallt det utredningsarbete som inrikesministeriets polisavdelning utförde 2007. Klagandena ansåg att polisavdelningen i sitt utredningsarbete inte hade iakttagit förundersökningslagens bestämmelser och att utredningsarbetet inte hade letts av en allmän åklagare. Klagandena ansåg att det var problematiskt att polisavdelningen till att börja med genom ett relativt omfattande utredningsarbete skaffade information om de nämnda samarbetsproblemen och först därefter överförde ärendet

till åklagaren för bedömning. En undersökning kan enligt klagandenas åsikt inte inledas med en preliminär utredning och med åtgärder som uppges basera sig på förvaltningsintern kontroll eller laglighetsövervakning.

Justitiekanslern bedömde i sitt beslut i första hand vilken typ av åtgärder det var fråga om i polisavdelningens utredningsarbete och om åtgärderna var lagliga och över huvud taget sakenliga närmast med avseende på den polisbrottsutredning som leddes av åklagaren samt på inledandet av utredningen. Justitiekanslern ansåg att ingenting i ärendet tydde på att polisavdelningen i sitt utredningsarbete handlat lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Polismyndigheternas åsikt att det utredningsarbete som polisavdelningen utförde på order av polisens högsta ledning utgjorde sådan intern laglighetskontroll inom polisorganisationen som polisavdelningens behörighet omfattade, kunde enligt justitiekanslerns åsikt inte anses vara lagstridig. Det kunde inte heller påvisas att man i ärendet handlat i strid med förundersökningslagens 14 § 2 mom., där det föreskrivs att förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått alltid ska ledas av allmänna åklagaren, med undantag av ärenden som ska handläggas i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot.

Justitiekanslern konstaterade uttryckligen att klagandenas kritik mot polisavdelningens utredningsarbete i många avseenden gällde verksamhetens struktur och att kritiken delvis var motiverad. Gränsdragningen mellan avslutandet av en administrativ utredning och inledandet av en förundersökning samt därtill tillhörande preliminära utredningar kan vara synnerligen problematisk i synnerhet när det är fråga om att utreda en polismans förfarande, eftersom det är åklagaren som beslutar om huruvida gränsen för inledande av förundersökning har överskridits. En omständig-

het som i det aktuella ärendet gjorde utrednings-ärendet än mera problematiskt var att det inte finns några egentliga procedurbestämmelser om hur laglighetskontrollen ska utföras i ett fall som detta. Enligt justitiekanslerns åsikt kunde situationen inte anses vara tillfredsställande, vare sig från den myndighets synpunkt som utför laglighetsövervakningen eller med avseende på rättssäkerheten för den som är föremål för laglighetsövervakningen. Justitiekanslern bad därför i sitt beslut inrikesministeriet före utgången av 2010 meddela vilka åtgärder ministeriet eventuellt vidtagit. På begäran av inrikesministeriet förlängdes tidsfristen sedermera till utgången av januari 2011.

Utöver det som anfsrs ovan tog justitiekanslern i sitt beslut i fråga om polismyndigheternas förfarande ställning till bl.a. klagandenas kritik över att inspelningarna av de samtal som fördes i samband med polisavdelningens utredningsarbete hade förstörts samt till klagandenas påståenden om att centralkriminalpolisens polismän år 2001 hade handlat i strid med bestämmelserna, föreskrifterna och anvisningarna om täckoperationer och kontrollerade leveranser.

Åklagarmyndigheternas förfarande i samma ärende, se s. 136.

Justitiekanslerns beslut (anonymiserad version) kan i sin helhet läsas på justitiekanslersämbetets webbsidor (OKV/186/1/2008 m.fl.).

Inrikesministeriet tillställde justitiekanslern ett 26.1.2011 daterat meddelande om sina framtida åtgärder i ärendet. Inrikesministeriet redogjorde i meddelandet för de missförhållanden som påtalas i justitiekanslerns beslut och även för andra missförhållanden i anslutning till ärendekomplexet. Ministeriet meddelade att det i anslutning till ärendekomplexet kommer att under år 2011 inleda ett utredningsarbete som ingår i ministeriets planer på revidering av lagstiftningen. Ministeriet uppgav att man i detta utredningsarbete kommer

att överväga vilka behov som ansluter sig till ärendet i procedurhänseende. Ministeriet uppgav att det dessutom i början av 2011 kommer att utfärdas anvisningar för laglighetsövervakningen. Anvisningarna behandlar på ett heltäckande sätt grunderna för den förvaltningsinterna laglighetsövervakningen och målsättningarna för övervakningen. I det sammanhanget sammanställs bl.a. de gällande rättsliga utgångspunkterna för den interna laglighetsövervakningen.

Grunderna för gripande enligt polislagen

Klaganden ansåg att polisen hade gripit honom utan anledning. Av utredningarna framgick att klaganden hade försökt begå självmord och gripits på grund av att han ansågs utgöra en fara för sitt eget liv och sin egen hälsa. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att gripandet under de beskrivna omständigheterna hade varit en åtgärd som var förenlig med polislagen.

Som grund för gripandet hade antecknats polislagens 20 §, enligt vilken en person kan gripas om det är sannolikt att han skulle göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott eller orsaka betydande störning eller överhängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten. Klaganden hade emellertid inte orsakat någon faktisk fara för någon annan än sig själv. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför polisrättningen på att gripandet borde ha baserats på polislagens 11 § där det föreskrivs att en person kan gripas för att skydda honom för allvarlig fara som utgör överhängande risk för hans liv, fysiska integritet, säkerhet eller hälsa, om personen i fråga är oförmögen att ta vara på sig själv och faran inte annars kan avväjas eller personen omhändertas på annat sätt (OKV/1148/1/2009).

Ljudupptagning av förhör genom den förhördes försorg

Förhöraren inledde förhöret med att konstatera att han inte ville bli fotograferad i sitt arbete och han frågade klaganden som skulle förhöras som misstänkt om denne innehade utrustning för fotografering och ljudupptagning. Efter att klaganden svarat jakande bad förhöraren honom lägga utrustningen på bordet. Klaganden hade lagt utrustningen på bordet och efter förhöret tagit den med sig. Klaganden bad om justitiekanslerns ställningstagande till frågan om förhöraren hade rätt att kräva att klaganden inte fotograferade och dokumenterade förhöret.

Biträdande justitiekanslern konstaterade för det första att klaganden inte i den ovan nämnda situationen endast genom att lägga fotograferings- och ljudupptagningsutrustningen på bordet frivilligt hade gått med på förhörarens begäran och avstått från att dokumentera förhöret. Förhöraren hade sålunda hindrat klaganden från att dokumentera förhöret.

Biträdande justitiekanslern konstaterade vidare att klaganden i och för sig på basis av yttrandefriheten som garanteras i 12 § i grundlagen och artikel 10 i människorättskonventionen hade rätt att fotografera och göra en ljudupptagning av förhöret. Denna rätt, som åtminstone inte i det aktuella fallet hörde till yttrandefrihetens kärnområde, kan emellertid begränsas genom lag då det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med tanke på den allmänna säkerheten och för att förhindra brott.

Enligt förundersökningslagens 17 § 1 mom. är den som är misstänkt för brott skyldig att på kallelse infinna sig till förundersökning. Den polisman som höll förhöret och svarade för dess yttre förlopp iakttog förundersökningslagens bestämmelser. Den behandling av ett ärende som sker under en förundersökning, inklusive förhör med misstänkta, är inte offentlig för allmän-

heten. Enligt 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) är utgångspunkten den att förundersökningsmaterialet och sålunda också förhörs materialet är sekretessbelagt medan förundersökningen pågår. Enligt offentlighetslagens 11 § 2 mom. 2 punkten kan detta material enligt polisens prövning hållas hemligt också för den misstänkte tills undersökningen har avslutats. Den misstänkte hade sålunda inte rätt att dokumentera förhöret utan förhörarens tillstånd. Begränsningen var i detta avseende baserad på lag och den var i ett demokratiskt samhälle nödvändig med tanke på den allmänna säkerheten och för att förhindra brott.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förhöraren då han hindrade klaganden från att dokumentera förhöret inte i strid med grundlagen eller människorättskonventionen hade begränsat dennes yttrandefrihet eller i något annat avseende handlat lagstridigt.

När det gällde enbart ett enskilt fotografi av förhöraren konstaterade biträdande justitiekanslern att ett sådant fotografi inte hörde till det sekretessbelagda förundersökningsmaterialet. Det fanns inga sådana i föregående stycke nämnda lagstadgade begränsningar som berättigade ett ingripande i yttrandefriheten när det gällde detta fotografi. Eftersom den som ska förhöras måste rätta sig efter förundersökningslagen och eftersom det är förhöraren som bestämmer om förhörets förlopp, kan förhöraren förbjuda åtminstone fotografering som stör förhöret.

Det är i varje fall skäl att beakta att fotografering av förhöraren i ett utrymme som är stängt för allmänheten riktar sig mot dennes person, dvs. mot hans privatliv som skyddas enligt 10 § i grundlagen och artikel 8 i människorättskonventionen.

Den omständigheten att det inte enligt strafflagen är straffbart att fotografera en person be-

tyder inte nödvändigtvis att fotografering skulle vara tillåten, uttryckligen med beaktande av skyddet för privatlivet som garanteras i mänskliga rättskonventionen. Vid bedömningen av frågan om fotografering är tillåten är det sålunda skäl att beakta dels yttrandefriheten och dels skyddet för privatlivet.

Klagandens avsikt var att fotografera endast förhöraren. En förhörare är inte en offentlig person. Det fanns inte något allmänt intresse eller diskussionsväckande tema som berättigade en sådan fotografering. Sålunda förelåg det inget samband mellan fotograferingen och yttrandefrihetens kärnområde. Skyddet mot att bli fotograferad är däremot ett väsentligt element i skyddet för privatlivet. När yttrandefriheten vägdes mot skyddet för privatlivet var de omständigheter som talade för skyddet för privatlivet i detta fall tyngre än yttrandefriheten. Yttrandefriheten åsidosattes sålunda av skyddet för privatlivet. Klaganden hade följaktligen inte på basis av yttrandefriheten rätt att fotografera förhöraren. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att han inte i egenskap av laglighetsövervakare hade någon anledning att heller i detta avseende ingripa i förhörarens förfarande.

Klagomålet föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/603/1/2008).

Svar på en förvaltningsklagan

Klaganden hade riktat en förvaltningsklagan till en polisinrättning. Polisinrättningen besvarade den närmare två år senare, i samband med en utredning till justitiekanslersämbetet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på att förvaltningslagen ska tillämpas på avgörandet och delgivningen i sådana klagomålsärenden. Enligt förvaltningslagen ska ärenden behandlas utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade

också den omständigheten att polisinrättningen ska delge klaganden sitt avgörande så som förvaltningslagen förutsätter också i det fall att ärendet är anhängigt hos justitiekanslersämbetet (OKV/671/1/2010).

RÄDDNINGSVÄSENDET

En jourhavandes riskbedömning

En misshandlad man hade från en bil lyfts ut på gården utanför ett flervåningshus. En invånare i huset hade sett händelsen från sin balkong och ringt nödcentralen. En jourhavande vid nödcentralen drog den slutsatsen att mannen som lämnats på gården hade slocknat och förmedlade uppdraget till en polispatrull som om det var fråga om en berusad person. Jourhavanden hade inte för polisen nämnt de uppgifter om bilen som anmälaren hade berättat för nödcentralen. Den misshandlade mannen avled på sjukhuset, utan att återfå medvetandet.

Nödcentralens verkets nödcentralsenhet konstaterade i sitt yttrande att jourhavanden mera målmedvetet borde ha utrett det eventuella behovet av akutsjukvård och att han genom att ställa frågor borde ha uteslutit möjligheten att mannens hälsa var utsatt för risk. Dessutom borde jourhavanden ha meddelat områdets polispatruller vad anmälaren berättat om den bil och de personer som hade samband med händelsen. Enligt yttrandet hade nödcentralssamtalet på det hela taget behandlats på ett uppenbart vårdslöst och felaktigt sätt.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att bedömningen av jourhavandens förfarande i det aktuella fallet närmast gällde sådan bedömning av jourhavandens yrkesskicklighet som snarare ankommer på dennes chefer än på laglighetsövervakaren. Justitiekanslern såg ingen anled-

ning att bedöma jourhavandens förfarande annorlunda än Nödcentralens verkets nödcentralsenhet hade gjort.

Enligt justitiekanslerns åsikt är det uppenbart att larmuppdrag måste prioriteras på ett sådant sätt att resurserna kan inriktas så effektivt som möjligt. Vid nödcentralen är man i allmänhet tvungen att bedöma frågan om hur brådskande hjälp som behövs enbart utifrån uppgifter som fås per telefon. Uppgiften är krävande och felbedömningar torde knappast helt kunna undvikas när det gäller prioriteringen mellan olika uppdrag. Justitiekanslern påminde emellertid om sin redan tidigare framförda åsikt att den omständigheten att en person är berusad eller antas vara berusad i och för sig från rättslig synpunkt är en grund som kan kritiserats när det gäller att bedöma behovet av brådskande sjuktransport eller prehospital akutsjukvård. Också om jourhavandens antagande att en person är berusad skulle stämman kan personen vara i akut behov av vård t.ex. på grund av en sjukdomsattack eller, såsom i det aktuella fallet, på grund av att han eller hon har blivit utsatt för våld.

Justitiekanslern uppmärksammade nödcentralens jourhavande på de synpunkter som framfördes i beslutet och sände sitt beslut för kännedom till Nödcentralens verk (OKV/1002/1/2009).

Avgöranden som gäller nödcentralers förfarande

Justitiekanslern gav 19.5.2010 i 13 fall avgöranden som gällde olika nödcentralers förfarande. Avgörandena gällde mottagning och behandling av nödmeddelanden samt förmedling av uppgifter till behöriga myndigheter. Justitiekanslern vidtog åtgärder i sex fall (OKV/3/50/2008, OKV/4/50/2008, OKV/14/50/2008, OKV/412/1/2008, OKV/1153/1/2008, OKV/1200/1/2008, OKV/1459/1/2008,

OKV/1628/1/2008, OKV/8/50/2009, OKV/11/50/2009, OKV/241/1/2009, OKV/795/1/2009 och OKV/1/50/2010).

MIGRATIONSVERKET

Utformningen av beslut om uppehållstillstånd och besväransvisning

Migrationsverket hade gått in för ett s.k. papperslöst beslutsförfarande som innebar att positiva beslut om uppehållstillstånd (bl.a. av Finlands beskickningar) som var riktade till utlandet inte upprättades skriftligen utan endast gavs i form av ett för resedokumentet (passet) avsett klistermärke som angav att innehavaren fått uppehållstillstånd. Dessutom gavs enligt varierande praxis också en utskrift av s.k. beslutsfakta varav framgick att Migrationsverket på begäran kan ge ett separat skriftligt beslut med besväransvisning. På klistermärket fanns ingen besväransvisning och inte heller någon uppgift om möjligheten att få ett separat beslut. Besväransvisningen på utskriften av beslutsfakta var bristfällig bl.a. i fråga om besvärstiden och hur den räknades.

Migrationsverket ansåg att klistermärket motsvarade ett sådant förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagens 42 § och att sökanden inte hade något behov av rättsskydd då tillstånd beviljades i enlighet med ansökan. Inrikesministeriet hänvisade i sitt yttrande till passlagens (671/2006) 20 § enligt vilket något separat förvaltningsbeslut inte ges när pass utfärdas i enlighet med ansökan.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förvaltningslagen som ska tillämpas på Migrationsverkets verksamhet i 43, 44 och 45 § uppställer vissa förutsättningar för förvaltningsbeslut när det gäller skriftlig form, innehåll och motivering. Enligt den ovillkorliga ordalydelsen

i lagens 47 § ska besväransvisning fogas också till ett positivt förvaltningsbeslut. Den egentliga avsikten med bestämmelserna i fråga är att skapa tillräckligt effektiva möjligheter att söka ändring och sålunda att i enlighet med grundlagens 21 § trygga rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning.

Enligt grundlagens 2 § 3 mom. ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I utlänningslagen (301/2004) som ska tillämpas på beslut om uppehållstillstånd ingår inte någon motsvarande bestämmelse som i passlagen om möjligheten att inte ge ett skriftligt beslut. Det klistermärke som Migrationsverket ger som beslut om uppehållstillstånd kan inte ensamt för sig eller tillsammans med en utskrift av beslutsfakta betraktas som en förvaltningsmyndighets beslut i enlighet med grundlagen och förvaltningslagen. Migrationsverket hade sålunda utvecklat en praxis som inte var baserad på de lagar som reglerar dess verksamhet.

Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom Migrationsverket och inrikesministeriet sin uppfattning om saken (OKV/533/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Inrikesministeriet

Justitiekanslern bekantade sig 19.2.2010 med inrikesministeriet. Under besöket diskuterades framför allt inrikesministeriets beredning av författningar, laglighetsövervakningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde samt organisationen av den nyligen inrättade Polisstyrelsens

samt inrikesministeriets polisavdelnings uppgifter (OKV/27/51/2008).

Östra Nylands polisinrättning

Biträdande justitiekanslern inspekterade 25.5.2010 polisinrättningen i Östra Nyland. Under besöket diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster i olika delar av polisinrättningens område, brottsutredningsrelaterade frågor, den interna laglighetsövervakningen, samarbetet med referensgrupper och de verkningar som förnyandet av polisens förvaltningsstruktur har inom polisinrättningens verksamhetsområde.

Inspektionsbesöket föranledde inga åtgärder (OKV/9/51/2010).

Norra Savolax polisinrättning

Biträdande justitiekanslern besökte 2.11.2010 Norra Savolax polisinrättning för att inspektera och bekanta sig med den. Diskussionsteman var allmän ordning och säkerhet, tillgången på polistjänster inom polisinrättningens distrikt, kvalitativa aspekter på brottsutredningen och behandlingstiderna, utlänningsrelaterade frågor, tillgången på tillståndstjänster, den interna laglighetsövervakningen samt polisens samarbete med olika referensgrupper.

Biträdande justitiekanslern framhöll under inspektionsbesöket vikten av att motivera beslut om att avsluta förundersökning. Det måste framgå om beslutet avser att någon förundersökning inte ska inledas eller att en redan inledd förundersökning ska avslutas.

Inspektionsbesöket föranledde inga åtgärder (OKV/12/51/2010).

FÖRSVARSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtande

Laglighetsövervakningen inom försvarsministeriet och inom förvaltningsområdet

Justitiekanslern framförde i sitt utlåtande om ett utredningsutkast, som upprättats av den arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakningen som tillsatts av försvarsministeriet, vissa allmänna synpunkter och uppmärksammade framför allt vikten av att säkerställa de grundläggande rätt-

tigheterna i försvarsmaktens verksamhetsmiljö. Samtidigt som verksamheten, som bygger på militär ordergivning, måste fungera effektivt är det i konfliktsituationer som uppkommer mellan effektivitetskravet och de intressen som ingår i de grundläggande rättigheterna, nödvändigt att förhindra överdrifter och avslöja felaktiga förfaranden. I slutna samfund accentueras betydelsen av de närmaste chefernas och övriga chefers attityder, förmåga, och exempel när det gäller att ingripa i händelseförlopp som håller på att gå snett (OKV/55/20/2009).

FINANSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Utlåtande

Produktion av statens språktjänster

Justitiekanslern gav finansministeriet ett utlåtande om ett förslag som gällde produktion av statens språktjänster. Enligt förslaget ska det stiftas en lag om produktion av statens språktjänster. För detta ändamål ska det enligt förslaget inrättas en språktjänstenhet i anslutning till ett regionförvaltningsverk som bestäms genom statsrådets förordning. Enligt förslaget ska lagen emellertid inte tillämpas på bl.a. översättning av författningar. I sitt utlåtande uppmärksammade justitiekanslern från laglighetskontrollens synpunkt de förpliktelser som språklagstiftningen innebär för statens myndigheter och underströk vikten av att dessa förpliktelser iakttas som en delfaktor i en saklig myndighetsverksamhet. Justitiekanslern konstaterade dessutom att han ansåg det vara viktigt att det för translatorsbyrån vid statsrådets kansli, trots reformen, tryggas sådana resurser att ministerierna har tillgång till tillräckliga översättnings-tjänster av god kvalitet i lagstiftningsärenden (OKV/18/20/2010).

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Promemorian i ett utnämningsärende

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern redogjorde i sitt beslut, med anledning av ett klagomål som gällde en tjänsteutnämning vid Skatteuppbördscentralen, för det lagliga förfarandet vid jämförelse av sökandenas meriter samt för den utredning av meriterna som är en förutsättning för jämförelsen. I lagen finns inga bestämmelser om att en promemoria måste upprättas över prövningen av meriterna när det gäller utnämningsärenden. I ett utnämningsärende kan god förvaltning i enlighet med grundlagens 21 § emellertid inte förverkligas om parterna inte utifrån en utnämningsspromemoria eller på något annat tillförlitligt sätt kan konstatera hur prövningen i utnämningsärendet har gått till. På motsvarande sätt förutsätter justitiekanslerns laglighetskontroll av myndigheterna i enlighet med grundlagens 108 § att prövningen i utnämningsärendet ska kunna bedömas i efterhand.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för framtiden Skatteuppbördscentralen sin uppfattning om bristerna i dess utnämningsspromemoria. Ärendet hade förberetts så att tre sökande intervjuades, men dessa intervjuer nämndes inte i promemorian. Av promemorian

framgick inte heller tydligt om sökandena uppfyllde behörighetsvillkoren. I promemorian gjordes utan grund avsteg från principen att samtliga sökandes meriter av samma typ ska refereras i samma utsträckning. Trots att det i fråga om prövningen nämndes i Skatteuppbördscentralens utredning att kännedom om indrivning var en viktig merit med tanke på balansen i ledningsgruppen, nämndes denna omständighet inte i förredragningspromemorian (OKV/1027/1/2008).

MAGISTRATER

Besvarande av brev

En delägare i ett bostadsaktiebolag hade tillställt magistraten två skriftliga förfrågningar om behandlingen av en registreringsanmälan. Magistraten hade inte besvarat breven. Bostadsaktiebolaget hade sedermera automatiskt informerats om registreringen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att magistraten inte i enlighet med vad som i förvaltningslagens 8 § föreskrivs om myndigheternas rådgivningsskyldighet hade besvarat klagandens skriftliga förfrågningar. Eftersom magistraten uppgav att den redan för sin personal framhållit betydelsen av förvaltningslagens 23 § för en god förvaltning, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att han uppmärksammade magistraten på förvaltningslagens 8 § och dess betydelse för kundbetjäningen (OKV/826/1/2009).

Förbud mot överklagande av en magistrats beslut

En sådan anmälan till magistraten om att en person var i behov av intressebevakning som avses i 91 § i lagen om förmyndarverksamhet

(442/1999) hade gjorts av en person (son till den som anmälan avsåg) som enligt samma lags 72 § 1 mom. också hade rätt att göra en självständig ansökan till tingsrätten om förordnande av intressebevakare.

I sitt beslut anförde magistraten att det enligt dess uppfattning inte fanns någon anledning att förordna en intressebevakare och att magistraten inte skulle göra någon ansökan om saken till tingsrätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte var fråga om ett sådant överklagbart förvaltningsbeslut som avses i förvaltningsprocesslagens 5 § 1 mom., varmed behovet av intressebevakning med tillämpning av bestämmelserna i lagen om förmyndarverksamhet hade avgjorts eller avvisats utan prövning. Det var sålunda fråga om att i form av ett beslut ange slutresultatet av myndighetens prövning.

Enligt förvaltningslagens 48 § ska till ett oöverklagbart beslut fogas en upplysning om besvärsförbudet. Enligt bestämmelsens uttryckliga ordalydelse gäller den alla avgöranden som kallas beslut. Också principen om god förvaltning som framgår av förvaltningslagen (434/2003) och av grundlagen, som ligger till grund för förvaltningslagen, innebär att personer som sköter ärenden hos myndigheterna inte får lämnas i ovisshet om karaktären av ett beslut och dess betydelse. Av klagomålet till justitiekanslern framgick att anmälaren efter att ha fått beslutet hade den uppfattningen att intressebevakningsärendet i och med magistratens beslut var slutgiltigt avgjort.

Biträdande justitiekanslern ansåg både med stöd av förvaltningslagens tvingande bestämmelser och principerna om god förvaltning att det av magistratens beslut borde ha framgått att det var oöverklagbart. Dessutom borde sökanden ha upplysts om möjligheten att själv lämna in en ansökan till tingsrätten.

Eftersom det av magistratens utredning framgick att beslutet rättats i det fall som klagomålet avsåg och att förfarandet hade justerats också på ett allmänt plan, föranledde klagomålet inga åtgärder (OKV/567/1/2008).

Skyldigheten att ge ett beslut med anledning av en begäran om utlämnande av dokument

En klient hade efter att ha ställts under intressebevakning gjort en ny begäran till magistraten om att få tillgång till handlingarna i intressebevakningsärendet och befullmäktigat en nära släkting att ta emot handlingarna på en annan adress än vårdhemmet.

Magistraten hade kontaktat den behandlande läkaren som ansåg att klienten inte hade förstått betydelsen av fullmakten. På denna grund vägrade magistraten att lämna ut uppgifterna och under rättade per brev klientens nära släkting om saken.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut att frågan om huruvida uppgifter som lämnas ur förmyndarregistret är offentliga och om grunderna för utlämnande av uppgifter måste avgöras i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) samt lagen om förmyndarverksamhet.

Intressebevakningshandlingarna innehöll både sekretessbelagda uppgifter och sådana uppgifter som envar har rätt att få i enlighet med 67 § 1 mom. i lagen om förmyndarverksamhet. Enligt offentlighetslagens 9 § 1 mom. har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling.

Om magistraten ansåg att den som faktiskt hade bitt att få uppgifterna var klientens nära anhöriga, hade det inte utretts varför denne hade förvägrats att få också uppgifter som var offentliga för alla.

Det mest väsentliga i ärendet var emellertid att magistraten inte i enlighet med offentlighetslagen och förvaltningslagen hade fattat ett överklagbart beslut om sin vägran, utan per brev informerat om sitt beslut efter de tidsfrister som anges i offentlighetslagens 14 § 3 mom.

