

B 9/2012 rd

JUSTITIEKANSLERNS
I STATSRADET
BERÄTTELSE FÖR ÅR
2011

HELSINGFORS 2012

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Brytning Taina Ståhl
Tryckeri Edita Prima Oy, 2012

TILL RIKSDAGEN OCH STATSRADET

I enlighet med 108 § 3 mom. i grundlagen överlämnar jag till riksdagen och statsrådet en berättelse om justitiekanslerns ämbetsåtgärder och iakttagelser om hur lagstiftningen har följts år 2011.

Helsingfors den 30 mars 2012

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Kimmo Hakonen**

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
1 INLEDANDE ORD	11
Justitiekanslern Jaakko Jonkka	
Förtroendet i vågskålen	12
Från myglare till bäste bror-nätverk	12
Synpunkter på utredningen av korruption	13
Nyttigt nätverksskapande eller tvivelaktiga anknytningar?	17
Är situationen sådan som den verkar vara?	18
Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen	
Inspektionerna som en del av laglighetskontrollen	20
Bakgrund och målsättningar	20
Valet av inspektionsobjekt	21
Förberedelser inför inspektionerna	22
Resultaten av inspektionerna och deras betydelse	23
2 ALLMÄNT	25
Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern	26
Uppgifter och befogenheter	27
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	27
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag	28
Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	30
Sifferuppgifter	31
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	31
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag	32
Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	33
Arbetsituationen	33

	Samarbete med intressentgrupper	34
	Kommunikation	34
	Internationellt samarbete	34
	Samarbete inom landet	35
	Justitiekanslersämbetet	37
	Organisation.....	37
	Personal	37
	Ekonomi	38
3	ÖVERVAKNING AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRADETS ÄMBETSÅTGÄRDER	39
	Allmänt	40
	Presidentens beslutsfattande i statsrådet	43
	Granskning av föredragningslistor	44
	Granskningsobjekt	45
	Statsrådsövervakning i EU-ärenden	47
	Ställningstaganden	47
	Utlåtanden	54
	Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar	54
	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	73
	Klagomålsavgöranden	75
4	TILLSYKEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	85
	Justitiekanslerns iakttagelser av läget i fråga om de grund- läggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	86
	Tillgodoseendet av individens rättigheter	87
	Gränsen mellan det offentliga och det privata	89
	Utlåtanden och framställningar	91
	Avgöranden	93
	Rättsstatsprincipen	93
	Jämlikheten	94
	Rätten till personlig frihet, integritet och trygghet.....	95
	Rätten till grundskydd	96
	Ansvar för naturen och miljön	97
	Rätten till en rättvis rättegång	97
	Garantier för god förvaltning	100

5	LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER	109
	Allmänt	110
	Riksdagens ansvarsområde	113
	Avgöranden	113
	Utrikesförvaltningen	114
	Avgöranden	114
	Beskickningarna	114
	Justitieförvaltningen	115
	Avgöranden	115
	Domstolarna	115
	Granskning av straffdomar	123
	Åklagarväsendet	126
	Utsökning	128
	Statliga rättshjälpsbyråer	130
	Brottspåföljdsmyndigheten	131
	Dataombudsmannen	132
	Inspektioner	132
	Inrikesförvaltningen	135
	Avgöranden	135
	Polisen	135
	Nödcentralverket	144
	Inspektioner	147
	Finansförvaltningen	148
	Avgöranden	148
	Skatteförvaltningen	148
	Tullen	149
	Statskontoret	150
	Regionförvaltningsverken	150
	Den kommunala och övriga självstyrelsen	152
	Inspektioner	157
	Undervisnings- och kulturförvaltningen	159
	Avgöranden	159
	Ministeriet	159
	Undervisningsförvaltningen	159
	Den kommunala och övriga självstyrelsen	162
	Kyrkoförvaltningen	163

Jord- och skogsbruksförvaltningen	164
Utlåtande	164
Avgöranden	165
Skogsforskningsinstitutet	165
Inspektioner	166
Trafik- och kommunikationsförvaltningen	167
Avgöranden	167
Ministeriet	167
Arbets- och näringsförvaltningen	172
Avgöranden	172
Ministeriet	172
Arbetskraftsservice	173
Närings-, trafik- och miljöcentralerna	174
Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer	175
Social- och hälsovårdsförvaltningen	176
Avgöranden	176
Ministeriet	176
Barnombudsmannen	176
Tillsyns- och tillståndverket för social- och hälsovården Valvira	176
Socialförsäkring	178
Besvärsnämnden för social trygghet	178
Institutet för hälsa och välfärd	180
Den kommunala och övriga självstyrelsen	181
Inspektioner	191
Miljöförvaltningen	192
Avgöranden	192
Ministeriet	192
Finlands miljöcentral	192
Den kommunala och övriga självstyrelsen	193
 6 ÖVERVAKNING AV ADVOKATERNAS OCH DE OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDENAS VERKSAMHET	 199
Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	200
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	202
Justitiekanslerns roll vid övervakningen av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	204

7	STATISTIK	207
	Uppgifter och åtgärder	208
	Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	208
	Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	209
	Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	214
	Arbetssituationen	215
	Bilaga 1	
	Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	216
	Bilaga 2	
	Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior	225
	Bilaga 3	
	Inspektioner och besök	228
	Personalen vid justitiekanslersämbetet	230
	Sakregister	233



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

FÖRTROENDET I VÅGSKÅLEN

Från myglare till bäste bror-nätverk

Korruptionen har under de senaste åren – kanske en aning överraskande – blivit föremål för en livlig offentlig debatt. I internationella jämförelser har Finland betraktats som ett av världens minst korrumperade länder och hos oss har man gärna framhållit resultaten av dessa jämförelser. Uppståndelsen kring valfinansieringen hörde till de viktigaste ögonöppnarna, som gjorde att man även på ett allmänt plan varseblev – och medgav – att de brottsanmälningar polisen får ta emot inte nödvändigtvis berättar hela sanningen om läget i fråga om korruptionen.

Debatten om korruptionen kan jämföras med den s.k. myglardebatten i början av 1980-talet. Då skedde på sätt och vis ett oförberett uppvaknande till den ekonomiska brottslighetens realitet. Polisen, åklagarna och domstolarna hade endast ringa erfarenhet av att undersöka detta slag av ny brottslighet. Då landets seder ifrågasattes och undersöktes ledde det till att sederna förbättrades, men misstankar om överdrifter framfördes också från auktoritativa håll. Den offentliga debatten blev allt livligare. Till slut konstaterades det i massmedierna att det var fråga om en situa-

tion där alla gick till doms mot alla. De ömsesidiga offentliga anklagelserna ledde å sin sida till att undersökningen av den ekonomiska brottsligheten mattades av.¹

Medan man för tre årtionden sedan talade om myglare och mutor, talar man nuförtiden i mer vidsträckt bemärkelse om strukturell korruption och bäste bror-nätverk. Eftersom det är fråga om ett diffust ämne och indikatorerna är bristfälliga är det emellertid svårt att undersöka korruptionen och att föra en strukturerad debatt om den. Då begreppet inte heller definieras i lagstiftningen, blandas moralen och juridiken samman. På grund av de knappa forskningsrönen blandas också fakta och känslor lätt ihop. De nya avslöjandena som allt emellanåt dyker upp i offentligheten ger ökad grogrund för misstankar om otillbörliga förmåner och tvivelaktiga bindningar.

Rapporten Kansallinen integriteettitutkimus (Den nationella integritetsundersökningen) som Transparency Suomi rf publicerade förra vintern

¹ Angående debatten om den ekonomiska brottsligheten och dess konsekvenser i synnerhet för åklagarnas verksamhet se närmare Jonkka: Syytekyynys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja n:o 187. Helsingfors 1991 s. 312–320. En god bild av de höga insatserna i myglardebatten ges av Koivisto: Kaksi kautta I. Kirjayhtymä Oy. Helsingfors 1994 s. 140–159.

utgör ett viktigt inlägg i korruptionsdebatten. I rapporten konstateras det att den vanligaste formen av korruption i Finland består av bäste bror -nätverk samt av politikernas och tjänstemännens bindningar till näringslivet. Bäste bror -nätverken upplevs som problematiska i synnerhet i kommunalpolitiken. Ämnets betydelse sammanfattas i rapportens inledning, där det konstateras att korruptionen undergräver principerna om god förvaltning, minskar medborgarnas förtroende för samhället, leder till ojämlikhet och orättvisa och skadar såväl regeringarnas som marknadernas funktion. Korruptionens skadliga verkningar sträcker sig från den offentliga sektorn både till näringslivet och till enskilda medborgare. Förtroendebristen leder till att hela systemets legitimitet ifrågasätts.

Enligt en allmänt vedertagen definition innebär korruption missbruk av en ansvarsställning i syfte att gynna ett enskilt intresse. Korruption anses t.ex. omfatta försök att påverka den lagstiftande makten, rättsskipningen, planeringen av markanvändningen och avtal om upphandling. Till korruptionens gränsområde hör å sin sida oetisk och dålig förvaltning, som yppar sig på många olika sätt (t.ex. i form av försummelse av föreskrivna skyldigheter och ogrundade dröjsmål). Mutbrotten hör vid sidan av övriga tjänstebrott till korruptionens kärnområde.²

Synpunkter på utredningen av korruption

Organisationernas interna åtgärder och verksamhetskultur är av fundamental betydelse vid bekämpningen av korruption. När det gäller den externa kontrollen har bl.a. de högsta laglighets-

övervakarna, Statens revisionsverk, polisen och åklagarna sina lagstadgade roller i samband med avslöjandet och bekämpningen av korruption.

Det normala straffrättsliga maskineriet, dvs. polisen och åklagarna, bär huvudansvaret för utredningen av korruptionsbrottsligheten, men det behövs också samarbete mellan olika myndigheter. Det är viktigt att samarbetet i synnerhet mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagarna löper smidigt. Dessa ska från första början bedriva ett nära samarbete som är organiserat så att åklagaren har en genuin möjlighet att påverka utredningen. De rättsliga rekvisit med avseende på vilka den aktuella händelsen granskas är nämligen avgörande för hur utredningen inriktas och för hur förundersökningsmaterialet sällas fram. Även om man nu förtiden erkänner betydelsen av samarbete och strävar efter att kontinuerligt utveckla samarbetet, har man av någon anledning velat undvika att ta steget fullt ut, dvs. att övergå till att åklagaren skulle leda förundersökningen. Därigenom kunde man emellertid trygga de mål som man strävar efter att nå genom samarbetet och samtidigt kunde man också på ett naturligt sätt lösa de ansvarsfrågor som behöver utvecklas i samband med ledningen och styrningen.³ Det vanligaste motargumentet torde vara att undersökningsledarskapet är så tidskrävande att det inte är möjligt att erhålla sådana åklagarresurser som detta skulle kräva. Men man kunde kanske överväga att differentiera undersökningsledarskapet i materiellt avseende och i enlighet med olika typer av brott?

För närvarande utgör utredningen av ekonomisk brottslighet ett av tyngdpunktsområdena inom det straffrättsliga systemet. Man har även utlovat satsningar på detta område. Erfarenheten

² Leppänen – Muttilainen: Poliisin tietoon tullut korruptionrikollisuus Suomessa 2007–2010. Polisyrkeshögskolan 2012 s. 17–21 och 36–38.

³ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 226/2011, där det konstaterades att det förekommit brister i samarbetet.

har emellertid visat att man även måste följa upp användningen av de resurser som anvisas för ett visst tyngdpunktsområde. Det är viktigt att både den politiska ledningen och ledningen för utredningsorganisationen är genuint engagerade i frågan och kontinuerligt stöder tyngdpunktsområdet. Ifall man inte oförtrutet håller fast vid detta används nämligen resurserna lätt till sådana behov som upplevs som mer konkreta. Detta gäller i synnerhet i fråga om korruptionsbrottsligheten.

De högsta laglighetsövervakarna har mycket begränsat inflytande när det gäller utredningen av sådan korruption som klassificeras som kriminalitet, trots att såväl justitiekanslern som justitieombudsmannen är specialåklagare i fråga om tjänstebrott. Detta beror på det välutvecklade åklagarväsendet. Justitiekanslern sköter fortfarande i praktiken åklagaruppgifter huvudsakligen i samband med sådana tjänstebrott som domare misstänks för. De högsta laglighetsövervakarna har nämligen enligt grundlagen monopol på åtalsprövningen för dessa brott. I samband med de mest betydande korruptionsfallen kan det emellertid vara nyttigt att laglighetsövervakaren och den allmänna åklagaren håller kontakt med varandra och koordinerar åtgärderna. T.ex. när det gällde brottsmisstankarna i anslutning till valfinansieringen stod justitiekanslersämbetet och Riksåklagarämbetet i behövlig utsträckning i kontakt med varandra. Enligt riktlinjerna för verksamheten undersökte justitiekanslersämbetet de misstankar som berörde statsrådet, medan en allmän åklagare undersökte de övriga misstankarna om tjänstebrott.

I lagstiftningen finns särskilda bestämmelser om hur statsrådsmedlemmarnas straffrättsliga ansvar undersöks och realiseras. I 114–116 § i grundlagen finns bestämmelser om inledandet av ministeransvarighetsärenden, väckandet av åtal och om förutsättningarna för detta. Närmar bestämmelser bl.a. om förfarandet finns i la-

gen om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden (ministeransvarighetslagen). I ljuset av de nämnda bestämmelserna är den normativa grunden för inledandet av ärendet och undersökningen klar: Enligt 115 § i grundlagen kan en undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig 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. Enligt 4 § i ministeransvarighetslagen kan grundlagsutskottet när det behandlar ett ministeransvarighetsärende begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning ska förrättas.

Det finns inga andra bestämmelser om inledandet av förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Eftersom de högsta laglighetsövervakarna enligt en tidigare tolkning också hade rätt att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden har det funnits ett tryck mot att fortsätta med samma tolkning,⁴ trots att regeringsformen har omvandlats till vår grundlag, den nya ministeransvarighetslagen har stiftats i samband med grundlagsreformen och laglighetsövervakarnas roll har förändrats till följd av dessa reformer.

Det är alltså fråga om huruvida laglighetsövervakaren har två alternativ när det gäller att avancera i ministeransvarighetsärenden: dels att inleda ärendet i grundlagsutskottet i enlighet med det förfarande som föreskrivs i 115 § i grundlagen och dels att själv vidta åtgärder för att

⁴ T.ex. Pajuojä – Pölonen: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma. Helsingfors 2011 s. 511–517.

inleda förundersökning och först därefter ty sig till det förfarande som föreskrivs i 115 § i grundlagen. Man torde inte kunna ifrågasätta det först nämnda alternativets lagenlighet, men däremot har man ansett att det senare alternativet inte grundar sig på lag eller att det åtminstone ger rum för tolkning⁵, men vid den debatt som fördes vintern 2010–2011 fick även detta alternativ ett visst understöd. Ställningstagandena grundade sig uppenbarligen på att justitiiekanslern hösten 2010 hade inlett ett ministeransvarighetsärende i grundlagsutskottet⁶ i enlighet med 115 § i grundlagen och man i vissa debattinlägg hade beklagat att detta hade lett till den ”oönskade situationen” att grundlagsutskottet måste begära att förundersökning skulle förrättas i ärendet.⁷ Grunden för denna kritik förblir emellertid oklar med tanke på att situationen åtminstone inte i juridiskt avseende borde vara problematisk i ljuset av 4 § i ministeransvarighetslagen.

Inledandet av förundersökning med anledning av att en statsrådsmedlem misstänks för tjänstebrott behandlas i två fårska lagberedningsdokument som berör förundersökningen. I kommittébetänkandet 2009:2 som gäller totalreformen av förundersökningslagen, tvångsmedslagen och polislagen konstaterades det (på s. 293–294) att de högsta laglighetsövervakarna inte enligt den gällande lagstiftningen har rätt att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden. I betänkandet föreslogs det inte

heller någon ändring på denna punkt. I regeringens proposition 222/2010 rd gällande reformen av förundersöknings- och tvångsmedslagen, som beretts vid justitieministeriet och överlämnades till riksdagen i slutet av år 2010, fastställdes samma ståndpunkt (på s. 178). Grundlagsutskottet konstaterade å sin sida i sitt utlåtande GrUU 66/2010 rd med anledning av propositionen att det är oklart om de högsta laglighetsövervakarna har rätt att förordna att förundersökning ska förrättas i ministeransvarighetsärenden. Utskottet ansåg att tolkningen i propositionens motivering gick för långt på denna punkt. Grundlagsutskottet ansåg således att det fanns skäl för statsrådet att vidta åtgärder för att tydliggöra de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.⁸

Jag behandlar inte i detta sammanhang närmare tolkningsfrågan om laglighetsövervakarnas möjligheter att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden – jag anser det inte ens behövt, eftersom det under alla omständigheter är möjligt att iakttä det förfarande som uttryckligen grundar sig på lag. Argumentet om att man i samband med grundlagsreformen år 2000 inte uttryckligen uppgav att avsikten var att frångå den tolkning som iakttagits före reformen bemöter jag bara genom att konstatera att man inte i detta argument tar hänsyn till att den straffprocessuella roll som de högsta laglighetsövervakarna förut hade med stöd av lagstiftningen avskaffades i samband med reformen. Förut hade både justitiiekanslern och justitieombudsmannen åklagarställning i samband med ministeransvarighetsärenden. Den av dem som väckte åtal fungerade också som åklagare vid riksrätten. Denna uppgift överfördes emellertid genom 114 § 3 mom. i grundlagen till riksåklagaren och därmed avskaffade lagstiftaren den enda rättsliga grund från vilken laglighetsövervakarnas

⁵ Jag har dryftat denna fråga i artikeln Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81 i verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja n:o 268. Helsingfors 2006. På de grunder som jag framförde i artikeln omfattade jag den ståndpunkten att de högsta laglighetsövervakarna inte kan inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Jag konstaterade emellertid att det skulle finnas skäl att utreda behovet av att förtydliga lagstiftningen. Sedermera har också justitieombudsmannen uppmärksammat saken och konstaterat att behörighetsfrågan ger rum för tolkning (JO 20.12.2007 dnr 876/2/05).

⁶ Justitiiekanslerns berättelse för år 2010 s. 86–100.

⁷ Pajuoja – Pölönen s. 515.

⁸ På samma sätt GrUB 6/2012 rd.

rätt att inleda förundersökning i dessa ärenden kunde härledas. Ett förordnande om att förundersökning ska inledas innebär inte bara att en anmälan görs till polisen, utan förordnandet innefattar också ett ställningstagande till att förundersökningströskeln har överskridits och utövning av sådan makt som hör till åklagaren bl.a. när det gäller undersökningens inriktning. Eftersom polisen inte har självständig behörighet att undersöka ministeransvarighetsärenden – i avvikelse från vad som allmänt gäller i fråga om brottsmisstankar – är åklagarens styrande insats vid förundersökningen av dessa ärenden exceptionellt viktig. Detta framgår också av motiveringen till 4 § i regeringens proposition gällande ministeransvarighetslagen (RP 185/1999 rd), där det konstateras att polisen kan förutsätta styrning av själva förundersökningen och särskilt av vad den ska riktas mot. Det föreslogs därför att grundlagsutskottet ska framställa sin begäran om förundersökning via riksåklagaren. Då kan riksåklagaren redan i ett tidigt stadium av ärendets behandling inverka på hur undersökningen styrs. Riksåklagaren kan vid behov t.ex. närvara vid förhör och ställa den som blir hörd frågor, vilket kan påverka den tid som behövs för åtalsprövningen. Analogiargumentet om att justitiekanslern och justitieombudsmannen enligt de lagar som gäller dem har rätt att förordna att förundersökning ska inledas i sådana ärenden som de prövar⁹ är enligt min uppfattning inte heller relevant i detta sammanhang. Då justitiekanslern eller justitieombudsmannen i ett ärende som hör till deras behörighet bestämmer att polisen ska förrätta förundersökning med anledning av brottsmisstankar, gör laglighetsöver-

vakaren detta i syfte att utöva den rätt att utföra åtalsprövning som grundar sig på 110 § 1 mom. i grundlagen och alltså i egenskap av specialåklagare i de brottmål som avses i lagrummet.¹⁰

Utan åklagarställning kan laglighetsövervakaren inte ge polisen förordnanden om förundersökning eller i övrigt sköta det nödvändiga samarbetet mellan polisen och åklagaren. Man kan inte heller föreställa sig att laglighetsövervakaren skulle be riksåklagaren vidta åtgärder för att förrätta förundersökning så som grundlagsutskottet kan göra med stöd av 4 § i ministeransvarighetslagen. Detta skulle kräva en uttrycklig bestämmelse om saken, där det också borde definieras hur behörigheten vid ärendets behandling fördelas mellan laglighetsövervakaren och riksåklagaren. Laglighetsövervakaren borde uppenbarligen i detta fall ha den slutliga bestämmanderätten när det gäller styrningen av förundersökningen, eftersom det enligt grundlagen uttryckligen är laglighetsövervakaren som ska bedöma om det finns juridiska grunder för att inleda ett ministeransvarighetsärende. Ifall en sådan bestämmelse skulle tas in i den gällande regleringen av ministeransvarighetsärendena skulle det emellertid ge upphov till så besvärliga principiella och praktiska frågor att jag anser att detta skulle vara betänkligt, i varje fall om det skulle vara fråga om en enskild ändring som genomförs utan att man samtidigt ser över systemet som helhet.

Sammanfattningsvis anser jag att de gällande bestämmelserna ger en klar juridisk grund för alla skeden vid ministeransvarighetsärendenas behandling. Men eftersom riksdagens grundlags-

⁹ 8 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 8 § i lagen om riksdagens justitieombudsman. Ordalydelserna förenhetligades genom lagarna 812/2011 och 811/2011 som träder i kraft 1.1.2014, men bestämmelserna kvarstår till sitt sakinhåll oförändrade.

¹⁰ Vid förnyelsen av instruktionen för riksdagens justitieombudsman uppfattades också justitieombudsmannens roll vid förundersökningen på detta sätt (TKF 2/1999 rd), "Under undersökningen har han ställning av åklagare." I justitieombudsmannens berättelse för år 2007 (s. 18) förknippas rätten att inleda förundersökning likaså med åklagarställningen: "I egenskap av specialåklagare kan JO också utnyttja åklagarbefogenheterna t.ex. för att inleda och delta i en förundersökning."

utskott har ansett att det finns skäl att se över rättsläget och då det i ett så pass viktigt ärende bör finnas så tydliga spelregler att tolknings tvister undviks, skulle det vara motiverat att i behörig ordning utreda behovet av en översyn av bestämmelserna. Det är i sista hand fråga om systemets trovärdighet. Förtroendet för ministeransvarighetsärendenas behandling lider nämligen om man under den tid ett ärende utreds offentligt debatterar huruvida ärendet kunde eller borde ha inletts på något annat sätt i grundlagsutskottet.

Nyttigt nätverksskapande eller tvivelaktiga anknytningar?

Frågan om i vilken mån korruptionsbrottsligheten under de senaste åren de facto har ökat och i vilken mån det är fråga om att människor har blivit känsligare när det gäller att lyfta fram dessa företeelser borde närmast utredas inom den rättssociologiska forskningen. Justitiekanslerns uppgifter och därmed sammanhängande empiriska erfarenheter tangerar ämnet endast i begränsad mån, såsom granskningen ovan visar. Laglighetskontrollen innebär för närvarande snarare framåtblickande finjustering av god förvaltning genom argumentation än bakåtblickande disciplinärt präglade åtgärder. Justitiekanslerns centrala uppgift är att styra myndighetsverksamheten och förebygga fel, vilket sker genom att justitiekanslern i de avgöranden som gäller enskilda ärenden presenterar sådana generaliserbara rättsliga ställningstaganden av vilka myndigheterna förväntas söka ledning i liknande situationer. Övervakningen av statsrådet sker delvis också i form av sådan styrning av det rättsligt baserade förfarandet som sker i samband med listagranskningen och de utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen.

Med tanke på att den offentliga verksamheten ska vara korrekt och trovärdig är det viktigt att beslutsfattandet och beredningen av besluten inte påverkas – eller med fog kan misstänkas ha påverkats – av otillbörliga bevekelsegrunder eller främmande intressen. Detta tryggas på lagstiftningsnivå (förutom genom strafflagens bestämmelser) i första hand genom bestämmelserna om jäv och bindningar, genom vissa bestämmelser i tjänstemannalagstiftningen och genom principerna om god förvaltning. Med hjälp av den gällande lagstiftningen klarar man av att motarbeta sådana konstellationer som medför de allvarligaste hoten mot opartiskheten, men med hjälp av lagstiftningen är det svårt att befatta sig med bäst brottnätverken. Man har ansett att det i detta avseende finns förbättringsmån t.ex. för jävsbestämmelsernas del.¹¹ I och med att förvaltningslagens allmänna jävsklausul är mycket omfattande kan den å ena sidan ge redskap för motarbetande av otillbörliga anknytningar, men å andra sidan också medföra tolkningssvårigheter. Eftersom dess tillämpning kräver kännedom om de särdrag som hänför sig till detaljerna och omständigheterna i de enskilda fallen samt bedömning och avvägning också av prövningsbaserade aspekter är det svårt för utomstående – och ibland också för parterna själva – att på förhand konstatera jäv. I gränsfallen kan det hända att jävsfrågan blir avgjord först i efterhand, efter grundligt utredningsarbete.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas även på ministrarna och för deras del aktualiseras samma tolkningsproblem som för tjänstemännens del. Ministrarnas ställning och beslutsfattande i statsrådet väcker emellertid också specifika frågor. De beslut som fattas på regeringsnivå kan inte heller med avseende på jävsaspekterna till fullo jämföras med annat

¹¹ Kansallinen integriteettitutkimus s. 17.

beredningsarbete eller beslutsfattande hos myndigheterna. Det förekommer fortfarande även i samband med valfinansieringen ur jävssynvinkel oklarheter som aktualiseras då en politiker når en sådan ställning där förvaltningsbeslut fattas.

Tillämpningen av jävsbestämmelserna hör till vardagen inom laglighetskontrollen. Under verksamhetsåret bedömde man t.ex. huruvida tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet samt Institutet för hälsa och välfärd var jäviga i samband med upphandlingen av svininfluensavaccin. I detta fall blev man tvungen att bedöma tjänstemännens bindningar och i synnerhet betydelsen av de ekonomiska förbindelserna mellan myndigheterna och industrin (OKV/1480/1/2009).

Genom den reglering som gäller bindningarna strävar man efter att på förhand förebygga sådana situationer som kan leda till en förtroendebrist. För att trygga förtroendet för verksamhetens opartiskhet finns det skäl för dem som sköter offentliga uppgifter att noggrant bedöma hur de förhåller sig till externa aktiviteter och medlemskap i olika organisationers organ, ifall dessa kan ha en anknytning till deras tjänsteutövning. Detta är utmanande för ministrarnas del, eftersom de är delaktiga i mångskiftande samhällelig verksamhet, men en prioritering av skyldigheterna är utan tvivel till hjälp också vid denna prövning.

Det är inte alltid lätt att dra gränsen mellan tillåtet och nyttigt nätverksskapande och tvivelaktiga anknytningar. I Transparency Finlands rapport definieras bäste bror -nätverk som sådana nätverk som fungerar via starka personliga och informella kontakter och inom vilka tjänster inte ersätts i pengar.¹² När det i samband med övervakningen gäller att identifiera sådana anknytningar som äventyrar förtroendet för den

offentliga verksamheten borde man se bakom de formella strukturerna, men å andra sidan undvika att stämpla personnätverk i sådana fall där det inte finns någon anledning till det. Det finns också skäl att minnas de lärdomar som erhöles i samband med följdverkningarna av 1980-talets mygeldebatt, dvs. att överdriven misstänksamhet är lika farlig som naiv godtrogenhet. Bägge undergräver förtroendet för rättsstaten. I förebyggande syfte är det väsentligt att främja sund tjänstemannamoral och ett etiskt kodsystém som stöder moralen.

Är situationen sådan som den verkar vara?

Till de centrala kännetecknen för rättsstaten hör att skötseln av offentliga uppgifter grundar sig på lag. Med tanke på systemets legitimitet är det dessutom viktigt att människor också litar på att uppgifterna sköts i enlighet med lag. Till detta hör förutom att slutresultatet ska vara korrekt även att själva förfarandet bör upplevas som rättvist. Förtroendet grundar sig i mycket stor utsträckning på hur saker ter sig utåt. Öppenheten är i en nyckelposition när det gäller att bygga upp förtroendet. Samhällets öppenhet och transparens förebygger förutom risken för korruption och otilbörlig myndighetspraxis även ogrundade misstankar och konspirationsteorier.

Till öppenheten inom beslutsfattandet hör att offentlighetslagen iakttas och tillbörliga motiveringar läggs fram för besluten samt att de parter som ärendet berör verkligen blir hörda. Inom laglighetskontrollen har man upprepade gånger konstaterat att det finns rum för förbättringar på alla dessa punkter. Vid övervakningen av statsrådet har man både i samband med förvaltningsbeslut och inom lagberedningen t.ex. konstaterat att hörandet ibland varit närmast skenbart,

¹² Kansallinen integriteettitutkimus s. 23.

bl.a. på grund av de korta tidsfristerna. Dessutom har beslutsmotiveringarna ofta varit bristfälliga i ljuset av givna utlåtanden. Det har även betonats att parterna ska höras i ett så tidigt skede att hörandet kan ha en reell inverkan på ärendets beredning.¹³

Hörandets betydelse kan också härledas ur grundlagen. Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Ju viktigare beslut eller större reform det är fråga om, desto viktigare är det att beredningsprocessen är öppen. Om beredningsprocessen uppfattas som otillbörlig, äventyras också beslutets godtagbarhet.

Trovärdig övervakning hör till den struktur som utgör fundamentet för förtroendet. Vid sidan av övervakningens förebyggande betydelse anser jag att det är viktigt att övervakningen främ-

jar tillgodoseendet av offentlighetsprincipen. Den utredning som laglighetsövervakaren skaffar kan tjäna ett omfattande informationsintresse i sådana fall där det är fråga om myndighetsverksamhet eller förvaltningsbeslut som är av samhällelig betydelse eller annars av stort allmänt intresse, eller när det gäller författningsprojekt som beretts på ett diskutabelt sätt. Laglighetsövervakarens utredning av saken kan vara det enda sättet att få noggrannare information t.ex. om verksamhetens grunder eller om beredningsprocessen. Själva utredningen kan de facto vara av betydligt större allmän betydelse än den påföljd myndigheten eventuellt påförs. Denna sida av laglighetskontrollen, som främjar öppenheten, ska inte underskattas. I bästa fall bidrar laglighetskontrollen till att den oriktiga sekretesskultur som i synnerhet förekommer i samband med ärendenas beredning mattas av, samt till att onödiga misstankar om hemlighetsmakeri skingras. Offentligheten kan avslöja att situationen inte nödvändigtvis är sådan som man velat ge sken av eller antagit.

¹³ Angående hörandet se t.ex. justitiekanslerns utlåtanden om anordnandet av verksamheten vid Havsforskningsinstitutet (OKV/11/20/2008) och om ändring av sjukförsäkringslagen och läkemedelslagen (OKV/8/21/2008) samt justitiekanslerns beslut i ett ärende som gällde beredningen av inrättandet av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (OKV/1308/1/2008).