Eftersom var och en enligt grundlagens 21 § 2 mom. har rätt att få ett motiverat beslut och söka ändring uppmärksammade biträdande justitiekanslern magistraten på skyldigheten att i rätt tid ge ett överklagbart beslut med anledning av en begäran om utlämnande av dokument. Se även s. 206 (OKV/1729/1/2008).

TULLEN

God förvaltning i samband med en skriftlig anmärkning

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande med anledning av en tjänstemans klagomål över bl.a. en skriftlig anmärkning att det i lagen inte finns några procedurbestämmelser om att ge anmärkning, som är en åtgärd som ingår i den administrativa chefens allmänna arbetslednings- och övervakningsrätt. Den som får en skriftlig anmärkning måste först ha hörts. Av anmärkningen bör också framgå att det inte är fråga om en skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagens 24 §. Det visade sig att ingetdera av dessa förfaranden som i enlighet med grundlagens 21 § hör till god förvaltning hade iakttagits då klaganden gavs en skriftlig anmärkning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade klagandens chef och den som föredragit ärendet på vikten av att iaktta principen om god förvaltning då en tjänsteman ges en skriftlig anmärkning (OKV/385/1/2008).

Tidsfristen i ett bilskatteärende

Klaganden kritiserade tullen för att i ett bilskatteärende ha satt ut en alltför kort tidsfrist för ett genmåle. Varken i förvaltningslagen eller i bilskattelagen finns det någon bestämmelse om inom vilken tid en part ska inkomma med genmåle i samband med ett rättelseyrkande. Enligt förvaltningslagen får myndigheten enligt prövning bestämma tidsfristen. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att tullen i och för sig hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt och sålunda förfarit lagenligt då den som tidsfrist satte ut 14 dagar, med beaktande av att tidsfristen vid behov kunde förlängas. Han ansåg emellertid att den tid som i detta enskilda fall reserverats för hörande av klaganden de facto var alltför kort, med beaktande av att julhelgen infallit under perioden i fråga.

I ett annat ärende kritiserade klaganden tullen för att ha gett honom tillfälle att inkomma med ett genmåle i ett bilskatteärende, men i det beslutsförslag som fogats till tullens skrivelse hade redan konstaterats att "Den skattskyldige har inkommit med ett genmåle med anledning av beslutsförslaget". Av tullens utredning framgick att klaganden hade två anhängiga besvärärenden om bilbeskattning vid samma verksamhetsställe i tulldistriktet. Klagandens genmåle i det tidigare ärendet hade av misstag fogats till handlingarna i klagandens andra bilskatteärende. Efter att ha märkt felet hade tullen gett klaganden tillfälle att inkomma med ett nytt genmåle och klaganden hade fått ett nytt rättelsebeslut med motivering och besvärсанvisning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden tullen på vikten av att iakta procedurbestämmelserna om hörande av parter och på vikten av att med tanke på parternas rättssäkerhet hantera handlingar omsorgsfullt (OKV/1737/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Magistraten i Lappland

Biträdande justitiekanslern besökte 15.2.2010 magistraten i Lappland för att inspektera och bekanta sig med den. Under besöket diskuterades förmyndarverksamheten och i anslutning därtill behandlingen av ansöknings- och tillståndsärenden, övervakningen av intressebevakarnas verksamhet samt de iakttagelser som magistraten gjort inom ramen för sin övervakning och de åtgärder som iakttagelserna föranlett. Inspektionen gav inte anledning till åtgärder (OKV/25/51/2009).

Centrala Tavastlands skattebyrå

I samband med sin inspektion 4.5.2010 av Centrala Tavastlands skattebyrå bekantade sig biträdande justitiekanslern framför allt med skattebyråns organisation och verksamhet, behandlingstiderna och personalsituationen. Under besöket diskuterades också den betydelse som reformen av Skatteförvaltningen haft för skattebyråns verksamhet (OKV/7/51/2010).

Skatteförvaltningen

Biträdande justitiekanslern bekantade sig under inspektionen av Skatteförvaltningen 5.5.2010 framför allt med Skatteförvaltningens organisation och verksamhet samt med förnyandet av Skatteförvaltningen och de förändringar som reformen inneburit. Under besöket diskuterades också Skatteförvaltningens anvisningar och utbildning samt de bestämmelser i förvaltningslagen och offentlighetslagen som tillämpas på förfarandena i beskattningsärenden. På basis av inspektionen beslöt bi-

trädande justitiekanslern på eget initiativ utreda likabehandlingsplaneringen inom Skatteförvaltningen (OKV/6/51/2010).

Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt

Biträdande justitiekanslern besökte 18.10.2010 enheten för bevakning av skattetagarnas rätt för att bekanta sig med enhetens ställning och uppgifter. Enheten för skattetagarnas talan som part i beskattningsärenden samt övervakar skattetagarnas rätt i samband med beskattningen och överklaganden. Under besöket diskuterades framför

allt enhetens verksamhet som part i besvärärenden samt den inverkan som organisationsreformen haft på processerna (OKV/20/51/2010).

Nylands skatterättelsenämnd

I samband med sin inspektion av Nylands skatterättelsenämnd 19.10.2010 bekantade sig biträdande justitiekanslern med nämndens uppgifter och verksamhet. Under besöket diskuterades framför allt behandlingsprocessen för rättelseyrkanden och dess olika skeden samt organisationsreformens inverkan på behandlingen av rättelseyrkanden (OKV/19/51/2010).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS ANSVARSMRÅDE

Avgöranden

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

Felaktig utnämningssprocess

Ett klagomål gällde Utbildningsstyrelsens förre generaldirektörs förfarande i samband med en utnämningssprocess.

Vid Utbildningsstyrelsen skulle samtidigt till-sättas direktörstjänsterna för fyra verksamhetsenheter. Utnämningssamtällningarna gjordes av Utbildningsstyrelsen och utnämningssbesluten fattades av undervisningsministeriet. I olika skeden av utnämningssprocessen gjordes flera fel. Också Utbildningsstyrelsen och ministeriet medgav att fel förekommit.

Enligt grundlagens 125 § 2 mom. är de allmänna utnämningssgrunderna för offentliga tjänster skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Enligt den uppfattning som är rådande i den juridiska litteraturen (bl.a. i verket Bruun - Mäenpää - Tuori: Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995, s. 83) är grundlagens utnämningssgrunder rättsnormer som de myndigheter som deltar i tjänsteutnämningar är skyldiga att iaktta.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att lagstiftningen inte definierar hur det ska säkerställas att utnämningssgrunderna iakt-tas. Vid den aktuella tidpunkten fanns det endast en rekommendation om saken (finansmi-

nisteriets rekommendation om de principer som ska iakttas vid beredning av tjänsteutnämningar 15.12.2000/14/2000) som senare har ombildats till en anvisning (26.1.20009 VM 1/01/2009). Rekommendationen innehöll anvisningar bl.a. om innehållet i platsannonser, om vilka urvalsmetoder som rekommenderas och om innehållet i utnämningsspromemorior. Rekommendationen var bindande endast till den del som i den hänvisades till relevanta bestämmelser i lag.

I Utbildningsstyrelsens utnämningssprocess hade man inte beaktat rekommendationen. I platsannonserna hade tagits in behörighetsvillkor som inte nämndes i respektive författningar, över de intervjuer som ingick i urvalsmetoden hade inte upprättats promemorior och i utnämningssamtällningarna hade det inte över huvud taget gjorts någon jämförelse mellan sökandenas meriter. Utbildningsstyrelsens dåvarande generaldirektör konstaterade med anledning av ministeriets begäran om komplettering att någon sådan jämförelse inte heller behövdes. För att få en laglig utnämningssamtällning gjorde ministeriet själv en jämförelse av sökandenas meriter före utnämningssbesluten.

Vid förundersökningen framgick det att förfarandet varken vid Utbildningsstyrelsen eller vid ministeriet i alla avseenden stämde överens med de krav som ställs på en korrekt tjänsteutövning. På grund av den tid som förflutit samt på grund av oklarheter i ansvarsfrågorna och verksamhetskulturen kunde de enskilda försummelserna inte

tillräknas enskilda tjänstemän utan kritiken måste riktas mot Utbildningsstyrelsen som myndighet och mot generaldirektören som ansvarat för dess verksamhet. Det hörde uttryckligen till generaldirektörens tjänsteåligganden att genomföra ett lagligt utnämningsförfarande genom att se till att grundlagens utnämningsgrunder iaktogs. Trots att det inte är obligatoriskt att följa anvisningarna i en rekommendation är avsikten dock att de ska bidra till att genomföra en lagenlig prövning i utnämningsärenden. Det är i och för sig möjligt att avvika från anvisningar men inte från de bakomliggande kraven på ett lagenligt utnämningsförfarande. De fel som begicks hade framför allt den betydelsen att de äventyrade förverkligandet av utnämningsgrunderna. Eftersom utnämningsbeslut inte får överklagas genom besvär är det också med tanke på de tjänstesökandes rättssäkerhet nödvändigt att det sker en lagenlig prövning i utnämningsärendet. Tjänsteutnämningar förutsätter dessutom betydande användning av ekonomiska och administrativa resurser.

Generaldirektören hade på grund av sin ställning och allmänna behörighet självständigt kunnat besluta om utnämningsförfarandet och hon var sålunda med stöd av grundlagens 118 § självständigt ansvarig för sina åtgärder.

Vid bedömningen av generaldirektörens tjänstemannarättsliga ansvar måste man för det första bedöma om hon var straffrättsligt ansvarig för felen. Rekvisiten för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 § uppfylls i det fall att en tjänsteman bryter mot sin tjänsteplikt som är baserad på tvingande bestämmelser eller föreskrifter. Generaldirektörens tjänsteplikt framgår huvudsakligen av statstjänstemannalagens 14 § där det föreskrivs att en tjänsteman ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Av legalitetsprincipen följer att generella bestämmelser som den nyss nämnda paragrafen inte kan tillämpas när det är fråga om

exakta definitioner av tjänsteplikter och därmed sammanhängande straffansvar (HD:1998:41). Det hade endast getts en rekommendation om förfarandet vid tjänsteutnämningar. Eftersom det inte fanns några detaljerade och tvingande bestämmelser om generaldirektörens förfarande i utnämningsärenden ledde generaldirektörens försummelser i tjänsteutövningen inte till att det väcktes åtal i enlighet med 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

När det gällde bedömningen av generaldirektörens tjänstemannarättsliga ansvar anförde biträdande justitiekanslern att det yrkeskunnande som generaldirektören förutsatts ha och de vakanta tjänsternas höga status i hierarkin skulle ha förutsatt att rekommendationerna och anvisningarna iakttagits i alla avseenden. Att rekommendationens anvisningar grundlöst lämnades utan avseende äventyrade förverkligandet av utnämningsgrunderna och rättssäkerheten och vilket innebär att de krav inte uppfylldes som tjänstemannalagens 14 § ställer på en korrekt tjänsteutövning. Dessutom var platsannonserna lagstridiga.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det dock inte var skäl att återbryta utnämningsbesluten eftersom ministeriets kompletterande åtgärder hade lett till att förfarandet blev lagenligt. Detta undanröjer emellertid inte den utnämmande myndighetens självständiga ansvar för att iaktta utnämningsgrunderna och förverkliga rättssäkerheten (HFD 1983 I 1).

Vid bedömningen av generaldirektörens förfarande beaktades som en förmildrande omständighet att hon genom sina kontakter med ministeriet kunde ha fått den uppfattningen att också den utnämmande myndigheten godkände de metoder som användes. Vid förundersökningen framgick det också att generaldirektören inte själv direkt hade deltagit i all felaktig verksamhet. Trots att det var generaldirektören som i sista hand bar ansvaret hade hon också i viss mån rätt att lita på

sina vederbörligen utbildade underlydandes yrkesskicklighet. Det kunde å andra sidan anses vara en försvårande omständighet att generaldirektören inte ens på uppmaning av ministeriet hade rättat sina fel genom att komplettera utnämningsframställningen. Hon ådagalade sålunda sin likgiltiga inställning till de brister som konstaterats i hennes tjänsteutövning.

Biträdande justitiekanslern gav den före generaldirektören en anmärkning för de i tjänsten begångna felen och försummelserna som hade äventyrat utnämningsförfarandets laglighet. Utbildningsstyrelsen fick en anmärkning för att den i platsannonserna nämnt lagstridiga behörighetsvillkor och den uppmärksammades på att god förvaltning förutsätter noggrannhet och exakthet i språkliga uttryck.

Vidare konstaterade biträdande justitiekanslern på ett allmänt plan att även om rekommendationerna om utnämningsförfarandet torde ha blivit mera bindande i och med att de ombildades till anvisningar, var anvisningarna fortfarande inte förpliktande.

Eftersom avsikten med anvisningarna är att de ska säkerställa ett lagenligt utnämningsförfarande och trygga sökandenas grundläggande rättigheter, kan det ifrågasättas om tillämpningen av dessa anvisningar i någon högre grad kan baseras på myndighetens fria prövning och om det i regel är möjligt att uppnå de rättsliga intressen som anvisningarna avser. Från de grundläggande och mänskliga rättigheternas synpunkt kan situationen inte anses vara tillfredsställande (OKV/513/1/2006).

Radering i ett universitets studeranderegister

En universitetsstuderande gjorde i maj 2008 en närvaroanmälan för läsåret 2008-2009 för att avlägga filosofie magisterexamen. Han avlade filo-

sofie magisterexamen i juni 2008. Hans rätt att avlägga examen och sålunda också hans studierätt vid universitetet ansågs till följd därav vara avslutad 31.7.2008. Detta ledde till att hans närvaroanmälan ströks ur universitetets studeranderegister.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt universitetsrektorns beslut 17.1.2008 som bl.a. gällde anmälan till universitetet ska en examensstuderande varje år göra närvaroanmälan eller frånvaroanmälan till universitetet. Anmälningstiden började den 1 maj och slutade den 31 augusti. För att kunna studera måste studeranden göra en närvaroanmälan. I rektorns beslut fanns ett avsnitt om den inverkan som avläggandet av examen har på läsårsanmälan. Det avsåg enbart slutet på rätten att avlägga examen för den som avlagt examen under höstterminen. I avsnittet nämndes ingenting om att sådana studerandes rätt att avlägga examen upphörde, som under vårterminen avlade examen så sent att de redan inom föreskriven tid hade hunnit anmäla sig som närvarande för följande läsår. Det fanns inga bestämmelser om radering av sådana anmälningar ur studeranderegistret.

Till rektorns nya beslut 23.4.2010 i samma ärende hade fogats en bestämmelse om återkallelse av en före läsårets början gjord läsårsanmälan i det fall att en studerandes situation förändrades så att studeranden inte längre hade rätt att avlägga examen under läsåret i fråga. Inte heller efter tillägget framgick det av rektorns beslut när rätten att avlägga examen upphörde för den som avlagt examen vid en tidpunkt som inte inföll under höstterminen.

Medan studerandens klagomål prövades vid justitiekanslersämbetet försummade universitetet att inom utsatt tid inkomma med begärd utredning. Detta trots att utredningen påskyndades skriftligen. Utredningen inkom först efter biträdande justitiekanslerns skriftliga uppmaning.

Biträdande justitiekanslern gav för framtiden universitetet en anmärkning för att förfarandet i fråga om studeranden inte var baserat på vare sig bestämmelser eller föreskrifter. Förfarandet uppgavs dessutom vara rådande praxis vid universitetet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet för det första på vikten av att i enlighet med principen om god förvaltning enligt grundlagens 21 § uttrycka sig tydligt när det gäller beslut som berör studerande och för det andra på vikten av att iaktta tidsfrister och påskyndanden som gäller utredningar till justitiekanslern (OKV/1081/1/2008).

Engelska som undervisningsspråk vid ett universitet

I ett klagomål ansågs det strida mot grundlagen att man vid en universitetsfakultet hade planer på att övergå till engelska i undervisningsprogrammen för magisterexamen.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det framgått att det vid fakulteten fanns engelskspråkiga magisterprogram men att all undervisning i magisterskedet inte gick på engelska. Enligt vad som utretts hade studerande i magisterskedet, då undervisningen gick på engelska, rätt att ställa frågor samt skriva övningsarbeten och tentamensvar på finska eller svenska.

Med beaktande av universitetens omfattande prövningsrätt – enligt 9 § 4 mom. i den gamla universitetslagen – ansåg biträdande justitiekanslern att universitetet i det fall som avsågs i klagomålet inte hade överträtt språkbestämmelserna på ett sådant sätt att justitiekanslern hade anledning att vidta åtgärder. Han konstaterade emellertid i detta sammanhang att motsvarande språkbestämmelse i 11 § 2 mom. i den nya universitetslagen som trädde i kraft medan klagomålet behandlades innehåller ett klart tillägg jäm-

fört med den föregående lagen ”- - - kan besluta att också andra språk - - -”. Tillägget understryker att universitetet ska trygga undervisningen för och möjligheten att avlägga grundexamina på de i lagen angivna undervisnings- och examensspråken.

Biträdande justitiekanslern delgav universitetet sin uppfattning om innebörden av språkbestämmelsen i den nya universitetslagen. Universitetet ålades dessutom att rapportera hur studerandena i magisterskedet informerats om sin rätt att använda finska eller svenska också då undervisningen går på engelska (OKV/1001/1/2009).

Utredningsskyldigheten i ett klagomålsärende

Med anledning av ett klagomål över ett universitets konsistoriums och rektors förfarande uppmanade biträdande justitiekanslern universitetet att inkomma med en utredning för prövning av ett klagomål. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt brev att klagandens centrala påstående var att registeruppföljningen av studerande som bedriver fortsatta studier kränker deras grundläggande och mänskliga rättigheter och att klaganden framfört påståenden om de mest typiska formerna av kränkning i detta avseende.

Universitetet redogjorde i sin utredning för doktorsutbildningens internationella och nationella målsättningar, för de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla universitetets doktorsutbildning samt för konsistoriets och rektorns beslut i dessa avseenden. Universitetet gjorde ingen närmare bedömning av ärendet från juridisk synpunkt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på dess skyldighet att iaktta justitiekanslerns individualiserade utredningsbegäran (OKV/1344/1/2008).

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS ANSVARSMRÅDE

Avgöranden

JORD- OCH SKOGSBRUK

Eviras förfarande i samband med besvarandet av brev

Till Livsmedelsverkets (Evira) generaldirektör hade riktats ett brev med frågor. En tjänsteinnehavare besvarade brevet nästan tre månader senare och bad om ursäkt för att ärendet dragit ut på tiden. Tjänsteinnehavaren konstaterade att ärendet nu så snart som möjligt skulle tas upp till behandling. Svaren på klagandens frågor gav Evira i en utredning till justitiekanslern fem månader efter det att klaganden hade sänt sitt brev till Evira. Av utredningen framgick inte om Evira hade sänt svaren till klaganden eller om klaganden fick vetskap om svaren först i samband med justitiekanslersämbetets begäran om genmäle.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet utan obefogat dröjsmål ska besvara sakliga frågor som hör till dess behörighetsområde. Myndigheten har i det enskilda fallet prövningsrätt när det gäller behandlingen av förfrågningar eller andra kontakter samt när det gäller bedömningen av hur brådsakande ett ärende är och i vilken utsträckning det är nödvändigt att besvara förfrågningar. Myndigheten kan i och för sig beakta t.ex. vilken betydelse ett ärende har för en kunds rättsliga ställning. En svarstid på fle-

ra månader i ett ärende som hör till myndighetens behörighet måste emellertid anses vara alltför lång, i synnerhet med beaktande av att svaret vederligen inte krävt särskilt omfattande utredningar eller annars exceptionellt mycket arbete. Om det i samband med en förfrågan genast framgår att myndigheten åtminstone delvis redan besvarat klagandens frågor, kan myndigheten omedelbart meddela detta. Om ett ärende däremot delvis hör till en annan myndighets behörighet är det förenligt med god förvaltning att så snart som möjligt underrätta kunden om detta.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det i ärendet inte framkommit skäl att kritisera någon enskild tjänsteman. Det hör till en myndighets skyldigheter som arbetsgivare att se till att dess anställda tillräckligt väl känner till myndighetens och tjänsteinnehavarnas befogenheter, uppgifter och skyldigheter, att instruera sina anställda om förvaltningsförfaranden och vid behov erbjuda dem utbildning. Biträdande justitiekanslern har i ett tidigare beslut (21.12.2004, dnr OKV/1101/1/2003) uppmärksammat Livsmedelsverket på principen om god förvaltning när det gäller besvarande av brev. I avgörandet som gällde samma klagande som i det nu aktuella fallet ansågs verkets förfarande inte motsvara de krav som god förvaltning ställer. Av den utredning som inkommit i det aktuella ärendet framgick inte om biträdande justitiekanslerns tidigare beslut exempelvis hade lett till att verket omprövat utbildningsbehovet eller vidtagit ut-

bildnings- eller andra åtgärder, trots att det framgick av utredningen att man vid Evira känt till det tidigare beslutet.

Det föreföll som om man vid Evira hade svårigheter att iaktta principen om god förvaltning i synnerhet i fråga om rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagens 8 § och besvarande av kunders brev. Evira borde därför enligt biträdande justitiekanslerns åsikt ägna allvarlig uppmärksamhet åt sin personals beredskap att följa förvaltningslagen samt annan lagstiftning som tryggar god förvaltning och ett korrekt myndighetsförfarande. Han sände en kopia av sitt beslut för kännedom dels till Evira, dels också till samarbetsgruppen för livsmedelssäkerhet som verkar i anslutning till jord- och skogsbruksministeriet (OKV/1288/1/2008).

Behandling och besvarande av yrkanden

Forststyrelsen hade under årens lopp behandlat och avgjort flera av klaganden gjorda ansökningar om terrängtrafiktillstånd. Tillståndspraxis ändrades år 2003 varefter klaganden hade sänt in flera nya ansökningar och yrkanden till Forststyrelsen. Forststyrelsen hade inte besvarat klagandens alla brev trots att klaganden i dem framställt tillståndsrelaterade yrkanden och uppenbart väntade på svar. I vissa fall hade handläggaren med anledning av klagandens brev kontaktat denne per telefon. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en myndighet ska avgöra inkomna tillståndsansökningar. God förvaltning anses av hävd förutsätta att till en myndighets behörighet hörande, tillräckligt detaljerade och sakliga brev

ska besvaras skriftligen så som ärendets natur förutsätter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Forststyrelsen på förvaltningslagens bestämmelser om anhängiggörande, behandling och avgörande av ärenden samt om myndigheternas rådgivningsskyldighet (OKV/202/1/2009).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Jord- och skogsbruksministeriet

Biträdande justitiekanslern bekantade sig i samband med inspektionen av jord- och skogsbruksministeriet 8.12.2010 med ministeriets uppgifter, organisation och ansvarsområde. Under inspektionen diskuterades bl.a. styrningen av den underlydande förvaltningen samt ministeriets samarbete med övriga myndigheter. Vidare diskuterades olika stödssystem samt omständigheter i anslutning till övervakningen av stöd (OKV/17/51/2010).

Landsbygdsverket

Under sin inspektion av Landsbygdsverket 9.12.2010 bekantade sig biträdande justitiekanslern med verkets uppgifter och ansvarsområde. Under inspektionen diskuterades också inrättandet och regionaliseringen av Landsbygdsverket samt kvalitativa frågor och behandlingstider som gällde verkets föreskrifter och förvaltningsbeslut. Vidare diskuterades samarbetet med ministeriet samt med övriga aktörer inom förvaltningsområdet (OKV/18/51/2010).

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Avgöranden

MINISTERIET

Kvittering av mottagna elektroniska dokument

Klaganden hade till ministeriets officiella e-postadress sänt flera meddelanden. På en del av dessa hade han enligt sitt klagomål inte fått kvittering av att de mottagits och på en del av meddelandena hade han fått kvittering först efter särskild begäran. Justitiekanslern konstaterade att enligt 12 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) ska en myndighet utan dröjsmål meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits. Enligt ministeriet hade avsändaren, på grund av ministeriets praxis i fråga om dataförvaltningen, fått automatisk kvittering endast på det första elektroniska dokumentet som inkom till ministeriets officiella e-postadress, trots att avsikten hade varit att alla elektroniska dokument som inkommit till ministeriets officiella e-postadress automatiskt skulle kvitteras.

Till den del som denna praxis i fråga om ministeriets dataförvaltning hade lett till att klaganden inte fått kvittering på vissa e-postmeddelanden ansåg justitiekanslern att ministeriets förfarande inte var förenligt med lagen om elek-

tronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Dessutom hade kvitteringen skett en relativt lång tid efter att e-postmeddelandena inkommit. Till denna del konstaterade justitiekanslern att ministeriets kvittering av ett e-postmeddelande först tre veckor efter att det mottagits inte uppfyllde kravet att meddelandet enligt 12 § 1 mom. i den nämnda lagen ska ske utan dröjsmål. Ministeriet hade i detta avseende inte handlat i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Eftersom ministeriet i samband med utredningen av klagomålsärendet anförde att det hade ändrat sin praxis i fråga om dataförvaltningen så att varje elektroniskt dokument som inkom till ministeriets officiella e-postadress automatiskt kvitterades, ansåg justitiekanslern att det räckte att uppmärksamma ministeriet på kvitteringsskyldigheten enligt 12 § 1 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (OKV/209/1/2009).

Dröjsmål med ministeriets svar

Klaganden hade den 1 oktober 2007 skrivit till ministeriet om säkerheten på en tågstation och begärt att få svar. Klaganden hade skrivit till ministeriet på nytt den 20 december 2007 utan att få svar från myndigheten. Efter att ha skrivit till ministeriets kanslichef den 17 april 2008 hade klaganden den 30 april 2008 fått ett svar från kanslichefen där denne beklagade att svaret från

ministeriet har dröjt. Eftersom klaganden fick svar från ministeriet först sex månader efter det att han hade skickat det första brevet ansåg biträdande justitiekanslern att dröjsmålet med svaret var ogrundat. Biträdande justitiekanslern fäste kommunikationsministeriets uppmärksamhet vid att sakliga brev från medborgarna bör besvaras med den snabbhet som saken kräver. Klagomålet föranledde inte vidare åtgärder (OKV/1490/1/2008).