Mikko Puumalainen

INSPEKTIONERNA SOM EN DEL AV LAGLIGHETSKONTROLLEN

Bakgrund och målsättningar

Också denna berättelse innehåller en redogörelse för justitiekanslerns inspektioner. I min tjänst har jag utfört ca trettio inspektioner per år. År 2011 utförde jag 27 inspektioner och året innan 30.

Inspektionerna utgör sedan gammalt en av de grundläggande verksamhetsformerna inom laglighetskontrollen. Den första inspektionsresan utfördes i april-maj 1812 av prokuratorns ställföreträdare Stichaeus. Inspektionsresan företogs till Viborgs stad och berörde frågor i anslutning till Viborgs län (Olavi Honka, Prokuratori-Oikeuskansleri 1809-1959, Helsingfors 1959, s. 95).

Bilden av inspektioner som vidtas från huvudstaden till landsbygdens sömniga och genomkorrumpade förvaltning är läcker och har till och med blivit en klassiker i världslitteraturen i Nikolai Gogols Revisorn. Men vad innebär då justitiekanslerns inspektioner i själva verket?

Inspektionerna regleras i 3 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Enligt denna paragraf har justitiekanslern som en del av övervakningen av myndigheter och av annan offent-

lig verksamhet rätt att verkställa inspektioner hos myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Justitiekanslern har också i samband med denna uppgift rätt att avgiftsfritt få tillgång till allt behövligt material, även sekretessbelagt material.

Prokurator Calonius konstaterade i tiden att målsättningen med inspektionsresorna var att prokuratorn genom dem även själv kunde ta reda på hur tjänstemännen uppfyllde sina skyldigheter och hur lagarna iakttogs (Berättelse av prokuratorn för det kejserliga Finland om rättskipningen och lagarnas handhavande i landet, Helsingfors 1894, s. 104-105).

Denna målsättning har bibehållits i det närmaste oförändrad och inspektionerna är även till sitt innehåll i överraskande utsträckning likadana som förut. Vid inspektionerna inhämtar justitiekanslern självant information för laglighetskontrollen. Frågan om hur tjänstemännen uppfyller sina skyldigheter gäller för det första efterlevnaden av lagen, dvs. huruvida tjänstemännen iakttar de lagstadgade behandlingstiderna och motiverar sina beslut på ett tillbörligt

sätt. Till denna fråga hör också resursernas allokering och tillräcklighet, arbetshälsan samt arbetslokalernas trivsel och säkerhet.

Frågan om hur lagarna iakttas kan även förstås i en mer vidsträckt bemärkelse, så att man granskar hur nya förvaltnings- eller lagstiftningsreformer har beretts och genomförts, hur deras genomförande har lyckats och vilka erfarenheter och synpunkter de som genomfört reformerna, dvs. tjänstemännen, har uppmärksammat.

Vid inspektionerna är det inte ett självändamål att leta efter fel. Man befattar sig naturligtvis med de fel som uppdragas och ger då i första hand gensvar i handledande syfte. Det är emellertid viktigt att gestalta de strukturer, omständigheter, atmosfärer och förutsättningar som utgör grunden för utövningen av den offentliga verksamheten. Den strukturella synvinkeln är i detta sammanhang viktig. Om tjänstemännen inte uppfyller sina skyldigheter, kan man undersöka om detta kan förklaras med något som hänför sig t.ex. till anvisningarna, resurserna, verksamhetskulturen, kunnandet eller styrningen. Denna synvinkel innebär att enskilda fel ibland kan vara av vikt när det gäller att se de större sammanhangen. Laglighetskontrollen innebär dock att sådana allvarliga enskilda fel som uppdragats i samband med inspektionerna också föranleder fortsatta åtgärder.

Medan medborgarna i egenskap av myndigheternas kunder för fram sina erfarenheter i klagomålen, så får tjänstemännen och ämbetsverken föra fram sin egen uppfattning i samband med inspektionerna.

Atmosfären i samband med inspektionsbesöken är beroende av de deltagande parterna. Min målsättning är att föra en dialog och även att med stöd av min roll ge myndigheterna uppmuntran, men tonvikten ligger ändå på laglighetskontrollen. Förvaltningen svarar dock själv för den egentliga motivationen i samband med

styrningen. Oftast uppfattar inspekterade myndigheter med självaktning inspektionen som en möjlighet att redogöra för sin verksamhet och sina resultat samt uppmärksamma eventuella mer omfattande missförhållanden. I bästa fall förbereder sig myndigheterna på inspektionen genom att i tid sända in det material som går igenom på förhand samt genom att utarbeta strukturerade och goda framställningar om sin verksamhet. Vid goda inspektioner förs en öppen dialog som ger båda parterna nya insikter. Ibland – lyckligtvis sällan – har man emellertid bara satt sig ner i ett konferensrum och frågat biträdande justitiekanslern vad som ska hända härnäst.

Valet av inspektionsobjekt

Biträdande justitiekanslerns ansvarsområde omfattar hela den offentliga sektorn, eftersom justitiekanslern i praktiken nästan inte alls utför inspektioner. För riksdagens justitieombudsmans del har ansvaret för inspektionerna delats upp mellan justitieombudsmännen i enlighet med de förvaltningssektorer som de svarar för. Riksdagens justitieombudsmans inspektionsverksamhet präglas också av skyldigheten att inspektera slutna anstalter. Föredragandena vid justitieombudsmannens kansli utför även inspektioner som berör enskilda ämnesområden. Biträdande justitiekanslern har således en unik möjlighet att för hela den offentliga verksamhetens del kombinera den information som erhålls vid inspektionerna och genom klagomålen samt vid behov också den information som berör statsrådets och republikens presidents verksamhet.

Det finns således ett stort antal tänkbara inspektionsobjekt och objekten ska väljas ut noggrant. Enligt vedertagen praxis ombes föredragandena utarbeta förslag till program för inspektionerna på basis av vissa riktlinjer. Utgå-

ende från dessa förslag utarbetas programmet sedan genom en gemensam dialog. Inspektionerna ska på ett långsiktigt och i regionalt avseende balanserat sätt täcka de olika delområdena av den offentliga verksamheten. Man har emellertid särskilt velat uppmärksamma uppföljningen av de förändringar som skett inom förvaltningen samt utsatta klientgruppers ställning. Också klagomålen – eller avsaknaden av dem – eller tips om missförhållanden kan väcka intresse. Riksdagens justitieombudsmans kansli kontrollerar att justitieombudsmannens och justitiekanslerns inspektioner inte överlappar varandra.

Temat för inspektionerna har t.ex. utgjorts av elevvården, utkomststödet, mentalvårdstjänsterna för unga och barnskyddet. För de traditionella inspektionsobjektens del – såsom polisen samt åklagar- och domstolsväsendet – har strukturreformerna under den senaste tiden utgjort det särskilda temat för inspektionerna. Omfattande förvaltningsreformer har även i övrigt uppmärksammats vid inspektionerna. Jag bekantade mig t.ex. före och efter regionförvaltningsreformen med länsstyrelserna och de regionala miljöcentralerna samt med de myndigheter som genom reformen inrättades istället för dem. Jag har även följt upp reformen av skatteförvaltningen genom att besöka Skatteförvaltningens centralförvaltning, specialenheter och lokala enheter.

Självfallet har även socialbyråer, missbrukarvårdsenheter och läroanstalter inspekterats. Inspektionerna berör också olika förvaltningsnivåer, dvs. lokal-, regional- och centralförvaltningen. Jag har t.ex. bekantat mig med lantbrukets stödförvaltning genom att besöka jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen samt den kommunala landsbygdsmyndigheten. De inspektioner som under våren utfördes i anslutning till

undervisningstemat utgör ett färskt exempel på samma metod. Inom ramen för detta tema inspekterades undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen, stadens undervisningsväsende samt två lokala skolor. I skolorna fördes diskussioner förutom med personalen även med representanter för eleverna, bl.a. eftersom den fråga som undersöktes vid den ena inspektionen var hur barns och ungas påverkningsmöjligheter i praktiken tillgodoses inom skolarbetet.

Inspektionerna har effektiverats genom att man under inspektionsresorna har besökt olika enheter inom en och samma sektor, t.ex. en polisinrättning på förmiddagen och ett åklagarämbete eller en domstol på eftermiddagen. Före inspektionerna skaffar man ofta bakgrundsinformation genom att föra diskussioner med intressentgrupperna. Innan en rättsskipningsmyndighet besöks intervjuar man t.ex. de lokala advokaterna.

Förberedelser inför inspektionerna

Då inspektionerna förbereds för jag diskussioner med föredragandena om vilket material som ska beställas på förhand. Då de flesta enheter inom förvaltningen som bedriver faktisk förvaltningsverksamhet producerar även förvaltningsbeslut, är det naturligt att granska dessa. Genom granskning av slumpmässigt utvalda beslut kontrollerar man hur väl förvaltningslagens krav uppfylls, dvs. kraven på tydligt språk, hänvisningar till korrekta lagrum, motiverade beslut och anvisningar om ändringssökande. För rättsskipningsmyndigheternas del ligger tonvikten dock snarare vid en granskning av behandlingstiderna, vilka framgår av diarieuppgifterna och listorna över oavgjorda

ärenden. Skillnaden i förhållande till den tidigare praxisen är att man inte längre utför någon systematisk eller omfattande granskning av dokumenten eller arkiven.

En viktig detalj är att ämbetsverkets personal i samband med varje inspektion ges möjligheter att föra förtroliga samtal med biträdande justitiekanslern. Denna möjlighet utnyttjas tämligen ofta. Ibland föranleder diskussionerna fortsatta åtgärder, men ofta är det fråga om en enskild anställds uppfattning om arbetsmängden, ledarskapet eller sin ställning inom arbetsgemenskapen, som biträdande justitiekanslern inte har befogenheter att befatta sig med.

Jag har inte utfört oanmälda inspektioner, eftersom jag tror att jag på det hela taget når bättre slutresultat genom att meddela om inspektionerna på förhand. Under en och samma inspektionsresa besöker jag ofta flera inspektionsobjekt. I sådant fall sker sammanställningen av material, utarbetandet av tidtabeller och program samt kallandet av dem som ombes närvara vid inspektionen i samarbete med inspektionsobjekten. För att en inspektion ska vara meningsfull, ska det behövliga materialet vara tillgängligt och de personer som ansvarar för verksamheten vara närvarande. Systematiska och goda förberedelser möjliggör att man vid själva inspektionen även kan ställa överraskande frågor eller uppmärksamma oväntade iakttagelser. En oanmäld inspektion kan dock utföras t.ex. i syfte att utreda någon enskild fråga som är under prövning, men över lag torde oanmälda inspektioner lämpa sig bättre när det är fråga om att inspektera slutna anstalter. Vid inspektioner av slutna anstalter granskas i första hand förhållandena för och bemötandet av personer som berövats sin frihet.

Resultaten av inspektionerna och deras betydelse

Över inspektionerna utarbetas en inspektionsberättelse, som närmast är avsedd för justitiekanslersämbetets eget bruk. Inspektionsberättelsen är en offentlig handling, fränsett de delar som berör förtroliga samtal. Berättelsen sänds alltid till den inspekterade myndigheten och ibland också till dess tillsynsmyndighet, om berättelsen innehåller uppgifter om sådana iakttagelser som kan antas föranleda åtgärder från tillsynsmyndighetens sida. Ibland är det fråga om ärenden som den överordnade myndigheten antingen varit ovetande om eller förhållit sig likgiltigt till och som den inspekterade myndigheten inte klarat av att avgöra. I dessa fall kan man genom inspektionen påskynda avgörandet av ärenden. Berättelserna innehåller emellertid en stor mängd värdefull information också för andra än laglighetsövervakarna. Berättelserna kommer i framtiden att publiceras på justitiekanslersämbetets webbplats, som förnyas under det innevarande året.

Ett kapitel för sig utgörs av de ärenden som tas till prövning på eget initiativ med anledning av inspektionerna. I dessa fall är det fråga om att man vid inspektionen upptäckt mer vidsträckta och allvarigare problem som kräver systematiska fortsatta åtgärder. Ett exempel på en sådan fråga utgörs av situationen vid besvärnämnden för social trygghet (OKV/6/50/2008), som ofta har granskats i biträdande justitiekanslerns beslut och även refereras i denna berättelse. Färska exempel på sådana frågor som undersökts på eget initiativ inom samma förvaltningsområde utgörs av utvidgningen av vårdgarantin till behandlingen av missbrukssjukdomar (OKV/8/50/2011) samt inhämtandet av information som hänför sig till tillsynen över socialvården (OKV/10/50/2011 och OKV/17/50/2010).

Även om inspektionerna är en gammal institution, är det fråga om en institution som fortfarande är funktionsduglig. Om mina företrädare, Stichaeus eller Calonijs i egenskap av företrädare för prokuratorstjänsten, skulle slå följe med mig så skulle arbetet nog kännas bekant för dem. Jag betraktar inspektionsverksamheten som en oersättlig del av mitt arbete och som ett sådant redskap som väl kompletterar de övriga uppgifterna. Inspektionerna utförs i likhet med den övriga laglighetskontrollen självständigt, objektivt och sakkunnigt. Inspektionsverksamhe-

ten stämmer således i fråga om sin anda överens med den moderna finländska förvaltningen. Det finns skäl att sätta värde på den högstående och engagerade tjänstemannakåren inom förvaltningen genom ett kritiskt men samtidigt konstruktivt förhållningssätt. Den bild som ges av förvaltningen och inspektionerna i Gogols Revisorn är således snarare fiktiv än verklighetsbaserad. Ingenting är dock fullkomligt. Inspektionsverksamheten är fortsättningsvis av betydelse när det gäller att förebygga fel och dålig förvaltning samt åtgärda felen.



2

ALLMÄNT

JUSTITIEKANSLERN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEKANSLERN

Vid statsrådet finns en justitiekansler och en biträdande justitiekansler som utnämns av republikens president. Biträdande justitiekanslern sköter justitiekanslersuppgifterna vid sidan av justitiekanslern. Dessutom finns en ställföreträdare för biträdande justitiekanslern som likaså utses av presidenten. Vid förhinder för justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslern dennes uppgifter, och vid förhinder för biträdande justitiekanslern sköter ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern dennes uppgifter.

Justitiekanslern har ensam beslutanderätt i alla ärenden som hör till justitiekanslerns ämbete. Biträdande justitiekanslern avgör sina ärenden med samma myndighet som justitiekanslern. När ställföreträdaren för biträdande justitiekanslern sköter biträdande justitiekanslerns uppgifter tillämpas det som bestäms om biträdande justitiekanslern på ställföreträdaren.

Justitiekanslerns ansvarsområde omfattar framför allt ärenden som gäller övervakning av verksamheten i statsrådet samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Justitiekanslern avgör i

första hand ärenden som gäller riksdagen, republikens president, statsrådet och statsrådsmedlemmarna samt ministerierna, de högsta tjänstemännen, justitiekanslersämbetet, internationellt samarbete och internationella frågor, den nationella beredningen av EU-ärenden, övervakningen av advokater, justitiekanslerns utlåtanden samt principiellt viktiga och vittsyftande ärenden. Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som inte i första hand hör till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern granskar också statsrådets protokoll. Dessutom inspekterar biträdande justitiekanslern domstolar och andra myndigheter.

År 2011 sköttes tjänsten som justitiekansler av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekansler var juris licentiat, LL.M, vicehäradshövding Mikko Puumalainen. Vicehäradshövding Risto Hiekkataipale, som är referendarieråd och avdelningschef vid justitiekanslersämbetet, var ställföreträdare för biträdande justitiekanslern och skötte år 2011 uppgifter som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i 153 dagar.

UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER

Justitiekanslerns primära uppgift är att för egen del främja att den grundlagsenliga rättsstatsprincipen iakttas. Rättsstatsprincipen innebär att utövningen av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. I samband med skötseln av sitt uppdrag övervakar justitiekanslern också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid förredragning för republikens president i statsrådet. Justitiekanslern ska också övervaka att statsrådets protokoll blir riktigt förda.

Om justitiekanslern finner att ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en minister eller republikens president ger anledning till en anmärkning, ska justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning om saken. Om anmärkningen lämnas obeaktad, ska justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Om justitiekanslern anser att en rättslig omständighet i ett ärende som be-

handlas i statsrådet ger anledning till det, kan justitiekanslern likaså låta anteckna sin åsikt i statsrådets protokoll. Vidare kan en undersökning av huruvida en ministers ämbetsåtgärd är lagenlig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitiekanslern. Om justitiekanslern anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, ska justitiekanslern meddela riksdagen detta.

Dessutom ska justitiekanslern på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor.

Den ovan beskrivna övervakningen av ämbetsåtgärdernas laglighet är huvudsakligen förhandsövervakning, som för statsrådets del närmast är inriktad på statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten (laglighetskontroll av statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder) samt på ministerierna såsom delar av statsrådet. Laglighetskontrollen av ministerierna i egenskap av chefsämbeten inom sina förvaltningsområden behandlas nedan i samband med den övriga laglighetskontroll som berör myndigheternas verksamhet.

Enligt grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Av riksdagens ställning som högsta statsorgan följer att justitiekanslerns uppgifter och befogenheter inte omfattar övervakning av riksdagens verksamhet eller av riksdagsledamöternas verksamhet i

sitt värv. Riksdagens ställning som högsta statsorgan kan också medföra begränsningar av justitiekanslerns övervakningsbehörighet när det gäller verksamheten vid sådana ämbetsverk som finns i anslutning till riksdagen och verksamhet som övervakas av sådana organ som riksdagen har valt. Enligt vedertagen praxis övervakar de högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, inte heller varandras verksamhet. Republikens presidents och statsrådets ställning som statsorgan kan också medföra begränsningar i justitiekanslerns övervakningsbehörighet.

Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag

Justitiekanslern ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter. Justitiekanslern behandlar skriftliga klagomål som riktats till justitiekanslern och meddelanden från myndigheterna. Justitiekanslern kan också ta ärenden till behandling på eget initiativ. Dessutom har justitiekanslern rätt att inspektera myndigheter, inrättningar och andra verksamhetsenheter som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Vidare granskar justitiekanslern de straffdomar angående vilka meddelanden sänds till justitiekanslersämbetet. Justitiekanslern har rätt att av myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. I samband med skötseln av sina uppgifter har justitiekanslern dessutom rätt att av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge. Dessutom kan justitiekanslern bestämma att polisundersökning el-

ler förundersökning ska verkställas för utredning av ett ärende som justitiekanslern prövar.

En domstol som har dömt en statstjänsteman eller kommunal tjänsteinnehavare för ett brott eller förkastat ett åtal mot en tjänsteman eller tjänsteinnehavare ska sända en kopia av avgörandet till justitiekanslern. Hovrätten ska å sin sida underrätta justitiekanslern om omständigheter som kommit till dess kännedom och som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten mot en tjänsteman inom domstolsväsendet eller en allmän åklagare. Dessutom ska förundersökningsmyndigheterna och de allmänna åklagarna underrätta justitiekanslersämbetet om ärenden där domare misstänks för tjänstebrott. År 2011 tog justitiekanslersämbetet emot 9 sådana underrättelser från hovrätterna och 14 underrättelser från polisen. Ett åklagarämbete underrättade justitiekanslersämbetet om ett sådant ärende där en domare misstänktes för tjänstebrott. Vidare sänder Rättsregistercentralen varje månad ett urval kopior av beslutsmeddelandena om domstolarnas straffdomar till justitiekanslern.

Justitiekanslern undersöker klagomålen om det finns anledning att misstänka att en person, en myndighet eller institution som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, eller om justitiekanslern annars anser att det finns orsak till det. Justitiekanslern behandlar inte klagomål som gäller ärenden som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det (fram till 31.5.2011 var preskriptionstiden fem år). Justitiekanslern ska utan dröjsmål informera klaganden om saken ifall inga åtgärder företas i ärendet av denna orsak eller på grund av att ärendet inte hör till justitiekanslerns ansvarsområde, ärendet är under behandling vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel, eller av någon annan orsak. Justitiekanslern kan samtidigt informera klaganden om

vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning. Justitiekanslern kan också överföra behandlingen av klagomålet till en behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska i så fall informeras om saken. Myndigheten ska då inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman innebär att justitiekanslern är befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller försvarsförvaltningen, frihetsberövanden och sådana anstalter där personer är intagna mot sin vilja. Justitiekanslern ska överföra ärenden som berör dessa frågor till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet. År 2011 överförde justitiekanslern 51 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 10 klagomålsärenden till justitiekanslern.

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 samt de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådan utredning som justitiekanslern anser behövlig. 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.

I sådana ärenden som omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll kan justitiekanslern utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas. Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller av riksdagens justitieombudsman. Om en tjänsteman, en offentligt anställd arbets-

tagare 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 art kräver det, kan justitiekanslern fästa personens, myndighetens eller institutionens uppmärksamhet på det förfarande som lag och god förvaltningssed kräver (dvs. meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma kraven på god förvaltningssed eller aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna). Om ett allmänt intresse kräver det, ska justitiekanslern vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden. I anknytning till detta kan justitiekanslern rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Det är också möjligt för justitiekanslern att rikta en framställning om förlikning till en behörig myndighet eller rekommendera myndigheten att gottgöra en skada. Justitiekanslern har också 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 dem eller de har föranlett ovisshet eller divergerande tolkningar inom rättskipningen eller förvaltningen.

Eftersom det i grundlagen bestäms att domstolarna är oberoende hör det inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att befatta sig med utövningen av den prövningsrätt som föreskrivs för domstolarna i lag.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar emellertid inte bara myndigheter utan också sådana fysiska och juridiska personer som sköter offentliga uppdrag. Det som avgör om en person omfattas av justitiekanslerns övervak-

ningsbehörighet eller inte är arten av de uppgifter som personen sköter. Ägarbasen för en juridisk person är således inte av betydelse. Privaträttsliga aktiebolag som helt och hållet ägs av staten omfattas t.ex. inte av justitiekanslerns övervakningsbehörighet, om de inte har anförtratts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtrös andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtrös myndigheter.

Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet

Justitiekanslern har till uppgift att övervaka advokaternas verksamhet. För att advokatkårens självständighet och oberoende ska tryggas sköts övervakningen av advokaternas verksamhet dock i första hand av den allmänna advokatförening som advokaterna själva bildat (Finlands Advo-

katförbund). Justitiekanslern övervakar närmast att Finlands Advokatförbunds eget tillsynssystem fungerar korrekt.

Justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende vid Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd, om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Vidare har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anför besvär över Finlands Advokatförbunds styrelses beslut om medlemskap och över förbundets tillsynsnämnds beslut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärssärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

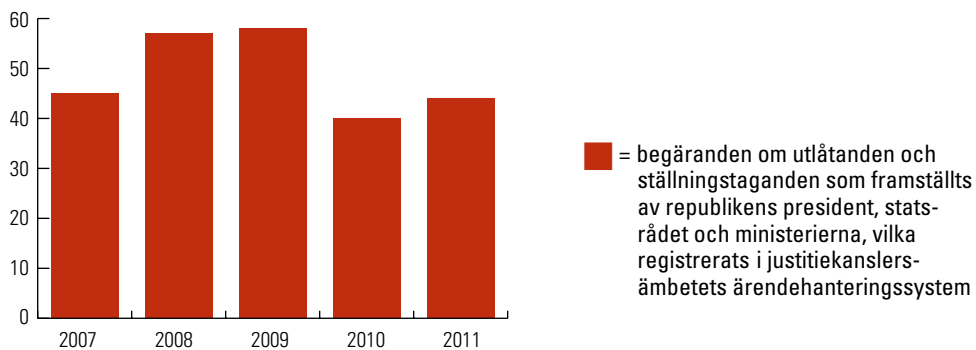
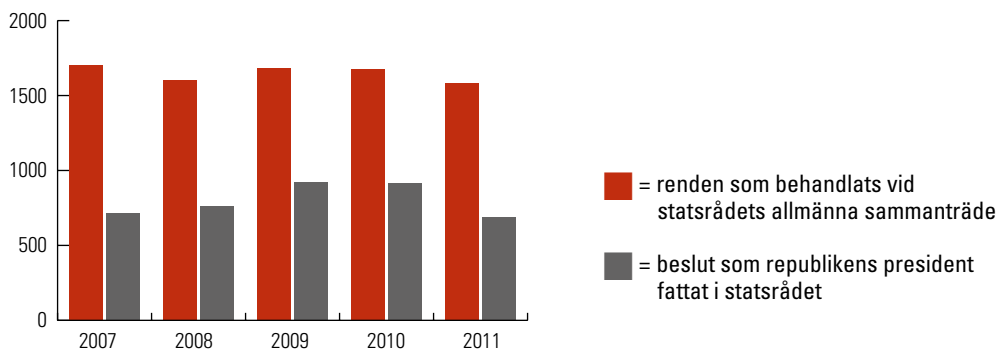
I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträdena av Finlands Advokatförbunds tillsyn. Bestämmelserna om rättegångsbiträden med tillstånd träder i kraft 1.1.2013.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd behandlas mer ingående i avsnitt 6.

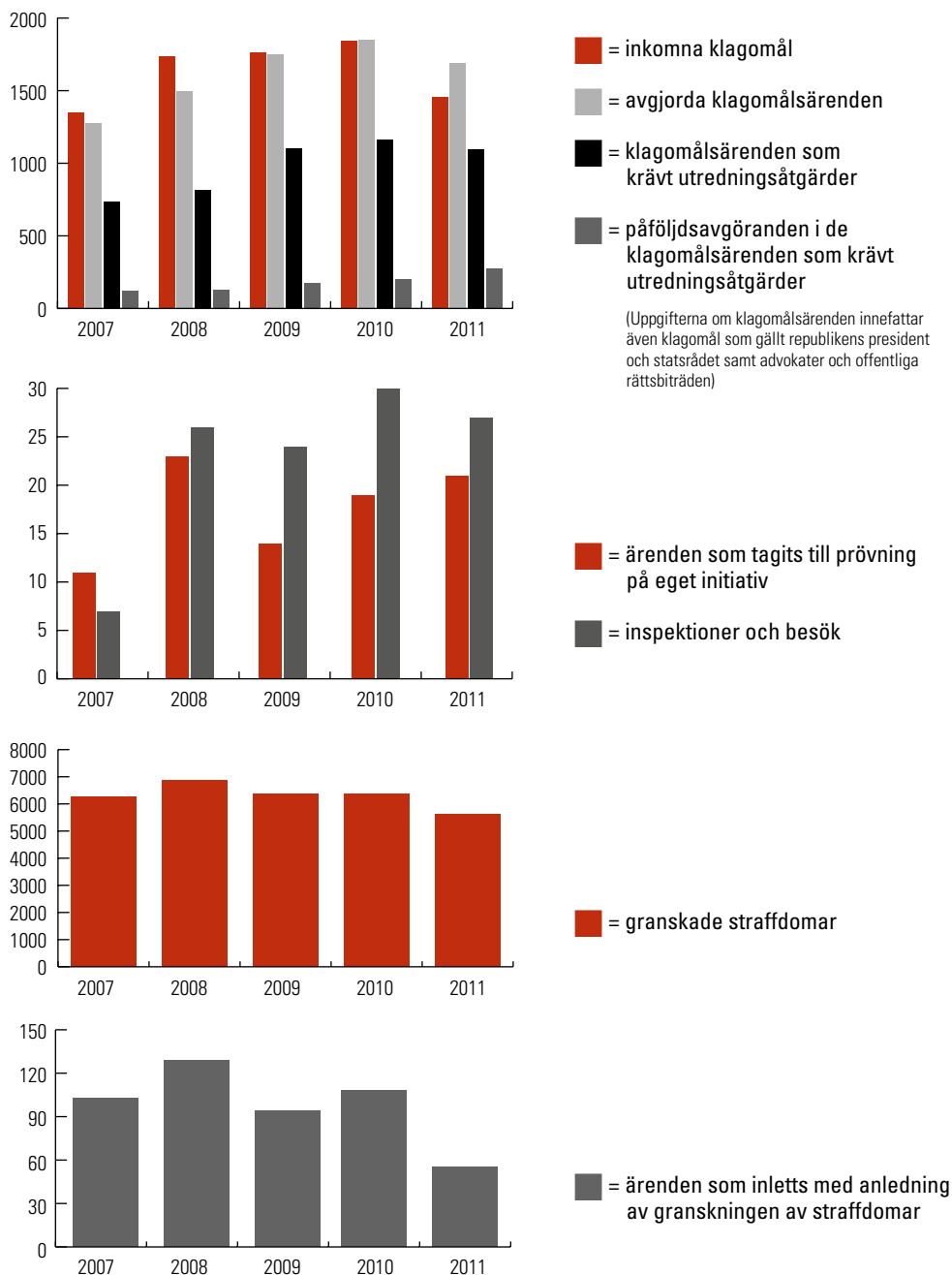
SIFFERUPPGIFTER

Nedan presenteras diagram med tidsserier över de viktigaste nyckeltal som beskriver justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet. Mer detaljerad statistik för år 2011 finns i avsnitt 7.

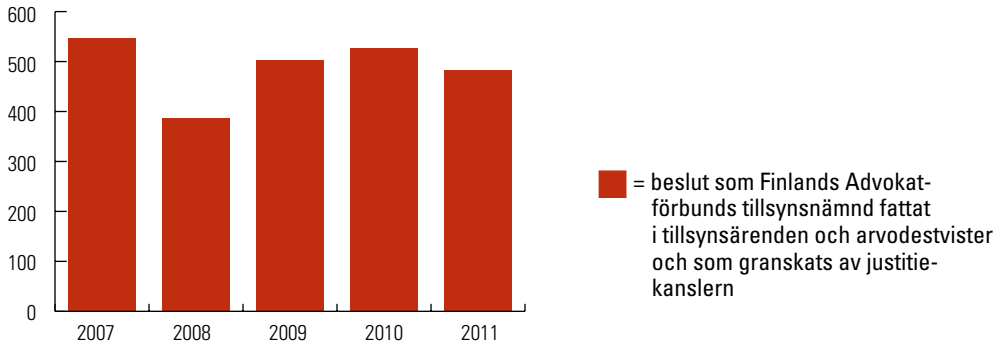
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder



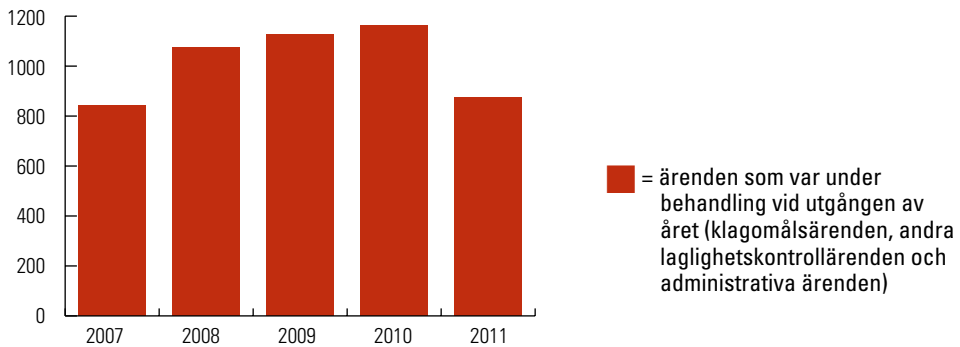
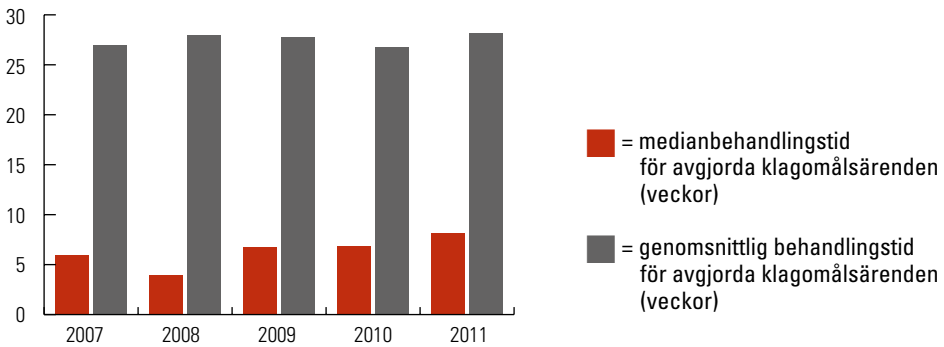
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag



Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet



Arbetssituationen



SAMARBETE MED INTRESSENTGRUPPER

Kommunikation

Syftet med justitiekanslersämbetets kommunikation är att förmedla tillförlitlig information om justitiekanslerns verksamhet samt om enskilda beslut och ställningstaganden som är av allmän betydelse eller som annars är av samhälleligt intresse. Genom att förmedla information om avgörandena och genom den övriga externa kommunikationen stötar man efter att stöda dem som sköter offentliga uppdrag när det gäller att följa lag och god förvaltningssed i verksamheten samt främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Mot slutet av året beslutade justitiekanslersämbetet förnya sin externa webbtjänst och offentliggjorde en anbudsförfrågan gällande upphandlingen. Målet är att en ny och tidsenligare webbtjänst ska vara i bruk redan under den senare hälften av år 2012. Man har också utrett möjligheterna att ta i bruk en intern webbtjänst, dvs. ett intranät, vid justitiekanslersämbetet.

Enligt grundlagen ska justitiekanslern årligen ge riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs. Denna berättelse innehåller referat av åtgärdsavgöranden och iakttagelser som berör olika myndigheter. Referat av avgörandena kan dessutom läsas i databasen Finlex (www.finlex.fi).

Internationellt samarbete

Justitiekanslersämbetets uppgifter i anslutning till laglighetskontrollen omfattar också internationella ärenden såsom besök, kontakter till internationella organ, deltagande i olika nätverk och uppföljning av den internationella utvecklingen inom verksamhetsområdet. Genom den internationella verksamheten får justitiekanslersämbetet också information om och möjligheter att påverka frågor som berör ämbetsverket. Den internationella verksamheten bidrar även till att upprätthålla och utveckla personalens sakkunskap.

Justitiekanslersämbetet ingår i det nätverk som de europeiska justitieombudsmannainstitutionerna har byggt upp. Nätverket är ett frivilligt samarbetsorgan vars verksamhet leds av Europeiska ombudsmannen. Europeiska ombudsmannens kansli står för de praktiska arrangemangen. Via nätverket utbyts information om Europeiska unionens och de olika europeiska ländernas lagstiftning och om laglighetsövervakarnas verksamhetspraxis. Justitiekanslersämbetet är också medlem i Internationella ombudsmannainstitutet IOI.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen medverkar i utrikesministeriets 30 månader långa projekt som gäller rättssektorn i Centralasien. Målet med projektet är att främja tillgången till juridiska tjänster och att stöda förvaltningarna i regionen när det gäller att genomföra människor-

rättskonventionerna. Inom ramen för detta projekt hölls i mitten av februari ett seminarium i Almaty, där biträdande justitiekansler Puumalainen höll ett anförande bl.a. om Finlands erfarenheter av att upprätthålla rättssystemet också under svåra tider. Under senhösten ordnade de europeiska justitieombudsmännen ett seminarium i Köpenhamn, där justitiekanslersämbetet företrädades av biträdande justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern har under årets lopp också deltagit i många seminarier och evenemang som arrangerats av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet.

Tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet har under året också tagit emot internationella gäster och presenterat justitiekanslersämbetets verksamhet för dem. Äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori tog i mars emot en forskare från Japans representanthus. Temat för besöket var offentlighetslagstiftningen, insynen i myndigheternas verksamhet och laglighetskontrollen. Yngre justitiekanslerssekreterare Minna Pulkkinen träffade i september doktor Lisa Vanhala från Oxfords universitet (British Academy Post-doctoral Fellow). Under besöket diskuterades klagomål som hänför sig till miljöförvaltningen. Äldre justitiekanslerssekreterare Petri Rouhiainen presenterade justitiekanslersämbetets verksamhet för delegationer från Bosnien och Hercegovina, Turkiet och Litauen, vilka gästade Polisstyrelsen. Tjänstemän vid justitiekanslersämbetet deltog under förhösten också i den sammankomst för nordiska jurister som ordnades i Stockholm.

Samarbete inom landet

Justitiekansler Jaakko Jonkka presenterade statsrådets verksamhet och justitiekanslerns övervakning

av verksamheten då justitiekanslersämbetet i april besöktes av deltagarna i en praktisk kurs i statsförvaltning som Helsingfors universitet ordnade.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen höll under verksamhetsåret anföranden vid många evenemang. Vid de XLIII Advokatdagarna i januari höll han ett inledningsanförande om utmaningarna och möjligheterna i samband med utvecklandet av den finländska rättsstaten ("Suomalaisen oikeusvaltion kehittämisen haasteet ja mahdollisuudet"). I februari höll biträdande justitiekanslern ett anförande vid ett seminarium som ordnades av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Anförandet handlade om huruvida det är möjligt att låta upp tillsynen och tillståndsförvaltningen utan att medborgarnas rättsskydd äventyras ("Voiko valvontaa ja lupahallintoa keventää vaarantamatta kansalaisten oikeusturvaa?"). I mars höll biträdande justitiekanslern ett inledningsanförande om myndighetskommunikationens juridiska villkor vid ett seminarium för chefer och sakkunniga inom inrikesförvaltningen. Vid de landsomfattande socialombudsmannadagarna i maj höll han ett anförande om socialvårdsklienterna och justitiekanslern. I november talade han vid Byggnadstillsynsdagarna i Jyväskylä om kraven på god förvaltning inom byggnadstillsynen och behandlade som ett exempel i sammanhanget också frågor kring beställar-utförar-modellen.

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale skötte fortsättningsvis uppgiften som utbildare vid de kurser som Haus Kehittämiskeskus Oy ordnar för föredragande vid statsrådet. Under verksamhetsåret höll han vid fem kurser ett anförande kring granskningen av föredragningslistor vid justitiekanslersämbetet. Under den andra delen av finansministeriets program för träning av arbetsgivarrollen höll han ett anförande om lag-

lighetskontrollen i samband med tjänsteutnämningssärenden.

Justitiekanslersämbetet besöktes under verksamhetsåret av både grupper och av enskilda personer. Besökarna fick bl.a. höra om justitiekanslerns arbete och förevisades justitiekanslersämbetets lokaler. I februari presenterade kanslichef Nils Wirtanen arbetet vid justitiekanslersämbetet för informatörerna inom justitieförvaltningen. Medlemmarna i riksdagens grundlagsutskott besökte justitiekanslersämbetet i början av december och justitiekanslersämbetets verksamhet presenterades för dem under ledning av justitiekansler Jaakko Jonkka.

De anställda vid justitiekanslersämbetet uppmuntras även delta i olika kurser och intressentgruppsevenemang. Därigenom kan man bl.a. utveckla och stöda personalens yrkeskunskande, samtidigt som man skapar möjligheter att bygga upp nätverk. Bland dessa evenemang kan man nämna en sammankomst som ordnades vid högsta domstolen i maj, där justitiekanslersämbetets föredragande fick höra om arbetet som föredragande vid högsta domstolen. En del av justitiekanslersämbetets juristföredragande deltog också i Juristdagarna i september.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Vid statsrådet finns ett justitiekanslersämbete för beredningen av de ärenden som justitiekanslern ska avgöra och för skötseln av andra uppgifter som hör till justitiekanslerns verksamhetsområde.

Organisation

Justitiekanslersämbetet leds av justitiekanslern. Kanslichefen leder justitiekanslersämbetets interna verksamhet, ser till att verksamheten är resultatrik och svarar för utvecklandet av den.

Vid justitiekanslersämbetet finns en avdelning för statsrådsärenden, en avdelning för rättsövervakning och en administrativ enhet. Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden som gäller övervakning av statsrådet, klagomål som hänförs till övervakningen av statsrådet samt ärenden som gäller övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena. Avdelningen för rättsövervakning behandlar klagomål som riktats till justitiekanslern samt ärenden som gäller övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning och som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden, tjänsteåtal mot tjänstemän inom domstolsväsendet, granskning av straffdomar och extraordinärt ändringssökande. Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivningen av justitiekanslerns berättelse samt information. Avdelningscheferna leder och utvecklar avdelningarnas verksamhet samt svarar för att verksamheten ger resultat. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

Vid justitiekanslersämbetet fanns det 37 ordinarie tjänster år 2011. Under sommarmånaderna fanns det dessutom två studerande som under en viss tid var högskolepraktikanter vid ämbetsverket. De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika personalkategorierna:

- 3 inom ledningen
(justitiekanslern, biträdande justitiekanslern, kanslichefen)
- 2 övriga chefer
(2 referendarieråd som arbetade som avdelningschefer)
- 20 föredragande
(4 referendarieråd, 1 konsultativ tjänsteman, 8 äldre justitiekanslerssekreterare, 3 yngre justitiekanslerssekreterare, 4 notarier)
- 4 sakkunniga
(1 personalsekreterare, 1 informatör, 1 informatiker, 1 adb-planerare)
- 8 anställda som sköter myndighets- och kanslitjänster
(1 registrator, 4 byråsekreterare, 1 vaktmästare, 1 expeditionsvakt, 1 vaktmästare)

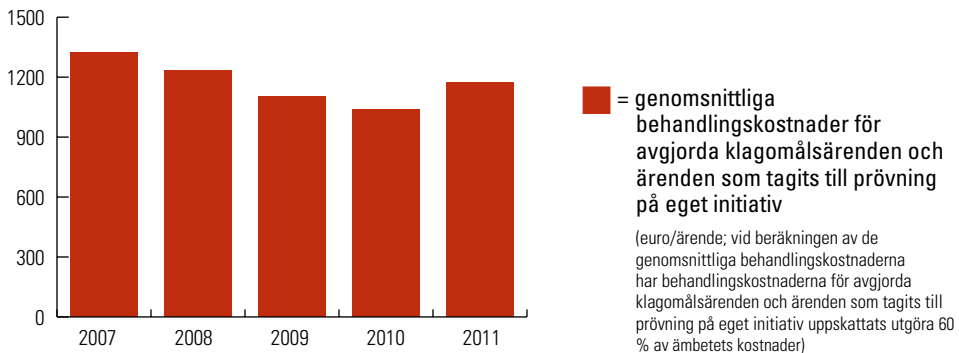
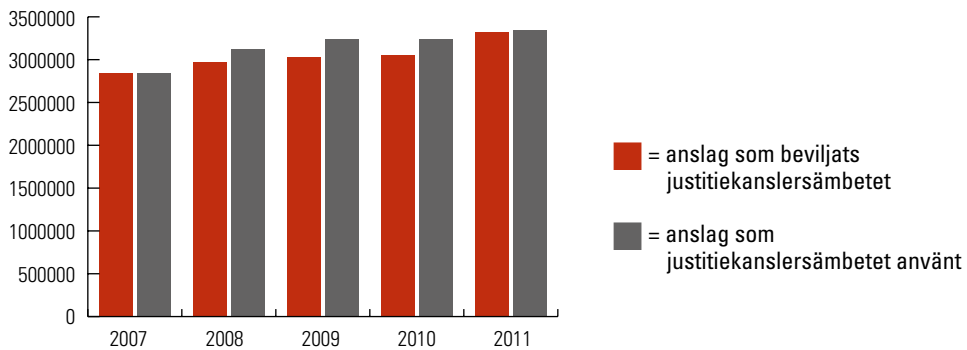
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

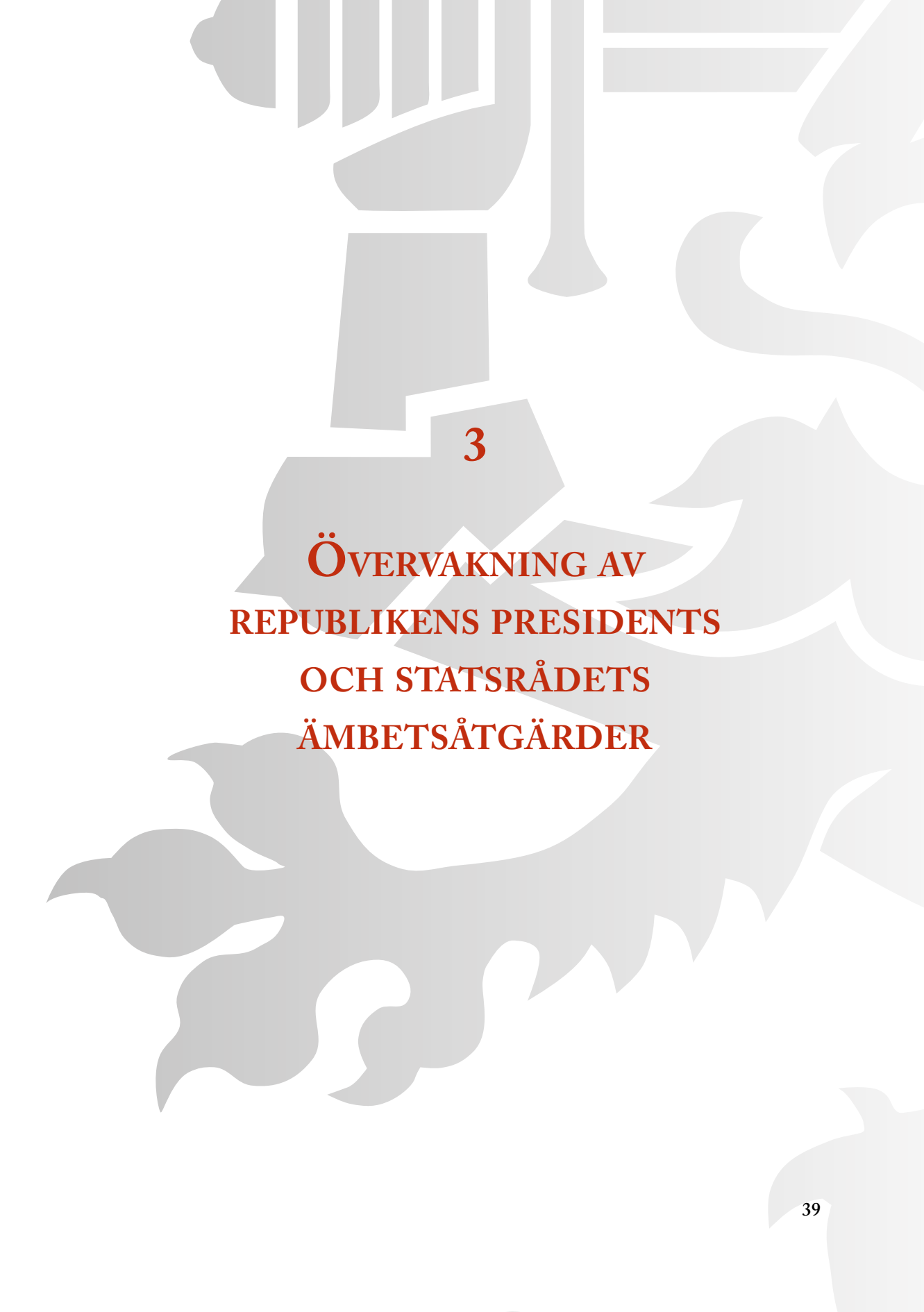
- 3 inom ledningen
- 6 vid avdelningen för statsrådsärenden
- 16 vid avdelningen för rättsövervakning
- 12 vid administrativa enheten

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2011 anvisades 3 181 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader och i tredje tilläggsbudgeten för 2011 anvisades justitiekanslersämbetet 144 000 euro. Från året innan överfördes 249 397 euro.

År 2011 använde justitiekanslersämbetet 3 348 493 euro. Löneutgifterna utgjorde 80,2 % och de övriga omkostnaderna 19,8 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.





3

**ÖVERVAKNING AV
REPUBLICENS PRESIDENTS
OCH STATSRADETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ALLMÄNT

Justitiekanslerns laglighetskontroll av statsrådets beslutsfattande genomförs på det sätt som föreskrivs i grundlagen. Förhandsgranskningen av statsrådets beslut skiljer sig i fråga om förfarandena och reaktionsmönstren från den laglighetskontroll som utförs efter beslutsfattandet. I justitiekanslerns övervakning av statsrådet och i det arbete som utförs vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, som bistår justitiekanslern i denna uppgift, ligger huvudvikten vid förhandsgranskning och övervakning av de ärenden som bereds vid 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 lagligt och att regeringens propositioner uppfyller sådana grundläggande rättsliga krav att de kan avlätas till riksdagen.

Justitiekanslerns förhandsgranskning av statsrådsärenden baserar sig på 108 § i grundlagen. Regleringen av de olika formerna av förhandsgranskning av statsrådsärenden 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 vid ministerierna och som ska genomgå statsrådets beslutsprocess. Det sätt på vilket statsrådsövervakningen utförs i praktiken gestaltas, liksom justitiekanslerns juridiska ställningstaganden, utgående från det aktuella ärendet och i enlighet med det berörda ministeriets behov. Statsrådets

beslutssystem omfattar standardrubriker för ca 150 typer av ärenden. Utöver de rättsliga frågor som berör sådana ärenden som är under beredning kan föredragandena vid ministerierna och statsrådsmedlemmarna också ställa frågor som gäller förfarandet vid ärendenas beredning och beslutsfattandet. Den synligaste och mest konkreta formen av statsrådsövervakningen utgörs av den varje vecka återkommande förhandsgranskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Denna form av övervakning beskrivs närmare nedan. En numerärt sett mindre betydande men ur rättslig synvinkel mer krävande och tidsmässigt utmanande övervakningsform utgörs av föredragandenas och statsrådsmedlemmarnas begäranden om justitiekanslerns ställningstaganden i ärenden som ska behandlas i statsrådet. Justitiekanslerns behörighet och skyldigheter baserar sig i dessa ärenden på 108 § 2 mom. i grundlagen.

Justitiekanslerns behörighet att övervaka statsrådets och republikens presidents beslut baserar sig å sin sida på 112 § i grundlagen. Under verksamhetsåret 2011 aktualiserades inga ärenden som berörde lagligheten i fråga om sådana beslut av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president som avses i 112 § i grundlagen.

I 108 § i grundlagen finns föreskrifter om justitiekanslerns uppgifter. Först nämns skyldigheten att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I detaljmotiveringen till 108 § i grundlagen (RP

1/1998 rd) konstateras det att övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder enligt långvarig praxis har en accentuerad betydelse inom justitiekanslerns laglighetskontroll. Laglighetskontrollen omfattar statsrådets allmänna sammanträde samt ministerierna och ministeriernas tjänstemän. Enligt 58 § i grundlagen fattar republikens president sina beslut i statsrådet, utifrån statsrådets förslag till avgörande. Justitiekanslerns laglighetsövervakning är därför framför allt inriktad på statsrådets allmänna sammanträde samt på sådana ärenden som slutgiltigt behandlas vid sammanträdet eller som i form av förslag förs vidare till republikens president.

Med hänvisning till detaljmotiveringen till 108 § i grundlagen kan man konstatera att en central del av laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet och av justitiekanslersämbetets arbete också under verksamhetsåret utgjordes av att ge republikens president, statsrådet och ministerierna sådana upplysningar och utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen. Detta kan vid sidan av klagomålsbehandlingen anses höra till justitiekanslerns grundlagsenliga kärnuppgifter. Avsikten med begäranden om utlåtanden och ställningstaganden samt med diskussionerna med de företrädare för ministerierna som svarar för ärendenas beredning är att redan på förhand reda ut de rättsliga frågor som hänför sig till ärendena och beslutsfattandet samt lagligheten av ministeriets åtgärder. Därigenom strävar man bl.a. efter att se till att det inte finns några juridiska hinder för att avgöra ärendena samt att propositionsmotiveringarna inte behöver kompletteras eller korrigeras i sista stund.

Det finns inga förmålskrifter om hur en begäran om utredning ska framställas till justitiekanslersämbetet eller om hur ärendena ska utredas i samband med övervakningen av statsrådet. Förfrågningar gällande ärenden som ska föredras i statsrådet har besvarats så snabbt att ärendenas

behandling inte fördröjts. Därför har man i synnerhet när det gäller ärenden som berört statsrådet utrett rättsligt välvärnsade och tydliga samt återkommande frågor genom telefonsamtal med föredragandena vid ministerierna.

E-post har fortsättningsvis använts i stor utsträckning i ärenden som gäller statsrådet. Justitiekanslern och de tjänstemän vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden som sköter övervakningen av statsrådet kan få alla de handlingar som behövs vid den rättsliga bedömningen av ett ärende som e-postbilagor. Detta breddar faktaunderlaget för granskningen och försnabbar ärendets behandling. När det är fråga om att upplysa föredraganden vid ett ministerium om en sådan ståndpunkt som hör till vedertagen statsrådspraxis har informationen getts av den tjänsteman vid avdelningen för statsrådsärenden som sköter övervakningsärenden. I övriga fall har begärandena om rättsliga ställningstaganden tillställts justitiekanslern. Det förfarande där ett utkast till föredragningslista för de ärenden som tas upp i statsrådet har e-postats till justitiekanslersämbetet för granskning innan ärendena införts i beslutsystemet har under verksamhetsåret blivit vanligare. Detta förfarande är befogat i synnerhet eftersom föredragandena vid ministerierna då har kunnat lägga fram sådana rättsliga frågor som det funnits skäl att bedöma närmare innan ärendena föredragits.

I samband med de viktigaste rättsliga ställningstagandena utarbetas en promemoria, som efter att ha godkänts av justitiekanslern e-postas till den minister eller ministerietjänsteman som berett ärendet. Under verksamhetsåret berörde ämnesområdena för de rättsliga ställningstagandena i statsrådsärenden och de viktigaste iakttagelserna i stor utsträckning samma typer av ärenden och frågor som beskrivits i tidigare berättelser.

Ministerierna kan begära utlåtanden och ställningstaganden förutom om sådana rättsliga frå-

gor som aktualiseras i ärenden som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen, eller i samband med behandlingen av dessa ärenden, även om enskilda ärenden som ska avgöras genom ett ministeriebeslut eller en ministerieförordning.

De klagomål som berör statsrådsärenden är rätt ofta föregripande. Ibland uppmärksammas sådana lagstiftningsprojekt som inte ännu har föredragits eller som bara är på beredningsstadiet vid ett ministerium. Det händer också att klagomål anförs med anledning av en statsrådsmedlems yttrande i offentligheten eller åsikt i ett ärende som inte nödvändigtvis hänför sig till något projekt eller konkret ärende som är under beredning i statsrådet. I dessa ärenden aktualiseras ofta yttrandefriheten som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna också för ministrar.

Riksdagsvalet våren 2011 och regeringsbildningen, som dröjde ända till försommaren, påverkade arbetet vid statsrådet bl.a. så att en stor del av statsrådsärendena under verksamhetsåret utgjordes av återkommande och mer rutinarbete ärenden. Under den innevarande regeringsperiodens första år förekom nästan inga ärenden som berörde ny lagstiftning eller sådana lagreformer som skulle ha medfört betydande ändringar av den gällande lagstiftningen. Av de ärenden som aktualiserades under verksamhetsåret kan man särskilt nämna de återkommande och brådskande ärenden som berörde de ekonomiska problemen i Grekland och i vissa andra EU-medlemsstater, vilka krävde sakkännedom

och en betydande arbetsinsats såväl av justitiekanslern och biträdande justitiekanslern som i synnerhet av justitiekanslersämbetets konsultativa tjänsteman.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2011 sammanlagt 1 580 ärenden (1 676 ärenden året innan). Republikens president fattade 691 beslut i statsrådet (914 året innan). Antalet allmänna sammanträden var 62 (72 året innan) och antalet presidentföredragningar 38 (44 året innan). Regeringen avlät under verksamhetsåret 156 propositioner till riksdagen (333 året innan) och utarbetade 95 sådana statsrådsskrivelser (56 året innan) genom vilka EU-ärenden sändes till riksdagen för behandling.

Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var i enlighet med 111 § 2 mom. i grundlagen närvarande vid statsrådets allmänna sammanträden och vid presidentföredragningarna. De var också närvarande vid regeringens förhandlingar och aftonskola.

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale var fortsättningsvis ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Under den tid han arbetade i denna uppgift sköttes laglighetskontrollen av statsrådet förutom av justitiekanslern, biträdande justitiekanslern eller biträdande justitiekanslerns ställföreträdare även av ett referendarieråd vid avdelningen för statsrådsärenden eller av en annan tjänsteman vid ämbetsverket som förordnats till detta.

PRESIDENTENS BESLUTSFATTANDE I STATSRAÅDET

I berättelsen för år 2001 finns en mer omfattande redogörelse för den rättsliga regleringen av presidentens och statsrådets beslutsfattande och för de beslutsförfaranden som avses i 58 § i grundlagen. Under verksamhetsåret 2011 förekom inga sådana beslutssituationer där republikens president skulle ha gått emot statsrådets förslag till avgörande och där presidenten således skulle ha fattat beslut i den ordning som föreskrivs i 58 § 2 mom. i grundlagen.

År 2011 aktualiserades inga ärenden som gällde förfarandet i militära kommandomål vid justitiekanslersämbetet, och inte heller några andra sådana ärenden som avses i 58 § 5 mom. i grundlagen.

Också år 2011 avgjorde republikens president alla ärenden som skulle avgöras utifrån stats-

rådets förslag direkt, utan begäran om sådana utlåtanden som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen.

Vid den ordinarie listagranskningen uppmärksammar man alltid de behörighetsfrågor som anknyter till presidentens beslutsfattande och granskar att det finns en adekvat rättslig grund för utövandet av beslutanderätten. I samband med dessa frågor förekom det inga tolkningsproblem under verksamhetsåret. I vissa fall var det emellertid nödvändigt att be att statsrådets föredragningslistor skulle kompletteras med en hänvisning till någon särskild behörighetsbestämmelse eller att föredragningspromemorian skulle utökas med ett avsnitt eller ett omnämnande som berörde statsrådets eller republikens presidents 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 sammanträden och presidentföredragningarna. Föredragningshandlingarna distribueras via statsrådets beslutssystem (PTJ). Justitiekanslern får således tillgång till föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden och för presidentföredragningarna samtidigt som statsrådsmedlemmarna, vanligen tisdagen före statsrådets sammanträde. Justitiekanslerns listagranskning gäller därmed de listor som redan har distribuerats till statsrådet. Detta ställer stora tidsmässiga krav på granskningen. Det är dessutom i många fall fråga om lagstiftning som är bunden till tidsfrister, i synnerhet i de budgetlagpropositioner som avläts på hösten och i de propositioner som gäller nationellt ikraftsättande av EU-lagstiftning. I tidigare berättelser har det påtalats att lagförslagen och motiveringarna i regeringens propositioner innehåller juridiska brister och i synnerhet att de inte alltid uppfyller de krav som kan ställas på högklassig lagberedning i tekniskt och materiellt avseende, bl.a. på grund av att den tid som står till förfogande för lagberedningen är knapp, liksom tillgången till sakkunniga och tillräckligt erfarna lagberedare. Under verksamhetsåret aktualiserades framför allt det faktum att ministerierna hade behov av att få vissa lagstiftningsprojekt som länge varit under beredning behandlade i riksdagen innan riksdagen i början av verksamhetsåret avslutade sitt lagstiftningsarbete inför riksdagsvalet. Vissa av propositionerna hann

inte bli behandlade i riksdagen eller i riksdagsutskotten, vilket ledde till att de förföll.

Om det inte är möjligt att skjuta upp avläsandet av en proposition eller om regeringen anser att propositionen nödvändigtvis måste avläsas, övervakar man vid listagranskningen att propositionen uppfyller de grundläggande krav som ställs för att den ska kunna avläsas till riksdagen. Justitiekanslern har inga rättsliga metoder att hejda ett lagförslag som är bristfälligt i lagstiftningstekniskt avseende eller i fråga om sina motiveringar. Den slutliga bedömningen av lagstiftningsbehovet görs av riksdagen, som också fattar beslut om lagarnas innehåll.

Föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden 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 justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden eller någon annan tjänsteman vid avdelningen håller i regel en överläggning om granskningen av statsrådets föredragningslistor onsdag klockan 13 och går då igenom alla de ärenden som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde följande dag. Det är möjligt att man ännu i detta skede upptäcker sådana rättsliga frågor eller konstaterar sådana brister i föredragningshandlingarna som kräver åtgärder av en föredragande vid något ministerium. Också under verksamhetsåret var felaktigheterna eller bristerna i vissa fall av sådan art att föredraganden drog tillbaka listan från den veckans föredragning.

Granskningsobjekt

Under verksamhetsåret gjordes inga sådana ändringar som inverkar på övervakningen av statsrådet i grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet eller lagen om statsrådet och inte heller i den övriga lagstiftning som berör grunderna för justitiekanslerns övervakning av statsrådet. I och med att det finns ett stort antal olika typer av statsrådsärenden ställs det särskilda krav på yrkesskickligheten och snabbheten hos dem som granskar statsrådets föredragningslistor. Med beaktande av antalet jurister vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden (avdelningschefen och tre andra juristföredragande) kan de som deltar i statsrådsövervakningen förutsättas ha beredskap att sköta alla typer av uppgifter som hänför sig till listagranskningen och den övriga statsrådsövervakningen. Detta krav accentueras under de perioder då chefen för avdelningen för statsrådsärenden fungerar som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern.

I fråga om de regeringspropositioner som avläts till riksdagen har man fortfarande fäst särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. Efter 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagens ikraftträdande har dock granskningen inte uttryckligen gällt lagstiftningsordningen utan innehållet i lagförslagen och enskilda bestämmelser. Granskningen har inriktats på att lagförslagen och de enskilda bestämmelserna samt deras motiveringar uppfyller de krav som tillgodoses av de grundläggande fri- och rättigheterna medför. Dessutom granskas det att lagförslag som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna innehåller en sådan bedömning av lagförslaget med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som uppfyller de krav som ställs på en regeringsproposition.

Vid granskningen av lagstiftningsordningen har också grundlagsutskottets utlåtanden beak-

tats. Det har kontrollerats att lagförslagen vid behov har behandlats med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I samband med mer omfattande lagstiftningsreformer innefattar propositionens allmänna motivering ett särskilt kapitel om tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det har också förutsatts att enskilda lagbestämmelser behandlas och bedöms utifrån de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. i grundlagen. Vid granskningen av författningsförslag har man även fäst vikt vid att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter beaktats samt vid att bemyndigandena att utfärda förordningar är exakt utformade och noggrant avgränsade. Om det inte varit möjligt att hänvisa till grundlagsutskottets ställningstagande beträffande någon fråga i motiveringen, har man förutsatt att frågan utreds grundligare i lagförslagets motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har man förutsatt att lagförslagets motivering innehåller ett omnämnande av att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas om saken.