TRAFIKVERKET

Planering och genomförande av bullerbekämpning

Biträdande justitiekanslern ansåg att principen om god förvaltning också kan anses innebära att myndigheterna ska samarbeta för att förverkliga förpliktelser och målsättningar som föreskrivs i olika lagar. Det föreskrivs om god förvaltning också i landsvägslagen. Syftet med landsvägslagen är bl.a. att trygga möjligheterna att delta i planeringen av vägprojekt genom att förverkliga och främja god förvaltning och rättssäkerheten i ärenden som gäller landsvägar. Samarbetet mellan kommunen och Vägförvaltningen hade enligt biträdande justitiekanslerns åsikt inte fungerat i enlighet med principerna om god förvaltning. Biträdande justitiekanslern delgav därför för kännedom Trafikverket sina uppfattningar om och synpunkter på iakttagandet av principerna om god förvaltning. Se även s. 207 (OKV/899/1/2008).

KOMMUNIKATIONSVERKET

Kommunikationsverkets förfarande

Till Kommunikationsverket hade inkommit en begäran om åtgärder. Ärendet hade genom hög-

sta förvaltningsdomstolens beslut återförvisats till verket för ny behandling. Efter att sökanden klagat över att behandlingen drog ut på tiden konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern i sitt avgörande att Kommunikationsverket inte ännu hade gett något beslut och att behandlingstiden för åtgärdsbegäran, räknat från högsta förvaltningsdomstolens beslut om återförvisning, var oskäligt lång från sökandens synpunkt. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att de synpunkter som Kommunikationsverket anförde – bl.a. inväntandet av Konkurrensverkets beslut – var godtagbara och ansåg inte att verkets dröjsmål med beslutsfattandet hade varit obefogat på det sätt som avses i grundlagens 21 §. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg det vara viktigt att Kommunikationsverket, efter att det sedermera fått Konkurrensverkets beslut, fattade sitt eget beslut så snart som möjligt. Kommunikationsverket besvarade sökandens förfrågan om behandlingen av åtgärdsbegäran över ett halvt år senare. Verket motiverade sitt förfarande med att det hade varit tvunget att överväga sina åtgärder och att man då sökandens förfrågan inkom inte ännu slutgiltigt hade bestämt vilka åtgärder som skulle vidtas. Svaret sändes till sökanden då man vid verket hade fattat beslut om åtgärderna.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern påpekade att enligt förvaltningslagens 23 § 2 mom. ska en myndighet på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Principen om god förvaltning som framgår av grundlagens 21 § förutsätter över huvud taget att myndigheterna inom en skälig tid besvarar förfrågningar som inkommit till dem. För skyldigheten att besvara en parts förfrågan har det ingen betydelse att myndigheten inte har bestämt vilka åtgärder den kommer att vidta i ärendet. Kommunikationsverket förfor sålunda

felaktigt då den besvarade sökandens förfrågan först efter ett halvt år.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade Kommunikationsverket på vikten av att skyndsamt avgöra ärendet som från partens synpunkt varit anhängigt oskäligt länge och på skyldigheten att inom en skälig tid besvara partens förfrågan om det anhängiga ärendet (OKV/871/1/2008).

Inspektion inom ansvarsområdet

Finavia Abp

Då biträdande justitiekanslern 10.11.2010 besökte Finavia för att bekanta sig med detta statsbolag fick han en presentation av bolagets verksamhet och uppgiftsområde. Under besöket diskuterades bl.a. ombildandet av Finavia från ett statligt affärsverk till ett statsägt aktiebolag, övervakningen av bolaget och statens ägarstyrning (OKV/24/51/2010).

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Avgöranden

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA

Återkallelse av beslut om antagning till arbetskraftsutbildning

En arbetskraftsbyrå hade per brev meddelat klaganden att denne blivit antagen till arbetskrafts-politisk vuxenutbildning. En arbetskraftskonsulent hade emellertid på basis av uppgifter från utbildaren och efter att ha diskuterat saken med den tjänsteman som ansvarade för utbildningen sänt klaganden ett brev enligt vilket beslutet om antagningen till utbildningen hade återkallats innan kursen börjat. Klaganden hade inte getts tillfälle att yttra sig i ärendet. Enligt arbetskraftsbyråns utredning hade tjänsteinnehavarna vid enheten i fråga handlat felaktigt då de återkallade beslutet om antagning till utbildningen. Biträddande justitiekanslern konstaterade att fallet, enligt vad arbetskraftsbyrån meddelat, hade behandlats i samråd med tjänsteinnehavarna i fråga och de hade uttryckligen instruerats om förfarandet i fall som detta. Klagomålet föranledde därför inga andra åtgärder än att beslutet sändes för kännedom till arbets- och näringsbyrån och till stadsdelsbyrån i fråga (OKV/1424/1/2008).

KONSUMENTVERKET

Besvarande av förfrågan

Till Konsumentverket hade inkommit en skriftlig anmälan. Klaganden frågade några dagar senare skriftligen när den skulle behandlas. Dagen efter att förfrågan anlant fick klaganden ett standardsvar med en redogörelse för Konsumentverkets verksamhet och befogenheter. Den uttryckliga frågan om behandlingstiden besvarades emellertid inte utan brevet hade registrerats som en tilläggsförfrågan till den ursprungliga anmälan. Föredraganden som tagit emot och besvarat anmälan hade av ouppmärksamhet inte besvarat förfrågan. Konsumentverket meddelade i sin utredning till justitiekanslern att det ändrat sitt svarsförfarande så att förfrågningar om behandlingstiden i fortsättningen besvaras från registratorkontoret, i samband med diarieföringen. Eftersom Konsumentverket genom en ändring av sin praxis ville säkerställa att kunderna i fortsättningen utan dröjsmål får svar på sin förfrågan och en uppskattning av behandlingstiden, föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att beslutet sändes till Konsumentverket för kännedom (OKV/1213/1/2008).

KONKURRENSVERKET

Konkurrensverkets beslut dröjde

Ett ärende som gällde en åtgärdsbegäran och som blivit anhängigt hos Konkurrensverket hade genom marknadsdomstolens beslut i januari 2006 återförvisats till Konkurrensverket för ny behandling till de delar som nämdes i beslutet. Beslutet skulle iakttas trots att besvär anförts, om inte högsta förvaltningsdomstolen förordnat något annat. I ärendet hade inte ens påståtts att högsta förvaltningsdomstolen skulle ha förordnat något annat. Konkurrensverket borde sålunda ha iakttagit marknadsdomstolens beslut oberoende av att det överklagats till högsta förvaltningsdomstolen. Konkurrensverket lämnade emellertid marknadsdomstolens förordnande utan avseende och ansåg att ärendet på nytt blivit anhängigt hos verket först i augusti 2007, efter att högsta förvaltningsdomstolen avvisat verkets besvär utan prövning. Genom att på detta sätt handla felaktigt orsakade Konkurrensverket att behandlingen av åtgärdsbegäran fördröjdes med över ett och ett halvt år.

Då Konkurrensverket med anledning av åtgärdsbegäran gav sitt beslut 25.10.2010 innebär detta att behandlingstiden, räknat från marknadsdomstolens beslut om återförvisning, kom att uppgå till 57 månader. Konkurrensverket kunde uppenbart anses ha försummat skyldigheten att i enlighet med grundlagens 21 § behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern gav därför Konkurrensverket en anmärkning för framtiden (OKV/871/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Arbets- och näringsministeriet

Under sin inspektion 22.10.2010 av arbets- och näringsministeriets koncernledning och avdelning för sysselsättning och företagande bekantade sig biträdande justitiekanslern med ministeriets nya organisation och uppgifter samt med de förändringar som regionförvaltningsreformen inneburit (OKV/21/51/2010).

Norra Karels närings-, trafik-, och miljöcentral

Under sin inspektion av Norra Karels NTM-central 24.11.2010 bekantade sig biträdande justitiekanslern med dess nya organisation och uppgifter, med styrningen av centralen samt med de förändringar som regionförvaltningsreformen inneburit (OKV/25/51/2010).

Östra Nylands arbets- och näringsbyrå

Under sin inspektion av TE-byrån 30.11.2010 bekantade sig biträdande justitiekanslern med dess nya organisation och dess uppgifter samt med förändringar som regionförvaltningsreformen inneburit (OKV/22/51/2010).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS ANSVARsomRÅDE

Utlåtande

Biobankslag

Enligt begäran om utlåtande är syftet med det förslag till en biobankslag som beretts i social- och hälsovårdsministeriet att främja användningen av prover från människa för forskning och att garantera integritetsskyddet vid hantering av prover samt att effektivisera forskningsverksamheten så att också integritetsskyddet och individens rättigheter när det gäller förverkligandet av självbestämmanderätten tryggas och de risker som är förknippade med biobanksverksamhet i tillräcklig utsträckning kan hanteras. Dessutom föreslår ministeriet att det grundas ett riksomfattande biobanksregister för att medborgarna ska kunna få information om prover som förvaras för biobanksforskning.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att flera av lagförslagets bestämmelser har nära beröringspunkter med grundlagens bestämmelser om personlig integritet och skydd för privatlivet. Justitiekanslern ansåg i sin egenskap av övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna att det är viktigt att skydda vävnadsdonatorernas personliga integritet och privatliv. Lagförslaget har behandlats med beaktande av bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna, och de enskilda bestämmelsernas förhållande till bestämmelserna om de grundläggande

rättigheterna har bedömts. Eftersom det är fråga om ny lagstiftning som har anknytning till de grundläggande rättigheterna föreslog justitiekanslern att ministeriet överväger att till lagförslagets motivering foga ett omnämnande om att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas (OKV/12/20/2010).

Avgöranden

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN, VALVIRA

Jämlikhetsfrågan vid meritjämförelse i samband med en utnämning

Klaganden ansåg att han blivit diskriminerad då en överinspektörstjänst tillsattes vid social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV). STTV blev sedermera Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira.

Klaganden ansåg att han i utnämningsspromorian inte hade blivit jämlikt bedömd. Som utomstående sökande hade han inte heller haft en jämlik ställning i förhållande till husets interna sökande eftersom han inte informerats om tjänstens nya uppgiftsarrangemang. Han hade sålunda inte någon möjlighet att uttala sig om sin egen behörighet när det gällde dessa uppgifter. Han

fick vetskap om utnämningsbeslutet först efter en lång tid. Dessutom var den första informationen felaktig och korrigerades först några veckor senare.

Valvira uppgav att den omorganisering av interna uppgifter som genomfördes i samband med utnämningen anslöt sig till den organisationsreform som genomfördes samtidigt som utnämningsärendet behandlades. Den vakanta tjänstens uppgifter förändrades och preciserades först under tillsättningsprocessen. Ämbetsverket meddelade att det från dess synpunkt var av största vikt att säkerställa fortsatt sakkunskap i fråga om tobaksövervakning. Alla sökande informerades i intervjukedet om att tjänstens uppgifter sannolikt kommer att avvika från dem som nämnts i platsannonsern.

Av handlingarna framgick att utnämningspromemorian innehöll en jämförelse mellan sex av de intervjuades meriter. För tre av sökandena skrevs detaljerade bedömningar och för de tre övriga, bl.a. för klaganden, kortare bedömningar. Detta förfarande motiverades inte ens i ämbetsverkets utredning. Enligt utredningen kompengaserades de korta meritreferaten så att till den utnämningsframställning som sändes till beslutsfattaren fogades de sex intervjuade sökandenas ansökningshandlingar för att beslutsfattaren närmare skulle kunna bekanta sig med handlingarna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att myndigheten har en viss prövningsrätt i fråga om de sökande som uppfyller de stadgade behörighetsvillkoren och övriga tilläggskrav. Denna prövningsrätt begränsas av bestämmelser som gäller utnämningsförfarandet, bl.a. av bestämmelserna om förbud mot diskriminering i 6 § 1 mom. och 11 § (1088/2007) i statstjänstemannalagen (750/1994) samt 6 § 1 mom. i lagen om lika-behandling (21/2004). Också förvaltningslagen (434/2003) och dess principer om god förvaltning styr prövningen i utnämningsärenden. En-

ligt förvaltningslagens 45 § ska beslut motiveras. I motiveringen ska det anges vilka omständigheter som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

På den tid då utnämningsärendet bereddes och avgjordes gällde finansministeriets rekommendation om principerna för ansökningsförfarandet och beredningen av tjänsteutnämningar (15.12.2000/14/2000, nedan rekommendationen). Trots att rekommendationen inte är bindande är det meningen att dess anvisningar ska beaktas i samband med den lagliga prövningen i utnämningsärenden och att rekommendationen ska bidra till att god förvaltningssed iakttas i utnämningsärenden.

I rekommendationen konstateras att det är skäl att vid upprättandet av promemorian fästa särskilt avseende vid att sökandenas meriter refereras på ett opartiskt sätt och blir objektivt bedömda. Av promemorian bör framgå på vilka grunder den som valts till en tjänst anses vara mest meriterad och hur de krav som ställts i de ovan nämnda bestämmelserna har uppfyllts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att utnämningsframställningens jämförelse av sökandenas meriter inte var på det sättet opartisk som rekommendationen och de till grund för den liggande lagrummen förutsätter. Kravet att meriterna ska refereras på ett opartiskt sätt i utnämningsframställningen och att utnämningen sålunda ska motiveras på ett transparent sätt gör det också möjligt att i efterhand kontrollera lagligheten i utnämningsförfarandet. Otillräckliga och partiska motiveringar kan sålunda inte kompenseras enbart genom att ansökningshandlingarna sänds till den utnämmande instansen.

Vid tillsättningen av en tjänst kan sökandenas egenskaper och kompetensområden prioriteras på det sätt som myndigheten prövar vara ändamålsenligt med tanke på organiseringen av uppgifterna. Den omständighet som ämbetsver-

ket efteråt uppgav vara avgörande, dvs. kontinuerlig sakkunskap i fråga om tobaksövervakning, borde som en relevant omständighet för avgörandet ha nämnts också i utnämningsspromemorian. Denna omständighet som betonades i fråga om prövningen kan emellertid inte ensam ha motiverat valet och inte heller avsaknaden av en opartisk meritjämförelse. Statstjänstemannalagens och förvaltningslagens bestämmelser om korrekt tjänsteutövning och förvaltningslagens 9 § om kravet på gott språkbruk förutsätter att myndigheten utan dröjsmål meddelar sitt utnämningssbeslut och att meddelandet motsvarar beslutets faktiska innehåll.

Biträdande justitiekanslern ansåg att utnämningssframställningens meritjämförelse inte hade gjorts i enlighet med principerna för god förvaltning och att informationen hade varit försenad och felaktig. Ingenting i ärendet tydde dock på att utnämningen hade skett i strid med diskrimineringsförbudet i statstjänstemannalagen och i lagen om likabehandling eller på att myndigheten i övrigt hade överskridit sin prövningsrätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden Valvira på principerna om god förvaltning när det gäller meritjämförelser och meddelande om tjänsteutnämningar (OKV/238/1/2009).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Vårdat språkbruk och korrekt skötsel av tjänsteuppgifter

En person hade sänt länsstyrelsen två separata klagomål om två olika vårdssituationer. På grund av klagomålen inhämtades utlåtanden av chefen för de läkare som behandlat klaganden. I det ena utlåtandet konstaterade överläkaren att patienten varit berusad i vårdssituationen. Länsstyrelsen gav

samma dag två separata beslut med anledning av klagomålen. Överläkarens utlåtande om berusningstillståndet hade i anslutning till fel vårdssituation refererats så att den måste uppfattas ha avsett också den vårdssituation som utlåtandet om berusningstillståndet inte över huvud taget avsåg. Föredraganden och den som avgjort ärendet uppgav att utlåtandena av misstag hade blivit fel refererade hos länsstyrelsen. Efter att felet uppdagats hade ärendet i enlighet med förvaltningslagens 50 § avgjorts på nytt varefter det rättade beslutet sändes till klaganden samt till överläkaren som gett utlåtandena.

Enligt statstjänstemannalagens (750/1994) 14 § 1 mom. ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt, dvs. felfritt. Också förvaltningslagen (434/2003) och principerna om god förvaltning innebär i enlighet med grundlagens 21 § att en allmän omsorgsplikt gäller vid tjänsteutövning. Enligt den uttryckliga bestämmelsen i förvaltningslagens 9 § ska myndigheterna och tjänstemän som företräder dem använda ett gott språk, vilket bl.a. innebär att de omsorgsfullt ska förvissa sig om att en språklig framställning motsvarar det avsedda sakinnehållet. Eftersom det hade skett ett fel i beslutsfattandet hade klagandens ärende inte blivit sakenligt och felfritt behandlat hos länsstyrelsen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tjänstemännen på vikten av omsorgsfull tjänsteutövning (OKV/846/1/2008).

Skyldigheten att använda ett gott språk

I en utredning med anledning av ett klagomål hade tjänstemännen felstavat klagandens namn. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut som han delgav det ämbetsverk som tjänstemännen företrädde att en tjänsteman i enlighet med statstjänstemannalagens (750/1994) bestämmel-

se om behörig tjänsteutövning och förvaltningslagens (434/2003) bestämmelser om allmän omsorgsplikt och dessutom förvaltningslagens 9 § om ett gott språkbruk omsorgsfullt måste säkerställa att han använder ett felfritt språk och att det språkliga uttrycket motsvarar det avsedda sakinnehållet (OKV/1089/1/2008).

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

Långa behandlingstider

Klaganden kritiserade Patientförsäkringscentralen för den långa behandlingstiden i hans ärende om ersättning för inkomstbortfall.

Av Patientförsäkringscentralens utredning framgick att besluten om klagandens ersättningar för inkomstbortfall hade getts flera månader, upp till närmare ett halvt år efter den månad som inkomstbortfallet hänförde sig till.

Eftersom man vid Patientförsäkringscentralen enligt utredningen hade vidtagit åtgärder för att förkorta behandlingstiderna i ersättningsärenden föranledde ärendet inga andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern för kännedom delgav Patientförsäkringscentralen sin uppfattning om den oskäligt långa behandlingstiden för klagandens ersättningar för inkomstbortfall (OKV/1093/1/2008).

FOLKPENSIONSANSTALTEN

Tidsfristen för överföring av besvär

Klagandena hade inom utsatt tid med samma skrivelse anfört besvär över Folkpensionsanstaltens beslut om rehabilitering och vårdbidrag för sitt barn. Besvären över rehabiliteringsbesluten hade vidarebefordrats till besvärinstansen först

över ett år senare. Enligt försäkringsdistriktets utredning berodde överskridningen av den lagstadgade tidsfristen på ett mänskligt misstag vid behandlingen av besvärärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det hade kunnat undvikas att besvären lämnades obeaktade i över ett års tid, om man vid behandlingen av ärendet hade handlat tillräckligt omsorgsfullt så som principen om god förvaltning förutsätter. Om man tillräckligt noggrant hade läst besvärsskrivelsen hade man kunnat konstatera att den gällde två olika beslut.

Biträdande justitiekanslern ansåg att försäkringsdistriktet hade förfarit lagstridigt i det avseendet att det under behandlingen av besvären överskred de tidsfrister som föreskrivs i 56 § i lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner, inom vilka Folkpensionsanstalten ska överföra besvär till besvärinstansen. Försäkringsdistriktets förfarande var särskilt klandervärt eftersom den vårdslösa behandlingen av besvärärendet ledde till att den lagstadgade tidsfristen på 60 dagar överskreds med över ett år. Det var också synnerligen allvarligt att ärendet gällde rehabilitering av ett barn och sålunda måste anses vara brådskande. Försäkringsdistriktet gavs för framtiden en anmärkning för det lagstridiga förfarandet vid behandlingen av besvärärendet (OKV/102/1/2009).

Bedömning av datorprogramvara

Folkpensionsanstalten (FPA) hade med intresseorganisationer för hälso- och sjukvårdsproducenter ingått ett ramavtal om betalning av sjukvårdsersättningar till serviceproducenterna genom ett direktersättningsförfarande. Genom en service för förmedling av redovisningsuppgifter kan en serviceproducent redovisa sjukvårdsersättning- ar direkt till en server som upprätthålls av FPAs

TYVI-operatör. Serviceproducenten kan för elektronisk överföring av redovisningsuppgifter använda endast ett datasystem som har godkänts för ändamålet av de förbund som ingått ramavtal med FPA. Producenten och FPA testat att det elektroniska systemet fungerar i praktiken innan det tas i bruk.

Biträdande justitiekanslern avgjorde med ett beslut två klagomål, eftersom båda klagomålen huvudsakligen gällde samma sak. Den ena klaganden hade erbjudit FPA en programvara baserad på en öppen källkod. Den andra klaganden var ett företag som erbjöd arbetshälsövårds- och läkartjänster och använde programvaran i fråga.

FPA hade inte tagit med klagandens på en öppen källkod baserade programvara i det egentliga bedömningsförfarandet. FPA ansåg att programvaran inte kunde tas med i bedömningen eftersom den uttryckligen på grund av sin öppna källkod inte uppfyllde bedömningskriterierna. FPA konstaterade att programvaran måste vara i produktion. Ett enskilt program kan inte användas i versioner som fungerar på olika sätt och användaren får inte ha möjlighet att modifiera programmet utan leverantörens medverkan. Om användaren skulle ha möjlighet att göra ändringar i programvaran måste varje version som används av en enskild serviceproducent bedömas och godkännas separat.

Enligt biträdande justitiekanslerns åsikt var FPAs motivering av sitt beslut att inte ta med klagandens programvara i bedömningen problematisk såtillvida att som orsak uppgavs att programvaran inte uppfyllde bedömningskriterierna på grund av sin öppna källkod. FPAs förfarande måste anses strida mot den i grundlagen 21 § 2 mom. och förvaltningslagens 1 § uttryckta principen om god förvaltning då FPA vägrat ta med klagandens programvara i bedömningen uttryckligen på grund av att programvaran var baserad

på en öppen källkod. Det kan anses att FPA inte i tillräcklig utsträckning iakttagit jämlikhetsprincipen och objektivitetsprincipen som framgår av förvaltningslagens 6 §. Eftersom FPA uppgav att klagandens programvara inte hade tagits med i bedömningen på grund av att den byggde på en öppen källkod, hade klaganden inte blivit jämlikt och opartiskt behandlad i förhållande till de aktörer som erbjöd programvaror som bygger på sluten källkod. FPA kunde sålunda anses ha använt sin prövningsrätt på ett osakligt sätt i detta avseende. Ett jämlikt bemötande skulle ha förutsatt att klaganden, som erbjöd en programvara med öppen källkod, inte hade särbehandlats i förhållande till dem som erbjöd programvaror med sluten källkod. Förfarandet när det gäller bedömning och godkännande av programvaror för direktredovisning av FPAs sjukvårdsersättningar bör vara opartiskt med avseende på leverantörer som erbjuder programvaror med olika typer av källkoder.

Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet senast 31.3.2010 meddela om det anser att det är skäl att vidta regleringsåtgärder i ärendet.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt yttrande 19.3.2010 till biträdande justitiekanslern bland annat att programvaruleverantörer inte kan särbehandlas beroende på om deras programvara bygger på sluten eller öppen källkod. Vissa åtgärder som säkerställer tillförlitligheten kan krävas, men de får inte vara diskriminerande. Ministeriet såg inget behov av reglering i detta ärende. FPA verkar i anslutning till lagen om elektroniska recept och lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården under ledning av ministeriet och de krav som ställs på systemen innehåller inga sådana diskriminerande element som nämns i beslutet (OKV/443/1/2008 och OKV/601/1/2008).

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET

Besvärsnämndens funktionsduglighet och tryggheten

Biträdande justitiekanslern inspekterade år 2008 besvärsnämnden för social trygghet och beslöt på eget initiativ pröva nämndens funktionsduglighet, i synnerhet behandlingstiderna samt möjligheterna att utveckla nämndens verksamhet så att sökandenas rättssäkerhet tryggas. Biträdande justitiekanslern delgav 16.5.2008 (dnr OKV/6/50/2008) social- och hälsovårdsministeriet sina iakttagelser om missförhållandena och bad ministeriet senast 30.4.2009 inkomma med ett yttrande om hur åtgärderna genomförts och om resultatet. Dessutom hade han bitt ministeriet inkomma med uppgifter om hur besvärsnämndens resultatmål uppnåtts under år 2008 samt om nämndens situation i början av år 2009. Ministeriet gav sitt yttrande 24.4.2009.

Biträdande justitiekanslern avgjorde under år 2009 10 klagomål som gällde besvärsnämnden för social trygghet. Klagomålen gällde bl.a. behandlingstiderna för besvär över beslut om bostads-, handikapp- och vårdbidrag. Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingstiderna i de ärenden som klagomålen avsåg hade varit oskäligt långa och uppmärksammade besvärsnämnden på vikten av att enskilda ärenden av nämnda slag, men också besvärsårenden över huvud taget behandlas utan dröjsmål.

Efter att ha fått uppgifterna besökte biträdande justitiekanslern 12.11.2009 besvärsnämnden en andra gång och beslöt på grund av den rådande situationen åter på eget initiativ (dnr OKV/14/50/2009) undersöka nämndens funktionsduglighet och rättssäkerheten.

I sitt beslut i ärendet 20.4.2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att både ministe-

riet och nämnden vidtagit egna åtgärder för att förkorta nämndens behandlingstider. Det är skäl att mot bakgrund av nuläget bedöma frågan om huruvida åtgärderna har satts in i rätt tid och varit tillräckliga. Utgångspunkten för bedömningen är ministeriets och nämndens ansvar för den situation som uppkommit och för nämndens verksamhet över huvud taget samt de medel som står till ministeriets och nämndens förfogande. Ministeriets åtgärder har gällt lagstiftning, resultatstyrning, administrativt stöd och styrning. Nämndens åtgärder har gällt resursutnyttjande, utveckling av verksamheten och naturligtvis själva beslutsverksamheten.

Social- och hälsovårdsministeriet har uppgett i sitt yttrande att det från början av 2008 vidtagit de åtgärder som beskrivs ovan. Ärendena började emellertid anhopas hos nämnden redan i början av 2000-talet. Ministeriet började se över systemet i mitten av 2000-talet. Det påtalades redan då att situationen höll på att förvärras, samtidigt som resursfrågan lyftes fram. I reformplanerna ingick också att överföra gamla ärenden till en nyinrättad nämnd. Man var medveten om att en sådan överföring var krävande i administrativt hänseende. Ministeriet ansåg sålunda på goda grunder att situationen var förenad med risker.

Redan under år 2007 hade det tydligt framgått att reformen ledde till längre behandlingstider trots att målsättningen var den motsatta. Dessutom hade social- och hälsovårdsministeriet fått kännedom också om andra problem i nämndens verksamhet. Social- och hälsovårdsutskottet förutsatte i sitt betänkande att utfallet av reformen måste bevakas noga och åtgärder vidtas med en gång, om handläggningstiderna inte förkortades på det sätt som avses i propositionen.