I samband med ärenden som berör internationella fördrag har man i vissa fall tvingats påpeka att föredragningspromemorian ska innehålla ett ställningstagande till frågan om huruvida godkännandet av fördraget förutsätter riksdagens medverkan. Under verksamhetsåret överskred den tid åtgärderna för det nationella ikraftsättandet av vissa internationella fördrag krävde klart den tid som kunde betraktas som godtagbar.

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 lagens ikraftträdandedatum som hade kunnat orsaka problem vid verkställigheten och tillämpningen av lagen om de inte hade rättats till. En orsak till denna typ av fel, som i och

för sig är små men som kräver allvarliga åtgärder om de inte upptäcks i tid, är det numera relativt vanliga förfarande där föredragningen av riksdagens svar sköts av någon annan än den som berett regeringens proposition. Detta förekommer ofta i synnerhet kring årsskiftet.

Granskningen av innehållet i de rättsnormer som ingår i statsrådsförfordningar har fortsatt- ningsvis varit grundligare än granskningen av re- geringspropositioner, eftersom rättelse av fel efter statsrådets beslutsfattande kräver att förordning- en ändras. För att en förordning ska kunna utfär- das krävs det ett sådant exakt avgränsat bemyn- digande som avses i 80 § i grundlagen. Man har även i övrigt granskat att författningsnivån är kor- rekt och att statsrådsförfordningar inte innehåller bestämmelser om sådana frågor som bör regleras i lag. När ett bemyndigande att utfärda förordning- ar kompletteras är det i allmänhet inte fråga om att ministeriets föredragande anses ha begått ett fel, utan det är åtminstone i viss mån fråga om skillnader i sättet att förhålla sig till de krav som ställs på innehållet i sådana bestämmelser som innebär delegering av lagstiftningsmakt.

I tjänsteutnämningsärenden har tjäns- teutnämningprocessens öppenhet och förfar- andets saklighet granskats. Man har uppmärk- sammat tjänsternas behörighetsvillkor och de eventuella tilläggskrav som uppgifterna ställer och fäst avseende vid att utnämningförslaget ska vara baserat på en objektiv och även i andra avse- enden korrekt kompetensbedömning och jämfö- relse av sökandenas meriter. Justitiekanslersäm- betet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts det att föredragningspromemoriorna i tjänsteutnäm- ningsärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt utformade på ett sådant sätt att det utifrån dem och meritförteckningarna är möjligt att för- vissa sig om att den mest meriterade och kom- petenta sökanden blivit utnämnd till tjänsten. I

synnerhet i sådana fall där behörighetsvillkoren är mer allmänt utformade och tjänstens uppgifts- område omfattande, förutsätter utnämningsbeslu- tet noggranna överväganden och bedömningar av de främsta sökandena. Sådana överväganden och bedömningar hör till beredningsskedet i utnäm- ningsärenden. I rättsligt avseende måste man krä- va att övervägandena och bedömningarna grun- dar sig på objektiva och relevanta omständigheter och att alla väsentliga omständigheter öppet do- kumenteras. Under verksamhetsåret anfördes inga klagomål över sådana tjänsteutnämning- srenden som avgjordes av republikens president eller vid statsrådets allmänna sammanträde.

När det gäller personer som föreslagits bli utnämnda till sådana tjänster som avses i 26 § i statstjänstemannalagen har man granskat att de lämnat en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 8 a § och att det föredragande ministe- riet har bedömt innehållet i redogörelsen med av- seende på de uppgifter som hör till tjänsten. De som föreslagits bli utnämnda till dessa tjänster har i allmänhet själva uppgett om de har sådana upp- gifter som de måste avstå ifrån om de utnämns. Dessa frågor har således klarlagts tillräckligt väl fö- re föredragningen och de har inte längre behövt bedömas i samband med utnämningsbeslutet.

I samband med regeringsbytet sommaren 2011 vände sig i synnerhet många av de nya statsrådsmedlemmarna till justitiekanslersämbe- tet i frågor som berörde deras bindningar. Justi- tiekanslern tar emellertid bara i sådana situatio- ner som betraktas som klara och vedertagna i rättsligt avseende ställning till en ministers möj- ligheter att behålla ett enskilt förtroendeuppdrag trots sitt ministeruppdrag. Vid justitiekanslersäm- betet bedömdes dock bindningarna i fråga om ti- otals förtroendeuppdrag i kommuner och i olika organisationer, samt övriga samhällsliga förtroen- deuppdrag. Genom att förtroendeuppdragen på förhand bedöms i samband med redogörelsen för

bindningarna har man kunnat minska de jävsfrågor som uppkommit till följd av sådana förtroendeuppdrag som inte hört till ministeruppdraget.

Enligt 4 a § 1 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) ska kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande organ som bereder ärenden. Detta har övervakats på vedertaget sätt. Det jämställdhetsmål som anges i 4 a § 2 mom. i jämställdhetslagen har också uppmärksamats i fråga om organ som utövar lagstadgad beslutan-derätt och andra organ som inte omfattas av det lagstadgade kvotkravet. Som en allmän iakttagelse kan man konstatera att det i samband med tillsättandet av statliga kollegiala organ relativt sällan nuförtiden hänvisas till sådana särskilda skäl som avses i 4 a § i jämställdhetslagen, vilket tyder på att lagens jämställdhetskrav i regel uppfylls. För vissa organs del tvingades man även under verksamhetsåret särskilt bedöma huruvida det var fråga om ett sådant organ som avses i 4 a § 1 mom. jämställdhetslagen och som omfattas av lagrummets kvotkrav, eller om ett sådant organ som utövar offentlig makt och som omfattas av det krav på jämn representation som föreskrivs i paragrafens 2 mom.

Statsrådsövervakning i EU-ärenden

Enligt 96 § i grundlagen 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 sådant förslag utan dröjsmål sända förslaget till riksdagen genom en skrivelse så att riksdagen kan ta ställning till det.

Vid granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde har man i fråga om de nämnda skrivelserna framför allt uppmärksammat att förslag till författningar och fördrag som bereds inom Europeiska unionen på ett tillbörligt sätt och i enlighet med 96 § i grundlagen utan dröjsmål sänds till riksdagen så att den kan ta ställning till förslagen. Eftersom den rättsliga grunden för förslaget är av väsentlig betydelse för behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, ska den rättsliga grunden framgå av den promemoria som fogas till skrivelsen. Om behörighetsgrunden ger utrymme för tolkning ska också denna omständighet framgå, liksom statsrådets ställningstagande till saken. Den promemoria som fogas till skrivelsen ska även innehålla statsrådets ställningstagande till själva förslaget till författning eller fördrag. Statsrådets ställningstagande ska framgå av promemorian också i det fall att det är fråga om ett preliminärt ställningstagande.

På grund av det tidskrav som följer av 96 § i grundlagen 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 utan dröjsmål informeras om förslagen, har man i samband med granskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde inte kunnat kräva några större ändringar i skrivelserna. Tilläggsutredningar inhämtas muntligen för att ärendet inte ska fördröjas på grund av detta.

Ställningstaganden

De ärenden och ställningstaganden som refereras nedan utgör exempel på de åtgärder som justitiekanslern vidtagit i samband med övervakningen av statsrådet och i sådana rättsliga frågor som anknyter till statsrådets verksamhet.

Rättelse av fel i fråga om en sökandes identitet

I en ansökan där en häradsåklagare sökt tjänsten som riksåklagare hade förutom sökandens namn endast arbetsplatsen, kontaktuppgifterna och tjänstebeteckningen häradsåklagare nämnts. Inga bilagor hade fogats till ansökan. Sekreteraren för justitieministeriets ledning, som hade fått i uppdrag att bereda tjänsteutnänningsärendet, bad sökanden komplettera ansökan genom att lämna in ett matrikelutdrag till ministeriet. Sökanden hade begärt ett matrikelutdrag hos matrikelföraren, dvs. justitieförvaltningens servicecentral. Servicecentralen hade i enlighet med sökandens begäran sänt ett matrikelutdrag i elektronisk form direkt till sekreteraren för justitieministeriets ledning, som beredde tjänsteutnänningsärendet. Det första matrikelutdraget gällde emellertid inte alls den som sökte tjänsten, utan den person vid justitieministeriet som beredde tjänsteutnänningsärendet. Beredaren vid justitieministeriet fick där efter ett matrikelutdrag för en person med samma namn som sökanden och började sammanställa en jämförelse av sökandenas meriter.

En annan anställd vid justitieministeriet fortsatte bereda tjänsteutnänningsärendet och var tvungen att på nytt be om ett matrikelutdrag angående sökanden. Enligt dokumentationen gällde emellertid redan begäran om matrikelutdrag en häradsåklagare vid åklagarämbetet i Sydöstra Finland med samma för- och efternamn som den häradsåklagare vid åklagarämbetet i Västra Finland som hade sökt tjänsten som riksåklagare. Enligt justitieministeriets utredning hade den senare begäran om matrikelutdrag gjorts på basis av uppgifterna i det utkast till meritsammanfattning som skulle fogas till tjänsteutnänningspromemorian. Därmed skulle redan det första matrikelutdraget som inkommit till justitieministeriet ha gällt en annan person än den som i själva verket hade sökt tjänsten.

Det hade inte i något som helst skede under beredningen av tillsättandet av tjänsten som riksåklagare upptäckts att anställnings- och merituppgifterna för den sökande som arbetade som häradsåklagare hade förväxlats med uppgifterna för en annan häradsåklagare med exakt samma namn som inte hade sökt tjänsten. Till följd av detta hade en person som inte alls hade sökt tjänsten behandlats som sökande i justitieministeriets tjänsteutnänningspromemoria, som låg till grund för den framställning som behandlades vid statsrådets allmänna sammanträde och för republikens presidents beslut om tjänsteutnämningen. Den vägning av sökandenas meriter och kompetensbedömning som grundar sig på 125 § i grundlagen hade likaså gjorts beträffande fel person. Detta innebar att en av sökandena inte alls hade behandlats i tjänsteutnänningspromemorian eller meritsammanfattningen.

Det sakfel som gällde denna sökandes identitet och anställnings- och merituppgifter hade upptäckts först efter att republikens president hade fattat beslut om tjänsteutnämningen. Justitiekanslern förutsatte att statsrådets framställning om tjänstetillsättningen och republikens presidents tjänsteutnänningsbeslut skulle undanröjas på grund av det sakfel som gällde denna sökandes identitet. Ärendet behandlades och avgjordes på nytt (vid statsrådets allmänna sammanträde 18.3.2010 och föredrogs för republikens president 19.3.2010). Justitiekanslern tog på eget initiativ ärendet till prövning och begärde en utredning av de tjänstemän vid justitieministeriet som var ansvariga för felet vid beredningen och föredragningen av ärendet gällande tillsättande av tjänsten som riksåklagare. I sitt avgörande uppmärksammade justitiekanslern de berörda tjänstemännen vid justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning på den omsorgsfullhet och noggrannhet som krävs när tjänsteutnänningsärenden bereds och föredras.

Justitiekanslern uppmärksammade också servicecentralen för justitieministeriets förvaltningsområde på den omsorgsfullhet och noggrannhet som krävs vid utlämnandet av matrikelutdrag (OKV/4/50/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Risto Hiekkataipale).

Det behöriga ministeriet i ett ärende som gällde förvärv av aktier i Fingrid Abp

Fortum Abp, ett bolag med statlig majoritet, hade förhandlat om ett ärende som gällde försäljning av aktier i det statligt ägda bolaget Fingrid Abp. Bolagen hörde till ansvarsområdet för statsrådets kansli (SRK). Bolagens allmänna ägarpolitik hör till SRK med stöd av 12 § 5 punkten i reglementet för statsrådet och 2 § i förordningen om statsrådets kansli. Båda bolagen fungerar på marknadsvillkor och är av strategisk betydelse för statsägaren.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) hade från första början ansvarat för förhandlingarna om affären och för den övriga beredningen av ärendet, eftersom avdelningen för ägarstyrning vid SRK vid årsskiftet 2008/2009 hade ansett att avdelningen var jävig att tillsammans med Fortum Abp bereda den affär som gällde aktier i Fingrid. Finanspolitiska ministerutskottet hade 16.6.2009 fastställt som riktlinje att ägarstyrningen i Fingrid, efter att ägararrangemangen vidtagits, skulle övergå från SRK till ANM. Utskottet hade 25.1.2011 förordnat att ANM skulle vidta åtgärder för att uppsätta ett köpeavtal i enlighet med det resultat som hade nåtts vid förhandlingarna mellan staten (ANM) och Fortum Abp.

För köparsidan, dvs. staten, fattades beslut om affären av statsrådets allmänna sammanträde (4 § 1 punkten i statsbolagslagen). Huvudregeln är att det ministerium vars ansvarsområde

ärendet huvudsakligen hör till (det behöriga ministeriet) behandlar ärendet och föredrar det vid statsrådets allmänna sammanträde. I detta fall var alltså SRK (dess avdelning för ägarstyrning) enligt de ovan nämnda bestämmelserna det behöriga ministeriet med avseende på statens ägarstyrning. SRK hade emellertid en dubbelroll i ärendet. Av en promemoria som upprättats vid ANM framgår det att överföringen av ägarstyrningen av Fingrid från SRK till ett annat ministerium grundade sig på artikel 9 i inre marknadsdirektivet för el. Därför hade ärendet beretts vid det ministerium till vars ansvarsområde det närmast hörde med avseende på sitt innehåll (tryggande av det landsomfattande systemet för eldistribution, distributionssystemets funktionsduglighet, tryggande av konkurrensförhållandena för eldistributions-systemet osv.), dvs. ANM. Ärendet hade beretts i samarbete mellan SRK och ANM (10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet).

Med avseende på relationerna inom statsförvaltningen var det inte fråga om ett ärende som det föreskrivs om i statsbolagslagen utan om ett behörighetsärende som regleras i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet. Beredningen av ärendet, de olika anknytande åtgärderna, förandet av förhandlingar i egenskap av företrädare för staten-köparen, förberedelserna för föredragningen av ärendet, själva föredragningen och beslutet om avtalet utgjorde en helhet som framskred i olika faser. Huvudregeln är att de olika faserna och åtgärderna på ministerie- och statsrådsnivå genomförs vid det ministerium som enligt bestämmelserna är behörigt. Om ett annat ministerium emellertid i ett sådant undantagsfall som avses i bestämmelserna har haft hand om beredningen av ärendet, exempelvis på grund av att det behöriga ministeriet har en dubbelroll såsom här, och ärendet t.ex. med avseende på sitt innehåll hör till detta andra ministeriums ansvarsområde, sköter detta ministe-

rium (vid behov i samarbete med något annat ministerium) de olika beredningsfaserna och ser också till att ärendet förs till föredragning och föredras vid statsrådets allmänna sammanträde. Detta grundar sig på den ovan beskrivna principen om att beredningen och föredragningen av ärenden utgör en odelbar helhet.

Jävet för det ministerium som var behörigt med avseende på statens innehav var alltså sådant faktiskt jäv som avses i förvaltningslagen och som med hänsyn till affärens stora betydelse och de materiella grunderna för affären var allvarligt. Jävet hade gemensamt konstaterats på ett behörigt sätt redan i beredningens inledande skede, och man hade gått till väga i enlighet med detta. Vid sidan av de tjänstemän som ansvarade för beredningen omfattade jävet också den minister som var ansvarig för beredningsverksamheten och kunde utöva inflytande över den (t.ex. genom förhandlingsanvisningar till tjänstemännen, bedömning av ärendet, övervägande av villkoren för affären) samt utövade den högsta chefsmakten vid ministeriet, alltså den minister vars underlydande tjänstemän och avdelning som helhet omfattades av jäv i ärendet på grund av sin dubbelroll.

De förfaranden för avgörande av behörighetsfrågor som regleras i 10 § i lagen om statsrådet blir tillämpliga när det i ett enskilt fall är nödvändigt att fatta beslut i en fråga som rör ministeriernas behörighet innan sakfrågan avgörs. Av systematiken i lagen om statsrådet framgår det att också denna bestämmelse gäller statsrådsärenden i alla deras olika behandlingsfaser, från beredningen till avgörandet. I vissa fall har frågan om tillämpning av 10 § i lagen om statsrådet även kunnat aktualiseras i ärenden som gällt val av det föredragande ministeriet (närmast i konfliktsituationer där två ministerier anses vara lika behöriga). Särskilt i fråga om ärenden som till sin samhälleliga betydelse och sitt innehåll är så

betydande som i det aktuella fallet är det emellertid väsentligt att man redan i beredningens inledande skede tar ställning till vilket ministerium som ska sköta beredningen. I detta fall var det inte fråga om sådana meningsskiljaktigheter som avses i 10 § 1 mom. i lagen om statsrådet. Också tillämpningen av 10 § 2 mom. i lagen om statsrådet bygger på principen om att beredningen och föredragningen av ett ärende ska ske vid ett och samma ministerium och på detta ministeriums ansvar. I detaljmotiveringen till 10 § 2 mom. i lagen om statsrådet (RP 270/2002 rd) konstateras det att ”vid det allmänna sammanträdet föredras ärendet av det ministerium som ärendet närmast ankommer på och som har svarat för beredningsarbetet”. Eftersom beredningen av det aktuella ärendet av de ovan nämnda juridiska orsakerna ägt rum vid ANM, innebär detta att ANM också skulle föredra ärendet för statsrådet. Det blev därmed inte aktuellt att tillämpa 10 § 2 mom. i lagen om statsrådet, utan det ministerium där ärendet beretts från första början skulle i enlighet med den ovan nämnda principen om beredningens och föredragningens odelbarhet föra ärendet till föredragning och ansvara för själva föredragningen vid statsrådets allmänna sammanträde.

Statsrådsärenden som utretts genom e-postdiskussioner

Begäranden om komplettering eller rättelse av enkla och entydiga fel eller brister som upptäckts i statsrådets listor framställs fortsättningsvis per telefon till respektive föredragande vid statsrådet eller dennes medhjälpare. När medlemmar av statsrådet och tjänstemän vid ministerierna innan statsrådets lista delas ut ställer juridiska frågor som berör statsrådsärenden eller begär ställningstaganden och anvisningar som gäller behandlingsförfarandet ges svaret i allmänhet per e-post.

I mer vittsyftande eller juridiskt viktigare frågor kan diskussionsinläggen på båda hållen vara flera, så att ytterligare information och juridiskt material inhämtas innan ett juridiskt ställningstagande ges. Entydigare frågor och frågor som aktualiserats tidigare kan besvaras genast.

Under verksamhetsåret utreddes bl.a. följande ärenden och juridiska frågor i anknytning till dem per e-post:

- Antecknandet av uttalanden i statsrådets protokoll. Tjänsteutnämningens ärenden är sådana förvaltningsärenden som avses i förvaltningslagen och som avgörs med tillämpning av de allmänna grunder för tjänsteutnämningar som föreskrivs i 125 § i grundlagen. Det var i och för sig möjligt för en minister att uttala sig också i ett tjänsteutnämningens ärende (gällande kanslichefstjänsten vid ett ministerium), men uttalandet kunde inte innehålla sådant som kunde ha tolkats som kritik mot det statsrådsbeslut om tjänsteutnämningen som ministern hade varit med om att fatta
- Tillsättandet av tjänsten som ICT-direktör vid finansministeriet. Statsrådet kunde i egenskap av expeditionsminister avgöra ett tjänsteutnämningens ärende som hänförde sig till inledandet av finansministeriets nya ICT-funktion, då den nya ICT-funktionens ställning, uppgifter och verkställighet hade planerats under den berörda regeringens mandatperiod
- Utfärdandet av en statsråds- och ministerieförordning. Utgående från den ändring av lotterilagen som trädde i kraft 1.1.2012 övergick man inom penningsspelsverksamheten från ett system med koncessioner för vissa sammanslutningar till ett system med lagstadgad ensamrätt, där rätten att anordna penningsspel tillkommer de berörda sammanslutningarna direkt med stöd av lag. Efter att republikens president hade stadfäst lagen och det hade beslutats när lagen skulle träda i kraft kunde inrikesministeriet föredra den statsrådsförordning som anges i lagen och som innehåller sådana villkor och bestämmelser om anordnandet av penningsspel som tidigare fastställts i de koncessioner statsrådet beviljat. Därefter kunde de regler som tidigare fastställts för varje penningsspel genom beslut av inrikesministeriet utfärdas genom förordning av inrikesministeriet så att de alla trädde i kraft samtidigt som lagen
- Tillsättandet av en delegation för en ministerkonferens. Trots det pågående regeringsbytet var det nödvändigt att förordna en sådan statsrådsmedlem som var verksam vid beslutstidpunkten till ordförande för en förhandlingsdelegation inför en internationell konferens. Det ansågs inte vara tillräckligt att förordna en minister enbart på basis av tjänstebeteckningen
- Tillgodoseendet av riksdagens påverkningsmöjligheter i samband med en ändring av Europeiska finansiella stabiliseringsfacilitetens (EFSF) ramavtal om ett stödprogram för Irland (ett s.k. E-skrivelseförfarande)
- Retroaktivt slopande av kravet på mjölkkvoter, som hade utgjort ett villkor för investeringsstöd för gårdsbruk, genom en statsrådsförordning som gällde stödtagare som fått stödbeslut under åren 2009–2011
- Regeringens proposition med förslag till privatisering av försvarsmaktens förplägnadstjänster. Vissa principer om vilken rättslig ställning den personal vid försvarsmakten som skulle omfattas av lagen skulle ha under övergångsperioden hade bara skrivits in i lagförslagens motivering. Dessa angelägenheter var dock av stor betydelse för personalen och det var nödvändigt att skriva in dem

i paragraferna för att de skulle vara juridiskt bindande. Propositionen kompletterades till behövliga delar

- Omröstning och avvikande mening i regeringens finanspolitiska utskott. Det är möjligt att omröstning utförs eller en avvikande mening framförs. Antecknandet av en avvikande mening i ett ministerutskott är emellertid inte en handling som medför frihet från juridiskt ansvar, utan den ska istället uppfattas närmast som en möjlighet för ministern att i protokollet anteckna en ståndpunkt som avviker från majoritetens
- Tillsättandet av tjänsten som understatssekreterare vid statsrådets kansli. I detta fall var det i synnerhet fråga om bedömningen av en sökandes kompetens och vägning av meriterna hos de främsta sökandena
- Tillsättandet av en förhandlingsdelegation för internationella avtalsförhandlingar då bara tidpunkten för förhandlingsdelegationens första sammanträde var känt
- Ledigförklaring av tjänsten som statsrådets kommunikationsdirektör. Som svar på statsrådets kanslis begäran om ställningstagande meddelades det att tjänsten kunde ledigförklaras och tillsättas för en viss tid som var lika lång som regeringsperioden
- Tillsättandet av tjänsten som konsultativ tjänsteman vid finansministeriets budgetavdelning. Ärendet gällde bl.a. vägning av meriterna hos sökande som samtidigt hade skött tjänster som konsultativ tjänsteman med stöd av tidsbundna tjänsteförhållanden
- Beredning av en förordning om postens verksamhetsställen. I detta fall uppmärksammades de allmänna krav som postlagen (415/2011), vilken trädde i kraft 1.6.2011, ställer på utfärdandet av en förordning om placering av postens verksamhetsställen och på innehållet i de centrala bestämmelserna i

förordningen (frågan gällde avståndet för uträttandet av ärenden m.m.)

- En förordning om kompensationsavgift för privatkopiering för år 2012. Detta ärende gällde möjligheten att genom förordning av statsrådet föreskriva att mobiltelefoner och datorer ska omfattas av en förordning om kompensationsavgift för privatkopiering. I förordningen 1146/2010 som utfärdats med stöd av 26 a § 3 mom. i upphovsrättslagen fanns en uteslutningsbestämmelse i 3 § 3 mom. som var gällande när ställningstagandet begärdes. Enligt den togs ingen kompensationsavgift ut för navigatorer, mobiltelefoner, datorer, handdatorer eller spelkonsoler. Med beaktande av de allmänna krav på påförande av kompensationsavgift som anges i 26 a § i upphovsrättslagen ansågs det, med hänsyn till de krav som föreskrivs för utfärdande av förordningar i 80 § i grundlagen, inte vara möjligt att nu genom förordning av statsrådet föreskriva att kompensationsavgiften skulle omfatta bl.a. mobiltelefoner och datorer. När frågan bedömdes framstod det allt klarare att det i och med den tekniska utvecklingen blivit mycket svårt att tillämpa systemet med kompensationsavgift för sådana ljud- eller bildband eller andra anordningar som avses i 26 a § i upphovsrättslagen
- Jävsfrågor i statens idrottsråd. Vid ingången av idrottsrådets nya mandatperiod gick rådets sekretariat och tjänstemän vid undervisnings- och kulturministeriet tillsammans igenom de jävssituationer som kan förekomma vid beslutsfattandet i statens idrottsråd. Det var särskilt fråga om jäv för sådana medlemmar av statens idrottsråd som samtidigt är ledamöter i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, medlemmar i kommunala nämnder för motions- och idrottsärenden

el. dyl. Att en medlem av statens idrottsråd i egenskap av kommunfullmäktig bara deltar i behandlingen av kommunens budget där ett idrottsplatsprojekt eventuellt ingår, utgör dock i regel ingen grund för jäv när det gäller deltagandet i ärendets behandling i idrottsrådet. Däremot är det inte möjligt för en medlem att delta i den detaljerade behandlingen av ett projekt både i fullmäktige, kommunstyrelsen eller den berörda kommunala nämnden och i statens idrottsråd

- Beredning av statsrådets principbeslut om en strategi för myrmarker. I detta fall var det särskilt fråga om vilken karaktär statsrådets

principbeslut har som dokument rörande planering av myndighetsverksamheten inom ett visst förvaltningsområde. Principbeslutet, t.ex. definitionerna av dess praktiska tillämplighet och tillämpningstid, får inte vara av sådant slag att de berörda förvaltningsmyndigheterna eller sådana medborgare eller sammanslutningar som berörs av frågor kring utnyttjandet av myrmarker kan få en felaktig uppfattning om tillämpligheten av riktlinjerna i principbeslutet eller rentav om deras bindande verkan i samband med konkreta tillståndsärenden som berör möjligheterna att utnyttja myrmarkerna.

UTLÅTANDEN

Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar

Organiseringen av finansministeriets finanscontrollerfunktion

Justitiekanslern ombads ge ett utlåtande om finanscontrollerfunktionen, som utvärderats av en arbetsgrupp som finansministeriet tillsatt 13.9.2010. Bifogad till begäran om utlåtande fanns en knappt fem sidor lång promemoria daterad 20.12.2010, "Valtiovarain controller-toiminnon toiminnan arviointi", som i fråga om innehållet och motiveringarna emellertid var knapphändig. Arbetsgruppens förslag till omorganisering av finanscontrollerfunktionen ingick i promemorian. Bakgrundsmaterialet till begäran om utlåtande var snävt och ytligt och utgjorde därför inte något särskilt gott faktaunderlag för bedömning av en fråga som är så pass relevant och viktig med tanke på samhället och statsfinanserna, något som justitiekanslern ansåg vara beklagligt.

Alternativ 1: Statsrådets kansli

Arbetsgruppen förespråkade inte alternativet att finanscontrollerfunktionen överförs till statsrådets kansli. Justitiekanslerns ståndpunkt, som baserade sig på det knappa material som bifogats till begäran om utlåtande, överensstämde åtminstone i detta skede med arbetsgruppens bedöm-

ning och förslag. I arbetsgruppens promemoria beskrevs "utvecklandet av statsrådets kansli till en enhet som betjänar statsministern", vilket talade för att finanscontrollerfunktionen ska placeras vid statsrådets kansli. Att i första hand betrakta finanscontrollerfunktionen som något som främjar statsministerns ledningsförutsättningar är emellertid ett alltför snävt perspektiv med avseende på en adekvat skötsel av finanscontrollerfunktionens uppgifter, vilka regleras i 4 kap. i lagen om statsbudgeten (Styrning av finansförvaltningen och intern kontroll), samt finanscontrollerfunktionens lagstadgade självständiga ställning och befogenhetsutövning.

Samma motivering gällde utvecklandet av den statliga koncernledningen och stärkandet av statsrådets kanslis ställning i sammanhanget, vilket likaså nämndes i arbetsgruppens promemoria. Utvecklingsarbetet i denna riktning befann sig ännu närmast på en principiell nivå när utlåtandet gavs, och utvecklingsarbetets eventuella fortsättning och inriktning förutsatte att en ståndpunkt till saken skulle fastställas vid regeringsförhandlingarna våren 2011 eller av regeringen i något senare sammanhang. När utlåtandet gavs var det därför för tidigt att på det praktiska planet lägga fram förslag till metoder för att stärka statsministerns ledningsuppgift och statsrådets kanslis ställning, t.ex. genom att de uppgifter och befogenheter som fastställs för finanscontrollerfunktionen i lagen om statsbudgeten skulle överföras till statsrådets kanslis ansvarsområde.

Alternativ 2: Funktionen avskaffas i sin nuvarande form eller utövas i en mindre enhet vid finansministeriet

Arbetsgruppen understödde i första hand alternativet att finanscontrollerfunktionen i dess nuvarande form läggs ned och dess uppgifter decentraliseras. De uppgifter som betraktas som operativa överförs då till Statskontoret medan de uppgifter som berör utvecklingsåtgärder och utlåndan och som kräver strategiska riktlinjer överförs till finansministeriet, som redan för närvarande svarar för dessa uppgifter. Som motivering till valet av detta alternativ konstaterades det med hänvisning till utredningen i promemorian att finanscontrollerfunktionen på kort tid "och på ett exemplariskt sätt genomfört största delen av sina allra centralaste utvecklingsuppgifter". Justitiekanslern kunde också utgående från justitiekanslersämbetets erfarenheter och iakttagelser omfatta denna slutledning, som baserade sig på arbetsgruppens utredning. Den första innehavaren av tjänsten som controller vid statsrådet, en tjänst som det föreskrivs om i 24 e § i lagen om statsbudgeten, inledde utvecklingsarbetet i fråga om de uppgifter som anges i 24 f § i lagen om statsbudgeten och började utföra uppgifterna i praktiken. Under ledning av kontrollern vid statsrådet och tack vare hans sakkunskap och målmedvetna arbete nåddes avsevärda resultat på en kort tid, och de uppgifter som anges i 24 f § i lagen om statsbudgeten har befästs inom statsförvaltningen. Justitiekanslersämbetet har inte särskilt ingående eller strukturerad information om hur det inledande skedet av finanscontrollerfunktionen genomförts. Ett starkt allmänt intryck av initialskedet är dock att de framgångsrika insatserna förutsatte att kontrollern vid statsrådet hade ett målmedvetet och effektivt grepp om arbetet, men också till viss del att han fullt ut utövade de befogenheter, den rätt att få uppgifter och den

rätt att självständigt avgöra ärenden som det föreskrivs om i 4 kap. i lagen om statsbudgeten. Speciellt i finanscontrollerfunktionens initialskede var det därmed fråga om den berörda tjänstemannens sakkunskap, arbetssätt och personliga egenskaper, men på det juridiska planet också om de befogenheter som fastställs i 4 kap. i lagen om statsbudgeten tillsammans med den rätt att självständigt avgöra ärenden som tillkommer kontrollern vid statsrådet, och utövandet av dessa.

Justitiekanslern kan inte ha någon särskilt detaljerad bild av eller i detalj bedöma i vilken utsträckning de uppgifter som enligt 24 f § i lagen om statsrådet hör till finanscontrollerfunktionen berör sådana utvecklings- och utredningsfrågor på operativ nivå som skulle kunna överföras till någon annan myndighet, t.ex. till Statskontoret som är ett centralt ämbetsverk. Man kan förmoda att en överföring av de uppgifter som avses i 24 f § i lagen om statsbudgeten från den institutionella finanscontrollerfunktionen inte leder till vare sig några juridiska problem eller problem i sak, om uppgifterna utförs utan svårigheter och på föreskrivet sätt. Uppgifterna i 24 f § i lagen om statsbudgeten inbegriper emellertid också tillsyn över sådana uppgifter som är av vikt för förvaltningen av statsfinanserna och vid vars genomförande det kan förekomma vårdslöshet, försummelser, likgiltighet för bestämmelserna, underlåtenhet att följa de anvisningar som utfärdats för trygghet av ett enhetligt förfarande, eller direkta oegentligheter. Utredandet av sådana fall skulle kräva utövning av de befogenheter som föreskrivits för finanscontrollerfunktionen, men också en fortsatt lagfäst självständig ställning för finanscontrollerfunktionen. Dessutom skulle det fortsättningsvis krävas att den tjänsteman av typen controller som utövar tillsynsbefogenheter har en sådan ställning i tjänstehierarkin som garanterar en effektiv beslutsverksamhet.

Eftersom de handlingar som fogats till begäran om utlåtande var exceptionellt knapphändiga stödde sig justitiekanslern i detta sammanhang också på den regeringsproposition angående reformen av lagstiftningen om statsbudgeten som gällde finanscontrollerfunktionen (RP 56/2003 rd). I propositionen finns detaljerade och tydliga motiveringar till grunderna för och behovet av finanscontrollerfunktionen och arbetet som controller vid statsrådet. Också i propositionen konstateras det att finansministeriet redan svarar för de uppgifter som hänförs sig till controllerfunktionen. I många avsnitt i propositionens motivering betonas det dock att skötseln av uppgifterna på ett sådant framgångsrikt sätt som betjänar statsrådet och hela statsförvaltningen också förutsätter stor objektivitet och trovärdighet när utredningar, utvärderingar och analyser presenteras. Förtroendet och trovärdigheten förutsätter sålunda i praktiken funktionell oavhängighet i sådana ärenden där iakttagelser framförs. I dessa avseenden skulle funktionen inte till alla delar utgöra en sådan sedvanlig verksamhetsenhet vid ett ministerium som avses i lagen om statsrådet (bl.a. s. 45 i den allmänna motiveringen). Samma grunder upprepas också i detaljmotiveringen till bestämmelserna om finanscontrollerfunktionen. Enligt propositionens motivering får statsrådet och finansministeriet i och med controllerfunktionen också en tillräckligt specialiserad enhet med tillräcklig auktoritet. Denna enhet kan på regeringens sida även agera som samarbetspart för statens revisionsverk, som finns i anslutning till riksdagen.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att det säkert förhåller sig så som det konstaterats i den promemoria som bifogats till begäran om utlåtande, dvs. att sådan ny praxis som hört till finanscontrollerfunktionens ansvarsområde har införts på bred front som ett led i de normala

förvaltningsprocesserna och att dessa funktioner under årens lopp har antagit en operativ karaktär. I anslutning till reformen av lagen om statsbudgeten motiverade man kraftigt behovet av lagstiftning om finanscontrollerfunktionen och om tjänsten som controller vid statsrådet, vars innehavare har ställningen av chefstjänsteman. Denna lagstiftning (1216/2003) trädde i kraft vid ingången av 2004. Justitiekanslern förmodade att det statsfinansiella läget och de förväntade riktlinjerna för utvecklingen är av sådant slag att skötseln av de linjefrågor som berör styrningen av statens ekonomiförvaltning och den interna kontrollen samt kraven på att kontrollverksamheten ska vara effektiv och verkingsfull ger en grund för att alltjämt betona att finanscontrollerfunktionen bör vara objektiv, trovärdig och oavhängig, så att dessa krav också återspeglas i hur finanscontrollerfunktionen organiseras.

Utvärdering av alternativen

Justitiekanslern hade inte med hjälp av de knapphändiga uppgifterna i det arbetsgruppsbetänkande som bifogats till begäran om utlåtande eller på något annat sätt kunnat skaffa sig tillräcklig information eller sakkunskap för att inta en entydig ståndpunkt till valet mellan alternativen 1 och 2 i arbetsgruppens promemoria. Med hänvisning till det som sagts ovan ansåg justitiekanslern att det är viktigt att man vid prövningen av lösningsalternativen ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt att det i alla situationer ska vara möjligt att på ett adekvat sätt dra försorg om de lagstadgade uppgifter som hör till finanscontrollerfunktionen. Vidare konstaterade justitiekanslern att den administrativa organiseringen av finanscontrollerfunktionen inte ska medföra några juridiska eller praktiska hinder eller vara till förfång för utövandet av den lagstadgade kontrollen och de lagstadgade befogenheterna ifall finanscontroller-

funktionen konstaterar att felaktiga förfaranden eller oegentligheter ägt rum. Dessutom ska verksamheten vara trovärdig och verkkningsfull när det gäller skötseln av statsfinanserna och övervakningen av Europeiska unionens medelsanvändning (OKV/1/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Risto Hiekkataipale).

Juridisk rådgivning och rättshjälp till personer som söker internationellt skydd

I slutrapporten för det projekt som gällde rättshjälpstjänster för personer som söker internationellt skydd hade man gjort åtskillnad mellan rätten till information, allmän juridisk rådgivning och individuell rättshjälp.

Både rätten till information och den allmänna juridiska rådgivningen kan anses höra till den allmänna rådgivningsskyldighet som åläggs myndigheterna i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen och i skärpt form regleras i immigrationslagstiftningen. Myndigheterna kan också utnyttja köptjänster i sin rådgivningsverksamhet, men rådgivningsansvaret som helhet kan givetvis inte läggas ut.

För den individuella rättshjälpens del är det av rättsskyddsskäl mer motiverat att rättshjälpstjänster inte tillhandahålls av en myndighet som hör till immigrationsförvaltningen, utan att den som söker internationellt skydd själv väljer sitt biträde.

Det är ändamålsenligt att bygga upp den individuella rättshjälpens för personer som söker internationellt skydd utgående från det allmänna rättshjälpssystemet i stället för via sådan särskild rättshjälpsservice som delvis ordnas med hjälp av anslag för mottagandet av flyktingar och asylsökande.

Om den individuella rättshjälpens för personer som söker internationellt skydd i fortsättning-

en helt och hållet byggs upp utgående från det allmänna rättshjälpssystemet, bör man göra en jämförelse mellan den rättshjälpsservice som nu ordnas med hjälp av anslaget för mottagande av flyktingar och asylsökande och den service som tillhandahålls inom ramen för det allmänna rättshjälpssystemet. Om och när skillnader konstateras (exempelvis när det gäller beaktandet av den ekonomiska ställningen), gäller det att bedöma om de skillnader som berör personer som söker internationellt skydd bör bevaras också inom det allmänna rättshjälpssystemet. I detta sammanhang måste man således bedöma om det enligt jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 2 mom. i grundlagen finns ett godtagbart skäl till skillnaderna.

Man bör också säkerställa att de som tillhandahåller allmän rättshjälp i utlänningsärenden har tillräcklig kännedom om dessa ärenden och uppfyller de yrkesetiska kraven. Riksdagen har godkänt en ändring av barnskyddslagen enligt vilken advokater, offentliga rättsbiträden och sådana rättegångsbiträden med tillstånd som avses i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd får anlitas som en enskild parts ombud eller biträde när ett ärende som avses i barnskyddslagen behandlas vid förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Justitiekanslern konstaterade i det utlåtande om ändringsförslaget som gavs till riksdagens lagutskott (OKV/2/21/2011), vilket refereras nedan, att det fanns accentuerade rättsskyddskrav inte bara i anslutning till barnskyddsärenden utan också många andra förvaltningsärenden, exempelvis utlänningsärenden och ärenden som hänför sig till den mentala hälsan. Justitiekanslern ansåg att detta bör beaktas t.ex. i samband med den pågående utvecklingen av förvaltningsrättsskipningen (av den kommission för förvaltningsrättsskipning som justitieministeriet tillsatt) (OKV/7/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Framställning om ändring av reglementet för statsrådet

Med anledning av framställningen om komplettering och ändring av 6 och 43 § i reglementet för statsrådet konstaterade justitiekanslern i sitt utlåtande följande.

6 § 15 punkten i reglementet för statsrådet

Enligt den promemoria som fanns bifogad till begäran om utlåtande har det rått oklarhet om huruvida ärenden som gäller försäkringsgarantier för undantagsförhållanden ska behandlas och avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid social- och hälsovårdsministeriet. För att denna oklarhet ska elimineras behöver reglementet kompletteras med ett omnämnande av att dessa ärenden ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde.

Justitiekanslern hade inget att anmärka på i fråga om kompletteringsförslaget. Justitiekanslern konstaterade att förslaget också var förenligt med den rekommendation han gett Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden 13.2.2009 (OKV/1/21/2009).

43 § 1 mom. 2 punkten i reglementet för statsrådet

Bland behörighetsvillkoren för de högre tjänstemän som räknas upp i bestämmelsen nämns "förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet", vilket enligt förslaget ska ersättas med "sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften kräver". Enligt justitiekanslerns uppfattning är denna ändring förenlig med

den princip som uttrycks i statsrådets principbeslut om statsförvaltningens ledarpolitik 30.4.2008 och som innebär att det krävs omfattande erfarenhet framför allt för tjänsterna inom

den högsta ledningen. Den målsättning som presenterats i promemorian och som förutsätter att personen i fråga ska ha erfarenhet av fler än en uppgift och organisation kräver dock inte att personen nödvändigtvis måste ha varit anställd vid flera olika organisationer. Detta kan inte heller krävas med tanke på själva paragrafens ordalydelse. Den föreslagna ändringen av reglementet är tillräcklig öppen, så att föreskrifterna om behörighetsvillkoren i varje enskilt fall kan tillämpas på ett sätt som är förenligt med de uppgifter tjänsten innefattar och med förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av tjänsten.

I övrigt uppmärksammade justitiekanslern att de nya behörighetsvillkoren kan tillämpas bara vid besättandet av sådana tjänster som förklaras lediga efter att den nya förordningen trätt i kraft. Denna fråga är inte i juridiskt avseende oklar, men det torde finnas skäl att bedöma om saken bör nämnas i ikraftträdandebestämmelsen (OKV/9/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Regeringens proposition om ändring av utlänningslagen och arbetsavtalslagen

Frågan om huruvida *ne bis in idem*-regeln ska iakttas i sådana situationer där det är fråga om parallella straffrättsliga och administrativa påföljder är i viss mån oklar. Denna fråga har aktualiserats i samband med tillämpningspraxisen för de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. En situation där en fråga som är viktig med tanke på rättsskyddet regleras enbart genom rättspraxis eller enstaka bestämmelser om olika påföljder är inte tillfredsställande. Det är motiverat att frågan om påföljdernas prioriteringsordning och inverkan på varandra avgörs genom mera heltäckande bestämmelser (OKV/13/20/2011;

ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Slutrapporten för projektet rörande skapande av identitet (identitetsprogrammet)

Tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Kravet gäller såväl den reella miljön som den virtuella.

Exempelvis skyddet för privatliv och heder, som det föreskrivs om i 10 § 1 mom. i grundlagen, och egendomsskyddet, som det föreskrivs om i 15 § i grundlagen, gäller i princip i alla miljöer. En annan sak är att det kan behövas andra slag av åtgärder i den virtuella miljön än i den reella miljön för att skyddet ska tillgodoses i praktiken. Detta kan också kräva ny lagstiftning.

Skyddet för själva identiteten kan både i den reella och den virtuella miljön härledas från rätten till personlig integritet och trygghet, som garanteras i 7 § i grundlagen.

Eftersom tillgodoseendet av individernas rättigheter och fullgörandet av deras skyldigheter ofta är sammankopplat med deras identitet, är det nödvändigt att också ge utländska medborgare som vistas i Finland tillräckliga möjligheter att bevisa sin identitet, så att deras rättigheter kan tillgodoses och de kan fullgöra sina skyldigheter.

Offentliga förvaltningsuppgifter

När det gäller åtgärder som hänför sig till identiteten är det nödvändigt att skilja mellan skapande av identitet och konstaterande av identiteten, dvs. identifiering. För identifieringens del kan

man ännu skilja mellan inledande identifiering av den som ansöker om ett identifieringsverktyg och senare identifiering som sker med hjälp av identifieringsverktygen.

Skapandet av identitet och den därmed sammanhängande första registreringen av uppgifter om en person i befolkningsdatasystemet måste betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen, och i princip dessutom som en sådan uppgift som innebär betydande utövning av offentlig makt och som kan anförtros endast myndigheter.

Identifieringshandlingar och elektroniska certifikat kan användas som hjälpmedel vid identifiering av personer. Handlingarna och certifikaten kan vara utfärdade av myndigheter eller privata aktörer. Användningssituationen avgör om det är ändamålsenligt att kräva identifieringsverktyg som utfärdats av en myndighet eller om det räcker med ett identifieringsverktyg som utfärdats av en privat aktör.

Det anses likaså vara fråga om en offentlig förvaltningsuppgift då myndigheterna utfärdar ett identifieringsverktyg, t.ex. ett identitetskort, ett pass eller någon annan handling av vilken identiteten framgår, eller ett sådant medborgarcertifikat som avses i 61 § 3 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Däremot har de affärsekonomiska tjänster som avses i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer till sin karaktär i så stor utsträckning distanserat sig från de karakteristika som gäller för offentliga förvaltningsuppgifter att verksamheten enligt riksdagens grundlagsutskotts uppfattning inte längre kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift, trots att verktygen för stark elektronisk autentisering och certifiering är av betydelse för parternas ställning vid olika typer av rättshandlingar (GrUU 16/2009 rd). Också när en enskild certifikatutfärdare i certifikatet använder en elektronisk kom-

munikationskod som registrerats i befolkningsdatasystemet som en sådan uppgift som identifierar certifikatsinnehavaren, sker skapandet av identiteten (tilldelandet av en teknisk identifieringskod och omvandling av den till en elektronisk kommunikationskod) genom myndighetens försorg (43 § 2 mom. 2 punkten och 63 § i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster) (OKV/14/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Propositionsutkastet av arbetsgruppen för översyn av lagen om statsrådet

Enligt justitiekanslerns iakttagelser hade praxisen i fråga om jäv när statsrådsmedlemmar utses till medlemmar i råd och motsvarande organ samt mötes- och förhandlingsdelegationer som tillsätts inför internationella förhandlingar inte varit entydig. Texten i utkastets motiveringsdel återspeglade emellertid inte den rådande praxisen. Av protokollen från statsrådets allmänna sammanträde framgår det att ministrar nästan utan undantag ansetts vara jäviga om de varit på väg att utses exempelvis till medlemmar i mötes- eller förhandlingsdelegationer med anknytning till internationellt samarbete. Därför gällde det att sträva efter att tydligare än vad som framställdes i motiveringen fastställa när en minister inte är jävig att delta i organiseringen av statsrådets verksamhet eller att utanför det egna ministeriet vara med om att behandla frågor som hör till deras ansvarsområde. Det kunde bli aktuellt att bedöma inte bara generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen utan också det partsförhållande som avses i 1 punkten i samma moment (eller den synnerliga nytta som avses i 3 punkten). Med hänsyn till dels betydelsen av jäv vid beslutsfattande, dels det faktum att jävsfrågor som berör ministrar uppkommer nästan varje vecka, är

det viktigt att grunderna för när ministrar betraktas som jäviga är så entydiga som möjligt. I förslaget förblev det oklart om avsikten var att förvaltningslagens allmänna jävsgrunder som hänför sig till partsförhållanden (eller synnerlig nytta) inte ska tillämpas när ministrar utses till medlemmar i olika organ och delegationer eller om avsikten endast var att ändra tolkningspraxisen för jävsgrundernas vidkommande. Om man inte vill att förvaltningslagens jävsgrunder som sådana ska tillämpas på ministrar, bör detta framgå av själva författningstexten (t.ex. genom ett omnämnande av att ministrar inte är jäviga att delta i beslutsfattande när de förordnas eller bemyndigas att handla i ett ärende som hör till deras uppdrag såsom statsrådsmedlemmar). Det är knappast heller möjligt att enbart genom skrivningar i motiveringstexten ändra eller precisera den tolkningspraxis som hittills tillämpats i fråga om jäv, om man i författningstexten bara på det föreslagna sättet hänvisar till förvaltningslagens jävsbestämmelse.

Enligt motiveringen till det föreslagna 17 a § 2 mom. i lagen om statsrådet är principen den att ministrar inte bör bli jäviga på grund av politiska ställningstaganden och deltagande i samhällsdebatten. Ministrarna ska i överensstämmelse med sin ställning och sina uppgifter fullt ut kunna delta i politisk verksamhet och påverka utan att de ställningstaganden de framfört offentligt före beslutsfattandet leder till jäv. När ministrarnas politiska ställningstaganden och samhälleliga deltagande bedöms ur jävsperspektiv gäller det att beakta inte bara de ministeruppgifter som avses i motiveringen utan också ministrarnas olika roller. Eftersom ministerskapet i regel anknyter till uppgiften som riksdagsledamot eller något annat politiskt aktörskap, kan en persons ministerroll och övriga roller delvis överlappa varandra, och gränserna mellan rollerna kan till en del lämna rum för tolkning. På grund av den tredelning

av de statliga uppgifterna som det föreskrivs om i 3 § i grundlagen är det emellertid inte lämpligt för en minister att t.ex. försöka påverka enskilda ärenden som de rättsliga myndigheterna behandlar (OKV/22/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Gottgörelse för dröjsmål vid rättegången inom förvaltningsrättsskipningen

I ett propositionsutkast föreslogs det att lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009) ska revideras så att dess tillämpningsområde utvidgas att också omfatta de allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna. Syftet med denna proposition är att man med hjälp av nationella rättsmedel ska kunna garantera parten sådant effektivt rättsskydd som Europakonventionen kräver i det fall att rättegången i ett förvaltningsärende fördröjs. Enligt propositionen ska parten i detta fall ha rätt att få en skälig gottgörelse av statens medel.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att myndigheterna i sina utredningar i samband med undersökningen av sådana klagomål som gällt dröjsmål vid ärendenas behandling upprepade gånger har framfört att dröjsmålen orsakas av alltför begränsade resurser. Även om möjligheten att bevilja ekonomisk gottgörelse för dröjsmål vid rättegången inom förvaltningsrättsskipningen skulle utgöra en klar förbättring i förhållande till nuläget, ansåg biträdande justitiekanslern att man i första hand måste se till att det inte alls uppkommer några dröjsmål vid ärendenas behandling. Till den del dröjsmålen beror på otillräckliga resurser bör rättsskipningsorganen garanteras sådana resurser att de klarar av att sköta sina uppgifter inom den tid som 21 § i grundlagen och artikel 6.1 i Europakonventionen kräver. Biträdande justitiekanslern konstate-

rade vidare att det inte är realistiskt att förvänta sig att gottgörelsesystemet ska förebygga dröjsmål eller styra rättsskipningsorganens verksamhet om inte rättsskipningsmyndigheterna har tillräckliga resurser för att de facto kunna behandla ärendena inom de föreskrivna tidsfristerna.

Dessutom skulle det finnas skäl att begrunda huruvida den föreslagna gottgörelsen för dröjsmålen är tillräckligt stor för att gottgörelsesystemet verkligen ska utgöra ett effektivt rättsmedel och påverka styrningen av statens resurser, styra rättsskipningsorganens verksamhet samt förebygga dröjsmål. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom i sitt utlåtande bl.a. hur dröjsmålen vid rättegången ska värderas och de problem som eventuellt hänför sig till detta.

Biträdande justitiekanslern ansåg att propositionen i sin helhet medför en behövlig och tydlig förbättring av nuläget ifall den genomförs. Enligt biträdande justitiekanslern var det emellertid svårt att i detta skede ta ställning till om det system som ursprungligen utvecklats för allmänna domstolar också fungerar i samband med förvaltningsrättsskipningen, eller om systemet borde vara flexiblere och göra det möjligt att bättre beakta förvaltningens mångformighet. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det är mycket viktigt att reformens konsekvenser och effekter följs upp ur olika synvinklar och att åtgärder vidtas för att förbättra systemet om resultaten av uppföljningen kräver det (OKV/25/20/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Betänkandet av Hallbergs kommitté: Beredskap och totalsäkerhet (SRK:s publikationsserie 21/2010)

Justitiekanslern hade i och för sig inget att anmärka på angående betänkandet Beredskap och totalsäkerhet av Hallbergs kommitté. Han sträva-

de dock efter att i enlighet med de uppgifter som ålagts justitiekanslern bedöma lednings- och ansvarsförhållandena i säkerhetsfrågor ur författningsrättsligt perspektiv och med avseende på laglighetskontrollen. De författningsrättsliga synpunkterna anknöt närmast till behörighetsförhållandena mellan de högsta statsorganen och det parlamentariska ansvaret vid beslutsfattandet i säkerhetsfrågor. Laglighetskontrollen omfattar å sin sida alla som sköter offentliga uppdrag.

När det gäller att granska beslutsfattandet i säkerhetsfrågor kan man skilja mellan horisontella och vertikala frågor. De horisontella frågorna hänför sig till de delområden som hör till totalsäkerheten och till sammanjämkningen av dessa delområden. De vertikala frågorna anknyter till särskiljandet av dels den normativa och strategiska beslutsnivån och dels den operativa beslutsnivån.

Horisontella frågor

Det faktum att säkerhetshoten blivit mångsidigare har lett till att den traditionella uppdelningen i statens inre och yttre säkerhet med anknytande uppgiftsfördelning mellan de civila och de militära myndigheterna inte längre är entydig. Detsamma gäller uppdelningen av den internationella krishantering i civil och militär krishantering. Statens yttre säkerhet har av hävd varit förknippad med hot om väpnade angrepp av främmande makter. Samhällets vitala funktioner kan emellertid hotas inte bara av statliga aktörer som representerar en främmande stat utan också av organiserade halvstatliga eller icke-statliga aktörer. Exempelvis angrepp mot datanät och storolyckor med omfattande verkan kan till sin farlighet vara jämförbara med väpnade angrepp. Tryggandet av de vitala samhällsfunktionerna har behandlats i statsrådets principbeslut Säkerhetsstrategi för samhället (16.12.2010).

Behörighetsförhållandena mellan republikens president och statsrådet, vilka utövar regeringsmakten med stöd av 3 § 2 mom. i grundlagen, och presidentens roll vid det beslutsfattande som berör totalsäkerheten påverkas av att presidenten leder Finlands utrikespolitik i samverkan med statsrådet (93 § 1 mom. i grundlagen), beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke (93 § 1 mom. i grundlagen), är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt (128 § 1 mom. i grundlagen) och på framställning av statsrådet beslutar om mobilisering av försvarsmakten (129 § i grundlagen). När vitala samhällsfunktioner eller rentav nationens existens hotas förefaller det inte vara relevant att granska situationen med avseende på åtskiljandet av inrikes- och utrikespolitiken. I denna bemärkelse är säkerhetspolitiken inte ett delområde inom utrikespolitiken, utan istället kan säkerhetspolitiken ha både utrikes- och inrikespolitiska dimensioner. På motsvarande sätt kan den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och påverkar säkerheten för Finland och Finlands åtgärder i anslutning till dem anses utgöra element i den finska säkerhetspolitiken. Detta gäller oberoende av om tolkningen är att den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och påverkar Finlands internationella förbindelser och Finlands åtgärder i anslutning till dem i första hand hör till Finlands utrikespolitik (93 § 1 mom. i grundlagen) eller att den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och Finlands åtgärder i anslutning till dem i detta sammanhang är jämförlig med inrikespolitik (93 § 2 mom. i grundlagen). När det gäller sådant säkerhetspolitiskt beslutsfattande vid allvarliga hot mot vitala samhällsfunktioner som är förenligt med en bred säkerhetssyn faller det sig naturligt att med avseende på statsskickets grunder tolka bestämmelserna om de högsta statsorganens behörighetsförhållanden så att alla de högsta

statsorgan som nämns i 3 § i grundlagen och som utövar lagstiftande makt och regeringsmakt tilldelas en roll i sammanhanget, oberoende av om hoten i enlighet med den hävdvunna uppdelningen hänför sig till statens inre eller yttre säkerhet. Det organ som är centralt när det gäller samverkan mellan republikens president och statsrådet i det säkerhetspolitiska beslutsfattandet är statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, som kan hålla möten tillsammans med presidenten (24 § i lagen om statsrådet).

Inom statsrådet gäller det att fortsättningsvis tydliggöra definieringen av vilket ministerium totalsäkerhetssektorerna sorterar under och vilken instans som ansvarar för samordningen av de olika totalsäkerhetssektorerna. Enligt dagens tolkning kan åtminstone statsrådets kansli, försvarsministeriet och inrikesministeriet anses ha en roll som samordnare av totalsäkerheten. Statsrådets kansli svarar för säkerhetstjänsten vid statsrådet, för sammanställandet av en allmän lägesbild av säkerheten och för statsrådets gemensamma beredskap för undantagsförhållanden (1 § 24 punkten i statsrådets förordning om statsrådets kansli). Till försvarsministeriets ansvarsområde hör samordning av totalförsvaret (16 § 3 punkten i reglementet för statsrådet och 1 § 4 punkten i statsrådets förordning om försvarsministeriet). Till inrikesministeriets ansvarsområde hör den gemensamma beredskapen inom regionförvaltningen vid undantagsförhållanden och i störningssituationer (15 § 9 punkten i reglementet för statsrådet), och till inrikesministeriets ansvarsområde hör regionförvaltningens gemensamma beredskap för undantagsförhållanden och centralförvaltningens uppgifter i samband med den (1 § 1 mom. 10 punkten i statsrådets förordning om inrikesministeriet).

De divergerande tolkningarna av vilket ministerium som är ansvarigt för samordningen av totalsäkerheten återspeglas också i uppgifts-

delningen mellan de samarbetsorgan som har en anknytning till totalsäkerheten. Dessa samarbetsorgan är å ena sidan kanslichefsmötet, där en statssekreterare som är utnämnd för statsministerns ämbetsperiod är ordförande, och beredskapschefsmötet, där statsrådets säkerhetsdirektör är ordförande (10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet samt 6 § 3 mom. och 11 § 1 mom. 2 punkten i statsrådets förordning om statsrådets kansli), å andra sidan säkerhets- och försvarskommittén som finns vid försvarsministeriet och där försvarsministeriets kanslichef är ordförande och en statssekreterare som är utnämnd för statsministerns mandatperiod är vice ordförande. Kommittén bistår försvarsministeriet samt utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet i ärenden som gäller totalförsvaret (statsrådets förordning om säkerhets- och försvarskommittén). Också uppgiftsfördelningen mellan dessa samarbetsorgan bör förtydligas ytterligare.

I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser för åren 2004 och 2009 och i statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället (strategi för tryggnad av samhällets vitala funktioner) från åren 2003, 2006 och 2010 fastställs det att totalförsvaret avser alla de militära och civila åtgärder genom vilka Finlands nationella suveränitet samt medborgarnas (befolkningens) levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot yttre hot, hot som förorsakas av andra stater eller något annat (av stater förorsakat eller annat yttre) hot. I samordningen av totalförsvaret ingår samordning av den offentliga sektorns, dvs. statsrådets, de statliga myndigheternas och kommunernas, samt den privata sektorns åtgärder och medborgarnas frivilliga verksamhet för upprätthållande av samhällets vitala funktioner i alla situationer (statsrådets redogörelse 6/2004 rd, statsrådets redogörelse 1/2009 rd, statsrådets principbeslut 27.11.2003, statsrådets principbeslut 23.11.2006 och statsrådets principbeslut

16.12.2010). Såsom ovan konstateras är indelningen i statens inre och yttre säkerhet inte längre entydig.

Statsministerns roll som ledare och samordnare av statsrådets arbete har accentuerats såväl inom statsrådet som i relation till andra statsorgan. Bestämmelsen i 66 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas, utgör en konstitutionell grund för att utveckla och förstärka statsministerns ställning (RP 1/1998 rd). Statsministern bestämmer dagarna för föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde och föredragningsordningen. Statsministern kan också bestämma när ett ärende som ska behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde senast ska föredras (22 § i lagen om statsrådet).

Att statsministerns roll vid ledningen av statsrådet har stärkts är till en del politiskt betingat, men samtidigt också något som rör statsrådets praktiska arbete. Saken har endast i mindre utsträckning ett direkt samband med innehållet i det juridiskt bindande beslutsfattandet. De ärenden som hör till statsrådet avgörs alltså på ett juridiskt bindande sätt vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller (67 § 1 mom. i grundlagen och 12 § 1 mom. i lagen om statsrådet). Bestämmelsen i 66 § 1 mom. i grundlagen ger inte statsministern behörighet att förbehålla sig rätten att avgöra ärenden som ett ministerium eller en annan minister har fått i uppdrag att avgöra. Statsrådet kan däremot på framställning av statsministern avgöra meningsskiljaktigheter om vilket ministerium som ska behandla ett visst ärende och besluta vilket ministerium som ska behandla ett sådant vitsyftande eller principiellt ärende som berör flera än ett ministeriums ansvarsområden (10 § i lagen om statsrådet). Ärenden som ankommer på

statsrådet och i normala fall ska avgöras av ett ministerium ska i enskilda fall överföras till statsrådets allmänna sammanträde om de anses vara så vitsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid ett allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid det allmänna sammanträdet på framställning av statsministern eller ministern i fråga (14 § 1 mom. i lagen om statsrådet). Om det uttryckligen har föreskrivits att ett ärende ska avgöras av ett ministerium, kan statsrådets allmänna sammanträde inte förbehålla sig rätten att avgöra ärendet om det inte finns särskilda föreskrifter om en sådan rätt.

Statsministern är ordförande för statsrådets allmänna sammanträde och ministerutskotten. Det bör emellertid noteras att ministerutskotten till sin juridiska karaktär endast är organ som bereder och samordnar beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna (samt presidentens beslutsfattande, i fråga om gemensamma möten mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president). Deras politiska riktlinjer är inte juridiskt bindande men styr de facto beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådets finansutskotts ståndpunkt är emellertid också av formell betydelse, eftersom sådana ärenden där finansutskottet inte förordar det avgörande som ett ministerium har föreslagit och ministern i fråga inte avstår från förslaget överförs till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande (8 § 2 punkten i reglementet för statsrådet). I fråga om de gemensamma mötena mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president har det konstaterats att presidentens deltagande i utskottets sammanträden ökar den parlamentariska ansvarstäckningen i fråga om presidentens agerande samtidigt som det i viss mån blir utskottet som de facto fattar besluten (GrUB 1/1997 rd).