I förhållande till den målsättningen hade ministeriets åtgärder inte varit tillräckligt effektiva och det hade rentav förhållit sig passivt med beaktande av situationen under den första hälft-

ten av decenniet. I det inledande skedet inriktades åtgärderna framför allt på lagstiftningen vilken – såsom nämndens representanter framhåller – dock inte varit det centrala problemet. Det har delvis varit svårt att uppskatta den nytta som lagändringarna har haft för avvecklingen av ärendehanhopningen. Ministeriet har också ökat nämndens resurser.

Med beaktande av att det också i regeringens proposition konstateras att behandlingstiderna blev längre redan i prövningsnämnden, borde social- och hälsovårdsministeriet särskilt noggrant ha gett akt på att reformen genomfördes med beaktande av de kritiska synpunkter på propositionen som framfördes under riksdagsbehandlingen och det som riksdagens social- och hälsovårdsutskott framförde i sitt betänkande. Ministeriet borde sålunda ha sett till att målsättningen för reformen uppnåddes och omedelbart vidtagit effektiva åtgärder för att lösa problemen.

På framställning av ministeriet har nämnden från och med slutet av år 2008 fått tilläggsanslag för anställning av tilläggspersonal, vilket ledde till en bättre utveckling under 2009. Personalresurserna borde emellertid ha utökats i ett tidigare skede för att den negativa utvecklingen av ärendehanhopningen skulle ha kunnat förhindras eller åtminstone dämpas. Ministeriet borde i egenskap av den myndighet som svarar för nämndens resultat och resurser redan då ha gjort en grundligare bedömning av resursanvändningen och resultatet. Bristen på personella resurser och den delvis felaktiga allokeringen av resurserna framgick redan i början av 2007.

Under år 2007 var nämndens situation mycket krävande. Nämndens egen bedömning av personaldimensioneringen samt allokeringen och användningen av de personella resurserna kan anses vara misslyckad. Också frågor som rör ledningen och arbetshälsan har varit bekymmersamma. Under dessa förhållanden är det märkligt att minis-

teriet och nämnden har ingått uppenbart realistiska resultatavtal. Ingendera parten kan ha varit ovetande om den faktiska situationen. Ministeriet har i sina verksamhetsberättelser upprepade gånger konstaterat att resultatmålen inte uppnåtts på flera år och ansett att detta är orsaken till nämndens problem. Ministeriet har också ansett att nämnden själv bör lösa anhopningsproblemet med de resurser som den fått sig tilldelade. Någon grundligare analys och åtgärdsbedömning har emellertid inte gjorts. Det är skäl att understryka det faktum att det i sista hand är ministeriet som är ansvarigt och har möjlighet att agera genom att öka resurserna eller vidta mera omfattande reformer. Såsom ovan konstateras kan det förutsättas att ministeriet känner till situationen.

I lagen om besvärsnämnden för social trygghet har gjorts ändringar som trädde i kraft 1.8.2008. Ministeriet uppger att avsikten med lagändringarna i förening med besvärsnämndens interna åtgärder och ökade resurser var att den genomsnittliga behandlingstiden för besvärärendena skulle förkortas redan under år 2009. Lagändringarna har i och för sig, eventuellt med undantag för indelningen i avdelningar, visat sig vara motiverade men de har uppenbarligen inte haft någon väsentlig betydelse för avvecklingen av nämndens ärendehanopning.

I sitt svar på regeringens proposition som gällde lagändringarna upprepade riksdagen i sitt uttalande att den förutsätter att besvärsnämnden för social trygghet får nödvändiga personella resurser samt att ledarskapet och arbets- och handlägningsprocesserna vid nämnden följs upp aktivt. Riksdagen förutsatte också att nödvändiga åtgärder vidtas för att förbättra verksamheten och förkorta handläggningstiderna.

Biträdande justitiekanslern anser att de åtgärder som hittills vidtagits för att avveckla anhopningen av ärenden vid besvärsnämnden för social trygghet – ökade personella resurser, lagändring-

ar och internt utvecklingsarbete inom nämnden – har lett till att den negativa utvecklingen stannat av. Situationen blev något bättre under år 2009, men det stora antalet ärenden som för närvarande är anhängiga, kommer in och avgörs innebär att avvecklingen knappast framskrider alls och att det inte heller kan väntas att behandlingstiderna i snabb takt förkortas. Situationen är således fortfarande ytterst bekymmersam när det gäller nämndens behandlingstider. Den nuvarande genomsnittliga behandlingstiden vid nämnden, ca 17 månader, är oskäligt lång och kan inte anses uppfylla det i grundlagens 21 § 1 mom. angivna kravet att ärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Såsom det ofta har konstaterats är det av största vikt att nämnden behandlar sina ärenden snabbt, eftersom de gäller sökandenas grundläggande försörjning enligt grundlagens 19 § 2 mom. Två månader har ansetts vara en skäligen behandlingstid. De åtgärder som hittills har vidtagits är sålunda inte tillräckliga för att avveckla anhopningen av ärenden.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses också genom aktiva åtgärder, såsom lagstiftning och allokering av ekonomiska resurser. De åtgärder som social- och hälsovårdsministeriet vidtagit har hittills inte varit tillräckliga för att säkerställa att rättssäkerheten och de grundläggande rättigheterna förverkligas i nämndens verksamhet. Såsom ovan framförs är ministeriet emellertid ansvarigt för situationen och måste finna ett sätt att lösa situationen.

Biträdande justitiekanslern bad ministeriet göra upp en heltäckande och detaljerad plan för hur anhopningen av ärenden ska avvecklas och den situationen återställas som avses i grundlagens 21 och 22 §. Planen skulle läggas fram senast 31.5.2010.

Ministeriet gav sitt yttrande 25.5.2010.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut 9.6.2010 (dnr OKV/14/50/2009) till social- och hälsovårdsministeriet att av de nya åtgärder som ministeriet föreslog i sitt yttrande går det enda konkreta förslaget som snabbt kan hjälpa upp den bekymmersamma situationen ut på att öka nämndens personella resurser. Åtgärderna skulle framför allt innebära att den under flera år växande anhopningen av ärenden kan avvecklas. En ökning av de personella resurserna förefaller vara nödvändig också med tanke på de nya ärendegrupper som enligt planerna ska överföras till nämnden. I detta skede är det emellertid endast fråga om social- och hälsovårdsministeriets förslag, som kommer att behandlas i samband med beredningen och godkännandet av statsbudgeten.

I övrigt har ministeriet inte föreslagit några åtgärder som kan tänkas ha motsvarande effekt. Ministeriets yttrande kan sålunda inte anses vara en detaljerad och heltäckande plan för hur behandlingssituationen när det gäller nämndens besvär ärenden ska kunna förbättras så att den motsvarar de krav som grundlagens 19, 21 och 22 § ställer.

Enligt grundlagens 68 § 1 mom. svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör tills statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för att besvärsnämnden för social trygghet är funktionsduglig.

Enligt grundlagens 111 § 1 mom. har justitiekanslern rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som han behöver för sin laglighetskontroll.

Biträdande justitiekanslern anser att ministeriet inte ännu har gett honom information som gör det möjligt att bedöma hur behandlingssituationen vid besvärsnämnden för social trygghet ska kunna förbättras så att den motsvarar de krav som ställs i grundlagens 19, 21 och 22 §. Framför allt frågan om finansiering av de personella resurserna är fortfarande öppen.

Ministeriet skulle med anledning av begäran om tilläggsutredning inkomma med sitt svar till justitiekanslersämbetet senast 16.8.2010. Ministeriet inkom 13.8.2010 med det yttrande som biträdande justitiekanslern bett om. Ärendet är fortfarande anhängigt och under prövning hos justitiekanslersämbetet.

Långa behandlingstider

Biträdande justitiekanslern avgjorde under år 2010 sammanlagt 18 klagomål som gällde behandlingstider vid besvärsnämnden för social trygghet. Han konstaterade att behandlingstiderna i de fall som avsågs i klagomålen var oskäligt långa och delgav för kännedom nämnden samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken.

I vissa av besvärssärendena uppgick behandlingstiderna till två år och som längst till två år och sju månader.

I besluten konstateras att man vid besvärsnämnden för social trygghet har vidtagit olika typer av åtgärder för att trygga att besvärssären-

dena blir korrekt behandlade utan dröjsmål. Besvärsnämnden har fått anslag för att anställa mera personal. Man har också försökt effektivisera behandlingen genom lagändringar och internt utvecklingsarbete inom nämnden. Den negativa utvecklingen av behandlingstiderna stannade av under år 2009. Biträdande justitiekanslern anser att trots dessa åtgärder och den utveckling som skedde under år 2009 är situationen fortfarande ytterst oroväckande när det gäller behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet (OKV/49/1/2009, OKV/50/1/2009, OKV/51/1/2009, OKV/387/1/2009, OKV/397/1/2009, OKV/411/1/2009, OKV/562/1/2009, OKV/592/1/2009, OKV/747/1/2009, OKV/755/1/2009, OKV/764/1/2009, OKV/850/1/2009, OKV/855/1/2009, OKV/995/1/2009, OKV/1145/1/2009, OKV/1169/1/2009, OKV/1329/1/2009 och OKV/1359/1/2009).

I slutet av år 2010 hade justitiekanslersämbetet fortfarande 20 anhängiga klagomål som gällde långa behandlingstider vid besvärsnämnden för social trygghet.

MILJÖMINISTERIETS ANSVARSOMRÅDE

Avgörande

FINLANDS MILJÖCENTRAL

Behandling av tillståndsansökningar

Klaganden hade tillställt Lapplands miljöcentral och Forststyrelsen en ansökan om tillstånd att pumpa bort vatten från ett gruvdistrikt. Ansökan hade 6.9.2007 överförs från Forststyrelsen till miljöministeriet där den fortfarande var anhängig.

Enligt justitiekanslerns åsikt föreföll det som om miljöförvaltningens förfaranden för behandling av tillståndsansökningar varken var klara eller välgenomtänkta. Sökanden hade inte i något skede av behandlingen underrättats om vilka tilläggsutredningar som behövdes för att få tillstånd. Det hade inte heller satts ut någon sådan frist för komplettering av ansökan som avses i förvaltningslagen. Justitiekanslern ansåg att en behandlingstid på över två och ett halvt år var oskäligt lång.

Justitiekanslern uppmärksammade miljöministeriet på grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser om korrekt behandling av ärenden utan dröjsmål (OKV/481/1/2009).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Tavastlands närings-, trafik- och miljöcentral

Under sin inspektion av Tavastlands NTM-central 16.3.2010 bekantade sig biträdande justitiekanslern med ansvarsområdet miljö och naturtillgångar, med de förändringar som regionförvaltningsreformen inneburit och med de förändringar som genomförts inom miljöansvarsområdet. Under inspektionen diskuterades bl.a. frågor om NTM-centralens oberoende och trovärdighet då centralen övervakar och förbereder projekt inom områden som berör olika intressen. Till detta ansluter sig också frågan om huruvida regionförvaltningsverket i samband med behandlingen av tillståndsärenden ska ges separata yttranden om ett eller flera ansvarsområden (OKV/1/51/2010).

Nylands närings-, trafik- och miljöcentral

Under sin inspektion 26.3.2010 av Nylands NTM-centrals ansvarsområde för miljö- och naturtillgångar bekantade sig biträdande justitiekanslern med ansvarsområdets nya organisation och uppgifter samt med de förändringar som regionförvaltningsreformen inneburit (OKV/3/51/2010).

**Södra Finlands
regionförvaltningsverk**

Under sin inspektion 26.3.2010 av Södra Finlands regionförvaltningsverks ansvarsområde för miljötillstånd bekantade sig biträdande justitiekanslern med behandlingen av tillstånds- och andra ansökningsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen inom den nya organisationen samt med de förändringar som regionför-

valtningsreformen inneburit och dess verkningar. Under inspektionen framgick det bl.a. att regionförvaltningsverket med tanke på beslutsfattandes genomskinlighet hoppas att närings-, trafik- och miljöcentralerna i de utlåtanden som de ger i samband med behandlingen av tillståndsärenden i anslutning till olika ansvarsområden, vid behov i separata utlåtanden öppet redogör för alla olika intressen och värden, utan att på förhand samordna dem med varandra (OKV/2/51/2010).



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, barnskydd och allmän kommunalförvaltning samt vård och undersökningar vid kommunala sjukhus och hälsovårdscentraler. I flera klagomål var det fråga om huruvida tjänsteinnehavares och myndigheters förfarande var förenligt med principerna om god förvaltning.

Klagomålen i utkomststödsärenden gällde både behandlingstiderna och bemötandet av kunder, bl.a. inhämtande av utredningar och rätten till utkomststöd. Ärenden som handlar om rätten till utkomststöd och beloppet av utkomststöd är typexempel på ärenden som inte hör till justitiekanslerns utan till vederbörande myndighets behörighet. I svaren på dessa klagomål hänvisas klagandena till att överklaga utkomststödsbeslutet. Klagomålen om utkomststöd ledde ofta till åtgärder när det var fråga om att lagstadgade tidsfrister för behandling av ansökningar om utkomststöd inte hade iakttagits. Dessutom uppmärksammades i ett fall vikten av att blanketten för ansökan om utkomststöd är tydligt utformad.

I barnskyddsärenden tog justitiekanslern ställning till både socialarbetares och barnskyddsanstalters förfarande.

I flera avgöranden som föranledde åtgärder uttalade sig justitiekanslern om den grundlags-

fästa rätten till god förvaltning och rättvis rättegång. I avgörandena var det bl.a. fråga om rätten till information enligt offentlighetslagen och om behandling av en begäran om utlämnande av dokument, om besvarande av förfrågningar, om rådgivningsskyldighet och om besväransvisning. I synnerhet inom miljöförvaltningen behandlades frågor som gällde god förvaltning och rätten till rättvis rättegång. Under verksamhetsåret tog justitiekanslern ställning också till brandsäkerheten i ett stödboende samt granskade det kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet bl.a. med avseende på grundlagen och lagen om likabehandling.

Inspektioner som gällde kommunal verksamhet inriktades på Rovaniemi stads grundtrygghetsnämnd och barnskyddsverksamhet samt på Kuopio stads missbrukarvård.

Kommunalförvaltningen

ALLMÄN FÖRVALTNING

Iakttagandet av språklagen i en kommun

En tvåspråkig kommun medgav att språklagens förpliktelse att sätta upp tvåspråkiga gatuskyltar endast delvis hade uppfyllts på "gamla områden".

Kommunen uppgav att införandet av tvåspråkiga gatunamn på gamla områden hade sammankopplats med att en år 2004 tillsatt arbetsgrupp blev klar med sitt arbete och med detaljplane- och tjänstemannabeslut som fattades därefter. Kommunen meddelade också att den skulle sätta upp tvåspråkiga skyltar på offentliga byggnader där service ges på båda språken och enspråkiga skyltar då det i byggnaden ges service på det ena språket (skolor, daghem).

Biträdande justitiekanslern gav kommunen en anmärkning för framtiden för att den försummat att på vederbörligt sätt iakttä språklagens bestämmelser om skyltar. Han uppmärksammade också kommunen på vikten av att omsorgsfullt iakttä bestämmelserna om justitiekanslerns rätt till information. I kommunens utredning behandlades inte över huvud taget frågan om trafikmärken (OKV/305/1/2008).

Delegering av en stadsstyrelses behörighet

En stadsstyrelse hade beslutat delegera behörigheten att övervaka användningen av stadens vapen till stadsdirektören.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att eftersom det i instruktionen inte förordnats att någon annan myndighet (än stadsstyrelsen) ska övervaka användningen av kommunvapnet i enlighet med kommunallagens 6 § 2 mom., var stadsstyrelsen skyldig att sköta denna uppgift. Varken i kommunallagen eller i någon annan lag finns det bestämmelser som ger stadsstyrelsen rätt att delegera uppgiften. Det var inte heller fråga om delegering av beslutanderätt i enlighet med kommunallagens 14 §. Den i kommunallagens 14 § 2 mom. avsedda bestämmelsen i förvaltningsstadgan om vidaredelegering av beslutanderätt måste dessutom anses vara vilseledande.

Biträdande justitiekanslern gav för framtiden stadsstyrelsen en anmärkning för att den utan stöd i lag hade delegerat en uppgift som enligt lagen ankom på den. Han delgav stadsstyrelsen också sin uppfattning om den vilseledande bestämmelsen i förvaltningsstadgan för kännedom och eventuella åtgärder (OKV/1385/1/2008).

Publicering av sekretessbelagd information

En stad hade av ouppmärksamhet på stadens webbsidor publicerat sekretessbelagda uppgifter om en persons hälsotillstånd. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på de förpliktelser gällande sekretessbelagda dokument som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (OKV/664/1/2009).

Rätt till information enligt offentlighetslagen

En förening bad en samkommun om att få uppgifter ur en arbetsgrupps protokoll. Föreningen fick ett negativt svar på sin begäran eftersom arbetsgruppen hade beslutat att protokollet offentliggörs först efter att det godkänts vid arbetsgruppens följande sammanträde. Föreningens representanter fick läsa det dåvarande protokollsutkastet på en datorskärm och fick muntliga uppgifter om hur sammanträdet förlöpt. Protokollet sändes till föreningen först ca ett halvt år efter att det godkänts.

Biträdande justitiekanslern ansåg att samkommunen inte kan anses ha förfarit i strid med offentlighetslagen till den del som föreningen muntligen informerades om protokollsutkastets innehåll och fick se utkastet på en datorskärm. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att den i grundlagen skyddade omfattande rätt till information samt skyldigheten att i enlig-

het med offentlighetslagens 17 § beakta rätten till information i beslutsfattande bl.a. förutsätter att enskilda medborgare och organisationer som företräder dem ska ha möjlighet att i tillräcklig utsträckning få information om skötseln av offentliga uppgifter och om sådana organs verksamhet som utövar offentlig makt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen på att den skyldighet som föreskrivs i offentlighetslagens 17 § inte så som lagen avser hade beaktats vid behandlingen av ärendet (OKV/257/1/2009).

En begäran om dokument ska behandlas utan dröjsmål

En stads tjänsteinnehavare hade inte besvarat en begäran om information eftersom han ansåg att informationen var sekretessbelagd. Biträdande justitiekanslern konstaterade att rätten att söka ändring, som hör till en rättvis rättegång, förutsätter att sökanden har möjlighet att hänskjuta myndighetens uppfattning om sekretessbeläggningen av ett dokument till en domstol. Med anledning av en begäran om information ska sålunda i enlighet med förvaltningslagen (434/2003) och offentlighetslagen (621/1999) ges ett överklagbart beslut inom den i lagen angivna tiden. Att lämna begäran obesvarad kan inte anses som ett beslut. Tjänsteinnehavarens förfarande måste bedömas också utifrån förvaltningslagens princip om god förvaltning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tjänsteinnehavaren på vikten av att iaktta förvaltningslagens och offentlighetslagens procedurbestämmelser.

Dessutom ansåg klaganden att i de handlingar som fogats till utredningen som staden gav justitiekanslern inte hade gjorts fullständiga anteckningar om att de var sekretessbelagda och att anteckningarna inte uppfyllde de form-

krav som föreskrivs i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en sådan obligatorisk anteckning om sekretess som avses i offentlighetslagens 25 § 1 mom. gäller partsoffentligheten, vilket det inte var fråga om i den utväxling av dokument mellan myndigheterna som avses i klagomålet. Till den del som det var fråga om sekretessbeläggning av andra dokument som enligt myndighetens uppfattning skulle hållas hemliga konstaterade biträdande justitiekanslern att det i enlighet med offentlighetslagens 25 § 2 mom. inte är obligatoriskt att göra en sådan anteckning. Då det blir aktuellt att sekretessbelägga en handling ska anteckningen dock göras i den form som lagrummet i fråga förutsätter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att göra anteckningar om sekretessbeläggning av en handling i den form som föreskrivs i offentlighetslagen.

Under de förhållanden som refereras ovan var det också nödvändigt att bedöma om staden försummat sin skyldighet att i enlighet med offentlighetslagen och principen om god förvaltning iaktta god informationshanteringssed. God informationshanteringssed förutsätter att myndigheten ger personalen tillräckliga anvisningar bl.a. om iakttagande av offentlighetslagens principer samt övervakar att anvisningarna iakttas och vid behov uppdateras. Det framgick att staden inte hade uppdaterat de anvisningar om tillämpning av offentlighetslagen som den år 2000 riktat till sin organisation, på grund av den ändring av 25 § om partsoffentlighet som gjordes år 2005. Till denna del hade staden sålunda inte iakttagit god informationshanteringssed. Eftersom saken emellertid sedermera rättats till genom stadens försorg föranledde försummelsen av uppdateringen inga ytterligare åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/1108/1/2007).

En kommundirektörs jäv

En kommundirektör hade undertecknat en 3.7.2008 daterad utredningsbegäran som sändes till de tre klagandena. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att det i två av dessa fall var fråga om sådana preciserande frågor gällande kommundirektören som ställdes till klaganden och som hade samband med klagandens rättelseyrkande 26.6.2008 till kommunstyrelsen och med klagomålet 1.7.2008.

Till de delar som utredningsbegäran som undertecknats av kommundirektören och sänts till klaganden i två fall gällde kommundirektören själv var han, med beaktande av vad som i regeringens proposition med förslag till förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) anförts i fråga om 27 §, i enlighet med förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten jävigt att ta del i behandlingen av klagomålen då han i eget namn sänt utredningsbegäran till klaganden. Förfarandet var också stridande mot kravet på god förvaltning och kunde ge ett partiskt intryck. Frågan om tjänstemannajäv har ett nära samband med god förvaltningssed. Sedermera sändes samtliga begäran om utredning till klaganden i kommunens förvaltningsdirektörs namn. Enligt beslut av ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern är det skäl att observera att en förvaltningsklagan mot en tjänsteman inte automatiskt innebär att det uppstår en sådan konfliktsituation mellan tjänstemannen och den som anfört klagomålet att jävsgrunden i förvaltningslagens 28 § 1 mom. 7 punkten måste tillämpas (se BJKS 14.7.2009 dnr OKV/756/1/2007). Situationen måste bedömas från fall till fall.

Enligt kommunallagen ansvarar kommunstyrelsen för kommunens förvaltning. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför utöver kommundirektören också kommunstyrelsen på vikten

av att vid behandlingen av ärenden iakttas förvaltningslagen och principen om god förvaltning. Klagomålet föranledde inga andra åtgärder (OKV/979/1/2008).

Beslut om en privaträttslig rättshandling

Klaganden hade åren 1997, 2002, 2003 och 2004 hos en stad ansökt om tillstånd att hålla ett restaurangfartyg på stadens vattenområde. Staden hade i anslutning till de anhängiga ärendena sänt klaganden ett brev som var daterat 20.12.2004 och ett brev som var daterat 1.9.2008. Klaganden fick svaret att det då inte var möjligt att placera klagandens projekt på vattenområdet i fråga och att projektet eventuellt på nytt kunde tas upp till granskning hösten 2012.

Enligt staden var det brev som sändes till klaganden 1.9.2008 inte fastighetsdirektörens beslut. Brevet var ett led i beredningen av ärendet och beslut som gäller beredning får inte överklagas. Om ett vattenområde hyrs ut för en fartygsrestaurang görs detta med ett tidsbestämt hyresavtal. Biträdande justitiekanslern ansåg, liksom staden, att ett ärende som gäller uthyrning av ett vattenområde innebär ett privaträttsligt rättsförhållande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2006:98. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern var av den åsikten att staden i klagandens ärenden som gällde utarrendering av en plats för ett restaurangfartyg i enlighet med förvaltningslagen borde ha fattat ett beslut om huruvida staden arrenderar ut en del av sitt vattenområde till klaganden eller inte. Ett sådant beslut skulle innehålla endast stadens ställningstagande till frågan om den godkänner en privaträttslig rättshandling eller inte. Av förarbetena till förvaltnings-

lagen framgår att det i ett sammanhang som detta var fråga om ett förvaltningsärende och att förvaltningslagens bestämmelser skulle tillämpas på den kommunala myndighetens beslutsfattande. Förvaltningslagen ska tillämpas också då en myndighet beslutar om den ska ingå en privaträttslig rättshandling eller inte.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att staden borde ha fattat ett beslut om klagandens ärende och i enlighet med kommunallagens 89 § foga en anvisning om rättelseyrkande till beslutet. Till beslutet med anledning av ett eventuellt rättelseyrkande borde vidare ha fogats en anvisning om överklagande av beslutet till den regionala förvaltningsdomstolen i enlighet med kommunallagens 90 §. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att klaganden i enlighet med grundlagen hade rätt att få den kommunala myndighetens beslut i sitt ärende samt att i sista hand hänskjuta den kommunala myndighetens beslut om att ingå eller inte ingå den privaträttsliga rättshandlingen som kommunalbesvär till förvaltningsdomstolen för avgörande. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att en behörig och oavhängig förvaltningsdomstol i sista hand avgör om den tar upp besvaren till prövning.

I sitt beslut konstaterade ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern dessutom att behandlingen av klagandens arrendeärenden, som första gången hade diarieförts år 1997, med beaktande av förvaltningslagens 23 § grundlöst hade fördröjts, vilket staden i fortsättningen skulle beakta.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden staden på vikten av att iaktta bestämmelserna om kommunala myndigheters beslutsfattande och om överklagande av beslut samt på vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål (OKV/1386/1/2008).

Det kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet samt likabehandlingsaspekten

På grund av AKTA:s bestämmelse om nära släktskap fick klaganden mindre i lön som lantbruksavbytare på sin dotters brukningsenhet än en lantbruksavbytare som inte var dotterns nära släkting enligt bestämmelsen. Klaganden hade som avbytare stått i arbetsavtalsförhållande till kommunen. Den kommun som avsågs i klagomålet konstaterade att den var skyldig att iaktta gällande AKTA. I biträdande justitiekanslerns beslut konstateras att då kommunen till klaganden, som var en nära släkting enligt bestämmelsen, betalade mindre i lön än till lantbruksavbytare som inte var nära släktingar, skulle granskningen inriktas på kommunens förfarande i förhållande till grundlagen samt på bestämmelserna om likabehandling och diskrimineringsförbud i lagen om likabehandling och arbetsavtalslagen samt å andra sidan i förhållande till klagandens grundlagsfästa rättssäkerhet, med laglighetskontrollen som utgångspunkt. Klaganden uppgav att han inte hörde till något fackförbund och att han sålunda var en oorganiserad arbetstagare.

Kommunen var som myndighet bunden av diskrimineringsförbuden i 6 § 2 mom. i grundlagen, 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling och 2 kap. 2 § 1 mom. i arbetsavtalslagen samt av den särskilda skyldigheten att främja likabehandling enligt 4 § i lagen om likabehandling.

Kommunala arbetsmarknadsverket gav en förklaring och ett yttrande i ärendet och konstaterade i fråga om bestämmelsen om lantbruksavbytare som är nära släktingar att en sådan avbytares arbete, mätt i timmar eller dagar, inte nödvändigtvis innehåller lika krävande element som andra avbytares arbete. Biträdande justitiekanslern var av samma åsikt som klaganden såtillvida att i bestämmelsen inte anges vilka arbetsvillkor som

motiverar en lägre lön och att det enligt bestämmelsen endast är fråga om definitionen av begreppet nära släktskapsförhållande och att fastställa lönen på basis av det. I bestämmelsen nämns ingenting om arten av eller kravnivån på lantbruksavbytarens arbetsuppgifter.

Det var i detta fall ett obestriddigt faktum att till klaganden på grund av det nära släktskapsförhållandet eller till vilken som helst lantbruksavbytare i motsvarande ställning betalades mindre i lön för samma arbete än till en person som inte var nära släkting. Det kan anses att i ärendet lagts fram sådan utredning som avses i 17 § i lagen om likabehandling och att en diskrimineringspresumtion sålunda uppstått. Varken kommunen eller arbetsmarknadsverket, som gett ett yttrande, hade i samband med detta klagomålsärende framfört omständigheter som enligt en objektiv bedömning kunde upphäva diskrimineringspresumtionen enligt 17 § i lagen om likabehandling.

I ärendet hade inte heller framförts omständigheter som på det sätt som avses i 7 § i lagen om likabehandling skulle ha berättigat en negativ särbehandling. Då kommunen till klaganden i enlighet med den bestämmelse i AKTA som det här är fråga om betalade mindre i lön än till avbytare som inte var nära släktingar och utförde samma arbete, måste kommunens förfarande anses strida mot diskrimineringsförbudet både i grundlagen och i lagen om likabehandling. Frånsett den omständigheten att klaganden uttryckligen blev särbehandlad, vilket konkretiserades i att han fick sämre lön, innebar bestämmelsen om nära släktskapsförhållande redan i sig ett brott mot diskrimineringsförbudet i 6 § i lagen om likabehandling. I bestämmelsen om nära släktskapsförhållande nämns ingenting om sådana verkliga och avgörande krav gällande arbetsuppgifternas art och utförande som avses i 7 § 1 mom. i lagen om likabehandling. Också diskrimineringsbestämmelsen i arbetsavtalslagens 2 kap. 2 §

1 mom. var på motsvarande sätt tillämplig på situationen. Arbetsavtalslagens 2 kap. 2 § 3 mom., som tillåter att arbetsgivaren avviker från kravet på opartiskt bemötande av arbetstagarna, kunde inte tillämpas på det aktuella fallet eftersom bestämmelsen om nära släktskapsförhållande inte på det sätt som avses i bestämmelsen beaktade arbetstagarnas uppgifter och ställning.

I beslutet konstateras att arbetsdomstolen i enlighet med 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om arbetsdomstolen (646/1974) handlägger ärenden som gäller AKTA:s giltighet, bestånd, innebörd och omfattning samt den rätta tolkningen av en bestämd avtalspunkt. De som inte är bundna av avtalet kan inte i eget namn föra talan i arbetsdomstolen. En arbetstagare som är missnöjd med sin lön kan med stöd av diskrimineringsförbudet i 6 § i lagen om likabehandling och 2 kap. 2 § i arbetsavtalslagen hänskjuta frågan om arbetsgivarens förfarande är diskriminerande till en allmän domstol för prövning, vilket innebär att de har möjlighet att genom talan i en allmän underrätt kräva ekonomiska förmåner som härrör från anställningsförhållandet.

Kommunen var skyldig att iaktta det gällande kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet 2007–2009. Sålunda måste kommunen emellertid på det sätt som anförs i beslutet ha handlat i strid med grundlagen, lagen om likabehandling och arbetsavtalslagen. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom kommunen sin uppfattning att förfarandet stred mot grundlagen, lagen om likabehandling och arbetsavtalslagen. Han sände sitt beslut för kännedom till Kommunala arbetsmarknadsverket som gett en utredning och ett yttrande i ärendet. Biträdande justitiekanslern bad arbetsmarknadsverket senast 30.9.2010 meddela om beslutet föranleder åtgärder för arbetsmarknadsverkets vidkommande.

Kommunala arbetsmarknadsverket konstaterar i sitt svar till biträdande justitiekanslern att

ställningen för s.k. närbesläktade lantbruksavbytare har förbättrats i AKTA 2010-2011 som trädde i kraft 1.2.2010. Lönen för avbytararbete till en nära släkting bestäms från 1.2.2010 på basis av lönesättningsbilagan för lantbruksavbytare under 'annat avbytararbete'. (I praktiken innebar avtalsändringen att timlönen för avbytararbete steg med nästan tio procent.) Frågan om förenhetligande av lönebestämmelserna för lantbruksavbytare tas på nytt upp under nästa avtalsrunda och bestämmelserna träder i kraft antingen 1.3.2011 eller senast 1.1.2012 (OKV/424/1/2008).

Användning av kommunvapen

Enligt kommunallagens 6 § 2 mom. övervakas användningen av kommunvapnet av kommunstyrelsen eller av någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet. Av den juridiska litteraturen framgår att när det gäller användningen av kommunvapen blir det i praktiken fråga om att såsom kommunstyrelsens eller en annan tillsynsmyndighets övervakningsåtgärd delge tillsynsmyndighetens uppfattning. Enligt den utredning och det yttrande som staden gav justiekanslern hade stadssekreteraren på stadsdirektörens begäran per e-post meddelat klaganden att ”- - för användning av vapnet krävs alltid ägarens tillstånd och Ert förfarande är sålunda otillåtet. Ni har inte rätt att använda - - stads vapen.” Av stadssekreterarens e-postmeddelande till klaganden kan man få den uppfattningen att klaganden använt vapnet på ett otillåtet sätt och att klaganden inte hade rätt att använda vapnet. Meddelandet kunde tolkas vara förpliktande. Ställföreträdaren för biträdande justiekanslern var av den uppfattningen att då det i staden i fråga är stadsstyrelsen som enligt den nämnda bestämmelsen i kommunallagen och enligt stadens utredning ska övervaka användningen av vapnet, borde stadsstyrelsen ha behandlat ärendet som gällde användning av

vapnet. Ställföreträdaren för biträdande justiekanslern uppmärksammade stadsdirektören och stadssekreteraren på vikten av att iaktta kommunallagens 6 § 2 mom. Klagomålet ledde inte till andra åtgärder (OKV/1533/1/2008).

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Besvarande av medborgarbrev

En lärare fick flera e-postmeddelanden som han inte besvarade. Orsaken var enligt vad som utretts lärarens tystnadsplikt i ärenden som gäller elever, avsändarens sätt att lägga ut de svar som han fick på webben och avsändarens sätt att på sina hemsidor och på bloggar gå in på personligheter. Direktören för bildningsväsendet besvarade 7.1.2009 ett meddelande som 28.1.2008 sänts till läraren, direktören för bildningsväsendet och rektorn gemensamt.

Biträdande justiekanslern uppmärksammade för framtiden läraren och direktören för bildningsväsendet för det första på att principen om god förvaltning innebär att en myndighet utan obefogat dröjsmål måste besvara sakliga medborgarbrev som hör till dess verksamhetsområde. Svarets innehåll beror på meddelandets innehåll. Svaret kan av förekommen anledning vara avvärjande eller över huvud taget negativt. För det andra ansåg biträdande justiekanslern att det enligt vad som utretts inte visats att varje meddelande som personen i fråga sänt till läraren var till den grad osakligt att inget av meddelandena hade behövt besvaras. Av denna anledning kunde lärarens vägran, såsom framgår av utredningarna, allmänt taget inte anses vara förenlig med god förvaltning. Han kunde helt kort ha konstaterat varför han inte kunde eller ville svara i sak. Direktören för bildningsväsendet uppfyllde inte kravet att meddelanden ska besvaras utan dröjsmål (OKV/159/1/2008).

Förfarandet med anledning av en begäran om information

Klaganden bad kommunen lämna ut information om vilka ärenden skolnämnden vid sitt sammanträde hade behandlat under vissa paragrafer. Skoldirektören svarade att paragraferna i fråga innehöll uppgifter som enligt offentlighetslagen inte får offentliggöras och som sålunda är sekretessbelagda.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt kommunens förvaltningsstadga ska i protokollet bl.a. antecknas en ärenderubrik och ett referat av varje ärende. Klagandens begäran gällde paragrafernas ärenderubriker. Då skoldirektören vägrade lämna ut den begärda informationen handlade han felaktigt såtillvida att han inte iakttog förfarandet enligt 14 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Även om skoldirektören hade iakttagit det lagstadgade förfarandet borde han dessutom ha övervägt möjligheten att informera klaganden om de ärenden som behandlats i paragraferna, i så allmänna ordalag att sekretessbelagd information inte skulle ha röjts. Protokollet var med avseende på paragraferna i fråga inte ett sådant dokument enligt 9 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet som inte ännu var offentligt. Av den anledningen var det vilseledande att i protokollets rubrikförteckning anteckna "ärendet inte offentligt".

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för framtiden kommunstyrelsen och skoldirektören sina uppfattningar om det felaktiga förfarandet i samband med besvarandet av begäran om information och protokollföringen (OKV/842/1/2008).

Lagligheten av en skolas ordningsstadgar

Enligt en skolas ordningsstadgar var det förbjudet att fotografera, videofilma och göra bandinspelningar på skolans område. Enligt vad som utretts gällde begränsningen eleverna och under skoltid.

Biträdande justitiekanslern delgav för framtiden kommunen sin uppfattning att fotografering, videofilmning och bandinspelning faller inom ramen för yttrandefriheten enligt grundlagens 12 § 1 mom. Skolans ordningsstadgar hade utfärdats med stöd av 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Paragrafens bestämmelser om syftet med ordningsstadgar och vad de reglerar är emellertid inte tillräckligt exakta och uppfyller inte heller i övrigt de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande rättigheter på ett sådant sätt att föreskrifter som begränsar yttrandefriheten kan utfärdas med stöd av dem. Av föreskriften framgick inte heller till vilken del den var nödvändig för att trygga andra grundläggande rättigheter. Föreskriften var sålunda stridande mot grundlagens 12 § 1 mom. (OKV/166/1/2008).

Beredning av ett skolskjutsärende

En tjänsteman vid bildningsnämnden som ansvarade för undervisningsväsendet beslöt att inte bevilja skolskjuts på ansökan av föräldrarna till en elev. På grund av en (felaktig) besväransvisning som fogats till beslutet överklagade föräldrarna beslutet till bildningsnämnden. Nämnden avslog rättelseyrkandet bl.a. på den grunden att vårdnadshavarna inte kunde lägga fram några särskilda grunder (läkarintyg) som motiverade taxitransport. Den tjänsteinnehavare som fattat beslutet nämnde inte i samband med att ärendet behandlades i nämnden att eleven i fråga var placerad i en smågrupp. I sin utredning motiverade tjänsteinnehavaren sitt förfarande med att beslutet in-

te var baserat på placeringen i en smågrupp utan på en prövning av hur farlig och krävande resan var. Det faktum att eleven var placerad i en smågrupp var sålunda inte relevant för behandlingen av ärendet.

Efter att nämnden avslagit rättelseyrkandet gjorde föräldrarna en ny skolskjutsansökan till vilken de fogade ett psykologutlåtande om barnets färdigheter. Tjänsteinnehavaren fattade inte något nytt beslut i ärendet utan gav skriftligen föräldrarna rådet att överklaga nämndens negativa beslut till förvaltningsdomstolen. Tjänsteinnehavaren berättade i sin utredning att han insett att ett nytt beslut i samma ärende kunde fattas först efter att besvärstiden för det föregående beslutet gått ut. På begäran av nämnden fattade tjänsteinnehavaren sedermera ett nytt negativt beslut som föräldrarna överklagade till förvaltningsdomstolen.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att negativa förvaltningsbeslut inte vinner laga kraft. I lagen finns inte heller bestämmelser som hindrar att nya beslut fattas ens innan besvärstiden gått ut. Förvaltningslagens (434/2003) principer om god förvaltning tryggar rätten att i enlighet med grundlagen få sin sak behandlad på behörigt sätt och att få ett motiverat beslut. Bestämmelsen om serviceprincipen i förvaltningslagens 7 § förutsätter att myndigheten utgår från kundens behov och iakttar serviceprincipen. Förvaltningsuppgifter ska skötas så enkelt och effektivt som möjligt. Ett kundcentrerat handlingssätt kan anses förutsätta att förvaltningskunder får sina förmånsansökningar avgjorda också utan överklaganden och sålunda utan extra besvär och dröjsmål. Eftersom den nya ansökan som gjordes av elevens föräldrar innehöll ny utredning (ett psykologutlåtande) som var relevant för bedömningen av ärendet och eventuellt också för avgörandet ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att tjänsteinnehavaren borde ha tagit upp den på ny utredning baserade ansökan

för avgörande och inte hänvisa sökandena till att överklaga det tidigare beslutet (OKV/101/1/2010).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utkomststöd

I tre avgöranden påtalades vikten av att ansökningar om utkomststöd behandlas inom de lagstadgade tidsfristerna.

Enligt utredningen med anledning av ett klagomål hade behandlingen av en klients ansökningar om utkomststöd som längst tagit över ett år i anspråk. Trots att klaganden i en tilläggsskrivelse de facto kunde anses ha återtagit sitt klagomål skiljde sig behandlingstiden på över ett år så mycket från kraven i de bestämmelser som understryker vikten av att ansökningar om utkomststöd behandlas utan dröjsmål att biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialarbetaren på vikten av att iakttä tidsfristerna i lagen om utkomststöd (OKV/1259/1/2008).

Klagandens ansökningar om utkomststöd för två månader hade vid stadens socialverk inte behandlats inom de tidsfrister som föreskrivs i 14 § i lagen om utkomststöd. Enligt stadens utredning berodde dröjsmålet på att en ny arbetstagare introducerades i arbetet, vilket hade som följd att arbetsprocesserna inte hade kunnat ordnas på ett sådant sätt att lagens bestämmelser om behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd hade kunnat iakttas.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades att tidsfristerna för behandlingen av ansökningar om utkomststöd framgår av 14 § i lagen om utkomststöd. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att beslut om utkomststöd i samtliga kommuner fattas och även verkställs utan dröjs-

mål. I paragrafens 1 mom. konstateras också att utgångspunkten är den att ärenden som gäller utkomststöd ska skötas så att den i grundlagens 19 § 1 mom. garanterade rätten till oundgänglig försörjning och utkomst inte äventyras. Behandlingen av klagandens ansökningar om utkomststöd var sålunda lagstridig. Såsom också socialverket konstaterat i sin utredning kan de lagstadgade tidsfristerna inte överskridas av skäl som sammanhänger med förvaltningen eller arbetsledningen (OKV/150/1/2009).

Klagandens ansökan om utkomststöd hade behandlats nio vardagar. Vid samma tidpunkt hade behandlingstiderna i allmänhet varierat mellan nio och tjugo dagar. Enligt 14 a § i lagen om utkomststöd ska beslut fattas utan dröjsmål dock senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkom. Socialverket medgav i sin utredning att behandlingstiderna under några månader varit alltför långa.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar för framtiden socialverket på att ansökningar om utkomststöd ska behandlas utan dröjsmål (OKV/624/1/2009).

Handläggning av en ansökan om utkomststöd

Klaganden hade ansökt om utkomststöd för november och december 2008. Till klaganden sändes en uppmaning om att komplettera ansökan, men i uppmaningen preciserades inte i vilka avseenden ansökan var bristfällig. För kompletteringen sattes inte heller ut någon tidsfrist. Däremot fick klaganden veta att för honom hade reserverats tid hos en socialarbetare. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern påpekade att enligt lagen om utkomststöd ska till klienten sändas en specificerad uppmaning att komplettera sin ansökan om utkomststöd inom utsatt tid. Eftersom man av kompletteringsuppmaning-

en också kunde få den felaktiga uppfattningen att besöket hos socialarbetaren var en förutsättning för att få utkomststöd, framhöll ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern också vikten av att myndigheten använder ett klart och begripligt språk. Det beslut om utkomststöd som gavs gällde december 2008. Eftersom beslutet inte gällde hela den period som ansökan avsåg, ansåg ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern att beslutet om utkomststöd inte uppfyllde de krav som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om utkomststöd (OKV/1340/1/2009).

Övervakning av tidsfrister för utkomststöd

Ett klagomål gällde en stads behandlingstider för utkomststöd i klagandens ärende och över huvud taget.

I 14 a § i lagen om utkomststöd (1412/1997) föreskrivs om behandlingstiderna för utkomststödsärenden. Utkomststöd ingår i den socialvård som kommunerna ansvarar för. Tillsynen över socialvården hör till regionalförvaltningsverken som är primärt ansvariga för tillsynen över att rättigheter som är baserade på lagstiftningen förverkligas på det sätt som förutsätts i lagarna. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) som lyder under social- och hälsovårdsministeriet styr regionförvaltningsverkens verksamhet i syfte att förenhetliga deras verksamhetsprinciper, förfaranden och beslutspraxis.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt utredning som inkommit i samband med det aktuella klagomålet och flera andra anhängiga klagomål finns det avsevärda skillnader mellan kommunerna i fråga om handläggningstiderna. Enligt utredningarna har det framkommit skillnader också i fråga om tröskeln för ingripanden och i fråga om metoderna inom regionförvaltningsverkens tillsynsverksamhet.

Av utredningen framgick att Valvira som från början av 2010 övertagit den landsomfattande tillsynen över socialvården, utöver de åtgärder som verket redan vidtagit, i samarbete med regionförvaltningsverken utarbetade en tillsynsplan där det för regionförvaltningsverken i fråga om tidsfristerna för utkomststöd fastställdes enhetliga åtgärder och trösklar för ingripande.

Biträdande justitiekanslern bad Valvira senast 31.8.2011 meddela vilka åtgärder verket i samråd med regionförvaltningsverken hade vidtagit för att på riksplanet förenhetliga handläggnings-tiderna för utkomststöd samt bedöma resultaten av dessa åtgärder.

Eftersom den lagstadgade handläggningstiden hade överskridits i det fall som klagomålet avsåg uppmärksammade justitiekanslern staden på skyldigheten att undantagslöst iaktta de i lagen angivna tidsfristerna (OKV/95/1/2009).

Utformningen av en ansökningsblankett

En person klagade över att staden krävde att som bilagor till en ansökan om utkomststöd fogades pass eller identitetsbevis och ett utdrag ur befolkningsdatasystemet. Stadens socialväsande konstaterade emellertid i sin utredning att utkomststödklienter måste visa upp pass eller identitetshandling endast på begäran, i samband med att de sköter ärenden personligen, och att klienterna inte behöver foga utdrag ur befolkningsdatasystemet till sin ansökan. Av den blankett för ansökan om utkomststöd som staden använde kunde man emellertid få den uppfattningen att klienterna måste foga nämnda dokument som bilaga till ansökan. Också i stadens broschyr om utkomststöd uttrycktes saken på ett sätt som lämnar utrymme för tolkning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialväsendet på att myndigheterna enligt förvaltningsla-

gen ska använda ett sakligt, tydligt och begripligt språk (OKV/577/1/2009).

Behandling av en begäran om dokument

Klaganden hade per e-post bett barnatillsyningsmannen om kopior av handlingar som gällde umgänges-, vårdnads- och underhållsärenden. Barnatillsyningsmannen bad samma dag klaganden precisera vilka handlingar klaganden avsåg. Klaganden hade omedelbart per e-post preciserat sin begäran och klaganden och barnatillsyningsmannen hade diskuterat saken också per telefon. Barnatillsyningsmannen ville bl.a. veta varför klaganden behövde handlingarna. Barnatillsyningsmannen överlämnade en del av de begärda dokumentkopiorna under ett besök för vilket klaganden reserverat tid över en månad efter begäran om dokumenten och en del av dokumenten ännu senare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att klagandens begäran borde ha behandlats inom den tid som föreskrivs i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och att en begäran om dokument inte behöver motiveras. Förfarandet var inte förenligt med offentlighetslagen eftersom barnatillsyningsmannen sköt upp överlämnandet av handlingarna till en avtalad besökstid drygt en månad senare och eftersom barnatillsyningsmannen försökte ta reda på varför klaganden behövde dokumenten. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade barnatillsyningsmannen på vikten av att iaktta offentlighetslagen (OKV/1183/1/2008).

En socialarbetares förfarande i ett barnskyddsärende

Klaganden hade kritiserat en socialarbetare inom barnskyddet för dennes förfarande i ett ären-

de som gällde placering av klagandens barn i vård utom hemmet. Socialarbetaren hade befullmäktigat föreståndaren för familjehemmet att representera socialväsendet under en elevvårdspalaver. Klaganden i egenskap av barnets vårdnadshavare hade inte fått kallelse till elevvårdspalavern.

Av utredningarna framgick att socialarbetaren felaktigt i klientrapporten skrivit och i ett telefonsamtal med rektorn för barnets skola konstaterat att föreståndaren för familjehemmet "kan representera socialväsendet under besök".

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att enligt barnskyddslagens 45 § 1 mom. ska socialväsendet representeras av den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden och att t.ex. föreståndaren för ett familjehem inte kan befullmäktigas att representera socialväsendet. Socialarbetaren hade sålunda handlat felaktigt och i strid med barnskyddslagen.

Av socialarbetarens utredning framgick att skolans rektor, som ringt till socialarbetaren i barnets angelägenheter, inte med säkerhet visste vem som var barnens vårdnadshavare. Enligt utredningen hade klaganden inte heller kallats till elevvårdspalavern utan i stället ordnades för klaganden ett möte om saken ca två veckor senare.

Enligt barnskyddslagens 45 § 3 mom. ska samarbete med barnet, föräldrarna och vårdnadshavarna eftersträvas. Också enligt lagens 52 § ska den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter samarbeta med vårdnadshavaren för ett barn som vårdas utom hemmet för att trygga vårdens kontinuitet. Enligt vad som utretts fungerade inte samrådet och samarbetet i de ärenden som gällde klagandens barns skolgång. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning borde den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter ha tryggt samarbetet åtminstone genom att ge skolan uppgifter om barnets vårdnadshavare. Socialarbetaren borde också själv aktivt ha informerats klaganden om barnets skolgång.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade socialarbetaren på vikten av att iaktta barnskyddslagen (OKV/237/1/2009).

Omsorgsfullhet vid skötsel av offentliga uppdrag

Då en kommun i enlighet med barnskyddslagen hade ordnat vård utom hemmet på en privat förerings institutionsplats kunde den privata föreringen till denna del anses sköta ett offentligt uppdrag vilket innebär att den omfattades av justitiekanslerns tillsynsbehörighet.

En person som hörde till institutionens personal hade representerat institutionen i tingsrätten och som vittne i ett mål som gällde vårdnad och umgängesrätt berättat hur ofta barnets far hade besökt institutionen för att träffa sitt barn. Personen hade inte personligen kontrollerat uppgifterna i klientkartoteket utan förlitat sig på anteckningar i en annan arbetstagares almanacka. Vittnet konstaterade senare själv att uppgifterna var felaktiga.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att enligt förvaltningslagens (434/2003) 2 § 3 mom. ska förvaltningslagen tillämpas på enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Avsikten är att garantera förvaltningskundernas rättssäkerhet bl.a. genom de omsorgsförpliktelser som följer av grundlagens 21 § (rätten till god förvaltning) och 118 § (ansvar för ämbetsåtgärder) och som förvaltningslagen är baserad på. Omsorgs- och noggrannhetsförpliktelser accentueras i situationer som radikalt påverkar någons rättigheter, t.ex. vid rättegångar.

Genom att handla på det sätt som nämns ovan hade den ovan nämnda personen och den institution som den representerade inte förberett sig för rättegången med den omsorgsfullhet som förutsätts av en person som sköter ett offent-

ligt uppdrag eller kallats till domstol för att vittna. Eftersom barnets far hade haft möjlighet att vid hovrättsbehandlingen bestrida bevisning som lagts fram i tingsrätten och eftersom tingsrättens och hovrättens beslut i väsentliga avseenden baserade sig på andra omständigheter än på vad vittnet berättat om hur många gånger fadern träffat sitt barn, kunde den bedömningen göras att de felaktiga uppgifterna dock inte hade medfört betydande olägenhet för barnets far med avseende på slutresultatet av rättegången.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade den person som uppträtt som vittne och den institution som personen representerade på att den som sköter ett offentligt uppdrag är skyldig att handla så omsorgsfullt som uppdraget förutsätter (OKV/737/1/2009).

En barnskyddsanstalts lagstridiga praxis

Enligt de regler som tillämpades vid en barnskyddsanstalt fick minderåriga som misstänktes för tobaksrökning under viss tid endast delta i undervisningen och måste därutöver vistas i sitt rum eller i sin cellbostad. Dessutom drogs en avtalad veckoslutsledighet in. För att avslöja tobaksrökning använde anstalten en kolmonoxidmätare.

Rörelsefriheten i en barnskyddsanstalt kan begränsas endast under de förutsättningar som nämns i barnskyddslagen. En förutsättning för sådana åtgärder som föreskrivs i barnskyddslagen, exempelvis begränsning av ett barns rörelsefrihet, är att barnet ska skyddas mot ett betedande som allvarligt äventyrar barnets hälsa eller utveckling. Misstanke om tobaksrökning uppfyller inte detta kriterium. Begränsningsåtgärder enligt barnskyddslagen kan i varje fall riktas endast mot barn som blivit brådslande placerade, omhändertagna eller placerade genom en förvaltningsdomstols interimistiska förordnande. I det

fall som avsågs i klagomålet gällde begränsningen av rörelsefriheten ett barn vars placering var en stödåtgärd inom öppenvården.