Vertikala frågor

Till den normativa och strategiska beslutsnivån hör att fastställa förvaltningsområdenas huvudsakliga handlingslinjer och trygga deras verksamhetsbetingelser. I det normativa och strategiska beslutsfattandet deltar riksdagen och republikens president samt statsrådet och dess ministerier. På den operativa beslutsnivån utövas och stöds utövningen av sådana befogenheter som medför ingrepp i individens rättigheter och skyldigheter. I det operativa beslutsfattandet deltar statens centrala ämbetsverk, region- och lokalförvaltningen samt kommunalförvaltningen. Vissa ministerier har också operativa uppgifter.

Med anledning av det som föreskrivs i 2 § 3 mom. i grundlagen ska i synnerhet bestämmelserna om operativa befogenheter vara exakt avgränsade. Om det har föreskrivits att ett ärende ska avgöras av en myndighet som är underställd ett ministerium, får ministeriet inte förbehålla sig rätten att avgöra ärendet om det inte finns särskilda föreskrifter om en sådan rätt. I det normativa och strategiska beslutsfattandet accentueras kravet på parlamentariskt ansvar. Det är emellertid inte problemfritt att koppla samman politisk styrning med utövandet av operativa befogenheter inom ramen för det tjänsteansvar som föreskrivs för tjänstemän i 118 § i grundlagen.

Med avseende på det parlamentariska ansvaret bör distinktionen mellan administrativa ärenden av strategisk karaktär och militära kommandomål av operativ karaktär (militär verksamhet och militär ordning) tydliggöras ytterligare när det gäller de militära myndigheterna, dvs. försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. För försvarsmaktens del är det fråga också om förhållandet mellan försvarsministeriet och försvarsmakten. I administrativt hänseende lyder försvarsmakten under försvarsministeriet (24 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten). Den direk-

ta ledningen av och tillsynen över försvarsmakten ankommer på kommandören för försvarsmakten (25 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten). Gränsbevakningsväsendet står å sin sida under inrikesministeriets ledning och tillsyn, och leds vid inrikesministeriet av chefen för gränsbevakningsväsendet (3 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning). Staben för gränsbevakningsväsendet, som leds av biträdande chefen för gränsbevakningsväsendet, utgör samtidigt inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Biträdande chefen för gränsbevakningsväsendet är också avdelningschef för inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning (3 § 1 mom. och 5 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning). Distinktionen mellan ärenden av strategisk karaktär och ärenden av operativ karaktär gäller också andra säkerhetsmyndigheter. T.ex. för polisverksamhetens del är det fråga om förhållandet mellan inrikesministeriet och dess polisavdelning å ena sidan och Polisstyrelsen och den förvaltning som lyder under den å andra sidan (se 1 § 1 mom. i polisförvaltningslagen), medan det för tullverksamhetens del är fråga om förhållandet mellan finansministeriet och tullenheten vid dess skatteavdelning å ena sidan och Tullstyrelsen och den förvaltning som lyder under den å andra sidan (se 1 § 1 mom. i lagen om tullverket). I fråga om dataskyddet vid kommunikation är det fråga om förhållandet mellan kommunikationsministeriet och dess kommunikationspolitiska avdelning å ena sidan och Kommunikationsverket å andra sidan (se 1 § i lagen om kommunikationsförvaltningen). Inrikesministeriet och dess räddningsavdelning leder, styr och utövar tillsyn över räddningsväsendet (23 § 1 mom. i räddningslagen), medan inrikesministeriets räddningsöverdirektör och de tjänstemän vid inrikesministeriet som denne förordnat är statliga räddningsmyndigheter (26 § 1 mom. i räddningslagen).

Försvarsmaktens och gränsbevakningsverkets beslutsförfaranden i ärenden av operativ karaktär präglas av att republikens president, som utövar regeringsmakt i egenskap av ett av de högsta statsorganen, samtidigt har ställningen som överbefälhavare för försvarsmakten. Enligt 58 § 5 mom. i grundlagen fattar presidenten beslut i militära kommandomål under medverkan av ministern, i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag. Militära kommandomål föredras för presidenten av försvarsministern eller av kommandören för försvarsmakten, beroende på ärendets art (32 § i lagen om försvarsmakten), men för gränsbevakningsväsendets del alltid av inrikesministern (7 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning). Presidenten kan på eget initiativ eller på förslag av försvarsministern för försvarsmaktens del och på förslag av inrikesministern för gränsbevakningsväsendets del överföra ett sådant militärt kommandomål som normalt föredras utanför statsrådet för att avgöras av presidenten i statsrådet. I detta fall fattar presidenten beslut om saken efter föredragning av försvarsministern för försvarsmaktens del och efter föredragning av inrikesministern för gränsbevakningsväsendets del, utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande (32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten och 7 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning). Enligt ett ställningstagande av kommittén för en översyn av grundlagen (JM:s betänkanden och utlåtanden 9/2010) gäller det att ytterligare förstärka de parlamentariska dragen i överbefälhavarens beslutsförfarande. En arbetsgrupp som försvarsministeriet tillsatt lämnade 4.5.2011 in sitt betänkande Förnyandet av den reglering som gäller beslutsförfarandet i militära kommandomål. Enligt programmet för statsminister Jyrki Katainens regering (22.6.2011) ska behandlingen av militära kommandomål tas upp i samband med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörel-

se som behandlar reformen av försvarsmakten. Det är i sista hand fråga om av vilken karaktär uppgiften som överbefälhavare för försvarsmakten och de militära kommandomålen är. Såsom ovan konstateras faller det sig naturligt att koppla samman kravet på parlamentariskt ansvar med det normativa och strategiska beslutsfattandet, men inte med det operativa beslutsfattandet (OKV/28/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Betänkandet om lagring av straffregisteruppgifter och om utlämnande av sådana uppgifter mellan Finland och de övriga EU-medlemsstaterna

I ett betänkande som utarbetats i formen av en regeringsproposition förslags det att en EU-straffregisterlag ska stiftas om lagring av straffregisteruppgifter och om utlämnande av sådana uppgifter mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen. Betänkandet innefattade även förslag till ändringar av straffregisterlagen och lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden. Genom de författningar som ingår i propositionen har man för avsikt att verkställa rådets rambeslut om kriminalregistret 2009/315/RIF. Förslaget till EU-straffregisterlag innehåller sådana bestämmelser om utlämnandet av straffregisteruppgifter och om uppgifternas förvaring som är förenliga med rambeslutet. Det föreslås att ett särskilt lagringsregister ska inrättas för fullföljandet av den skyldighet att lagra uppgifterna som föreskrivs i rambeslutet. Lagringsregistret ska i enlighet med rambeslutet innehålla sådana uppgifter om finska medborgare som andra medlemsstater överlämnat till Finland.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det skulle vara motiverat att utöka den föreslagna EU-straffregisterlagen med en bestämmelse om

de högsta laglighetsövervakarnas rätt att få uppgifter ur lagringsregistret. En motsvarande bestämmelse finns i straffregisterlagen. Av rambeslutet och den föreslagna EU-straffregisterlagen följer att Finland, i avvikelse från vad som gällt hittills, i fortsättningen eventuellt kommer att lämna ut straffregisteruppgifter till de länder där de dömda personerna är medborgare också för andra syften än för behandlingen av brottmål. Konsekvenserna av denna ändring borde bedömas noggrannare i propositionen. I utlåtandet uppmärksammade biträdande justitiekanslern dessutom att Finlands gällande reglering om beaktandet av straffregisteruppgifter som mottagits från utlandet eventuellt kan leda till att de brottsmisstänkta behandlas på ett oenhetligt sätt (OKV/32/20/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Laura Luikku).

Utkastet till regeringsproposition om ändring av lagen om statsrådet och vissa andra lagar

Med anledning av att arbetsgruppen för översyn av lagen om statsrådet begärt kommentarer om utkastet till regeringsproposition gällande ändring av lagen om statsrådet lade justitiekanslern fram sina ovan refererade iakttagelser (OKV/22/20/2011). Efter remissbehandlingen lade justitiekanslern ytterligare fram följande iakttagelser om utkastet.

Enligt justitiekanslerns erfarenhet har tillämpningen av jävsgrunderna på statsrådsmedlemmar inte varit så entydig som det hävdades i utkastet. Tolkningsfrågor har förekommit inte bara i samband med generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen utan också i samband med partsförhållandet (1 punkten) och i fråga om synnerlig nytta (3 punkten), t.ex. när ministrar förordnats eller bemyndigats agera i ärenden som hör till deras uppdrag i egenskap av

statsrådsmedlemmar. Likartade frågeställningar kan visserligen också hänföra sig till tjänstemäns ställning i sådana förvaltningsinterna organisationsfrågor som inte är förknippade med någon synnerlig nytta av ekonomiskt eller annat slag för tjänstemännen.

Den föreslagna översynen av tillämpningspraxisen gäller uppenbarligen förutom de föreslagna nya bestämmelserna om förfarandet vid konstaterande av jäv även till vissa delar jävsgrunderna. Enligt utkastet finns det skäl att utveckla tillämpningspraxisen så att ministrar inte anses vara jäviga att delta i ärendenas behandling när det är fråga om att utse ministrar till delegationer eller till mötes- eller förhandlingsdelegationer som hänför sig till internationellt samarbete. Säsom ovan konstateras kan likartade frågeställningar hänföra sig också till tjänstemän. Det är dock i princip inte problemfritt att ändra vedertagen tolkningspraxis enbart genom skrivningar i motiveringen, utan att bestämmelserna ändras (OKV/34/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Propositionsutkastet om ändring av 1 kap. 14 § och 7 kap. 24 § i lagen om rättegång i brottmål

Justitiekanslern hade i och för sig inget att anmärka på i fråga om utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 1 kap. 14 § och 7 kap. 24 § i lagen om rättegång i brottmål. De föreslagna ändringarna fullföljer syftet i motiveringen till förslaget till ändring av 118 § 3 mom. i grundlagen, vilket lämnats vilande (RP 60/2010 rd). Justitiekanslern konstaterade dock följande:

I 118 § 3 mom. i grundlagen föreskrevs det, enligt dess lydelse före den föreslagna ändringen, att var och en som lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller

försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag hade rätt att yrka att denne skulle dömas till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som skötte det offentliga uppdraget, enligt vad som bestämdes genom lag. Enligt motiveringen till bestämmelsen (i dess ursprungliga form) (RP 1/1998 rd) bestämdes det genom lag närmare om förutsättningarna för målsägandens självständiga åtalsrätt. Enligt motiveringen till den vilande ändringen av 118 § 3 mom. i grundlagen (RP 60/2010 rd) och enligt det propositionsutkast som var föremål för remissbehandling tillät den gällande bestämmelsen i 118 § 3 mom. i grundlagen inte att det på vanlig lagnivå föreskrevs om sekundär åtalsrätt för målsäganden. Enligt propositionsutkastet var det således möjligt att genom lag föreskriva bara om detaljerna i samband med målsägandens utövning av åtalsrätten.

Målsägandens åtalsrätt i samband med tjänstebrott hänför sig å ena sidan till den i 21 § 1 mom. i grundlagen föreskrivna rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag, å andra sidan till den helhet i fråga om övervakning av utövningen av offentlig makt som 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen bildar. Enligt justitiekanslerns uppfattning förutsätter fullföljandet av det syfte som framgår av de ovan nämnda grundlagsbestämmelserna inte att ordalydelsen i 118 § 3 mom. i grundlagen, "har... rätt att yrka att denne döms till straff" tolkas så att målsäganden bör ha självständig åtalsrätt jämsides med allmänna åklagaren.

I det vilande förslaget till ändring av 118 § 3 mom. i grundlagen föreslogs det att ordet "närmare" skulle strykas i uttrycket "enligt vad som närmare bestäms genom lag". Enligt justitiekanslerns uppfattning var det inte nödvän-

digt att tolka det gällande regleringsförbehållet i 118 § 3 mom. i grundlagen så att det utgjorde ett hinder för att på vanlig lagnivå föreskriva att målsägandens åtalsrätt ska vara sekundär. Regleringsförbehåll som utformats på olika sätt har karakteriserats på olika sätt i olika sammanhang. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansågs det att skillnaden mellan hänvisningarna "enligt vad som närmare stadgas i lag" och "enligt vad som stadgas genom lag" enbart är en gradskillnad (RP 309/1993 rd) eller att det inte finns någon större skillnad mellan dem (GrUB 25/1994 rd). Hänvisningen "enligt vad som närmare stadgas i lag" betonar att den fri- och rättighet som nämns i bestämmelsen utgör den absoluta huvudregeln. I lag kan dess innehåll anges exaktare, dock endast så att grundlagen preciseras och så att huvudregeln inte försvagas. En sådan formulering lämnar utrymme för lagstiftaren att i viss utsträckning begränsa fri- och rättigheten. I det senare fallet ges lagstiftaren ett något större utrymme att reglera rättigheten, eftersom laghänvisningen inte begränsar lagstiftarens uppgift till en noggrannare reglering (RP 309/1993 rd). Genom hänvisningen till vad som "närmare" stadgas i lag är avsikten att understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden av den huvudregel som anges i grundlagen (GrUB 25/1994 rd). I samband med grundlagsreformen ansågs det således att en hänvisning till att någonting bestäms i lag är en aning öppnare med avseende på lagstiftarens prövningsrätt än en hänvisning till att någonting anges/bestäms "närmare" eller "särskilt" i lag (GrUB 10/1998 rd). Enligt motiveringen till det vilande förslaget till ändring av 118 § 3 mom. i grundlagen utgör den föreslagna hänvisningen till vad som bestäms genom lag ett vagare förbehåll för lagstiftarens prövningsrätt än det tidigare regleringsförbehållet (RP 60/2010 rd).

Med avseende på möjligheterna att reglera målsägandens åtalsrätt är det därför av avgörande betydelse hur huvudregeln tolkas, dvs. ordalydelsen "rätt att yrka att denne döms till straff", som inte föreslogs bli ändrad i det vilande förslaget till ändring av 118 § 3 mom. i grundlagen. Ifall sekundär åtalsrätt för målsäganden på basis av huvudregeln inte anses vara tillräcklig, är det inte möjligt att genom en vanlig lag föreskriva om sådan åtalsrätt, det må sedan vara fråga om "vad som närmare bestäms genom lag" eller "vad som bestäms genom lag". Ifall huvudregeln åter inte anses förutsätta att målsäganden har en självständig åtalsrätt jämsides med allmänna åklagaren, spelar i detta fall gradskillnaden mellan om det "närmare genom lag" eller "genom lag" bestäms att målsägandens åtalsrätt är sekundär inte någon större roll eller rentav ingen roll alls.

Det kan konstateras att man i det propositionsutkast som var föremål för remissbehandling i fråga om innehållet i 118 § 3 mom. i grundlagen återgick till det som en gång i tiden bestämdes i 93 § 2 mom. i regeringsformen ("efter vad därom stadgas i lag"). Före den revidering av rättegångsförfarandet i brottmål som genomfördes år 1997 var frågan om särskild reglering av målsägandens åtalsrätt i tjänstebrottsärenden emellertid inte aktuell, eftersom målsäganden före reformen hade allmän självständig åtalsrätt jämsides med allmänna åklagaren. I samband med revideringen av rättegångsförfarandet i brottmål ansågs det att målsäganden oberoende av åklagarens åtgärder fortfarande hade en självständig rätt att väcka åtal mot en tjänsteman, eftersom den nämnda bestämmelsen i regeringsformen inte ändrades vid refomen (RP 82/1995 rd) (OKV/35/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Översynen av antagningen av studerande till högskolorna

Undervisnings- och kulturministeriet begärde ett utlåtande av justitiekanslern om en promemoria som gällde behovet av lagstiftning om högskolornas gemensamma studerandeantagning och urvalskvoter. Justitiekanslern meddelade ministeriet sin preliminära syn på lagstiftningsordningen för de planerade lagändringarna. I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern att de planerade ändringarna, utgående från vad som införts i promemorian, kunde genomföras i vanlig lagstiftningsordning, även om de också tangerade området för universitetens självstyrelse. Justitiekanslern redogjorde i sitt utlåtande också för den lagstiftning om likabehandling som är relevant för antagningen av studerande (OKV/36/20/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Virpi Laukkanen).

Militärkommandoarbetsgruppens betänkande

I enlighet med de uppgifter som ålagts justitiekanslern ska justitiekanslern bedöma de lednings- och ansvarsförhållanden som hänför sig till det militära försvaret och försvarsförvaltningen ur författningsrättsligt perspektiv och med avseende på laglighetskontrollen. Det författningsrättsliga perspektivet berör närmast behörighetsförhållandena mellan de högsta statsorganen och frågan om huruvida beslutsfattandet i fråga om det militära försvaret och försvarsförvaltningen är demokratiskt. Kravet på demokrati i samband med beslutsfattandet handlar bl.a. om förekomsten av parlamentariskt ansvar. Laglighetskontrollen omfattar å sin sida alla aktörer som sköter offentliga uppdrag.

Den reglering som berör befogenheterna bör vara exakt utformad, bl.a. av rättssäkerhetsskäl.

Uppdelningen av ärenden som gäller det militära försvaret och försvarsförvaltningen i dels militära kommandomål, som handlar om militär verksamhet och ordning (58 § 5 mom. i grundlagen, 30–33 § i lagen om försvarsmakten, 83 § i värnpliktslagen och 6–8 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning), dels administrativa ärenden (25–29 § i lagen om försvarsmakten och 5 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning) är inte entydig. Ett ärende som under normala förhållanden kan betraktas som administrativt kan i undantagsförhållanden komma att bli ett militärt kommandomål (t.ex. i fråga om beslut om sammansättningar och ledningsförhållanden se 29 § 4 mom. i lagen om försvarsmakten).

Med avseende på demokratin och rättsstatsprincipen, som det föreskrivs om i 2 § i grundlagen, är det mer meningsfullt att inte dela in ärenden i administrativa ärenden och sådana ärenden som berör verksamheten (militära kommandomål) utan att istället göra åtskillnad mellan politiska och strategiska ärenden å ena sidan och operativa och taktiska ärenden å andra sidan. Den politiska och strategiska beslutsnivån berör det funktionella fastställandet av de huvudsakliga riktlinjerna inom förvaltningsområdet och det administrativa tryggheten av förvaltningsområdets verksamhetsbetingelser. På den operativa och taktiska beslutsnivån sker den funktionella utövningen av befogenheterna (i detta fall den militära verksamheten), som medför ingrepp i individens rättigheter och skyldigheter, samt det administrativa stöddet av befogenhetsutövningen.

Det är möjligt att ställa upp juridiska villkor för särskiljandet av politiska och strategiska ärenden från operativa och taktiska ärenden under normala förhållanden, vid störningar som inträffar under normala förhållanden och i undantagsförhållanden, men var exakta gränsen mellan dessa ska dras är delvis en ändamålsenlighetsfrå-

ga. Det finns t.ex. synpunkter på vilka av de militära kommandomål där republikens president för närvarande har beslutsrätt som närmast är av politisk och strategisk karaktär och vilka som närmast är av operativ och taktisk karaktär.

I det politiska och strategiska beslutsfattandet deltar riksdagen och republikens president samt statsrådet och ministerierna, som lyder under statsrådet. Ett särdrag för det politiska och strategiska beslutsfattande som berör det militära försvaret och försvarsförvaltningen är dess koppling till utrikes- och säkerhetspolitiken, som presidenten leder i samverkan med statsrådet. I det operativa och taktiska beslutsfattandet deltar de centrala statliga ämbetsverken samt region-, lokal- och kommunalförvaltningsmyndigheterna. Presidentens ställning som överbefälhavare för försvarsmakten utgör ett särdrag inom det operativa och taktiska beslutsfattande som berör det militära försvaret och försvarsförvaltningen.

Till följd av rättsstatsprincipen, som det föreskrivs om i 2 § 3 mom. i grundlagen, ska i synnerhet bestämmelserna om de operativa och taktiska befogenheterna vara exakt avgränsade. I det politiska och strategiska beslutsfattandet åter poängteras kravet på demokrati, som det föreskrivs om i 2 § 1 och 2 mom. i grundlagen, och det därmed sammanhängande kravet på parlamentariskt ansvar vid beslutsfattandet. Det är emellertid inte problemfritt att koppla samman politisk styrning med utövandet av operativa och taktiska befogenheter inom ramen för det tjänsteansvar för tjänstemän som det föreskrivs om i 118 § i grundlagen.

För närvarande fattar republikens president efter föredragning av försvarsministern utanför statsrådet beslut i sådana militära kommandomål som hör till de centrala grunderna för det militära försvaret och i fråga om vilka presidenten har beslutsrätt, till den del de hänför sig till försvarsministeriets strategiska planering. I övriga militära

kommandomål fattar presidenten beslut efter föredragning av kommendören för försvarsmakten. Arbetsgruppen för militära kommandomål föreslår att presidenten i fortsättningen ska fatta beslut i vittsyftande eller principiellt viktiga militära kommandomål i statsrådet efter föredragning av försvarsministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande och i övriga militära kommandomål utanför statsrådet efter föredragning av försvarsministern.

Behovet av parlamentariskt ansvar hänför sig, liksom justitiekanslerns övervakning av lagligheten av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder, till de politiska och strategiska ärendena snarare än till de operativa och taktiska ärendena. Därför bör det inte med avseende på demokratikravet eller rättsstatsprincipen anses nödvändigt att republikens presidents beslutsfattande i sådana operativa och taktiska ärenden som berör det militära försvaret och försvarsförvaltningen börjar ske efter föredragning av försvarsministern. Det gäller att notera att presidenten med stöd av 31 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten och 7 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan överta avgörandet av vilket som helst militärt kommandomål som ska avgöras av kommendören för försvarsmakten, chefen för gränsbevakningsväsendet eller någon annan militär förmän. Med avseende på kravet på parlamentariskt ansvar kan det däremot vara värt att överväga möjligheten att presidentens beslutsfattande i sådana politiska och strategiska ärenden som berör det militära försvaret och försvarsförvaltningen inte börjar utövas i statsrådet utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande, utan rentav börjar utövas i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Republikens presidents beslutsfattande i operativa och taktiska ärenden som sker utanför statsrådet, efter föredragning av kommendören för försvarsmakten, har en naturlig koppling

till presidentens roll som överbefälhavare för försvarsmakten. På motsvarande sätt finns det en naturlig koppling mellan presidentens beslutsfattande i politiska och strategiska ärenden som sker i statsrådet, efter föredragning av försvarsministern utifrån statsrådets förslag till avgörande, och presidentens roll som utövare av regeringsmakten enligt 3 § 2 mom. i grundlagen, särskilt i egenskap av ledare för utrikespolitiken enligt vad som föreskrivs i 93 § 1 mom. i grundlagen. När det gäller presidentens beslutsfattande i statsrådet utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande är det däremot mer av en tolkningsfråga om presidenten i detta sammanhang agerar i rollen av överbefälhavare för försvarsmakten eller utövare av regeringsmakten. Vid det beslutsfattande som sker efter föredragning av kommendören för försvarsmakten kan den medverkan av ministern som förutsätts i 58 § 5 mom. i grundlagen ske på samma sätt som nu, genom att försvarsministern har rätt att vara närvarande vid beslutsfattandet och genom möjligheten att ärendet på framställning av presidenten eller försvarsministern överförs för att avgöras av presidenten i statsrådet.

Den fråga som gäller beslutsförfarandet i sådana politiska och strategiska ärenden som berör det militära försvaret och försvarsförvaltningen/militära kommandomål och där republikens president har beslutsrätt hör samman med den mera övergripande frågan om det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsförfarandet i den situation som råder efter att grundlagen ändrades. Huvudregeln är enligt 58 § 1 mom. i grundlagen att presidenten fattar sina juridiskt bindande formbundna beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. I det ändrade 2 mom. i denna paragraf föreskrivs det att ärendet återgår till statsrådet för beredning om presidenten inte avgör ärendet i enlighet med statsrådets förslag. I så fall kan statsrådet lämna riksdagen en redogörelse om saken. Därefter ska beslutet fattas i enlig-

het med riksdagens ställningstagande med anledning av redogörelsen, om statsrådet föreslår det.

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, som avses i 23 och 24 § i lagen om statsrådet och 25 § i reglementet för statsrådet och som kan hålla möten tillsammans med presidenten, är ett organ för samordning av statsrådets och presidentens beslutsfattande och för beredning av presidentens och statsrådets gemensamma beslutsfattande.

När beslutsförfarandet i sådana militära kommandomål som gäller försvarsmakten och där republikens president har beslutsrätt ses över är det motiverat att överväga möjligheten att också förenhetliga beslutsförfarandet i de militära kommandomål som gäller försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. För närvarande fattar presidenten beslut i alla militära kommandomål som gäller gränsbevakningsväsendet och där presidenten har beslutsrätt utanför statsrådet, efter förredragning av inrikesministern (OKV/41/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Uppdatering av anvisningarna om Åland

Justitieministeriet gav justitiekanslern en möjlighet att ge ett utlåtande om förslaget av den arbetsgrupp som tillsatts för att uppdatera anvisningarna om Åland.

Justitiekanslern ansåg att arbetsgruppens förslag var motiverat. Ur justitiekanslerns synvinkel fanns det inte något behov av att göra en detaljerad och heltäckande bedömning av förslaget. Justitiekanslern uppmärksammade dock i sitt utlåtande vissa punkter som berörde de praktiska förfarandena.

I det fall där bara en del av ett författningsförslag är av betydelse för landskapet, föreslår arbetsgruppen att författningsförslagen och de-

ras motiveringar ska översättas till svenska åtminstone till denna del. Ifall författningsförslaget på det föreslagna sättet översätts bara delvis, förutsätter det enligt justitiekanslern att man tydligt kan avgränsa de delar av förslaget som är särskilt viktiga för landskapet och som landskapet ombes ge ett utlåtande om. Dessutom måste det vara möjligt att förstå de föreslagna bestämmelsernas betydelse som en del av den föreslagna författningsshelheten (OKV/43/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Utlåtande om ändring av social- och hälsovårdsministeriets förordningar (622/2008 och 1849/2009)

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida det kunde tolkas att användningsändamålet för det utjämningsbelopp som avses i dess förordningar ändrades i och med de föreslagna förordningsändringarna samt om huruvida fullmaktsbestämmelserna av någon annan anledning kunde betraktas som otillräckliga. Med beaktande av de omständigheter som framförts i begäran om utlåtande och i Finansinspektionens utlåtande hade justitiekanslern inget att anmärka på i fråga om förordningsutkastet (OKV/38/20/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

Statens skadeståndsverksamhet

Finansministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till en regeringsproposition, där det föreslogs att hanteringen av skadeståndskrav mot staten skulle koncentreras till Statskontoret. I avgörandet av ett klagomålsärende som behandlats vid justitiekanslersämbetet (OKV/24/1/2006) hade det konstaterats att hand-

läggningen av skadeståndsärenden inom statsförvaltningen är uppdelad mellan flera olika myndigheter, vilket bidragit till att lagstiftningen och praxisen är oklar. Biträdande justitiekanslern hade i sitt beslut bett justitieministeriet och finansministeriet gemensamt utreda om det finns behov av att tydliggöra förfarandet eller åtminstone precisera de relevanta myndighetsanvisningarna. Med beaktande av de mål och den motive-ring som angavs i propositionsutkastet hade justitiekanslern inget annat att anmärka på i fråga om utkastet än att grundlagsfrågorna hade behandlats ganska snävt (OKV/40/20/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Regeringens proposition med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd (RP 318/2010 rd)

Propositionens syfte

Justitiekanslern ombads uttala sig om regeringens proposition med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd. De krav som den föreslagna lagen ställer på rättegångsombud och rättegångsbiträden medför enligt justitiekanslerns uppfattning inte något obehörigt ingrepp i individens rätt att själv välja rättegångsombud eller rättegångsbiträde, eftersom kraven är motiverade med avseende på rättsskyddet.

Utgångspunkter

Enligt propositionen får i allmänhet bara advokater, offentliga rättsbiträden eller rättegångsbiträ-

den med tillstånd i framtiden anlitas som rättegångsombud och rättegångsbiträden i allmänna domstolar.

Det finns emellertid skillnader mellan grunderna för de tre aktörsgruppernas juridiska ställning. Advokaterna är medlemmar av en offentligrättslig allmän advokatförening (Finlands Advokatförbund), medan de offentliga rättsbiträdena är statstjänstemän och rättegångsbiträdena med tillstånd handlar med stöd av tillstånd som beviljats av en ny statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). De skilda grunderna för den juridiska ställningen inverkar också på hur de yrkesetiska reglerna fastställs och på tillsynssystemet.

Yrkesetiska regler för rättegångsombud och rättegångsbiträden

Det faktum att de yrkesetiska reglerna fastställs på olika sätt väcker principiella frågor och möjliggör också att regleringen till sitt innehåll divergerar efter hand. Samtidigt är det ett viktigt uttryck för advokatkårens oberoende att den allmänna advokatföreningen själv fastställer vad som är god advokatsed.

Systemet för tillsyn över rättegångsombud och rättegångsbiträden

Systemet för tillsyn över rättegångsombud och rättegångsbiträden består av godkännandeförfaranden och disciplinförfaranden.

Olikheterna i godkännande- och disciplinförfarandena följer till en del av de olika grunderna för aktörsgruppernas rättsliga ställning. Samtidigt blir emellertid disciplinförfarandet för rättegångsbiträden med tillstånd komplicerat, eftersom en del av disciplinpåföljderna påförs av tillsynsnämnden (varning och anmärkning) medan en annan del påförs av rättegångsbiträdesnämnden (åter-

kallande av tillstånd och påföljdsavgift). Detta har i propositionen motiverats med att man, till den del det är fråga om disciplinärt återkallande av näringstillstånd och påförande av påföljdsavgift, åtminstone kommer nära betydande utövning av offentlig makt, som enligt 124 § i grundlagen endast kan anförtros myndigheter. En fråga för sig är dock om inte denna tolkning innebär att man kommer nära betydande utövning av offentlig makt också när det gäller disciplinärt uteslutande av advokater ur advokatföreningen eller påförande av påföljdsavgift för advokater och offentliga rättsbiträden.

Systemet för tillsyn över advokater och offentliga rättegångsbiträden har i och för sig visat sig vara fungerande. Ju större del av de övervakade som inte är advokater, desto aktuellare blir ändå frågan om det är befogat att tillsynsnämnden och den tillsynsenhet som föreslås bli inrättad för att bereda ärenden som behandlas i nämnden ska finnas i anslutning till den allmänna advokatföreningen. Tillsynsnämndens placering i anslutning till den allmänna advokatföreningen är emellertid ett uttryck för advokatkårens oberoende. Det bör noteras att tillsynsnämnden förutom tillsynsärenden också behandlar arvodestvister för advokaternas del.

Biträdestvång

Justitiekanslern ansåg att det ur principiell synvinkel kan ifrågasättas att man försöker lösa de problem som det stora antalet ansökningar om extraordinärt ändringssökande medför genom en indirekt lösning, dvs. genom att ty sig till biträdestvång. Med avseende på rättsskyddet skulle det vara mer motiverat att vid behov utveckla förutsättningarna för extraordinärt ändringssökande och förfarandena i anslutning till detta.