Utandningsprov som tas med hjälp av en kolmonoxidmätare är en form av kroppsbesiktning. Detta innebär ett ingrepp i den personliga integriteten. Kroppsbesiktning får göras endast under de förutsättningar som anges i barnskyddslagen. Ett barn får enligt barnskyddslagen underkastas kroppsbesiktning om det finns grundad anledning att misstänka att barnet har använt sådana rusmedel som avses i barnskyddslagen. Rusmedel är ämnen som används i berusningssyfte, så som alkoholhaltiga ämnen, narkotika och narkotikaklassade läkemedel samt andra läkemedel och lösningssyfte. Tobaksprodukter är inte rusmedel i lagens bemärkelse.

Biträdande justitiekanslern ansåg att barnskyddsanstaltens praxis inte var förenlig med barnskyddslagen. Den hade inte heller i tillräcklig utsträckning tryggt barnens rätt till rörelsefrihet och personlig integritet. I beslutet uppmärksammades barnskyddsanstalten på vikten av att noggrant iaktta lagen (OKV/1227/1/2009).

Rådgivningsskyldighet om mun- och tandvård

Enligt ett klagomål var det möjligt att reservera tid hos stadens tandvård endast per telefon eller via internet och då behövde man bankkoder för tidsreservering. Klaganden hade fått detta svar efter att ha kontaktat stadens enhet för mun- och tandvård. Klaganden ansåg situationen vara oskälig eftersom alla inte har tillgång till telefon eller internet. Enligt stadens utredning var det emellertid möjligt att reservera tid också genom ett personligt besök på tandkliniken, men ett omnämnande om saken hade fallit bort i svaret till klaganden. Biträdande justitiekanslern ansåg det

därför vara skäl att uppmärksamgöra stadens mun- och tandvård på rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagen och på vikten av att ge korrekta råd (OKV/958/1/2009).

En strålbehandlingsenhets förfarande

En patient vid ett universitetssjukhus strålbehandlingsenhet hade av misstag fått strålbehandling trots att avsikten varit att ge patienten cellgiftsbehandling. Felet berodde enligt utredningen på att patienten hade förts till fel rum och att patientens identitet inte hade kontrollerats innan vården gavs. Enligt utredningen berodde det på ett sammanträffande av flera faktorer att patientens identitet inte hade uppdagats innan vården gavs. Justitiekanslern ansåg att man inte handlade tillräckligt omsorgsfullt då vården gavs. Han delgav universitetssjukhuset och dess strålbehandlingsenhet samt det centralsjukhus i vars utrymme vården gavs sin uppfattning att patienten har rätt att få hälso- och sjukvård av god kvalitet, vilket bl.a. förutsätter att vården ges med iakttagande av tillräcklig omsorgsfullhet (OKV/7/50/2007).

Journalanteckningar

Klaganden kritiserade en hälsovårdscentralläkarens förfarande vid undersökningen av en patient. Av utredningarna framgick att läkaren i en patientjournal hade antecknat uppgifter om ett besvärsärende som gällde intagningen av patienten för vård. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade att avsikten är att patientjournalen ska betjäna planeringen, genomförandet och uppföljningen av vården. Vidare konstaterade han att journaluppgifterna ska vara relevanta med tanke på användningsändamålet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern förenade sig i ärendet om den åsikt som länsstyrelsen framfört i sitt yttrande, dvs. att besvärs- och

klagomålsskrivelser och information i anslutning till sådana inte ska antecknas i journaldatabasen om den inte är nödvändig för vården av en patient. Han delgav stadens social- och hälsovårds- väsende samt hälsovårdscentralläkaren sin uppfattning för kännedom (OKV/1418/1/2008).

En stödbostads brandsäkerhet

Ett frontmannahus som staden ägde brann ner 27.3.2008. Huset användes enligt socialvårdslagens 22 § och socialvårdsförordningens 10 § som stödbostad för personer med rusmedelsproblem. I branden omkom fem personer. Vid utredningen av vissa myndighetsåtgärder i samband med ärendet framgick det att för huset inte hade upprättats en sådan räddningsplan och gjorts en sådan säkerhetsutredning som avses i räddningslagen och i statsrådets förordning om räddningsväsendet. Enligt utredningen var byggnadens brandsäkerhet också dålig med beaktande av dess användningsändamål och invånarnas handlingsförmåga. Staden hade i hyresavtalen med invånarna ålagt dessa att utrusta huset med brandvarnare. Vidare framgick det att i huset senast gjorts brandinspektion år 1986. År 2001 hade man försökt förrätta brandinspektion i huset, utan att lyckas. Därefter har det inte gjorts något nytt försök och följande brandinspektion skulle ha gjorts år 2011.

Justitiekanslern konstaterade att staden i egenskap av husets ägare och anordnare av stödboendet borde ha sett till att det upprättades en räddningsplan och gjordes en säkerhetsutredning. Vidare konstaterade han att det med tanke på invånarnas säkerhet inte var ändamålsenligt att staden lämnade anskaffningen och servicen av brandvarnare på hyresgästernas ansvar. Med beaktande av stödboendets karaktär och särdragen i det aktuella fallet skulle det snarare ha varit motiverat att hyresvärden/anordnaren av boendeservicen hade sett till att stödbostaden vederbörligen

utrustades med brandvarnare och förvissade sig om att de hölls i funktionsdugligt skick.

Justitiekanslern uppmärksammade staden på de nämnda omständigheterna. Dessutom uppmärksammade han staden på de synpunkter som framgick av beslutet gällande utredningen om person- och brandsäkerheten och husets lämplighet för det ändamål som det de facto användes för. Räddningsverket hade då det efter det misslyckade försöket att göra en brandinspektion inte gjorde ett nytt försök och sålunda inte hade förrättat brandinspektion i frontmannahuset, försummat sin skyldighet att göra brandinspektion enligt vad som föreskrivs i räddningslagen och närmare definieras i servicenivåbeslutet. Brandinspektion hade senast gjorts år 1986. Justitiekanslern uppmärksammade därför räddningsverket på vikten av att göra brandinspektioner på föreskrivet sätt.

Av det material som stått till buds i ärendet framgick att olika myndigheter hade åtminstone inofficiella uppgifter om frontmannahusets användning och invånare, men informationen hade inte hos en sakkunnig och beslutför myndighet sammanställts så att man hade kunnat uppmärksamma husets brandsäkerhet och vidta åtgärder med avseende på den. Justitiekanslern konstaterade på ett allmänt plan att en viktig faktor när det gäller stödboendens säkerhet är att myndigheterna inom olika verksamhetsområden samarbetar och att sakkunniga inom olika områden har tillgång till korrekt och tillräcklig information. Med tanke på informationsförmedlingen är det väsentligt att t.ex. social- och hälsovårdsmyndigheterna kan beakta säkerhetsfrågor och att det inom organisationen finns förfaranden för förmedling av information till myndigheter som kan fatta säkerhetsrelaterade beslut och ingripa vid problem.

När ärendet avgjordes pågick vid inrikesministeriet beredningen av en ny räddningslag. Justitiekanslern delgav därför för kännedom inri-

kesministeriet sitt beslut och de iakttagelser och ställningstaganden som framgår av det, på ett allmänt plan och i synnerhet i fråga om informationsgången och samarbetet mellan myndigheterna (OKV/8/50/2008).

Rätten till offentlig specialiserad sjukvård

Klaganden kritiserade i sin skrivelse staden för att ha gett läkarna anvisningar om att förhindra att äldre personer fick tillgång till specialiserad sjukvård. Av utredningen framgick inte att staden gett anvisningar eller tillämpat en praxis som innebar att patientens ålder, på det sätt som klaganden påstod, hade betydelse för remitteringen till specialiserad sjukvård. Av utredningarna framgick emellertid att klaganden vid två olika tillfällen av en hälsocentralläkare remitterats till en inom den privata sektorn verksam specialist på ögonsjukdomar, trots att det enligt utredningen hade varit stadens lagstadgade uppgift att tillhandahålla den nämnda specialistläkartjänsten och vården som hade konstaterats vara medicinskt motiverad. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens hälsovårdsväsende på vikten av att ordna lagstadgade tjänster inom den specialiserade sjukvården.

Vidare framgick det att på en sida av en sjukhusremiss i klagandens patientjournal hade gjorts ändringar utan att det gjorts sådana anteckningar om saken som avses i social- och hälsovårdsministeriets vid den aktuella tidpunkten gällande förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens hälsovårdsväsende på bestämmelserna i social- och hälsovårdsministeriets förordning om rättelse av anteckningar i patientjournaler (OKV/930/1/2008).

Mottagningskvittering av elektroniskt dokument

Klaganden hade till kommunens socialväsande sänt ett elektroniskt rättelseyrkande som gällde ett utkomststödsbeslut utan att få någon mottagningskvittering. Enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet ska en myndighet utan dröjsmål meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits. Av denna anledning framhöll biträdande justitiekanslern vikten av att iaktta den lagstadgade förpliktelsen.

Dessutom hade till klaganden sänts en begäran om komplettering av utkomststödsansökan och han hade uppmanats att reservera tid till en socialarbeters mottagning. Biträdande justitiekanslern ansåg det i och för sig vara sakenligt att en utkomststöds klient hänvisas till en socialarbeters mottagning för att reda ut situationen. Det i begäran om komplettering använda uttrycket ”reservera tid” kunde dock ge den felaktiga bilden att ett besök hos socialarbetaren var en förutsättning för att få utkomststöd. Av denna anledning uppmärksammade biträdande justitiekanslern myndigheten också på skyldigheten att använda ett klart och begripligt språk (OKV/1203/1/2009).

Jämlikhet i missbrukarvården

I samband med prövningen av ett klagomål framgick det att en kommuns öppna missbrukarvård hade knappt hälften så många anställda som missbrukarvårdens kvalitetsrekommendation förutsätter och att kommunens uppföljningssystem gjorde det möjligt att följa upp endast de genomsnittliga, inte de faktiska individuella kötiderna för vård.

Enligt 3 § i lagen om missbrukarvård ska kommunen sörja för att vården av missbrukare ordnas så att den till sin innebörd och sin omfatt-

ning motsvarar behovet i kommunen. Bland annat i folkhälsolagens 15 b § föreskrivs om vårdgaranti, dvs. om den tid inom vilken vårdbehovet ska bedömas och vård ordnas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en förutsättning för vårdgarantin är att alla som behöver missbrukarvård får sådan inom den tid som lagen föreskriver. Hur vårdgarantin förverkligas kan inte på ett tillförlitligt sätt bedömas utan ett tillräckligt detaljerat uppföljningssystem. Bristfällig uppföljning och eventuell resursbrist kan äventyra medborgarnas rätt att i enlighet med grundlagens 6 § 2 mom. bli jämnt behandlade när det gäller missbrukarvård.

Regionförvaltningsverket är den myndighet som i första hand ska övervaka och styra missbrukarvården inom ramen för social- och hälsovården och verket har enligt lag möjlighet att också med tvångsmedel avhjälpa konstaterade brister.

Av denna anledning bad biträdande justitiekanslern regionförvaltningsverket inkomma med en utredning om vilka åtgärder det vidtagits för att i kommunen i fråga avhjälpa de brister som påtalats i biträdande justitiekanslerns beslut och delvis också framkommer i verkets eget yttrande (OKV/1211/1/2008).

Beaktande av en socialvårdsklients rättigheter

Klaganden ansåg sig ha blivit utsatt för påtryckningar under ett möte som social- och hälsovårdsmyndigheterna ordnat för att diskutera hans vård. Klaganden hade på grund av en utvecklingsstörning rätt att erhålla tjänster enligt lagen angående specialomsorger av utvecklingsstörda. Enligt klagomålet hade myndigheterna inte godkänt klagandens förslag till läkare utan han hade tvingats välja en läkare som föreslagits av socialväsandet. Enligt klagomålet var klaganden på grund av sin sjukdom lättpåverkad och kunde inte försvara si-

na intressen. Biträdande justitiekanslern kunde inte på basis av utredningen ta ställning till frågan om klaganden hade blivit utsatt för påtryckningar på det sätt som han uppfattade saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid med hänvisning till länsstyrelsens yttrande att det i enlighet med 4 § 1 och 2 mom. samt 8 § 1 och 2 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skulle ha varit förenligt med god förvaltningssed att beakta klagandens åsikt om läkaren och att med klagandens tillstånd diskutera vården också med läkaren i fråga. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom social- och hälsovårdsnämnden sin uppfattning om saken.

Klaganden kritiserade också den omständigheten att för honom inte hade reserverats tid till läkaren trots att han under mötet för planering av vården nämnde behovet att justera medicineringen. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadens social- och hälsovårdsnämnd länsstyrelsens åsikt enligt vilken man på klagandens begäran borde ha gett honom möjlighet att träffa den behandlande läkaren för justering av medicineringen (OKV/171/1/2009).

En läkares förfarande

Klaganden hade uppsökt hälsovårdscentralens jourmottagning eftersom han hade smärtor i sin axel som opererats fem dagar tidigare. Han klagande bl.a. över att han under besöket på mottagningen inte blivit undersökt av en läkare. I axelleden konstaterades senare ett varigt sår och för klaganden skrevs ut en antibiotikakur. Klaganden uppgav att infektionen orsakade hjärtsvikt och långvariga svåra smärtor. Klaganden kritiserade i sin skrivelse också vissa andra läkares förfarande i ärendet och ansåg att han på grund av deras förfarande blivit varaktigt arbetsoförmögen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de journalanteckningar som gjorts

om klaganden på jourmottagningen var mycket knapphändiga och att de inte kunde anses vara tillräckliga med tanke på användningsändamålet.

På basis av den utredning som stod till buds i ärendet förblev händelserna under besöket på mottagningen något oklara. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid, med beaktande av länsstyrelsens syn på saken, att läkarens förfarande på jourmottagningen kunde kritiseras. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den undersökning av klaganden som gjordes under besöket på mottagningen och den vård som han fick inte kunde anses vara sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i 3 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter.

Biträdande justitiekanslern delgav läkaren sina uppfattningar för kännedom.

Enligt vad som utretts fanns det ingen anledning att misstänka att de andra läkare som avsågs i klagomålet hade förfarit på ett sådant sätt att det fanns anledning att inom ramen för laglighetskontrollen kritisera deras förfarande (OKV/454/1/2009).

Öppnande av en klients post

Staden hade inom ramen för socialvården ordnat en vårdhemsplats för en klient hos en privat företagare. Vårdhemmet skötte till denna del ett ofentligt uppdrag och omfattades sålunda av justitiekanslerns laglighetskontroll.

För klienten utsågs på ansökan av magistraten en allmän intressebevakare för skötsel av dennes ekonomiska angelägenheter. En kort tid före förordnandet om intressebevakningen bad klienten magistraten om vissa dokument som gällde intressebevakningen. Magistraten sände de begärda dokumenten till vårdhemmet.

Vårdhemmets föreståndare öppnade magistratens brev och returnerade på inrådan av intressebevakaren dokumenten till magistraten i

stället för att överlämna dem till klienten. Föreståndaren uppgav i sin utredning att hon handlade på detta sätt eftersom hon efter att i telefon ha diskuterat saken med behandlande läkaren ansåg att det var en nära anhörig till klienten som de facto hade bett att få dokumenten, trots att det var klienten som bett om dokumenten i sitt namn. Föreståndaren uppgav att alla som bodde på vårdhemmet hade intressebevakare och att antingen de anhöriga eller intressebevakaren hade gett tillstånd att öppna klienternas post.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt beslut att brevhemligheten som föreskrivs i grundlagens 10 § 2 mom. enligt 3 mom. i samma paragraf kan begränsas endast genom lag. Innan klienten fick en intressebevakare gällde för denne endast socialvårdslagstiftningens bestämmelser. Varken i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) eller i annan socialvårdslagstiftning föreskrivs det om sådana begränsningar som avses i grundlagen. Vårdhemmet hade sålunda inte enligt lag rätt att öppna klientens brev utan dennes samtycke.

Situationen var i stort sett densamma också efter att klienten fått en intressebevakare. Enligt 89 § 2 mom. i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) har intressebevakaren utan huvudmannens samtycke rätt att öppna endast sådana till huvudmannen anlända brev eller därmed jämförbara tillslutna meddelanden som på basis av avsändarens namn eller någon annan särskild omständighet kan antas gälla ärenden som intressebevakaren ska sköta. I det aktuella fallet liksom i de flesta andra fall hade en intressebevakare förordnats för att sköta klientens ekonomiska angelägenheter. Den allmänna intressebevakaren hade sålunda rätt att öppna post som gällde skötsel av huvudmannens ekonomi och tillgångar men kunde inte ge tillstånd att öppna all post.

Byrån för intressebevakning anförde i sin utredning att vårdhemmets uppfattning om intres-

sebevakarens generella tillstånd eventuellt byggde på en missuppfattning. Av utredningen framgick att man på byrån var väl medveten om en allmän intressebevakares befogenheter i förhållande till de anhörigas.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar staden, som i enlighet med 4 § 3 mom. i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (733/1992) övervakar vårdhemmet och dess verksamhet, på vikten av att iaktta lagens bestämmelser om öppnande av klienters post. Se även s. 163 (OKV/1729/1/2008).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Planering och genomförande av bullerbekämpning

Enligt markanvändnings- och bygglagen ska kommunen sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. Kommunen ska se till att en generalplan och en detaljplan utarbetas och hålls aktuell. Biträdande justitiekanslern ansåg att kommunen inte hade fullgjort sin planläggningskyldighet på det sätt som markanvändnings- och bygglagen förutsätter och delgav för kännedom kommunen sina uppfattningar om och synpunkter på genomförandet av planläggningen. Se även s. 173 (OKV/899/1/2008).

Anmärkning mot avfallsavgift

En samkommun för avfallshantering hade sänt klaganden en debetsedel för 2007 års avfallsavgift. Klaganden returnerade debetsedeln till avsändaren och meddelade att han inte betalar den obefogade fakturan. Enligt samkommunens utredning hade klagandens returnerade debetsedel behandlats som en anmärkning enligt avfalls-

gens 32 § och till klaganden hade sänts ”en ny debetsedel med skriftlig motivering”. Klaganden returnerade också denna debetsedel med motsvarande motivering. Enligt utredningen hade debetsedeln därefter överförts till en inkassobyrå för indrivning.

I det brev som samkommunen sände till klaganden, som skulle uppfattas som ett i avfallslagens 32 § avsett beslut med anledning av klagandens anmärkning, hade inte i enlighet med förvaltningslagens 44 § 1 mom. angivits tidpunkten för beslutet och inte heller namnet på parten. Med beslutet sändes till klaganden en ny debetsedel för 2007 års avfallsavgift.

I beslutet nämndes avfallslagen men inte i enlighet med förvaltningslagens 45 § 1 mom. den tillämpade paragrafen som det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt hade varit skäl att uttryckligen nämna.

I den nya debetsedel som sändes till klaganden nämndes att en anmärkning mot den kunde göras till samkommunen som påfört avgiften. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det emellertid redan hade varit fråga om att behandla en i avfallslagens 32 § avsedd anmärkning mot avfallsavgiften för 2007. Enligt avfallslagens 66 § ska ändring i ett beslut som getts med stöd av avfallslagen, dvs. i det aktuella fallet det beslut som givits med anledning av anmärkningen mot avfallsavgiften, sålunda sökas i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Ett beslut som getts med anledning av en anmärkning ska i det första skedet överklagas till den regionala förvaltningsdomstolen.

I samkommunens beslut saknades en i förvaltningslagens 47 § föreskriven besväransvisning till den regionala förvaltningsdomstolen.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades att samkommunen med beaktande av förvaltningslagens 49 § i fråga om beslutet med an-

ledning av anmärkningen mot avfallsavgiften för år 2007 ska ge klaganden en besväransvisning i enlighet med förvaltningslagen, om så inte ännu har skett.

Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till det tidigare beslutet 18.6.2007 (dnr OKV/207/1/2006) som gällde samma samkommun för avfallshantering. I det tidigare beslutet behandlades besväransvisningen i anslutning till fakturor som gällde avfallsavgifter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade då samkommunen på att till offentligrättsliga fakturor i enlighet med förvaltningslagens 46 § ska fogas anvisning om anmärkning mot avgiften. I det aktuella ärendet var det fråga om bristfälligheter dels när det gällde iakttagande av de lagstadgade kraven på förvaltningsbeslut och dels också besväransvisningar. I dessa avseenden var förfarandet lagstridigt.

Biträdande justitiekanslern gav samkommunen för avfallshantering en anmärkning för det felaktiga och lagstridiga förfarandet (OKV/1313/1/2008).

God förvaltning vid byggnadstillsyn

Stadens byggnadstillsyn följde till år 2004 en praxis som innebar att en ljudisoleringsutredning måste göras efter att bygglov beviljats vid det inledande sammanträdet, om objektet befann sig inom ett flygbullerområde. Biträdande justitiekanslern ansåg att förfarandet inte kunde anses vara förenligt med god förvaltning i fråga om rådgivningsskyldigheten. Myndigheten borde ha uppmärksammat byggföretaget på de krav som gäller i fråga om flygbuller redan då bygglovet beviljades. Biträdande justitiekanslern delgav för kännedom stadens byggnadstillsyn sin uppfattning om rådgivningsskyldigheten som hör till god förvaltning (OKV/211/1/2009).

Byggnad i enlighet med bygglov

Enligt klaganden hade man i det lagakraftvunna bygglov som grannen beviljats för ett parhus på en detaljplanerad (stadsplanerad) tomt inte i tillräcklig grad tagit ställning till hur gränsförhållandena skulle lösas med tanke på den nivåskillnad mellan klagandens fastighet och granntomten som byggandet medfört. I bygglovet hade lutningen 1:1,1 godkänts för den slänt som byggts vid tomtgränsen. Klaganden hade redan före den slutsyn som avses i markanvändnings- och bygglagen kontaktat byggnadstillsynen skriftligen och yrkat att bygglovet skulle återkallas till den del som rörde markbehandlingen vid tomtgränsen. I klagomålet och i utredningen från stadens byggnadstillsyn har det uppgetts att släntens faktiska lutning slutligen var 1:0,55.

Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att det i regel är den som genomför ett byggnadsprojekt som själv bär ansvaret för de åtgärder som krävs på grund av nivåskillnaderna och för att åtgärderna inte medför olägenheter för de angränsande fastigheterna. I avgörandet konstaterades att med tanke på att klaganden flera gånger har kontaktat byggnadstillsynsmyndigheterna och med tanke på de yrkanden som då har framställts ska det anses att klaganden har yrkat att byggnadstillsynsmyndigheterna ska vidta åtgärder på grund av det byggnadsprojekt som enligt klaganden strider mot lagen. Byggnadstillsynsmyndigheten borde ha behandlat byggnadstillsynsärendet och meddelat ett beslut, som hade kunnat överklagas. I ett sådant förfarande hade klaganden haft möjlighet att få förvaltningsdomstolens juridiskt bindande beslut om huruvida det i ärendet är fråga om en åtgärd som strider mot bestämmelser eller föreskrifter och som byggnadstillsynsmyndigheten ska ingripa i med stöd av 182 § i markanvändnings- och bygglagen.

I avgörandet konstaterades det vidare att om klaganden inte förrän den 1 oktober 2007 fick svar på sitt första brev, som sändes till byggnadstillsynen den 14 augusti 2007, har man inom byggnadstillsynen inte handlat i enlighet med kraven på god förvaltning och besvarat klagandens sakliga brev på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern konstaterade som sin uppfattning att svaren på sakliga skriftliga kontakter också ska vara skriftliga. Klaganden hade dessutom särskilt begärt ett skriftligt svar. Det hade också hört till god förvaltning att upprätta något slag av skriftlig dokumentation eller protokoll inom byggnadstillsynen över mötet mellan klaganden och företrädare för byggnadstillsynen, när klaganden uttryckligen hade begärt det (OKV/720/1/2008).

Besvarande av förfrågningar

En stads tjänsteinnehavare hade meddelat klaganden att han inte ämnade besvara dennes e-postmeddelanden om meddelandena inte till sitt sakinhåll eller sin omfattning krävde åtgärder från myndigheternas sida. En annan tjänsteinnehavare meddelade att han överfört ett ärende till miljöväsendet och att han inte ansåg det vara nödvändigt att delta i diskussionen mellan klaganden och miljöväsendet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att en myndighet ska besvara också en kunds tolkningsbara förfrågan om det är uppenbart att kunden väntar på ett svar. Det är förenligt med god förvaltning att också meddelanden till en tjänsteinnehavares personliga e-postadress mottagningskvitteras och vederbörligen besvaras. Ett meddelande eller ett elektroniskt dokument ska vid behov överföras till rätt tjänsteinnehavare eller ämbetsverk. Samtidigt ska det ses till att avsändaren underrättas om att meddelandet mottagits. Förfarandet att inte över huvud taget besvara ett meddelande utan att t.ex.

nämna att kundens fråga inte hör till tjänsteinnehavarens behörighet eller uppgifter samt att meddelandet eventuellt överförs till någon annan myndighet, är inte förenlig med god förvaltning (OKV/174/1/2009).

Anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden samt rådgivning

Klagandena hade flera gånger per telefon kontaktat en tjänsteinnehavare för att få en fastighet som staden ägde som ersättning för olägenheter som de haft till följd av avloppsvatten. De hade per telefon fått beskedet att ärendet kunde avgöras genom ett myndighetsbeslut. Enligt vad som utretts hade de inte i något skede fått rådet att inkomma med ett skriftligt ersättningsyrkande eller köpeanbud och ärendet hade inte heller anhängiggjorts på något annat sätt. Klagandena fick senare veta att det beslutats att fastigheten i fråga skulle säljas till en annan aktör. Tjänsteinnehavarens beslut om att sälja fastigheten hade inte motiverats och det hade inte nämnts att också klagandena var intresserade av fastigheten. Beslutet hade inte heller delgivits klagandena. Dessutom kritiserade klagandena den omständigheten att stadsdirektören, som de redan tidigare diskuterat saken med, inte hade besvarat deras telefonmeddelande.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg att staden på något sätt borde ha behandlat klagandenas yrkanden, antingen som ett separat ersättningsyrkande eller som ett konkurrerande köpeanbud. Eftersom klagandenas muntligt framförda yrkanden inte på något sätt hade registrerats, behandlats och avgjorts och då de inte heller hade rätts eller uppmannats att anhängiggöra ärendet skriftligen, hade man försummat att iaktta åtminstone förvaltningslagens bestämmelser om serviceprincipen och adekvat service, myndighetens rådgivningsskyldighet

samt anhängiggörande av ärenden och anhängighet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade tjänsteinnehavaren på de synpunkter som han anfört om gott förvaltningsförfarande och stadsdirektören på myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar (OKV/72/1/2009).

Övervakning av villkoren för marktåktstillstånd

I ett klagomål ansågs det bl.a. att villkoren för ett marktåktstillstånd inte hade övervakats i fråga om utmärkningen av gränserna för tåktområdet och i fråga om observationsjournalen. Som tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt marktåktslagen fungerade kommunens tekniska nämnd och som övervakande tjänsteman byggnadsinspektören.

Det hade inte lagts fram någon närmare och mera detaljerad utredning om vilka tillståndsvillkor som övervakats och vilka som inte övervakats. Enligt utredningen hade övervakningen av grustakten delvis inte skötts eftersom den före byggnadsinspektören hade avgått med pension och informationen inte hade förmedlats till efterträdarna. Någon observationsjournal hade inte förts eller åtminstone inte överlämnats till kommunen och det fanns inte heller några anteckningar om att den existerade. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern ansåg på basis av utredningen att det var uppenbart att tekniska nämnden i praktiken inte över huvud taget hade övervakat tillståndsvillkoren, åtminstone inte i fråga om tillståndstagarens skyldighet att lägga fram en observationsjournal och inte heller i fråga om utmärkning av gränserna för tåktområdet. Tillsynsmyndigheten hade enligt kommunens utredning inte uppfyllt sin övervakningsskyldighet enligt marktåktslagen. Kommunens tekniska nämnd hade sålunda handlat i strid med lagen.

Enligt klagomålet hade kommunens byggmästare uppträtt osakligt under ett telefonsamtal som gällde övervakningen av tillståndsvillkoren. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern riktade till tekniska nämnden en utredningsbegäran där byggmästaren hade getts tillfälle att inkomma med sin egen utredning i ärendet. Av tekniska nämndens sammanträdesprotokoll framgick att byggmästaren varit närvarande vid sammanträdet i egenskap av protokollförare. Enligt protokollsutdraget hade nämnden antecknat justitiekanslersämbetets begäran om utredning för kännedom. Av protokollsutdraget framgick att byggmästaren föreslagit att nämnden skulle anteckna ärendena för kännedom. Av utdraget framgick inte närmare om utöver utredningsbegäran också själva den utredning som sänts till justitiekanslersämbetet och även innehöll byggmästarens personliga utredning om sitt uppträdande, på förslag av byggmästaren hade antecknats för kännedom i nämnden. Uppenbarligen hade också utredningens innehåll antecknats för kännedom i nämnden, eftersom det enligt utredningen var fråga om tekniska nämndens utredning i klagomålsärendet. Utredningen hade undertecknats av byggnadsinspektören på kommunens/tekniska nämndens vägnar.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att den tjänsteinnehavare som klagomålet avsåg, dvs. kommunens byggmästare hade partsställning i klagomålsärendet. I laglighetsövervakarnas praxis har det ansetts att det inte är förenligt med förvaltningslagens jävsbestämmelser att en tjänsteinnehavare som uttryckligen är föremål för ett klagomål, i ett myndighetsorgan deltar i beredningen och föredragningen av en utredning som gäller tjänsteinnehavarens eget förfarande. Frågan om en jävig tjänsteinnehavares deltagande i beredningen och föredragningen måste särskiljas från hörande av en tjänsteinnehavare som är föremål för ett klagomål.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern hade i sin skriftliga begäran om utredning gett tjänsteinnehavaren tillfälle att yttra sig. Kommunens byggmästare som var föremål för klagomålet borde ha avhållit sig från att delta i behandlingen, föredragningen och protokolljusteringen i nämnden när det var fråga om en utredning som gällde det aktuella klagomålsärendet.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunens tekniska nämnd på vikten av att i fortsättningen iakttas sina övervakningsskyldigheter i enlighet med marktåktlagen och kommunens byggmästare på vikten av att i fortsättningen iakttas förvaltningslagens bestämmelser om jäv (OKV/1692/1/2008).

ANNAN SÄRSKILD FÖRVALTNING

Registrering av en tjänsteinnehavares jäv

Det framgick av ett protokoll från delegationen för räddningsväsendet att en tjänsteinnehavare som var föredragande vid delegationen hade avlägsnat sig från ett sammanträde medan ett rättelseyrkande gällande ett beslut som han tidigare fattat hade behandlats. Enligt vad som utretts var det fråga om jäv. Av delegationens protokoll framgick inte om det var tjänsteinnehavaren eller delegationen som fattat jävsbeslutet. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern konstaterade som sin åsikt att det oberoende av beslutsfattaren, med beaktande av förvaltningslagens 29 § och dess motivering i regeringens proposition skulle ha varit motiverat att i protokollet anteckna orsaken till att tjänsteinnehavaren var jävig. Ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern delgav för kännedom direktionen för räddningsverket (tidigare delegationen för räddningsväsendet) sin uppfattning (OKV/466/1/2008).

Inspektioner inom ansvarsområdet

Rovaniemi grundtrygghetsnämnds barnskyddsväsende

Biträdande justitiekanslern gjorde 16.2.2010 ett inspektionsbesök hos Rovaniemi grundtrygghetsnämnds barnskyddsväsende. Under inspektionen framgick att man i Rovaniemi inte hade kunnat iaktta eller på ett tillförlitligt sätt ens beräkna de tidsfrister som anges i barnskyddslagen. Det förblev oklart om de barnskyddsåtgärder som vidtagits i regel nådde upp till den nivå som lagen förutsätter och hur lagens bestämmelser om beaktande av barnens bakgrund och bestämmelserna om de inom barnskyddsarbetet verksamma personernas yrkeskompetens förverkligades. Till barnskyddsbeslut hade fogats felaktiga besvärshanvisningar. Av det som framkom under inspektionen kunde inte i alla avseenden dras slutsatser om orsakerna till de brister som konstaterats i barnskyddsarbetet.

Biträdande justitiekanslern beslöt på basis av sina inspektionsiakttagelser på eget initiativ undersöka hur barnskyddslagens tidsfrister och övriga bestämmelser iakttagits i Rovaniemi stad (OKV/28/51/2009).

Missbrukarvården i Kuopio

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 3.11.2010 Kuopio stads missbrukarvård som stadens grundtrygghets- och hälsovårdsnämnd ansvarar för.

Enligt socialvårdslagens (710/1982) 17 § 2 mom. ska kommunen sörja för service i anslutning till missbrukarvård. Kuopio stad har till stiftelsen Kuopion Seudun Päihdepalvelusäätiö på entreprenad lagt ut produktionen av den service som den är skyldig att ordna, bl.a. sådan särskild,

för missbrukarvården avsedd service som avses i lagen om missbrukarvård (41/1986). Den ordinarie missbrukarvården sköter staden i egen regi.

Under inspektionen framgick att det inte fanns någon på statistikförd uppföljning baserad information om kötiderna till den ordinarie missbrukarvård som staden skötte i egen regi och den därtill hörande vården på sjukhusnivå eller till den särskilda, för missbrukarvården avsedda service som producerades av stiftelsen Päihdepalvelusäätiö. Inom stiftelsens öppenvård, dvs. på missbrukarkliniken var personalen också betydligt mindre än vad som enligt social- och hälsovårdsministeriets kvalitetsrekommendation för missbrukarvården (Kvalitetsrekommendation för missbrukarvården, social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2002:3, Helsingfors 2002) har ansetts nödvändigt för en fungerande service.

På basis av den information som erhöles vid inspektionen och de handlingar som stod till förfogande förblev det oklart hur grundtrygghets- och hälsovårdsnämnden som ansvarar för produktionen av missbrukarvård och leder verksamheten under dessa förhållanden de facto kontrollerar innehållet i och omfattningen av den missbrukarvård som stiftelsen tillhandahåller och den övriga missbrukarvård som nämnden ansvarar för.

På basis av det som framkom under inspektionen beslöt biträdande justitiekanslern på eget initiativ (OKV/7/50/2011) undersöka om missbrukarvården i Kuopio stad var adekvat (OKV/14/51/2010).

Kyrkoförvaltningen

Domkapitlets behandling av ett klagomål

En person som klagat hos domkapitlet över en kyrkoherdes förfarande frågade bl.a. om någon

hörts i ärendet eller om man tänkte höra någon. Utan att uttryckligen besvara frågan meddelade domkapitlets lagfarne assessor klaganden att handlingarna i klagomålsärendet i enlighet med 24 kap. 1 mom. 6 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet var sekretessbelagda till dess att ärendet avgjorts, att klaganden inte hade partsställning och sålunda inte hade rätt att få uppgifter ur handlingar som hade samband med klagomålsärendet medan behandlingen av ärendet pågick. Den lagfarne assessorn vägrade sålunda de facto att lämna ut den begärda informationen.

Då domkapitlet begärt och fått kyrkoherdens förklaring gällde klagandens förfrågan en sådan anteckning som i enlighet med 6 § i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet borde ha gjorts i domkapitlets diarium över händelserna i fråga eller i motsvarande dokumentregister.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den lagfarne assessorns förfarande var felaktigt. För det första hade han uppgivit orsaken till vägran på ett bristfälligt sätt. Han borde ha berättat huruvida utlämnande av informationen ur klagomålshandlingarna skulle ha försvårat utredningen av ärendet eller om utlämnandet utan vägran skulle ha vållat den som har del i saken skada eller lidande. För det andra hade den lagfarne assessorn försummat att iaktta det förfarande som föreskrivs i 14 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Utöver att ange orsaken till vägran borde han ha meddelat att saken kan hänskjutas till domkapitlet för avgörande, frågat om klaganden ville att ärendet skulle överföras till en myndighet för avgörande och meddelat vilka avgifter som debiteras för handlingen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också som sin uppfattning att eftersom klaganden inte var part eller motpart i klagomåls-

ärendet hade domkapitlet inte någon skyldighet att ge honom tillfälle att inkomma med ett genmäle. Då det visserligen framgick av handlingarna att klagandens äldste son hade fått skriftskoleundervisning av kyrkoherden, hade domkapitlet med beaktande av rättssäkerhetskäl inte heller handlat felaktigt om det skulle ha gett klaganden tillfälle att inkomma med ett genmäle (OKV/295/1/2008).

Ålands självstyrelse

Landskapsregeringens förfarande i anslutning till en tjänsteutnämning

I samband med undersökningen av ett klagomål framkom det att Ålands landskapsregering beslöt utnämna rektorn för Högskolan på Åland för perioden 1.1.2008 – 31.12.2010 utan att tjänsten ledigförklarades.

Enligt 6 § 1 mom. i tjänstemannalagen för landskapet Åland ska en ordinarie tjänst lediganslås innan den besätts såvitt annat inte särskilt stadgas. Med anledning av biträdande justitiekanslerns ansökan om återbrytande av det laga kraft vunna beslutet konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att försummelsen innebar uppenbart oriktig tillämpning av lag och medförde att ett fel i förfarandet har inträffat vid tillsättandet av tjänsten. Med hänsyn till att den period för vilken rektorstjänsten har tillsatts går ut 31.12.2010, ansåg högsta förvaltningsdomstolen att allmänt intresse inte påkallade att beslutet i detta skede återbryts.

Eftersom Ålands landskapsregering vid tillsättandet av tjänsten har försummat att enligt bestämmelsen i 6 § 1 mom. i tjänstemannalagen för landskapet Åland lediganslå tjänsten, gav biträdande justitiekanslern landskapsregeringen en anmärkning för framtiden (OKV/277/1/2008).

Översättning av allmänt bindande kollektivavtal till svenska

Ålands landskapsregering har bitt justitiekanslern om ett ställningstagande till de frågor som framgår av landskapsregeringens beslut 4.6.2009.

Justitiekanslern gav på begäran av social- och hälsovårdsministeriet 16.6.2009 ett utlåtande (dnr OKV/21/20/2009) om allmänt bindande kollektivavtal på finska och svenska. I utlåtandet konstaterar justitiekanslern bl.a. att man kan försvara en sådan ståndpunkt att allmänt bindande kollektivavtal ska publiceras både på finska och svenska. Justitiekanslern ansåg också att det är skäl att stå i kontakt med justitieministeriet och delegationen för språkårenden när det gäller de frågor och synpunkter som framförs i utlåtandet och att en uttrycklig bestämmelse i lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan skulle säkerställa att det i statsbudgeten tas in anslag för ändamålet.

Justitiekanslern bad justitieministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet inkomma med yttranden i ärendet. Justitieministeriet framförde i sitt yttrande att kravet att nationalspråken enligt grundlagen, språklagen och självstyrelselagen för Åland ska ha en jämlik ställning förutsätter att allmänt bindande kollektivavtal ska finnas allmänt tillgängliga både på finska och på svenska. Justitieministeriet ansåg att ordalydelsen "finns tillgängliga på svenska" enligt motiveringen till

självstyrelselagens 43 § 2 mom. avser att utgångspunkten är att trygga möjligheten att få bestämmelser och föreskrifter på svenska men inte att de ursprungligen behöver avfattas på svenska.

Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt yttrande att det i lagen inte finns någon bestämmelse som förpliktar social- och hälsovårdsministeriet eller nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan att översätta kollektivavtal till svenska. Ministeriet ansåg att en eventuell författningsändring som innebär skyldighet att översätta allmänt bindande kollektivavtal till svenska förutsätter trepartsförhandlingar. Också finansministeriets och statsrådets uppfattningar har betydelse för hur förslaget och utgiftsökningen framskrider. Ministeriet konstaterade vidare att det i den rådande ekonomiska situationen inte har ansetts vara möjligt att bevilja anslag för översättningen.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 7.6.2010 en arbetsgrupp för utredning av tillgången på och publiceringen av allmänt bindande kollektivavtal på svenska. Riksdagen har i februari 2011 på föredragning av social- och hälsovårdsministeriet (RP 329/2010 rd) godkänt en lagändring, enligt vilken nämnden för fastställande av kollektivavtalets bindande verkan sköter om att bindande kollektivavtal publiceras antingen på finska eller svenska samt översätts till det andra nationalspråket. Lagändringen har inte ännu trätt i kraft (OKV/6/21/2009).

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.

Regeringen avlät 17.12.2010 till riksdagen en proposition med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd och till vissa lagar som har samband med den (RP 318/2010 rd). Enligt propositionen ska alla rättegångsombud och rättegångsbiträden börja omfattas av yrkesetiska skyldigheter och tillsyn, vilket sker genom att det inrättas ett nytt tillståndssystem för andra rättegångsombud och rättegångsbiträden än advokater och offentliga rättsbiträden. Tillstånden ska enligt förslaget beviljas av en ny rättegångsbiträdesnämnd. Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska i nämnda uppdrag stå under tillsyn av justitiekanslern, den tillsynsnämnd som finns i sam-

band med landets allmänna advokatförening, dvs. Finlands Advokatförbund, och rättegångsbiträdesnämnden. Tillsynsnämndens oberoende och fristående funktion i förhållande till Finlands Advokatförbund ska förstärkas.

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 Finlands Advokatförbund eller till justitiekanslern. Justitiekanslern har dessutom rätt att överklaga beslut som fattats av Finlands Advokatförbunds 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 Finlands Advokatförbunds stadgar förutsätts vidare att juristen ska avlägga en särskild advokatexamen som ordnas av en examensnämnd som utses av Finlands Advokatförbunds styrelse.

En advokats förpliktelser samt god advokatsed

Enligt 5 § i lagen om advokater ska en advokat redbart och samvetsgrant utföra honom anför-

trodda uppdrag samt i all sin verksamhet iakttä god advokatsed. I denna definition av en advokats allmänna skyldigheter har både den enskilda klientens och det allmännas fördel beaktats. Allmän fördel anses bl.a. förutsätta att en advokat i sin verksamhet främjar en god rättsvård.

Innebörden av begreppet god advokatsed definieras närmare i Finlands Advokatförbunds vägledande regler om god advokatsed. De vägledande reglerna godkändes i januari 2009 av Finlands Advokatförbunds delegation. 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 Finlands Advokatförbunds 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. i lagen om advokater handläggs och avgörs tillsynsärenden av Finlands Advokatförbunds 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 Finlands Advokatförbund 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 Finlands Advokatförbund 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 Finlands Advokatförbund eller åläggs att betala påföljdsavgift kan dock fattas endast om muntlig förhandling har ordnats i ärendet. Tillsynsnämnden eller dess sektion kan ordna muntlig förhandling också i andra fall. Advokaten och klaganden ska kallas till den muntliga förhandlingen.

Med tanke på tillsynsförfarandet är det viktigt att bestämmelsen enligt vilken advokaten öppet och sanningsenligt ska lämna de upplysningar och utredningar som har begärts iaktas också i praktiken. Nämnden och sektionen ska även i övrigt se till att saken blir tillräckligt utredd.

Tillsynsförfarandet slutförs också i det fall att den advokat som förfarandet gäller lämnar Finlands Advokatförbund. Om det konstateras att advokaten handlat i strid med sina förpliktel-

ser ges ett yttrande om vilken påföljd advokaten skulle ha gjort sig förtjänt av.

Vem som helst får ta del av den offentliga dagbok över klagomål som Finlands Advokatförbund behandlat 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 Finlands Advokatförbund, 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 Finlands Advokatförbund. 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 an-

märkning. Om en advokat upprepade gånger handlar i strid med god advokatsed eller om det annars finns försvårande omständigheter, kan advokaten uteslutas ut Finlands Advokatförbund eller åläggas att betala en påföljdsavgift.

En klient som är missnöjd med ett advokat arvode kan be Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd ge en rekommendation om det skäliga arvodesbeloppet. Arvodestvister behandlas i tillsynsnämndens sektion vars ordförande alltid ska vara en medlem som inte hör till advokatkåren. En eventuell arvodesrekommendation är emellertid inte verkställbar och den har inte heller samma rättsverknningar som en dom. Klienten kan föra tvistemålet till tingsrätten eller till konsumentklagonämnden för behandling. Justitiekanslerns besvärsmått omfattar inte avgöranden i arvodestvister.

Uppgifter från de allmänna åklagarna

I enlighet med riksåklagarens anvisning (RÅ:2000:6) underrättar de allmänna åklagarna justitiekanslersämbetet om sådana fall där en advokat inför domstol står åtalad för ett brott som är ägnat att inverka på behörigheten som advokat eller att sänka aktningen för advokatkåren. Under rättelsen ska ske genom att kopior av åtalet och domstolens avgörande eller beslutet att inte väcka åtal sänds till justitiekanslersämbetet.

År 2010 sände åklagarna till justitiekanslern två meddelanden om åtal som var riktade mot advokater eller om beslut om att inte väcka åtal.

När ärendet så kräver vidarebefordras de allmänna åklagarnas meddelanden till Finlands Advokatförbund, vilket innebär att tillsynsförfarandet inleds.

JUSTITIEKANSLERNS ÖVERVAKNING

Bestämmelserna och övervakningsförfarandet

Advokaternas självständiga ställning avspeglar sig i justitiekanslerns övervakning. Justitiekanslern övervakar att advokaterna uppfyller sina förpliktelser som advokater. Han har emellertid ingen möjlighet att befatta sig med själva advokatarbetet eller att påföra advokater disciplinära påföljder.

Enligt 10 § 2 mom. i lagen om advokater har justitiekanslern rätt att anföra besvär över Finlands Advokatförbunds och tillsynsnämndens 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. 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. Eftersom klaganden inte är part i tillsynsförfarandet har klaganden inte rätt att överklaga avgörandet. Finlands Advokatförbunds

styrelse ska yttra sig i besvärärenden. Helsingfors hovrätt ska när den behandlar ett besvärärende ge justitiekanslern, Finlands Advokatförbund och klaganden tillfälle att yttra sig och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

Klagomål över advokaters förfarande

I praktiken kommer Finlands Advokatförbunds 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 Finlands Advokatförbund. 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 tidigare har avgjorts av Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd inte upptas till ny prövning i tillsynsnämnden om inte ny relevant utredning läggs fram i klagomålet (se HD:1997:158).

Utifrån de klagomål som sänts till justitiekanslern är det möjligt att konstatera vissa områden av advokatverksamheten som medborgarna upplever som problematiska. Här kan framför allt nämnas klagomål över boskiften och boutredningar, särskilt om en och samma advokat har skött bägge och många intressenter har varit inblandade. En annan typisk kategori är klagomål

över dröjsmål med arvskiften och avvitrering. 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 i anslutning till 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 tio klagomål som inkommit till justitiekanslersämbetet.

Klagomål över advokaters förfarande

Behandlingstiden hos Finlands Advokatförbund i ett tillsynsärende

Det framgick i samband med ett klagomål att behandlingen av ett tillsynsärende hos Finlands Advokatförbund hade tagit över nio år i anspråk, från 2001 till 2010. Advokatförbundet medgav i sina utredningar att behandlingen hade dragit ut på tiden. Orsaken till den långa behandlingstiden

var enligt Advokatförbundet framför allt att flera straff- och tvistemål var anhängiga i anslutning till tillsynsärendet.

Vid bedömningen av den långa behandlingstiden som en helhet var det enligt justitiekanslern skäl att beakta bl.a. de ändringar som skett i behandlingsförfarandet för disciplin/tillsynsärenden, klagandens ställning i förfarandet samt de många straff- och tvistemål som åren 2005 – 2008 varit anhängiga i anslutning till tillsynsärendet. I fråga om perioden från september 2008 till mars 2009 var det skäl att särskilt beakta kravet på en tillräcklig utredning av ärendet och det var naturligt att man då gav advokaten tillfälle att ännu bemöta all den nya kritik som framförts i ärendet. Enligt justitiekanslerns åsikt kunde Advokatförbundets förfarande sålunda inte kritiseras till den del som det var fråga om den behandling av tillsynsärendet som skedde före mars 2009, då den aktiva utredningen i ärendet var avslutad.

Advokatförbundets förfarande att i mars 2009 ytterligare invänta besvärsinstansens avgörande i ett tvistemål i anslutning till tillsynsärendet kunde inte heller anses vara direkt lagstridigt i det avseendet att behandlingen av tillsynsärendet därför i onödan hade fördröjts. Enligt justitiekanslerns åsikt skulle det alternativet från rättslig synpunkt snarare ha kunnat motiveras att man vid Advokatförbundet hade strävat efter att avgöra tillsynsärendet utan dröjsmål efter att den aktiva utredningen av ärendet hade slutförts i mars 2009. För detta alternativ talade både allmänna synpunkter på vikten av att myndigheterna utan dröjsmål behandlar ärenden som berör grundläggande rättigheter och framför allt den då redan långa tid som tillsynsärendet varit anhängigt hos Advokatförbundet samt de övriga argument som framförts mot en ytterligare förlängning av behandlingen.

Justitiekanslern delgav för kännedom Advokatförbundet sina synpunkter på behandlingen av tillsynsärendet (OKV/991/1/2008).



9

STATISTIK

DET SAMMANLAGDA ANTALET ÄRENDEN SOM BEHANDLADES 2010

Antal ärenden som var anhängiga 1.1.2010

ärenden som inkommit 2006	1
ärenden som inkommit 2007	11
ärenden som inkommit 2008	299
ärenden som inkommit 2009	812
Sammanlagt	1 123

Under 2010 väcktes

klagomålsärenden	1 843
övriga tillsynsärenden ²⁴	788
förvaltningsärenden	74
Sammanlagt	2 705

Ärenden avgjorda under 2010 2 663

Till följande år överfördes

av ärenden som inkommit 2007	1
av ärenden som inkommit 2008	22
av ärenden som inkommit 2009	262
av ärenden som inkommit 2010	880
Sammanlagt	1 165

²⁴ 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	72
2) Presidentföredragning.....	44

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1 676
2) Presidentföredragning.....	914

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	70
2) Presidentföredragning	46

MYNDIGHETERS BEGÄRAN OM UTLÅTANDEN OCH
STÄLLNINGSTAGANDEN**Från**

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	40
2) övriga myndigheter	12
Sammanlagt	52

Avgjorda

1) skriftligt utlåtande	45
2) annat ställningstagande	1
3) annan åtgärd	2
4) korrigerig eller rättelse under behandlingen	1
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	6
6) avvisades utan prövning, emedan ärendet inte hörde till justitiekanslerns behörighet	1
Sammanlagt	56

KLAGOMÅL

Inkomna klagomål	1 843
-------------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	168
2) allmän domstol, brottmål	79
3) allmän domstol, övriga ärenden	165
4) förvaltningsdomstol	69
5) specialdomstol	38
6) åklagarmyndighet	71
7) polismyndighet	296
8) utökningsmyndighet	51
9) fängvårdsmyndighet	8
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	26
11) utrikesförvaltningsmyndighet	5
12) regionförvaltningsmyndighet och inrikesförvaltningsmyndighet.....	36
13) försvarsförvaltningsmyndighet	6
14) skattemyndighet	32
15) annan finansmyndighet	31
16) undervisningsmyndighet	35
17) jord- och skogsbruksmyndighet	35
18) kommunikationsmyndighet	26
19) näringsmyndighet	30
20) socialvård	96
21) socialförsäkring.....	80
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	11
23) hälso- och sjukvård	115
24) arbetsmyndighet	21
25) miljömyndighet	36
26) kommunal myndighet	160
27) kyrklig myndighet	9
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	102
29) advokater och offentliga rättsbiträden	117
30) privaträttsliga ärenden	62
31) övriga ärenden	143

Sammanlagt²⁵	2 159
--------------------------------------	-------

²⁵ Ett klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärenden.

Avgjorda klagomål	1 853
--------------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter och ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerier	169
2) allmän domstol, brottmål	91
3) allmän domstol, övriga ärenden	166
4) förvaltningsdomstol	73
5) specialdomstol	49
6) åklagarmyndighet	82
7) polismyndighet	313
8) utskökningsmyndighet	60
9) fängvårdsmyndighet	6
10) annan justitieförvaltningsmyndighet	36
11) utrikesförvaltningsmyndighet	4
12) regionförvaltningsmyndighet och inrikesförvaltningsmyndighet	64
13) försvarsförvaltningsmyndighet	8
14) skattemyndighet	32
15) annan finansmyndighet	32
16) undervisningsmyndighet	28
17) jord- och skogsbruksmyndighet	31
18) kommunikationsmyndighet	23
19) näringsmyndighet	19
20) socialvård	93
21) socialförsäkring	75
22) arbetarskydd och övriga ärenden inom SHM:s ansvarsområde	16
23) hälso- och sjukvård	69
24) arbetsmyndighet	24
25) miljömyndighet	21
26) kommunal myndighet	172
27) kyrklig myndighet	6
28) annan myndighet eller offentliga uppdrag	126
29) advokater och offentliga rättsbiträden	112
30) privaträttsliga ärenden	74
31) övriga ärenden	143

Sammanlagt ²⁶	2 217
---------------------------------------	-------

²⁶ Ett avgörande kan gälla flera myndigheter eller ärenden.