Utvidgning av tillståndssystemet till förvaltningsrättsskipningen

Kraven på rättssäkerhet accentueras i barnskyddsärenden, vilka behandlas i propositionen, och dessutom i många andra förvaltningsärenden, t.ex. utlänningsärenden och ärenden som berör individens mentala hälsa. Detta bör beaktas bl.a. i samband med den pågående utvecklingen av förvaltningsrättsskipningen (kommissionen för förvaltningsrättsskipning som tillsatts av justitieministeriet) (OKV/2/21/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Ministeriets förfarande vid ikraftsättandet av ett statsfördrag

I samband med föredragningen av förordningen om ikraftsättande av protokollet till avtalet om samarbete och tullunion mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken San Marino till följd av Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen (SR 28.1.2010) framgick det att förordningen inte utfärdats samtidigt som protokollet trädde i kraft internationellt, dvs. 1.4.2002. Protokollet hade således inte satts i kraft i tid i Finland.

Förordningen om ikraftsättande av protokollet utfärdades först 29.1.2010, dvs. mer än sju år efter att de internationella villkoren för avtalets ikraftträdande uppfyllts.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det därmed i över sju års tid förelegat en situation där de avtalsbestämmelser som omfattas av Finlands behörighet inte utgjort en del av Finlands interna rättsordning. De bestämmelser som hör till unionens behörighet i det nämnda avtalet, till vilket Finland anslöt sig genom det aktuella protokollet, hör dock som sådana till den unionslagstiftning som tillämpas i Finland utan att bestämmelserna satts i kraft på det nationella planet. Enligt utrikesministeriet hade det inte uppkommit någon skada till följd av dröjsmålet. Det är dock inte uteslutet att en försummelse av att sätta i kraft ett statsfördrag vid rätt tid kan medföra praktiska problem eller skador. Därför finns det skäl att

fästa särskild uppmärksamhet vid ikraftsättandet av statsfördrag och vid de förfaranden som hänför sig till detta.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade utrikesministeriet på vikten av att noggrannhet och punktlighet iaktas i samband med åtgärder som vidtas för att sätta i kraft sådana statsfördrag som är bindande för Finland (OKV/2/50/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekka-taipale och föredrogs av Johanna Koivisto).

Överskridning av anslag

Statens revisionsverk hade i berättelsen om sin verksamhet för finansåret 2009 (B 20/2010 rd) nämnt att anslagen hade överskridits på fyra moment. Anslagsöverskridningarna hänförde sig till undervisnings- och kulturministeriets, social- och hälsovårdsministeriets, inrikesministeriets och kommunikationsministeriets förvaltningsområden. Riksdagens revisionsutskott konstaterade i sitt betänkande om statens revisionsverks berättelse om verksamheten (ReUB 8/2010 rd) att situationen var oroväckande och felen allvarliga, trots att överskridningar sällan uppdragats vid verkets revisioner. Överskridningarna innebar brott mot olika bestämmelser och mot riksdagens beslut om budgeten. En anslagsöverskridning strider också mot grundlagen. Riksdagen förutsatte att regeringen ska vidta åtgärder så att budgeten och bestämmelserna om den ska iaktas noggrannare (RSk 30/2010 rd).

Justitiekanslern beslutade på eget initiativ behandla de fyra anslagsöverskridningarna. I de ärenden som gällde undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt inrikesministeriet uppmärksammade justitiekanslern i sitt beslut ministerierna samt besvärsnämnden för social trygghet på vikten av att budgeten noggrant följs. Det är en tjänsteplikt att hålla sig inom ramen för det beviljade anslaget när utgiftsbeslut fattas och att hålla uppsikt över anslaget. Brott mot tjänsteplikten kan leda till tjänstemannarättsligt och rentav till straffrättsligt ansvar i tjänsten. En överskridning av anslaget kan vara mindre klandervärd närmast i en sådan situation där det trots noggranna föregripande åtgärder inte varit möjligt att bereda sig på en lagstadgad eller nödvändig utgift och där det är fråga om en så brådskande utgift att det inte finns tid att godkänna en budgetändring innan utgiftsbeslutet fattas (OKV/2/50/2011, OKV/3/50/2011 och OKV/5/50/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Det ärende som gällde kommunikationsministeriets förvaltningsområde (OKV/4/50/2011) hänförde sig till anslaget för vissa trafikledsprojekt. Statens revisionsverk hade senare också i sin särskilda berättelse om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2010 (B 12/2011 rd) fört fram iakttagelser som berörde anslaget för vissa trafikledsprojekt. Justitiekanslern fortsatte att behandla det ärende som gällde kommunikationsministeriets förvaltningsområde.

Ikraftsättandet av ett fördrag

Vid beredningen av ikraftsättandet av överenskommelsen med Vitryssland om internationell landsvägstrafik och tilläggsprotokollet till den (nedan överenskommelsen) (SR 5.11.2009) framgick det att överenskommelsen inte hade satts i

kraft i Finland inom utsatt tid. Förordningen om ikraftsättande av överenskommelsen samt om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen och protokollet som hör till området för lagstiftningen föredrogs mer än fem (5) år efter att överenskommelsen trätt i kraft internationellt 24.6.2004. Ikraftträdandeförordningen utfärdades först 13.11.2009.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det faktum att förordningen inte utfärdades i tid eventuellt hade påverkats av kommunikationsministeriets bristfälliga åtgärder i samband med uppföljningen av överenskommelsens ikraftträdande, samt av avbrottet i informationsutbytet mellan utrikesministeriet och kommunikationsministeriet vid översändandet av den not från Vitryssland där överenskommelsen ansågs ha trätt i kraft 24.6.2004. Saken hade uppenbarligen också påverkats av Vitrysslands tillvägagångssätt i samband med anmälan om slutförandet av de förfaranden som överenskommelsens ikraftträdande förutsatte, vilket avvek från det sedvanliga tillvägagångssättet.

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om statsrådet behandlas fördrag och andra internationella förpliktelser av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt dess sakinhåll hör. Därmed ansvarar substansministeriet, i detta fall kommunikationsministeriet, också för förfarandena i anslutning till ikraftsättandet. Förfarandena innefattar även uppföljning och vid behov närmare utredning av fördragets ikraftträdande.

Enligt 10 § 1 mom. i förvaltningslagen ska varje myndighet inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver på andra myndigheters begäran bistå dem vid skötseln av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. I enlighet med denna princip om samarbete mellan

myndigheterna, en princip som hör till grunderna för god förvaltning, borde utrikesministeriet ha sett till att den vitryska noten, som den finska ambassadören hade tagit emot 7.7.2004, översändes till kommunikationsministeriet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunikationsministeriet på den omsorgsfullhet och noggrannhet som krävs i samband med åtgärder genom vilka fördrag som är bindande för Finland sätts i kraft och på vikten av att följa upp ikraftträdandet av fördrag som hör till ministeriets ansvarsområde. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare utrikesministeriet på vikten av att iakttäta den princip om myndighetssamarbete som hör till grunderna för god förvaltning (OKV/13/50/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekka-taipale och föredrogs av Johanna Koivisto).

Ministrars och tjänstemäns deltagande i olika tillställningar

När ministrars och tjänstemäns deltagande i olika tillställningar bedöms ur juridisk synvinkel gäller det att särskilja mellan myndighetssammanträden, där beslut fattas eller bereds, och utbildningar, seminarier och liknande tillställningar som utgör forum där myndigheter och eventuella andra aktörer kan utbyta information och åsikter. Vid myndighetssammanträden deltar ministrar och tjänstemän i utövningen av offentlig makt. När de i sin roll som ministrar eller tjänstemän deltar i utbildningar, seminarier och liknande tillställningar inhämtar de information som de behöver för att kunna sköta sina tjänsteåligganden på ett behörigt sätt. Ministrarna och tjänstemännen deltar inte heller då i dessa evenemang i egenskap av privatpersoner.

Enligt tjänste- och arbetskollektivavtalet om ersättning för resekostnader betraktas en resa

som en tjänsteman företar för att sköta tjänsteåligganden som en tjänsteresa. Den juridiska bedömningen av saken handlar om huruvida deltagandet i tillställningen anknyter till skötseln av ministerns eller tjänstemannens tjänsteåligganden, alltså huruvida deltagandet är motiverat med avseende på tjänsteutövningen. För myndighetssammanträdenas del är situationen klar, men i fråga om utbildning, seminarier och liknande tillställningar kan det behövas bedömning från fall till fall. Frågan om huruvida tidsanvändningen i samband med deltagandet i olika tillställningar och de kostnader som deltagandet föranleder står i rätt proportion till den nytta som deltagandet medför för tjänsteutövningen avgörs genom ändamålsenlighetsprövning.

När det gäller myndighetssammanträden bestäms sekretess- och tystnadsplikten i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och annan lagstiftning. Med avseende på offentlighetsprincipen är sådana handlingar och uppgifter som berör utövningen av offentlig makt centrala. Utbildnings- och seminariematerial och annat material av allmänt slag hänför sig däremot inte på det sätt som avses i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen till ett ärende som myndigheterna behandlar eller som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Man kan således anse att detta material inte omfattas av offentlighetslagen. Vid seminarier och motsvarande evenemang kan också ministrar eller tjänstemän åta sig att följa sådana regler om tystnadsplikt som är vanliga vid internationella seminarier och som uppmuntrar till fritt åsiktsutbyte under seminariet (exempelvis de s.k. Chatham House-reglerna). När ministrar eller tjänstemän yttrar sig vid seminarier är de däremot givetvis bundna av den normala sekretess- och tystnadsplikt som föreskrivs i offentlighetslagen och i annan lagstiftning.

När det gäller skyldigheten att rapportera om sådant som berör Europeiska unionens angelägenheter och internationella ärenden finns det uttryckliga bestämmelser om riksdagens rätt att få upplysningar. I övrigt fastställs ministrarnas och tjänstemännens skyldighet att rapportera om deltagandet i internationella evenemang, närmast till chefskretsen, utifrån deras allmänna tjänsteplikt. Eftersom det vid utbildningar, seminarier och liknande allmänna tillställningar inte är fråga om egentliga ärenden som behandlas av myndigheter, är deltagandet i sådana evenemang i vanliga fall inte förknippat med en lika detaljerad rapporteringsskyldighet gentemot chefskretsen som deltagandet i myndighetssammanträden (OKV/290/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Användning av ministeriets webbplats för en ministers kommunikation

Ministeriernas webbplatser upprätthålls av staten och är avsedda för kommunikation som gäller ministeriets verksamhet. En person som är minister ska därför i princip på annat håll informera om sin verksamhet som inte anknyter till ministrarnas medlemskap i statsrådet eller posten som chef för ministeriet. Ministern ska således informera t.ex. om sina valkampanjer på det egna partiets eller sin egen webbplats. Eftersom ministerposten i regel anknyter till uppdraget som riksdagsledamot eller till politiskt aktörskap av annat slag, kan ministerrollen och personens övriga roller ändå vara delvis överlappande, och gränserna mellan rollerna kan till en del lämna rum för tolkning. Därför ansågs det inte vara lagstridigt att det på ministeriets webbplats på det ställe där ministern presenteras i informativt syfte fanns en länk till ministrarnas personliga webbsidor (OKV/1769/1/2010 och

OKV/1771/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Ministrarnas förfarande vid besvarandet av riksdagsledamots skriftliga frågor

Spörsmålsförfarandet är ett sätt att tillgodose riksdagens och riksdagsledamöternas rätt att få upplysningar. Ministrarna har emellertid begränsade möjligheter att besvara riksdagsledamöternas skriftliga frågor som uttryckligen eller de facto gäller enskilda ärenden. Det är inte lämpligt att ministrarna på ett otillbörligt sätt ingriper i enskilda avgöranden som hör till någon annans behörighet. Ministrarna kan inte heller i sina svar avslöja eventuell sekretessbelagd information om enskilda ärenden.

De skriftliga frågor som avsågs i klagomålet och som en riksdagsledamot hade formulerat i allmänna ordalag grundade sig enligt utredningen i själva verket på missnöje hos ett statligt bolags kund och på ett enskilt avtalsförhållande. Kunden hade inlett en process vid en allmän domstol och tillkännagett det som kunden uppfattade som missförhållanden. I denna situation var det i och för sig förståeligt att detta och läget beträffande rättsprocessen hade förts fram i svaren på riksdagsledamotens skriftliga frågor. Justitiekanslern konstaterade emellertid att det i synnerhet medan en rättsprocess pågår är befogat att i ett svar som gäller ett enskilt ärende vara försiktig, av skäl som har med behörighetsfördelningen att göra. Man kan t.ex. med hjälp av mindre detaljerade formuleringar konstatera att det problem som i frågan presenterats som allmänt i själva verket är begränsat (OKV/1409/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Språklig diskriminering vid beredningen av vattenlagstiftningsreformen

Tillgodosendet av den rätt till inflytande som föreskrivs i grundlagen tryggas i samband med lagberedningsprojekt genom en helhet som består av de eventuella beredningsorganens sammansättning och av förfaranden som vid behov omfattar utlåtanden och hörande i flera etapper samt av information och kommunikation som berör lagberedningsprojekten. Detta gäller också tryggandet av de olika språkgruppernas rätt till inflytande.

När det gäller hörandet är frågan om huruvida ett nytt hörande ska ordnas i samband med den fortsatta beredning som följer efter den egentliga beredningen beroende av om det i samband med den fortsatta beredningen har gjorts väsentliga ändringar i det propositionsutkast som utarbetats vid den egentliga beredningen. Om propositionsutkastet vid den fortsatta beredningen har genomgått väsentliga ändringar men ändringarna gäller bara vissa målgrupper, är det möjligt att vid den fortsatta beredningen genomföra en kommentarrunda som är snävare än det ursprungliga remissförfarandet och där bara de berörda målgrupperna ombes ge sina kommentarer. De ovan nämnda allmänna principerna utgör utgångspunkter också när olika språkgrupper ska höras i samband med lagberedningsprojekt och när lagberedningsmaterial på olika språk utarbetas för hörandet.

Minimikraven för den information och kommunikation som gäller lagberedningsprojekt anges i 19 § i offentlighetslagen. I 31 § i språklagen finns bestämmelser om motsvarande minimikrav som berör publicering av lagberedningsmaterial på finska och svenska.

Justitiekanslern ansåg att justitieministeriet hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då ministeriet hade bedömt att vattenlagskommissionens och vattenlagsarbetsgruppens be-

tänkanden inte hade någon sådan stor betydelse för den svenskspråkiga befolkningen som avses i 31 § 2 mom. i språklagen. Det var därför tillräckligt att man i enlighet med 31 § 1 mom. i språklagen tagit in ett sammandrag och den föreslagna lagtexten på svenska i betänkandena.

Justitiekanslern konstaterade att det tjänsteuppdrag som utförts efter vattenlagskommissionens egentliga beredning och vattenlagsarbetsgruppens fortsatta beredning till sin karaktär varit en finslipning av det propositionsutkast som uppkommit som resultat av den egentliga och fortsatta beredningen. Justitiekanslern ansåg att ett nytt hörande med anledning av finslipningen inte var nödvändigt.

Justitiekanslern konstaterade att offentliggörandet av resultatet av finslipningen måste betraktas som sådant lämnande av information och som sådan kommunikation i samband med lagberedningsprojektet som kompletterade det egentliga hörandet. Den finsk- och den svenskspråkiga befolkningen ska betjänas på enahanda grunder vid lämnande av information och kommunikation som gäller lagberedningsprojekt. Bristen på översättningsresurser utgör i sig inte någon giltig grund för att betjäna de olika språkgrupperna på olika sätt. Samtidigt bör man emellertid sträva efter att använda de begränsade resurserna på det sätt som bäst främjar tillgodosendandet av de olika språkgruppernas språkliga rättigheter. Därför ansåg justitiekanslern att den språkliga jämlikheten inte kräver samtidig informationsförmedling och kommunikation med exakt samma innehåll på de olika språken. I 31 § i språklagen godkänns skillnader i informationsinnehållets omfattning också när det gäller egentliga publikationer. Man ska sträva efter att informera och kommunicera på finska och svenska samtidigt, men det är inte nödvändigt att fördröja informationsförmedlingen eller kommunikationen beträffande ett lagbe-

redningsprojekt som har beretts på finska i enlighet med 31 § 1 mom. i språklagen eller på svenska i enlighet med 31 § 3 mom. på grund av att översättningen till svenska eller finska inte har hunnit bli färdig. När det gäller omfattningen av och tidtabellen för informationsförmedlingen och kommunikationen på olika språk är det möjligt att även beakta hur snabbt den slutliga regeringspropositionen, som alltid ska publiceras på både finska och svenska, kommer att bli klar. (OKV/210/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Bedömning av ministers uttalande med avseende på oskuldspresumtionen

Under rubriken "Ministerit siunaavat Supon toiminnan" (Ministrarna godkänner skyddspolisens verksamhet) publicerade tidningen Ilta-Sanomat 12.6.2003 en artikel där justitieminister Johannes Koskinen och vissa andra ministrar ställdes följande frågor:

- 1) "Har skyddspolisens verksamhet enligt er uppfattning i alla avseenden varit tillbörlig?"
- 2) "Vad anser ni om statsklagare Jarmo Rautakoskis beslut?"

Tidningsartikeln och de frågor som ställdes till ministrarna hänförde sig till en förundersökning som berörde två personer misstänkta för spionage. Ärendet hade avgjorts genom statsklagares beslut om åtalseftergift.

Justitieminister Koskinens svar hade formulerats på följande sätt i tidningen:

- 1) "Polisen har enligt min uppfattning utfört ett omfattande arbete. Polisen har ju till uppgift att utreda landsförräderibrott och motsvarande brott. Det är beklagligt att information om brottsutredningen läckt ut och det är svårt att

utreda hur detta skett. Enligt lagen ska parterna ges information om förundersökningsmaterialet ... Detta kan kräva att man i fortsättningen funderar på förfarandena och på hur man ska gå till väga."

- 2) "Beslutet har fattats av en oavhängig åklagare och verkar i och för sig vara väl underbyggt. Det konstaterades att det saknades bevis för grovt spionage, men att det fanns bevis för annan lagstridig verksamhet. På grund av att brottet har preskriberats har man emellertid inte kunnat undersöka i vilken mån det varit fråga om vanligt spionage. Av beslutet framgår det inte direkt om åklagaren anser att rekvisitet för normalt spionage uppfylldes. I princip kan man också ta ställning till ett preskriberat brott, men detta beror på åklagarens praxis."

Justitiekanslern bedömde Koskinens förfarande och förfarandets klandervärdhet med anledning av två klagomål. I detta sammanhang uppmärksammade justitiekanslern det faktum att Koskinen inte i sitt uttalande i intervjun hade nämnt att någon skulle ha gjort sig skyldig till en straffbar gärning. Koskinens uttalande berörde inte uttryckligen den person som nämdes i beslutet om åtalseftergift och inte direkt ens det faktum att någon viss person skulle ha gjort sig skyldig till ett brott.

Enligt sin utredning hade Koskinen med omnämmandet av lagstridig verksamhet avsett det erkännande av vilket det framgick att en av de personer som nämdes i statsklagarens åtalseftergiftsbeslut hade lämnat ut handlingar som tillhörde personens arbetsgivare, vilket uppenbart strider åtminstone mot arbetsavtalslagen. Genom sitt uttalande om att brottet hade preskriberats hade Koskinen velat hänvisa till den slutledning som statsklagaren presenterat i sitt åtalseftergiftsbeslut. Koskinen uppgav således

att han endast hade stött sig på den information som framgick av handlingarna.

Vid bedömningen av om Koskinen – i synnerhet med beaktande av sin ställning som justitieminister – hade varit oaksam då han gett en sådan intervju om ett enskilt brottmål som kunde uppfattas som en kränkning av oskuldspresumtionen, hänvisade justitiekanslern till sitt avgörande gällande Koskinens offentliga kommentarer om rättegångsärenden (OKV/195/1/2005, Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2008, s. 69-77). I detta avgörande hade justitiekanslern gjort en avvägning och bedömning av de juridiska risker som kan uppkomma då en person i justitieministerns ställning offentligt kommenterar enskilda brottmål. Saken bedömdes dels med avseende på yttrandefriheten och dels med avseende på rättsskipningens oavhängighet och rättegångsparternas rättsskydd. Justitiekanslern ansåg att Koskinens uttalande i anslutning till åtalseftergiftsbeslutet kunde uppfattas stå i strid med oskuldspresumtionen, trots att detta inte varit avsikten. Enligt en efterhandsbedömning av uttalandet kunde det objektivt sett åtminstone anses medföra en risk för missförstånd. Uttalandet var därmed obetänksamt. Justitiekanslern konstaterade att det för en statsrådsmedlem i justitieministerns ställning finns skäl att iaktta särskild försiktighet och genomtänkt återhållsamhet i sina offentliga uttalanden om enskilda rättsskipningsärenden och brottsutredningar (OKV/90/1/2010 och OKV/109/1/2010; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Risto Hiekkataipale).

En ministers representationstillställning

Av en utredning som hade inletts med anledning av en klagomålsskrivelse och den tidningsartikel som hade fogats till skrivelsen framgick

det att försvarsminister Jyri Häkämies efter 2007 års riksdagsval hade arrangerat en kvällssitt för nyckelpersonerna i föreningen Kehittyvien maa-kuntien Suomi, som hade deltagit i valfinansieringen. Tillställningen hölls 14.8.2007 i försvarsministeriets representationsstuga i Sandhamn och bekostades av ministeriet. I tillställningen som Häkämies stod värd för ingick skytteinstruktion, bastubad och en måltid. Utgifterna för måltiden var 300 euro. De patroner som använts uppgavs ha haft ett kalkylerat värde. Inga andra kostnader uppgavs.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att det inte finns några lagbestämmelser om användning av statsmedel för anordnandet av bjudningar. Närmare bestämmelser om bjudningar finns närmast i avsnitt 6.5 i statsrådets beslut om allmänna föreskrifter om tillämpningen av statsbudgeten (FM-cirkulär TM 9509 – 12.4.1995) och i 49 § (representationsutgifter och utgifter för persontillställningar) i försvarsministeriets räkenskapsverks ekonomistadga som var gällande vid den aktuella tidpunkten (föreskrift i FSM:s föreskriftssamling – 15.12.2005 – dnr 1305/2710/2005).

Även om de ovan nämnda föreskrifterna är allmänt hållna och inte ger något omedelbart svar på hurdana representationstillställningar det är tillåtet och möjligt att arrangera, ansåg justitiekanslern att det ändå av formuleringarna i föreskrifterna framgår att det gäller att ägna uppmärksamhet åt tillställningens ändamål, dvs. åt om syftet med förvaltningsområdets verksamhet gagnas, när ministeriets och den underlydande förvaltningens resurser används till intressentgruppssamarbete. Det finns nämligen inte något godtagbart ändamål för sådant intressentgruppssamarbete som har andra syften.

Justitiekanslern konstaterade vidare att han inom ramen för laglighetskontrollen inte hade möjlighet att utreda tillställningens ändamål i

större omfattning eller noggrannare än vad som framgick av utredningen. Eftersom frågan gällde i vilken utsträckning tillställningen enligt försvarsministeriets uppfattning varit förenlig med de syften som anges i ministeriets ekonomistadga hänvisade justitiekanslern till ett utlåtande av ministeriets kanslichef där följande meddelades:

”Den tillställning som ordnades i Sandhamn 14.8.2007, i samband med vilken också försvarsmateriel förevisades och hanterades, var förenlig med målen för förvaltningsområdets verksamhet. Gästfriheten överskred inte vad som är brukligt. Förfarandet var förenligt med försvarsministeriets ekonomistadga och avvek inte från förvaltningsområdets praxis.”

Justitiekanslern ansåg sig inte ha fog för att ifrågasätta kanslichefens bedömning. Vad de praktiska skyttearrangemangen beträffar framkom det inte, med beaktande av redogörelsen för det handledda pistolskyttet, något som skulle ha föranlett kritik med avseende på föreskrifterna om saken.

På basis av den till buds stående utredningen konstaterade justitiekanslern således att det inte kunde visas att någon person eller myndighet som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet skulle ha gjort sig skyldig till lagstridigt förfarande i sammanhanget. Saken föranledde därmed inte några åtgärder för justitiekanslern. Eftersom det i ärendet även var fråga om en bedömning av användningen av anslag som ingår i statsbudgeten sände justitiekanslern avgörandet jämte bilagor till Statens revisionsverk för kännedom. Statens revisionsverk har nämligen enligt lag till uppgift att utöva tillsyn över statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten (OKV/193/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Undersöknings- och utgrävningsarbeten enligt lagen om fornminnen

I ett klagomål framfördes det att den oskälighet som nämns i 15 § i lagen om fornminnen bör definieras bättre för att undersöknings- och utgrävningsarbeten på byggplatser inte ska föranleda oskäliga kostnader för enskilda. I den utredning som inhämtades i ärendet konstaterades det att behoven av att se över bestämmelserna kommer att klarläggas. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att prövningen av lagstiftningsbehovet och av lagarnas innehåll i sista hand är en samhällspolitisk fråga. Justitiekanslern sände en kopia av sitt avgörande till undervisnings- och kulturministeriet för kännedom, för att enligt prövning beaktas vid uppföljningen av lagstiftningens konsekvenser och vid eventuella beslut om lagstiftningsförslag (OKV/239/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

Meritjämförelse i ett tjänsteutnämningsärende

Tjänsten som förvaltnings- och utvecklingsdirektör vid finansministeriet hade sökts av sammanlagt 58 personer. Åtta sökande saknade sådan högre högskoleexamen och/eller förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde som hörde till tjänstens behörighetskrav. Dessutom saknade ett stort antal sökande sådan i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet som nämndes bland behörighetskraven, eller någondera av dem.

En av dem som sökte tjänsten hade i flera år varit förvaltningsdirektör vid ett annat ministerium. Vid den tidpunkt då tjänsten skulle tillsättas var de uppgifter som föreskrevs för ministeriets förvaltningsenhet i förordningen om det nämnda ministeriets förvaltning till stor del desamma

som föreskrevs i förordningen om finansministeriets förvaltning. De tilläggskrav på en framgångsrik skötsel av tjänsten som ställdes i den kungörelse där tjänsten ledigförklarades medförde inte heller någon skillnad i sak mellan dessa uppgifter. Den enda skillnaden gällde tjänstebeteckningarna. Vid det ministerium där sökanden arbetade användes beteckningen förvaltningsdirektör medan man vid finansministeriet, efter den ändring av 4 § (250/2009) i statsrådets förordning om finansministeriet som trädde i kraft 1.7.2009, använde beteckningen förvaltnings- och utvecklingsdirektör. I den föredragningspromemoria angående ändringen av förvaltningsförordningen som anslöt sig till statsrådets föredragningslista redogjordes det inte närmare för ändringen av förvaltningsdirektörens befattningsbeskrivning.

I den promemoria som gällde tjänstetillsättningen konstaterades det att "sådan förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde som utgör ett behörighetskrav i allmänhet kan förvärfvas genom arbetserfarenhet som anknyter till ministeriets och i synnerhet förvaltningsenhetens ansvarsområde. För förvaltnings- och utvecklingsdirektörens del kan sådan förtrogenhet anses innebära god allmän kännedom om den offentliga förvaltningen, som kan ha inhämtats bl.a. i uppgifter hos staten, inom den kommunala sektorn eller inom den offentliga förvaltningen i övrigt."

I sitt avgörande med anledning av förvaltningsdirektörens klagomål konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att man i sådana fall där det finns ett påfallande stort antal sökande till en tjänst har godkänt ett tillvägagångssätt där bedömningen av sökandenas kompetens och den mer detaljerade meritjämförelsen avgränsas att gälla framför allt de sökande som enligt ansökningshandlingarna är mest meriterade. Detta tillvägagångssätt har godkänts bå-

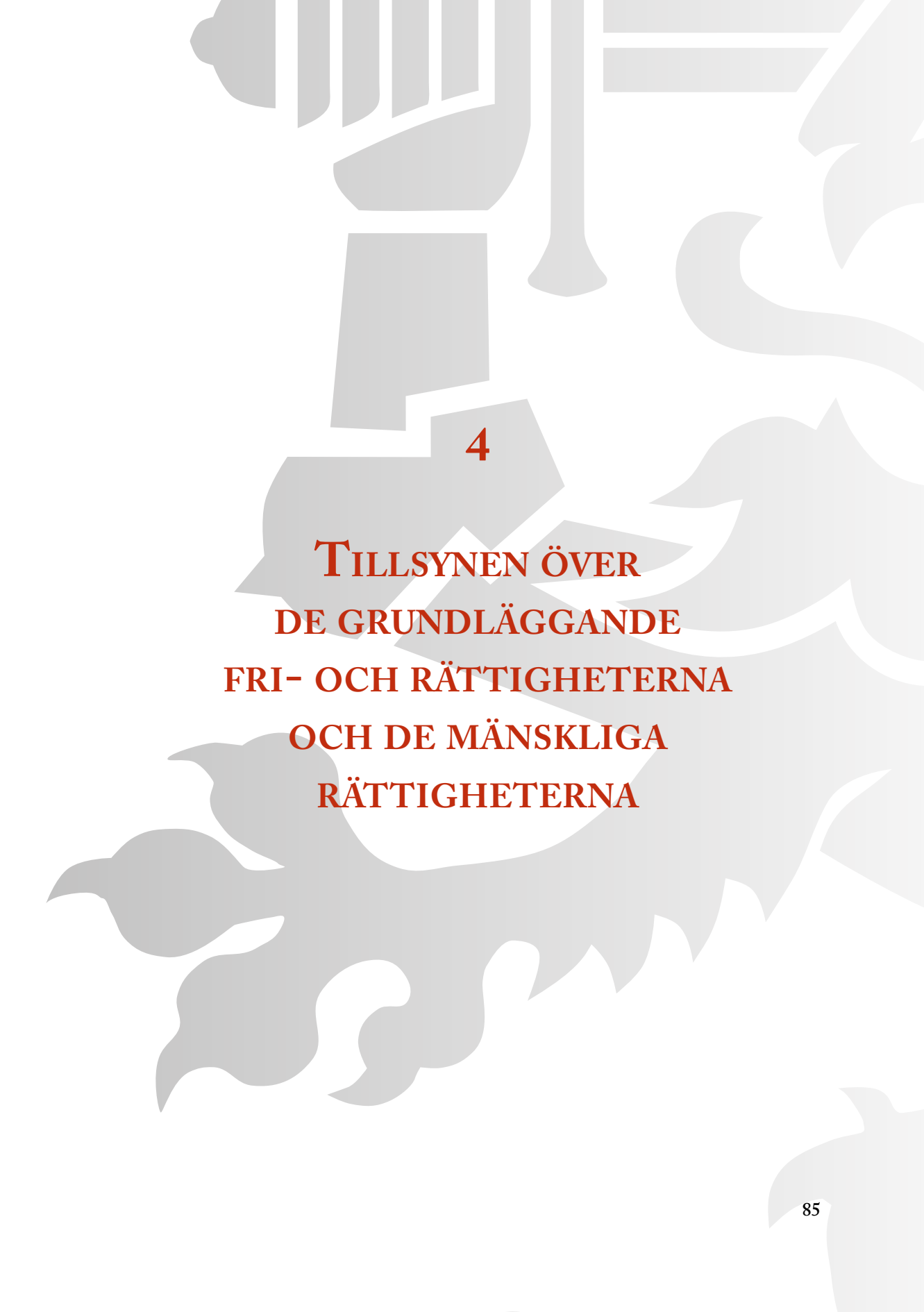
de i den tjänstemannarättsliga litteraturen och i praktiken. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att förvaltningsdirektören med beaktande av sin arbetshistoria och den stora överensstämmelsen mellan uppgiftsområdena för de två ministeriernas förvaltningsenheter var en meriterad sökande. I den promemoria som gällde tillsättandet av tjänsten som förvaltnings- och utvecklingsdirektör vid finansministeriet omfattade kompetensbedömningen och meritjämförelsen dock bara de sökande som hade valts ut för att intervjuas. Kriterierna för kallelse till intervju behandlades inte närmare i utnämningsspromemorian. Eftersom förvaltningsdirektören inte blev kallad till intervju gjordes ingen egentlig kompetensbedömning eller meritjämförelse i utnämningsspromemorian för förvaltningsdirektörens del. När det gällde att välja ut de främsta sökandena till tjänsten åskådliggjordes tjänsteutnämningsspromemorians bristfällighet också av att två andra sökande på ledande poster vid ministeriets förvaltningsenhet och inom ministeriets personaladministration gick vidare till slutbedömningen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att kompetensbedömningen och meritjämförelsen i finansministeriets tjänsteutnämningsspromemoria för förvaltningsdirektörens vidkommande var bristfällig. Den motsvarade inte de krav som ställs på kompetensbedömningar och meritjämförelser i 125 § i grundlagen. Tjänsteutnämningsspromemorian ska också innehålla en motivering till tjänsteutnämningsbeslutet, men av promemorian framgick inte heller i enlighet med 45 § i förvaltningslagen vilka omständigheter och redogörelser som inverkat på avgörandet.