Åtgärder som avgörandena avsåg

1) anmärkning	9
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	150
3) annat ställningstagande.....	14
4) annan åtgärd	9
5) korrigerig eller rättelse under behandlingen	19
Sammanlagt	201

Orsaken till att avgörandet inte föranledde någon åtgärd²⁷ var att

1) felaktigt förfarande kunde inte konstaterats	959
2) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	237
3) ärendet var anhängigt hos en behörig myndighet eller kunde överklagas med ordinära rättsmedel	230
4) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	61
5) ärendet överfördes till riksåklagaren	1
6) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	8
7) ärendet överfördes till behörig myndighet	4
8) ärendet var så oklart att det inte kunde prövas	171
9) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av annan orsak	322
10) gällde över fem år gammalt ärende	40
Sammanlagt	2 033

²⁷ I regel gavs i dessa fall skriftligt svar.

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Domar som inkommit för granskning	6 368
Ärenden väcktes på grund av granskning av domar	108

Domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern	
1) hovrätten	11
2) polisen	14
3) riksåklagarämbetet	2
4) åklagarämbetena	5
Sammanlagt	32

Avgjorda

1) åtal	1
2) anmärkning	2
3) skriftligt utlåtande	1
4) delgivning av uppfattning eller anvisning	34
5) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	94
6) avvisades utan prövning, emedan ärendet var anhängigt hos en behörig myndighet	1
Sammanlagt	133

EGNA INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Egna initiativ	19
Inspektioner och besök	30
Sammanlagt	49

Avgjorda

1) delgivning av uppfattning eller anvisning	11
2) annat ställningstagande	4
3) annan åtgärd	2
4) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	5
5) inspektion eller besök hos myndighet	30
6) ärendet överfördes till riksåklagaren	1
Sammanlagt	53

ÖVERVAKNING AV ADVOKATER

Inkomna

1) tillsyns- och arvodestvistären	526
2) annan övervakning av advokater	25
Sammanlagt	551

Avgjorda

1) skriftligt utlåtande	19
2) på grund av myndighets eller eget initiativ ingen anledning till åtgärder	515
3) överfördes till Finlands Advokatförbund	1
Sammanlagt	535

ÅTGÄRDER I ALLA ÄRENDEKATEGORIER

1) åtal	1
2) anmärkning	11
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	195
4) skriftligt utlåtande	65
5) annat ställningstagande	19
6) annan åtgärd	13
7) korrigerig eller rättelse under behandlingen	20
Sammanlagt	324

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 återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §

Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen,
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

BILAGA 2

Lag om justitiekanslern i statsrådet 193/2000

1 §

Tillämpningsområde

I denna lag bestäms om den laglighetskontroll som justitiekanslern utövar med stöd av grundlagen och om justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslern övervakar advokaternas verksamhet på det sätt som bestäms i lagen om advokater (496/1958).

2 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern vid övervakningen av lagligheten av statsrådets eller republikens presidents ämbetsåtgärder finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller någon av dess medlemmar eller av republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder.

Om justitiekanslern anser att någon rättslig omständighet i ett ärende som handläggs i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll.

Justitiekanslern skall övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

3 §

Övervakning av myndigheter och av annan offentlig verksamhet

Vid övervakningen av domstolarnas och andra myndigheters verksamhet samt av skötseln av offentliga uppdrag skall justitiekanslern behandla till justitiekanslern riktade skriftliga klagomål och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling.

Justitiekanslern har rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Justitiekanslern skall granska de straffdomar som på det sätt som föreskrivs särskilt anmäls till justitiekanslersämbetet.

4 §

Upptagande av ärenden till prövning

Justitiekanslern skall undersöka ett ärende, om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller någon annan institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak härtill. Utan särskilda skäl undersöker justitiekanslern dock inte klagomål över ett mer än fem år gammalt ärende.

Om överföringen av ärenden till riksdagens justitieombudsman bestäms särskilt.

Genom lag 536/2011, som trädde i kraft 1.6.2011, har 4 § ändrats att lyda enligt följande:

4 §

Behandling av klagomål

Justitiekanslern undersöker ett klagomål, 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.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Justitiekanslern behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitiekanslern, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitiekanslern kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman föreskrivs 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.

Genom lag 536/2011, som trädde i kraft 1.6.2011, har 5 § ändrats att lyda enligt följande:

5 §

Hörande av övervakade

Om det finns orsak att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, ska justitiekanslern innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

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.

Genom lag 536/2011, som trädde i kraft 1.6.2011, har rubriken för 6 § ändrats till Påföljder.

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 §

Tjänstemänt

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, krishanteringpersonal 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 § (697/2004)**

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 också 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 § (697/2004)

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 § (697/2004)

Den vars ansökan enligt 3 § 4 mom. eller 4 § 1 mom. har avslagits eller som har vägrats registrering i EU-registret eller för vilken har bestämts en disciplinär påföljd eller som har avförts ur advokatregistret eller EU-registret, har rätt att hos Helsingfors hovrätt anföra besvär över beslut av advokatföreningens styrelse och tillsynsnämnd.

Justitiekanslern har rätt att anföra besvär över styrelsens och tillsynsnämndens beslut i ärenden som avses i 7 och 9 §.

Tiden för anförande av besvär är 30 dagar. Besvärstiden börjar den dag då beslutet delgavs. Besvärsskriften, som skall riktas till Helsingfors hovrätt, skall senast den sista dagen av den föreskrivna tiden och före utgången av den arbetstid som iakttas vid statens ämbetsverk lämnas in till advokatföreningens byrå, vid äventyr av att talan går förlorad. Advokatföreningen skall utan dröjsmål tillställa hovrätten besvärsskriften jämte bilagor samt en kopia av det överklagade beslutet och sitt utlåtande med anledning av besvären.

Hovrätten skall när den behandlar ett besvärssärende ge justitiekanslern, advokatföreningen och klaganden tillfälle att bli hörda med anledning av besvären och att vid behov lägga fram bevisning och annan utredning i saken.

BILAGA 6

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 17 december 2007

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och 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) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,

- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar anslichefen.

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 kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

23 §

Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden gällande justitiekanslersämbetet om vilka det inte föreskrivs annorlunda i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) eller nedan i denna paragraf.

Frågor som gäller handlingars offentlighet skall avgöras av den som avgör det ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomma handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänsteman reseförordnanden. I andra fall är det kanslichefen som ger tjänstemän reseförordnanden.

28 §

Samarbete

I samarbetet mellan justitiekanslersämbetet och dess personal iakttas lagen om samarbete i statens ämbetsverk och inrättningar (651/1988) samt de avtal som har ingåtts med stöd av lagen.

29 §

Övriga föreskrifter och anvisningar

Utöver denna arbetsordning skall iakttas vad som föreskrivs i 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 31.12.2010

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Snellman, Jorma</i> , vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	<i>Hakonen, Kimmo</i> , juris kandidat
Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Pietarinen, Päivi</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Laukkanen, Virpi</i> , juris magister
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensuarie <i>von Troil, Charlotta</i> , juris kandidat, politices magister (tjänstl.) <i>Rouhiainen, Minna</i> , rättsnotarie

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Martikainen, Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Mikkola, Petteri</i> , vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding <i>Vasenius, Heikki</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Kauppi, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding <i>Ruuskanen, Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding
Notarier	<i>Tuomikko, Helena</i> , vicensotarie <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding

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 (tjänstl.) <i>Manninen, Soile</i> , filosofie magister
ABD-planerare	<i>Petrell, Sten</i> , merkonom
Registrator	<i>Snabb, Tuula</i>
Byråsekreterare	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Pihlajamäki, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Vaktmästerichef	<i>Utriainen, Saku</i>
Expeditionsvakt	<i>Elf, Tomi</i>
Vaktmästare	<i>Venäläinen, Perttu</i>

SAGREGISTER

A

Advokat

disciplinära påföljder _____	219
god advokatsed _____	217
klagomål _____	220
övervakning _____	22, 216, 220
övervakningssystem _____	218

Advokatförbundet

behandlingstid _____	57, 221
----------------------	---------

Anmälningssplikt

om utmätning _____	137
--------------------	-----

Anvisning

beslut om åtalseftergift _____	134
informationsstyrning _____	12

Arbetskydd

försummande av hörande i straffprocess_	127
hörande av myndighet _____	153

Arbetskraft

antagning till utbildning _____	175
---------------------------------	-----

Avfallsavgift

påminnelse _____	207
------------------	-----

B

Barnskydd

en socialarbetares förfarande _____	200
lagstridigt förfarande _____	67, 202

Begäran om handlingar

behandling _____	192, 200
rätt till information _____	191

Behandling

av klagomål _____	23
-------------------	----

Behandlingstid

dröjsmål _____	173, 175, 176
tillståndsansökan _____	186

Behörighet

en kommunstyrelses _____	191
en tingsdomares _____	128
häradsåklagare _____	135

Beskattning

tullens förfarande vid bilbeskattning _	101
---	-----

Beslut

skrivfel _____	149
----------------	-----

Beslutsfattande

beredning av skoltransporter _____	197
------------------------------------	-----

Besväransvisning

beslut _____	158
--------------	-----

Besvärsrätt

förvaltningsbeslut _____	162
--------------------------	-----

Brev

svar _____	162, 196
------------	----------

Brottsanmälan

registrering _____	144, 145
--------------------	----------

Budget

justitiekanslersämbetets _____	26
--------------------------------	----

Buller

planering och förverkligande av bullerbekämpning _____	70, 173
---	---------

Bundenhet

utredning _____	37
-----------------	----

Byggnadstillsyn

behandling av ärende _____	209
----------------------------	-----

D**Delegation**

utnämning _____ 108

Delgivning

av straffyrkande _____ 150

Diarie

anteckning _____ 129

Dispens

till tjänsten som minoritetsombudsman _ 43

Dom

framställning om återbrytande _____ 133

motiveringar _____ 125

skrivfel _____ 133

Domare

besättande av tjänsteförhållande _____ 126

en lagmans förfarande _____ 125

förfarande _____ 61

förfarande i tvistemål _____ 126

tingsdomares behörighet _____ 127

tjänstebrott _____ 123

Domkapitlet

behandling av klagomål _____ 212

Domstol

information om rättegång _____ 126

Dröjsmål

behandlingstid _____ 176, 180

behandlingstid vid besvärsnämnden

för social trygghet _____ 182

förundersökning _____ 147, 148

svar _____ 157, 172

tillståndsansökan _____ 57

vid behandling _____ 122, 137

E**Efterlysning**

polisens förfarande _____ 150

Elektroniskt uträttande av ärenden

besvarande av e-post _____ 55, 59

i myndighetsverksamhet _____ 110

kvittering för mottagande _____ 205, 209

meddelande om mottagande _____ 172

skyldighet att övervaka Internet _____ 114

E-post

sätt att uträtta ärenden _____ 31

Extraordinärt ändringssökande

vid högsta domstolen _____ 129

F**Föredragande**

ansvar _____ 39

Föredragningslista

behörighetsfråga _____ 33

granskning av _____ 34

Författningsberedning

principer _____ 31

Förhör

ljudupptagning _____ 156

Försening

dokument _____ 150

Förundersökning

dröjsmål _____ 147, 148

polis- och åklagarmyndighets

förfarande _____ 154

förfarande _____ 136

inleda utan dröjsmål _____ 57

motivering _____ 104

motivering av beslut _____ 146

skriftligt beslut _____ 146

skrivfel _____ 149

Förundersökningsprotokoll

tillställa _____ 148

Förvaltningslagen

förvaltningsbesluts form	58
klarhet	200
rådgivningsplikt	203

Förvaltningsrättskipning

utveckling av	113
---------------	-----

G**God förvaltning**

begäran om handlingar	60, 200
behandling av krav	171
behandling av ärende	210
behandlingstid	56, 194
behandling utan dröjsmål	137, 186
besvarande av brev	196
besvarande av förfrågan	209
fördröjning av svar	173
kundbetjäning	59, 162
meddelande om besvärsförbud	162
motiverat beslut	58
myndigheters samarbete	173
rådgivning	58, 208
rådgivningsplikt	171
skriftlig anmärkning	163
språkbruk	179
tillbörlig behandling	55, 60, 198
tjänstemans opartiskhet	59
utvärdering av datorprogramvara	180

Gripande

grund	155
-------	-----

Grundlagen

lagen om justitiekanslern i statsrådet	30
--	----

Grundläggande och mänskliga rättigheter

förverkligande	15, 54
Människorättscenter	54
propositionsmotivering	36
övervakning	21, 54

H**Handlingsoffentlighet**

begäran om handlingar	191, 192
-----------------------	----------

Hovrätt

förfarande i tvistemål	129
------------------------	-----

Husrannsakan

polisens förfarande	68, 143
---------------------	---------

Hälsovård

en läkares förfarande	203
möjlighet att få specialiserad sjukvård	204
ordnande av vård	205
tidsbeställning	202
vårdgaranti	205

Högsta domstolen

behandling av ärende	128
----------------------	-----

Hörande

av arbetarskyddsmyndighet	127
avdelningschefen i grundlagsutskottet	52
före skriftlig anmärkning	163
justitiekanslern i grundlagsutskottet	49, 50
tillfälle att bli hörd	175

I**Ikraftträdande**

en lags	39
---------	----

Information

information om rättegång	125
--------------------------	-----

Inkomster

en idrottares inkomst under skatteåret	42
--	----

Inspektion

arbets- och näringsministeriet	176
Centrala Tavastlands skattebyrå	164
Enheten för bevakning	
av skattetagarnas rätt	165
Finavia Oyj	174
högsta domstolen	138
inrikesministeriet	159
jord- och skogsbruksministeriet	171

Kouvola hovrätt _____	139
Kuopio förvaltningsdomstol _____	139
Kuopio stads tjänster för missbrukarvård _____	212
Landsbygdsverket _____	171
Lapplands magistrat _____	164
Nylands skatterättelsenämnd _____	165
närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen _____	176
närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland _____	186
närings-, trafik- och miljöcentralen i Tavastland _____	186
polisinrättningen i Norra Savolax _____	159
polisinrättningen i Östra Nyland _____	159
regionförvaltningsverket i Södra Finland _____	187
Rovaniemi förvaltningsdomstol _____	137
Rovaniemi grundtrygghetsnämnds barnskyddsverksamhet _____	212
Rovaniemi rättshjälpsbyrå _____	137
Skatterförvaltningen _____	164
St Petersburg huvudkonsulats avdelning i Petroskoj _____	108
Vasa hovrätt _____	138
Åklagarämbetet i Sydöstra Finland _____	138
Åklagarämbetet i Österbotten _____	138
Åklagarämbetet i Östra Nyland _____	138
Östra Finlands hovrätt _____	139
Östra Nylands arbets- och näringslivsbyrå _____	176
Intressebevakare verksamhet _____	68, 206

J

Justitiekanslern

grundläggande och mänskliga rättighetsperspektiv _____	54
---	----

Justitiekanslerns befogenhet

privat förening _____	201
utkomststödets belopp _____	190

Justitiekanslerns behörighet

uppgifter _____	20, 21
-----------------	--------

Justitiekanslerns erhållande**av information**

universitetets förfarande _____	169
---------------------------------	-----

Jämlikhet

en utrikesrepresentations ortstillägg _____	107
i kollektivavtal _____	195
i kommunalt kollektiv- och tjänste- kollektivavtal _____	64
i missbrukartjänster inom den öppna vården _____	65
inför lagen _____	63
inom grundskolans elevvård _____	63
inom missbrukarvården _____	205
i utnämning _____	65
jämlik behandling _____	181

Jämställdhet

kvotkrav _____	37
----------------	----

Jäv

en avdelningschef vid arbets- och näringsministeriet _____	77
en byggmästares _____	211
en kommundirektörs _____	193
miljöministerns _____	45, 46
motivering _____	211
statsministerns _____	86
vid statsrådets allmänna sammanträde _____	73

K**Klagomål**

om besvärsnämnden för social trygghet _____	185
undersökning _____	21
ändring av bestämmelser _____	109

Kollektivavtal

kommunalt kollektiv- och tjänste-kollektivavtal _____	194
översättning till svenska _____	214

Kommun

en kommundirektörs jäv _____	193
styrning av välfärdstjänster _____	12
tjänster inom specialsjukvård _____	204

Kommunikation

justitiekanslersämbetets _____	26
--------------------------------	----

Kommunstyrelse

användning av vapen _____	196
behörighet _____	191

Kroppsbesiktning

enligt barnskyddslagen _____	202
------------------------------	-----

Kärnenergi

behandling av tillståndsansökningar _____	73
---	----

Kärnkraft

beredning av anläggningsplaner och principbeslut _____	80
--	----

Körförbud

utdömande av _____	150
--------------------	-----

L**Lag**

reform av lagen om justitiekanslern _____	15
---	----

Laglighetsövervakare

synpunkt på informationsstyrning _____	13
--	----

Laglighetsövervakning

Människorättscenter _____	109
reform av lagen om justitiekanslern _____	15

Legalitetsprincipen

utnämningsförfarande _____	168
----------------------------	-----

Läkare

anteckningar i journalhandlingar _____	203, 206
förfarande _____	206

M**Magistrat**

besvarande av begäran om handlingar _____	163
---	-----

Marktäkt

täktområde _____	210
------------------	-----

Meddelande

justitiekanslerns meddelande till grundlagsutskottet _____	49, 96
med anledning av en tingsdomares misstänkta tjänstebrott _____	123
om emottagande av elektroniskt dokument _____	172

Minister

anmälan om bindningar _____	46
en makes aktieanskaffningar _____	46
jäv i behandlingen av tillstånds-ansökningar för kärnkraftverk _____	73
rättsligt ansvar _____	86

Motivering

av beslut _____	127, 146
av dom _____	125, 127

N**Nödcentral**

förfarande _____	158
jourhavandes riskbedömning _____	157

O**Oavhängighet**

sakkunnig medlem _____	38
------------------------	----

Offentlighetslagen

begäran om handlingar _____	200
besvarande av begäran om information _	197
besvarande av förfrågan _____	213
brevhemlighet _____	207
publicering av sekretessbelagd uppgift _	191
rätten att få en uppgift _____	163

Omsorgsfullhet

gott språkbruk _____	180
kontroll av uppgifter _____	201

Ordningsregler

lagenlighet _____	197
-------------------	-----

P**Planläggning**

planläggningsplikt _____	207
--------------------------	-----

Polis

behandling av begäran om handlingar _	150
beslutet i det så kallade drogpolis- ärendet _____	136, 153
besvarande av förfrågan _____	151
förfarande _____	67
grund för gripande _____	155
husrannsakan _____	143
motivering av förundersökningsbeslut _	146
registrering av brottsanmälan ____	144, 145
registrering av personuppgifter _____	146
registrering av spaning _____	144
registrering av undersökningsanmälan _	59
registreringsskyldighet _____	146
spaning efter en person _____	142
strafforderförfarandets språk _____	153
svar på förvaltningsklagan _____	157
tillkännagivande av straffyrkande ____	150
tillställande av handlingar _____	150
utfärdande av körförbud _____	150
utförande av säkerhetskontroll ____	67, 151
utsagas vederbörlighet _____	152

Protokoll

en domares förfarande _____	126
offentlighet _____	197

R**Regeringens proposition**

givande och återkallande _____	114
ändring av lagen om justitiekanslern ____	50
ändring av utlänningslagen _____	140

Registrering

av brottsanmälan _____	144
av personuppgifter _____	146
av undersökningsanmälan _____	146

Republikens president

beslutanderätt _____	116
beslutsfattande _____	33
utnämningsrätt _____	118

Riksdagens justitieombudsman

uppgiftsfördelning _____	22
--------------------------	----

Rådgivning

inom munhälsovården _____	202
serviceprincipen _____	58, 210

Rättegång

fel vid handläggning _____	61
handläggningstid _____	60
kontradiktoriska principen _____	62
oskyldighetspresumtion _____	63
rättvis rättegång _____	60

Rättegångsbiträde

behörighet _____	111
------------------	-----

S**Saklighet**

polisens _____	152
----------------	-----

Sjukhus

en enhets förfarande _____	203
----------------------------	-----

Skadestånd

ett offentligt samfunds ansvar _____	121
--------------------------------------	-----

Skolhälsovård

kvalitetsrekommendation _____ 13

Skriftligt spörsmål

svar _____ 45

Social trygghet

besvärnämnden för social trygghet_ 56, 182

rätt till tillräckliga social- och

hälsovårdstjänster _____ 70

överförande av klagomål _____ 180

Socialvård

en arbetstagares förfarande _____ 201

stödbostad _____ 203

Spaning

polis _____ 142

polisens förfarande _____ 144

Språk

engelska som undervisningsspråk

vid universitet _____ 169

i strafforder _____ 153

rätten till eget språk och egen kultur ____ 66

statens språktjänster _____ 161

vägskyltarna i en tvåspråkig kommun ____ 66

Språklagen

iakttagande i kommun _____ 190

Stadfastande av lagar

fel vid föredragning _____ 39

Statens revisionsverk

berättelsen om revisionen _____ 106

Statsbolag

valfinansiering _____ 106

Statsministern

den före detta statsministerns deltagande

i utdelning av Penningautomat-

föreningens avkastning till stiftelsen

Nuorisosäätiö _____ 86

ställning som Finlands representant

i Europeiska unionens verksamhet ____ 117

Statsrådet

allmänna sammanträdes

föredragningslistor _____ 35

begäran om utlåtande och

ställningstagande _____ 31

övervakning _____ 20, 30

övervakning i EU-ärenden _____ 38

Straff

granskning av straffdomar _____ 22, 130

prövotid _____ 132

samhällstjänst _____ 132

Strafforder

språk _____ 153

Studerande

avlägsnande av närvaroanmälan _____ 168

Svar

fördröjning _____ 170, 175

på förfrågan _____ 151

underlåtelse att svara _____ 171

Säkerhet

brandsäkerhet _____ 203

T**Tidsfrist**

bestämmande _____ 164

tidsfrist för utlåtande _____ 120

överförande av klagomål _____ 180

Tingsrätt

bandinspelningars kvalitet _____ 128

besvarande av förfrågan _____ 130

diarieanteckning _____ 129

en byråsekreterares och en lagmans

misstänkta tjänstebrott _____ 122

en domares behörighet _____ 128

en domares förfarande _____ 124, 126

informering _____ 62

underlåtelse att höra arbetarskydds-

myndighet _____ 127

Tjänstebrott

- en byråsekreterares och en lagmans
misstänkta tjänstebrott _____ 122

Tjänsteinnehavare

- jäv _____ 211

Tjänsteman

- som ordförande för Pensionsskydds-
centralens fullmäktige _____ 38

Tjänsteplikt

- en lagmans förfarande _____ 125

Tjänstespråk

- omsorgsfullt språkbruk _____ 179

Transport

- skoltransport _____ 60, 197

Tull

- bilbeskattning _____ 101, 164

Twistemål

- förfarandet vid en hovrätt _____ 130

U**Universitet**

- avlägsnande av anteckning i register ____ 168
justitiekanslerns erhållande av
information _____ 169
undervisningsspråk _____ 169

Uppehållstillstånd

- besväransvisning _____ 158

Utkomstskydd

- behandling av ansökan _____ 199
behandlingstid _____ 199
en ansökningsblanketts klarhet _____ 200
fördröjning av behandlingen _____ 198
komplettering av ansökan _____ 205

Utlåtande

- avskaffande av diskriminering mot
kvinnor _____ 107
betänkande av kommittén för
en översyn av grundlagen _____ 114
betänkande om rasistiska brott _____ 113
beviljande av uppehållstillstånd _____ 140
biobankslagen _____ 177
givande av _____ 20, 31
inkomstskattelagens 116a § _____ 42
människorättsarbetsgruppens
betänkande _____ 109
om elektronisk kommunikation
i myndigheternas verksamhet _____ 110
om laglighetsövervakningen
inom försvarsministeriet och dess
förvaltningsområde _____ 160
om tidsfrist för utlåtande _____ 120
om utredningen om offentligt
samfunds skadeståndsansvar _____ 121
produktionen av statens språktjänster _ 161
rättegångsbiträdens behörighet och
övervakning _____ 111
säkerhetsåtgärder i statsrådet _____ 106
utlandsfinländares brevröstning _____ 111
utvecklande av förvaltningsrättslig
lagskipning _____ 112
ändring av utlänningslagen _____ 107, 140
överenskommelse om åtal _____ 121

Utnämning

- besättande av en tingsdomares tjänste-
förhållande _____ 127
felaktig utnämningsprocess _____ 166
jämlighet i jämförelse av meriter _____ 177
lagenligt förfarande _____ 161
minoritetsombudsmannens _____ 43
öppenhet _____ 37
Ålands landskapsstyrelses förfarande _ 213

Utnämningspromemoria

jämförelse av sökande _____ 161

jämförelse av meriter _____ 178

Utsökning

samägande _____ 137

V**Val**

stödet till stiftelsen Nuorisosäätiö _____ 89

utlandsfinländares brevröstning _____ 112

Vård

felbehandling _____ 203

Y**Yttrandefrihet**

begränsning _____ 69, 197

rätt att få information _____ 69

vid förhör _____ 69

yttrandefrihet och offentlighet _____ 68

Å**Åklagare**

behörighet _____ 135

förfarande _____ 154

sammansättningen av en utrednings-

grupp _____ 136

åtalseftergift _____ 136

Åland

polisinrättningens förfarande _____ 148

landskapsstyrelsens förfarande _____ 213

översättning av kollektivavtal

till svenska _____ 214

Åtalseftergift

anvisningar i beslut om åtalseftergift ____ 134

tillkännagivande _____ 136

Åtalsrätt

preskription _____ 131

Ö**Övervakning**

villkor för marktåktstillstånd _____ 211



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219