I samband med klagomålet konstaterades det dessutom att den meritsammanfattning som fogats till statsrådets föredragningslista sak-

nade uppgifter om sammanlagt omkring femton (15) års juristtjänstgöring för en sökandes del. Det var fråga om tiden mellan avläggandet av juris kandidatexamen och utnämningen till en tjänst som regeringssekreterare vid ett ministerium. Man hade således till denna del gått vårdslöst till väga vid beredningen av tillsättandet av tjänsten som förvaltnings- och utvecklingsdirektör vid finansministeriet. Biträdande

justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade de berörda tjänstemännen vid finansministeriets förvaltningsenhet på att tjänsteutnämningsspromemorior ska vara korrekta och på den noggrannhet och omsorgsfullhet som krävs vid beredningen av tjänsteutnämningsärenden (OKV/934/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).



4

TILLSYNNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

JUSTITIEKANSLERNS IAKTTAGELSER AV LÄGET I FRÅGA OM DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Justitiekanslern utövar också tillsyn över tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheter-na och de mänskliga rättigheterna i Finland. Den-na verksamhet grundar sig både på klagomålen och på de iakttagelser som justitiekanslern gjort i samband med inspektioner och i andra samman-hang. Justitiekanslern övervakar även i samband med tillsynen över beslutsfattandet i statsrådet att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Alla klagomål som riktas till justitiekanslern undersöks också med avseende på eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättig-heterna och de mänskliga rättigheterna, samt med beaktande av andra aspekter som berör dessa rät-tigheter. Klagomålen undersöks ur denna synvin-ikel oberoende av om klagandena själva uppmärk-sammar dessa aspekter eller inte. Justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern avgör på basis av föredragandens beredning om det finns skäl att undersöka ett visst ärende och hur ärendet i så fall ska undersökas. Vid valet av inspektionsob-jekt tar man bl.a. hänsyn till om justitiekanslern fått kännedom om att frågor som berör de grund-läggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna har aktualiserats i anslutning till en myndighets verksamhet.

En del av tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättighe-terna utförs genom att justitiekanslern på eget

initiativ undersöker vissa ärenden. Till sådana ärenden som undersökts på eget initiativ hör t.ex. läget inom skolhälsovården och elevvården. I slutet av år 2010 gav undervisnings- och kul-turministeriet en utredning i detta ärende. Ut-redningen visade att skoleleverna i vårt land in-te bemöts jämlikt, vare sig inom skolhälsovården eller inom elevvården i övrigt. Justitiekanslern bad år 2011 ministeriet göra en konkret och väl-underbyggd bedömning av huruvida man med hjälp av de resurser som kommunerna anvisar för elevvården och genom kvalitetsstyrning kan se till att sådan tillräcklig elevvård som lagen om grundläggande utbildning kräver tillhandahålls på ett jämlikt sätt i hela landet. Biträdande justi-tiekanslern undersökte å sin sida redan år 2008 på eget initiativ de långa behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet och fatta-de även under verksamhetsåret flera beslut som gällde behandlingstiderna vid nämnden. Biträ-dande justitiekanslern har betonat att tillgodo-seendet av de rättigheter som garanteras i grund-lagen inte får försummas på grund av att det inte anvisats tillräckligt med medel för ändamålet.

Till tillsynen hör också att granska an-mälningar om straffdomar. Syftet med den-na granskning är att övervaka att ingen döms i strid med lag eller påförs ett lagstridigt straff. För denna granskningsuppgift sänder Rättsre-gistercentralen besluts- och verkställighetshand-

lingarna beträffande vissa straffdomar till justitiekanslersämbetet. Det är således fråga om stickprovsgranskning, men den avslöjar på ett effektivt sätt återkommande och allmänna fel. Det har dock inte förekommit några allvarliga problem i samband med straffdomarna. De flesta felen uppkommer av oaktsamhet, och justitiekanslern har därför betonat vikten av att noggrannhet iakttas i den dömande verksamheten.

Vidare ska justitiekanslern enligt grundlagen övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska vara närvarande vid statsrådets sammanträden och övriga sammankomster, samt då ärenden föredras för republikens president i statsrådet. I samband med den s.k. listagranskningen som utförs vid justitiekanslersämbetet går man på avdelningen för statsrådsärenden igenom de ärenden som behandlas i statsrådet, inklusive regeringspropositioner och statsrådsförordningar. Dessa granskas också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Man går årligen igenom ca 1 500 listor med ärenden som avgörs i statsrådet. Om det vid granskningen observeras problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, kontakter justitiekanslersämbetet det berörda ministeriet.

Vid granskningen av föreslagna författningar begrundar man också om lagstiftningsordningen är korrekt, om ett utlåtande av grundlagsutskottet behövs i ärendet, om grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden har beaktats vid beredningen och om de aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har beaktats tillräckligt väl vid ärendets beredning.

Dessutom har justitiekanslern till uppgift att besvara sådana rättsliga frågor som tjänstemän vid ministerierna och statsrådsmedlemmarna stäl-

ler om ärenden som är under beredning. Denna arbetsform är i allmänhet inte så synlig, men i juridiskt och tidsmässigt avseende krävande. Det inkommer nämligen ett stort antal sådana frågor till justitiekanslersämbetet. Ärendena utreds ofta per telefon eller e-post.

Enligt grundlagen ska justitiekanslern även på begäran ge presidenten, statsrådet och ministerierna upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Av justitiekanslern begärs också utlåtanden om olika författningsberedningsprojekt. Justitiekanslern ger ett utlåtande om projektet ifall det anses behövt. Utlåtanden ges alltid om sådana lagstiftningsprojekt som är viktiga med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I detta avsnitt strävar man efter att ge en allmän bild av hur tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret i praktiken har genomförts inom justitiekanslerns verksamhet. För detta avsnitt har man gått igenom de ärenden där åtgärder vidtagits under år 2011 och dessutom de övriga ärenden där grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter har aktualiserats. I avsnittet presenteras ärenden där sådana aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har haft en betydande roll då ärendet bedömts inom ramen för laglighetskontrollen.

Tillgodoseendet av individens rättigheter

Medborgarna har rätt att 1) inom en skälig tid 2) få ett motiverat beslut 3) i sitt ärende. I ljuset av justitiekanslerns rättspraxis förekommer det dock problem på alla dessa punkter. Det är då fråga om att 21 § i grundlagen inte efterlevs

(artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, nedan Europakonventionen). En försummelse av denna grundläggande rättighet hindrar dessutom också tillgodoseendet av många andra grundläggande fri- och rättigheter.

Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har de oskäligt långa behandlingstiderna visat sig vara ett återkommande problem när det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det förekommer problem både i fråga om rättegångarnas längd och i fråga om behandlingstiderna inom den övriga myndighetsverksamheten.

Även om det inte förekommer några andra brister vid ärendets behandling, kan en lång behandlingstid innebära att rätten att få ärendet behandlat inom en skälig tid inte tillgodoses. Om dröjsmålet t.ex. omfattar flera år, kan man fråga sig om den berörda personens rättigheter i detta fall över huvud taget tillgodoses, trots att slutresultatet är positivt. En handikappad persons behov av hjälpmedel eller rehabilitering måste t.ex. tillgodoses omedelbart. Individens behov kan också förändras med tiden, så att det beslut som meddelas med anledning av en ansökan blir betydelselöst efter några år.

I vissa fall kan de långa behandlingstiderna också äventyra individens grundläggande utkomst. Exempel på detta utgörs av behandlingstiderna vid besvärnsnämnden för social trygghet och av de långa behandlingstiderna för utkomststödsansökningar i vissa kommuner. I ärenden som gäller den grundläggande utkomsten är det också ett problem att socialarbetarna är svåra att nå och att telefon- och e-postmeddelanden inte besvaras. Klagomålen visar även att den elektroniska kommunikationen medför svårigheter för medborgarna när de utträttar ärenden hos myndigheterna. Det har hänt att myndigheterna inte skickat ankomstmeddelanden och/eller svar på

elektroniska ansökningar eller e-postmeddelanden, eller att elektroniska ansökningar inte alls accepterats.

Justitiekanslern har också blivit tvungen att fästa vikt vid att kunderna inom den offentliga förvaltningen har rätt att få motiverade beslut. Tillräckliga beslutsmotiveringar är av betydelse t.ex. när det gäller de faktiska möjligheterna att överklaga ett beslut. Den som är missnöjd med beslutet måste känna till vad han eller hon vill överklaga och vad överklagandet grundar sig på – annars kan möjligheten att överklaga beslutet förbli bara en formalitet. Med hjälp av beslutsmotiveringarna utövar beslutsfattaren också självkontroll, vilket förbättrar beslutens kvalitet. Det faktum att besluten är väl motiverade minskar sannolikt också behovet av överklagande. Därmed minskar även t.ex. anhopningen av ärenden vid förvaltningsdomstolarna. Dessutom är beslutsmotiveringarna av betydelse med tanke på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet. Beslutens standard inverkar på förtroendet för eller misstroendet mot myndighetsverksamheten.

Ett annat problem utgörs av de fall där det inte alls meddelats något överklagbart beslut i ärendet. Det har hänt att en medborgare som kontaktat en myndighet endast har fått ett muntligt eller skriftligt negativt ställningstagande av en tjänsteman, vilket innebär att det inte alls fattats något beslut i ärendet och att det därför inte heller getts några anvisningar om överklagande.

Myndighetshandlingarnas offentlighet främjar å sin sida tillsynen över myndigheternas verksamhet och är av stor betydelse med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten i ett öppet och demokratiskt samhälle. Enligt offentlighetslagen syftar den rätt till information och de skyldigheter som föreskrivs för myndigheterna uttryckligen till öppenhet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet

samt till att ge enskilda individer och samman-
slutningar möjligheter att övervaka den offentli-
ga maktutövningen och användningen av offentli-
ga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka
den offentliga maktutövningen och bevaka sina
intressen och rättigheter. Handlingsoffentligheten
kan även i sig ha en preventiv funktion och styra
myndigheternas verksamhet.

Myndighetsverksamhetens offentlighet är av
stor betydelse också med tanke på tillgodoseen-
det av de grundläggande fri- och rättigheterna. En
enskild medborgare kan t.ex. behöva information
om ett beslut och dess motiveringar för att kunna
bedöma vilka åtgärder han eller hon måste vid-
ta för att få sina rättigheter tillgodosedda. Justitie-
kanslern fick dock även under verksamhetsåret ta
emot klagomål där det framgick att medborgarna
haft problem med att få information om myndig-
heternas offentliga verksamhet.

Av de klagomål som inkommer till justitie-
kanslern framgår det att de ovan nämnda pro-
blemen är gemensamma för nästan alla för-
valtningsområden och att de ofta berör sådana
samhällsmedlemmar som är i en utsatt position.

De långa behandlingstiderna, beslut som sak-
nar motiveringar och andra liknande problem
som hänför sig till förvaltningsstrukturerna är in-
te bara statistiska problem. På basis av klagomåls-
skrivelserna kan man konstatera att det ur en-
skilda medborgares synvinkel är fråga både om
försummelser och dröjsmål vid tillgodoseendet av
olika rättigheter och om en stark upplevelse av
orättvisa. Varje upplevelse av orättvisa och upp-
fattning om att "mitt ärende har glömts bort" är
å sin sida ägnad att skapa en atmosfär av miss-
nöje i samhället, vilken kan avspeglar sig i sådana
undertoner i samhällsdebatten eller i sådan verk-
samhet som är oroväckande med tanke på tillgo-
doseendet av de grundläggande fri- och rättighe-
terna och de mänskliga rättigheterna.

Gränsen mellan det offentliga och det privata

Justitiekanslern har till uppgift att utöva tillsyn
över myndigheter och andra aktörer som utö-
var offentlig makt. Det kan emellertid ibland vara
svårt att definiera vad offentlig makt innebär och
att fastställa skillnaden t.ex. mellan utövning av
offentlig makt och företagsverksamhet. Under de
senaste åren har man i allt större utsträckning bli-
vit tvungen att fundera på dessa frågor.

Det försämrade ekonomiska läget och effekti-
vitetstänkandet har under de senaste åren fått allt
flera kommuner att eftersträva besparingar och
försöka finna metoder för att uppnå besparing-
ar. Till följd av detta har kommunerna i allt större
utsträckning ordnat sin service med hjälp av köp-
tjänster och s.k. beställar–utförar-modeller.

Inom laglighetskontrollen tar man emellertid
inte ställning till verksamhetsmodellernas ända-
målsenlighet, utan de granskas endast ur rättsligt
perspektiv. Verksamhetsmodellerna kan vara pro-
blematiska i synnerhet med tanke på god förvalt-
ning. Biträdande justitiekanslern uppmärksam-
made 28.4.2011 i sitt beslut OKV/4/50/2009 att
den beställar–utförar-modell som tillämpades i en
stad inte tillräckligt väl konkretiserade makt- och
ansvarsförhållandena i anslutning till verksamhe-
ten eller kommuninvånarnas möjligheter att på-
verka verksamheten. Biträdande justitiekanslern
konstaterade att systemet ska vara så öppet och
transparent att det på basis av serviceavtalet in-
te råder någon oklarhet om makt- och ansvars-
förhållandena. Kommunen är också då en be-
ställar–utförar-modell utnyttjas skyldig att se till
att invånarnas rätt till information samt rättighe-
ter att delta i och påverka kommunens verksam-
het tillgodoses. Dessa rättigheter kan inte tillgo-
doses till fullo om makt- och ansvarsstrukturerna
är oklara och en stor del av förvaltningens infra-
struktur ligger utanför kommuninvånarnas rätt

att få information. Detta beslut beskrivs närmare på s. 152.

Gränsdragningen mellan privata och offentliga aktörer kan vara besvärlig också i sådana fall där tjänsterna produceras i samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn. Ifall det är fråga om skötsel av en offentlig uppgift ska verksamheten dock under alla omständigheter stå under myndighetstillsyn. Myndigheten svarar även för att serviceproducenten följer lagen, inklusive bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Då tjänsterna produceras inom den privata eller tredje sektorn känner medborgarna emellertid

inte alltid till vem som svarar för eller utövar tillsyn över verksamheten. Detta kan vara oklart också för myndigheterna.

I den ovan beskrivna situationen får den myndighet som ska utöva tillsyn över verksamheten inte heller nödvändigtvis via medborgarkontakter information om eventuella missförhållanden som hänför sig till serviceproduktionen. Då blir tillsynen över serviceproducentens verksamhet helt och hållet beroende av myndighetens egen aktivitet. För att tillsynen ska fungera väl borde myndigheten ha såväl tillräcklig information som tillräckliga redskap och resurser för tillsynen.

UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

Justitiekanslern övervakar också i samband med sina utlåtanden att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Under verksamhetsåret gav justitiekanslern ett utlåtande om behovet av författningar i fråga om högskolornas gemensamma antagnings-system och antagningskvoter. Justitiekanslern konstaterade att man vid regleringen av valet av studerande också ska fästa vikt vid de krav som jämlikhetslagstiftningen ställer. Bestämmelser om jämlikheten finns i 6 § 2 mom. i grundlagen och i lagen om likabehandling. Dessutom innehåller 36 § 2 mom. i universitetslagen bestämmelser om jämlikheten i samband med universitetens antagning av studerande. Enligt detta lagrum ska likvärdiga antagningsgrunder tillämpas på sökandena. Sökandena får dock på grundval av olika utbildningsbakgrund delas in i olika grupper vid antagningen. Likvärdiga antagningsgrunder ska då tillämpas på sökandena i en och samma grupp. Avvikelse från de likvärdiga antagningsgrunderna får i begränsad utsträckning göras för att utbildningsbehovet hos någon språkgrupp ska kunna tillgodoses.

Man torde inte heller ur grundlagsenlig synvinkel kunna tänka sig att antagningsgrunderna för olika grupper kan avvika från varandra i någon betydande mån. Om man anser att en viss grupp av sökande behöver gynnas t.ex. på utbildningspolitiska grunder, måste man försäkra sig

om att de valda metoderna står i rätt proportion till målsättningarna. Syftet med att gynna en viss grupp ska i princip vara att ge gruppen en jämlik ställning i förhållande till andra grupper vid antagningen av studerande. Gynnandet får emellertid inte medföra oskäligen diskriminering av andra grupper (OKV/36/20/2010).

I det utlåtande som justitiekanslern gav om projektet för skapande av identitet (identitetsprogrammet) konstaterades det att den skyldighet som det allmänna ålagts i 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna gäller både den reella och den virtuella miljön. T.ex. skyddet för privatliv och heder, som garanterats i 10 § 1 mom. i grundlagen, och egendoms-skyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen, gäller i princip i alla miljöer. En annan sak är dock att det kan krävas andra slag av åtgärder i den virtuella miljön än i den reella miljön för att skyddet ska tillgodoses i praktiken. Detta kan också kräva ny lagstiftning.

Skyddet för själva identiteten kan både i den reella och den virtuella miljön härledas från den rätt till personlig integritet och trygghet som garanteras i 7 § i grundlagen. Enligt motiveringen till denna paragraf ger paragrafen både skydd för den fysiska integriteten och skydd mot betydande ingrepp i den personliga integriteten, även då ingreppet inte kan betraktas som en sådan kränk-

ning av människovärdet som förbjuds i paragrafen. Det uttryckliga omnämmandet av tryggheten understryker myndigheternas skyldigheter att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de begås av någon som utövar offentlig makt eller av en privat aktör. Denna bestämmelse kräver också att åtgärder vidtas för att trygga offrens rättigheter och förbättra deras ställning (RP 309/1993 rd).

Eftersom tillgodoseendet av individernas rättigheter och fullgörandet av deras skyldigheter ofta är sammankopplat med deras identitet, är det nödvändigt att också utländska medborgare som vistas i Finland ges tillräckliga möjligheter att bevisa sin identitet, så att deras rättigheter kan tillgodoses och de kan fullgöra sina skyldigheter (OKV/14/20/2011).

AVGÖRANDEN

Rättsstatsprincipen

Enligt rättsstatsprincipen ska utövningen av offentlig makt grunda sig på lag. I avgörandet OKV/181/1/2009 var det fråga om tillgodoseende av rättsstatsprincipen inom kommunalförvaltningen. Högsta förvaltningsdomstolen hade fastställt villkoren i ett miljötillstånd år 2004 och år 2010. Företaget hade emellertid försummat att iaktta tillståndsvillkoren. Den kommunala miljöskyddsmyndigheten hade år 2008 försökt verkställa ett beslut om förvaltningstvång med handräckning av polisen, dock utan framgång. Överträdelserna av tillståndsvillkoren fortgick delvis ännu vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes. Kommunen framförde i sin utredning till justitiekanslern bl.a. att kommunen hade insett att de tillståndsvillkor som fastställts för företaget var oskäligen och att kommunens miljömyndigheter hade gjort en sund bedömning då de brukat sin prövningsrätt och avstått från att vidta tillsynsåtgärder. De tillståndsvillkor vars efterlevnad hade försummats och som kommunen i sin förklaring betraktat som oskäligen hade emellertid 30.1.2009 fastställts nästan som sådana av kommunens miljönämnd.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att all utövning av offentlig makt enligt 2 § i grundlagen ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Detta innebär

att alla förvaltningsmyndigheter är skyldiga att iaktta domstolens lagakraftvunna beslut. Kommunen kan inte ifrågasätta grunderna för ett lagakraftvunnet domstolsbeslut, tillämpa beslutet så som kommunen önskar eller underlåta att verkställa beslutet. Då den högsta behöriga domstolen har avgjort ärendet är de kommunala myndigheterna skyldiga att för sin egen del handla så att beslutet utan dröjsmål kan verkställas. Ett annat förhållningssätt skulle stå i strid med rättsstatsprincipen och vara ohållbart. I det aktuella fallet var det fråga om att kommunen hade försummat att iaktta den högsta rättsskipningsmyndighetens beslut. Dessutom var det fråga om myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet och tillförlitlighet. Justitiekanslern ansåg att kommunens miljönämnd hade överskridit gränserna för sin prövningsrätt då den avsiktligt hade avhållit sig från tillsynsåtgärder och förvaltningstvång i en sådan situation där miljötillståndsvillkoren bevisligen inte hade iakttagits. Kommunens motivering, där det uppgavs att underlåtelsen att befatta sig med överträdelserna berodde på att de villkor som högsta förvaltningsdomstolen fastställt var oskäligen, verkade motstridig och gav inte ett intryck av att kommunens verksamhet varit saklig eller tillförlitlig. Det faktum att man medvetet avhållit sig från att vidta åtgärder för att verkställa högsta förvaltningsdomstolens beslut gav också uttryck

för ett tänkesätt som är främmande i en rättsstat och olämpligt för en myndighet.

Justitiekanslern gav den miljönämnd som verkade i kommunen mellan åren 2004 och 2010 en anmärkning för dess underlåtenhet att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att se till att villkoren i företagets lagakraftvunna miljötillstånd iakttoes. Dessutom uppmärksammade justitiekanslern kommunstyrelsen på sina synpunkter på korrekt myndighetsverksamhet och på myndigheternas skyldighet att i enlighet med 111 § i grundlagen ge justitiekanslern alla begärda upplysningar och förklaringar.

Jämlikheten

Enligt 6 § i grundlagen 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. Jämlikheten är utgångspunkten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg i avgörandet OKV/886/1/2010 att det rekryteringsförfarande som iakttagits vid ett åklagarämbete var problematiskt med tanke på jämlikheten. Det var fråga om tidsbestämda tjänsteförhållanden för sommarpraktikanter, beträffande vilka åklagarämbetet endast hade riktat sig till personalens barn vid rekryteringen. Den begränsade rekryteringen hade motiverats med att det var fråga om kortvarig praktik som krävde tystnadsplikt. Enligt ansökningsannonsen skulle vårdnadshavaren svara för praktikantens introduktion i arbetet och handledning, tillsammans med chefen för kanslipersonalen. Enligt ledande häradsåklagaren skulle praktikantens vårdnadshavare också svara för den sekretessförbindelse som krävdes av praktikanten. Biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare ansåg emellertid att ett nära släktskap med en person som hörde till ämbetsverkets ordinarie personal inte kunde anses vara förenat med bättre förmåga att förstå vad arbetsuppgifterna krävde eller vad sekretessbestämmelserna innebar. Den särbehandling som iakttoes vid valet av sommarpraktikanter – dvs. det faktum att rekryteringen skedde bland den ordinarie personalens barn – var således inte godtagbar med avseende på de särskilda krav som ställs i lagen om likabehandling (legitima grunder för särbehandling). Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den ledande häradsåklagaren på de omständigheter som framförts i avgörandet och bad denne lämna in åklagarämbetets likabehandlingsplan till justitiekanslersämbetet.

I ett annat fall hade klagandena bett justitiekanslern undersöka om utrikesministeriets ersättningspraxis i fråga om utbildningen för barn till tjänstemän vid utrikesrepresentationer stred mot diskrimineringsförbudet i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män eller i lagen om likabehandling. Den lag om ersättningar inom utrikesrepresentationen som var gällande vid tidpunkten för klagomålet innehöll föreskrifter om ersättandet av utbildningskostnader bara för barn som fyllt fem år. Enligt lagen var det således inte möjligt att ersätta dagvårdskostnaderna för barn som var yngre än fem år. I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern emellertid att ministeriet inte kunde anses ha brutit mot diskrimineringsförbudet då ministeriet hade handlat i enlighet med lagen. Därför föranledde klagomålet inte några åtgärder för justitiekanslern. Under den tid klagomålet var under behandling ändrades dessutom lagen om ersättningar inom utrikesrepresentationen så att lagen utökades med föreskrifter om ett nytt slag av ersättning, dvs. ersättning för barns dagvård (OKV/120/1/2010).

I avgörandet OKV/589/1/2009 konstaterades det att jämlikheten inte tillgodosågs för utkomst-

stöds klienternas del. Enligt en stads anvisningar om utkomststöd beaktades skatteåterbäringsarna i utkomststöds kalkylen för långvariga och återkommande klienters del endast till den del de överskred hundra euro per hushåll, utökat med femtio euro per barn. För andra klienters del betraktades skatteåterbäringen däremot som inkomst i sin helhet. Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till sitt avgörande OKV/407/1/2008 från år 2008 och konstaterade att personer som uträttar ärenden inom förvaltningen ska behandlas jämlikt och opartiskt. Han ansåg att anvisningarna om utkomststöd stod i strid med grundlagens och förvaltningslagens krav på jämlikt och opartiskt bemötande, eftersom frågan om huruvida skatteåterbäringen betraktades som inkomst i samband med utkomststödsbeslutet påverkades av om sökanden var en långvarig och återkommande klient eller inte. Biträdande justitiekanslern meddelade staden sin uppfattning för kännedom och för att tas i betraktande, varutöver han bad staden inom en bestämd tid meddela vilka eventuella åtgärder staden vidtagit med stöd av det nämnda beslutet.

Rätten till personlig frihet, integritet och trygghet

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

När det gäller nödcentralerna har man i oförfentligheten uppmärksammat sådana fall där det inte varit möjligt att få kontakt med nödcentralen eller där nödcentralen inte tillräckligt snabbt sänt rätt slags hjälp. Justitiekanslern konstaterade att ett misslyckande från nödcentralens sida i värsta fall kan leda till att människors hälsa och säkerhet äventyras. Eftersom nödcentralernas

verksamhet därmed anknyter till den personliga tryggheten, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, undersökte justitiekanslern på eget initiativ Nödcentralsverkets funktionsförmåga. Under åren 2001–2005 genomfördes en reform av nödcentralsverksamheten. I samband med reformen inrättades också Nödcentralsverket. Justitiekanslern undersökte tillhandahållandet av nödcentralstjänster på basis av den information som fanns att tillgå om situationen och verksamheten vid den aktuella tidpunkten. Efter att Nödcentralsverket inrättades har dess verksamhet dock kontinuerligt utvecklats. Därför granskade justitiekanslern genomförandet av nödcentralsreformen och Nödcentralsverkets verksamhet på lång sikt.

Då ärendet undersöktes framgick det att det förekommit problem i samband med reformen. Man hade t.ex. inte klarat av att göra en tillräckligt noggrann uppskattning av hur stor jourpersonal som behövdes för verksamheten. Man hade försökt åtgärda personalbristen bl.a. genom att utbilda flera jourhavande, men med dessa åtgärder hade man inte tillräckligt snabbt lyckats bemöta behovet av tilläggspersonal. Man hade inte heller klarat av att ordna kvalificeringsutbildning i enlighet med planerna. Kvalificeringsutbildningen ansågs dessutom vara otillräcklig. Justitiekanslern konstaterade att jourpersonalens utbildning och introduktion i arbetet bl.a. inverkar på nödcentralstjänsterna och på tjänsternas kvalitet.

Justitiekanslern ansåg att man inte från första början hade ordnat tillräcklig tillsyn över verksamheten vid Nödcentralsverket. Genom adekvat tillsyn kunde en del av problemen ha uppmärksamrats och åtgärdats tidigare än vad som nu var fallet. Justitiekanslern delgav inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Nödcentralsverket sina iakttagelser för kännedom (OKV/11/50/2008). Se även s. 144.

Rätten till grundskydd

Enligt grundlagen har var och en rätt till oundgänglig försörjning. Den oundgängliga försörjningen tryggas i sista hand genom det utkomststöd som kommunerna beviljar. Biträdande justitiekanslern granskade i sin inspektionsverksamhet och på basis av de uppgifter som erhöles genom klagomålen under åren 2010–2011 i synnerhet iakttagandet av de behandlingstider som föreskrivs i lagen om utkomststöd samt verksamheten vid de myndigheter som övervakar att de föreskrivna tidsfristerna följs. Biträdande justitiekanslern meddelade år 2010 ett beslut (OKV/95/1/2010) som gällde överskridning av tidsfristerna i anslutning till utkomststödet. Under år 2011 meddelades fram till 17.6.2011 fem sådana beslut (OKV/187/1/2009, OKV/138/1/2010, OKV/484/1/2010, OKV/821/1/2010 och OKV/921/1/2010). Besluten refereras närmare på sidorna 183 och 184.

Enligt grundlagen är det inte tillåtet att man vid tillgodoseendet av individens rättigheter utan godtagbar grund behandlar individer olika, t.ex. på basis av deras boningsort. Av klagomålen framgick det att regionförvaltningsverken, som i första hand svarar för tillsynen över utkomststödsärendenas behandlingstider, tillämpar varierande åtgärdströsklar och metoder vid tillsynen. Detta kan å sin sida leda till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses på ett ojämnt sätt. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira har tillsammans med regionförvaltningsverken hösten 2010 inlett ett tillsynsprogram vars syfte är att förenhetliga tillsynen över och styrningen av utkomststödsärendenas behandlingstider. Biträdande justitiekanslern beslutade i slutet av år 2010 på eget initiativ undersöka tillsynen över behandlingstiderna för kommunernas utkomststödsärenden. Han bad Valvira senast 31.8.2011 lämna in en utredning om vilka

åtgärder Valvira vidtagit för att utkomststödsärendenas behandlingstider i hela landet ska bli lagliga. Efter att Valvira gett sin utredning om saken begärdes ännu ett utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet (OKV/17/50/2010).

I avgörandet OKV/553/1/2010 var det fråga om att kraven på god förvaltning hade försummats i det fall där kommunen inte hade vidtagit de åtgärder som förvaltningsdomstolen fastställt. Förvaltningsdomstolen hade genom sitt beslut upphävt kommunens socialnämnds negativa beslut om handikappservice och färdtjänst och återförvisat ärendet för ny behandling. Förvaltningsdomstolen hade också gett ett förordnande om de åtgärder som skulle vidtas i kommunen innan det nya beslutet fattades. Kommunen hade dock inte vidtagit de åtgärder som fastställdes i beslutet.

Enligt den erhållna utredningen framgick det först i och med justitiekanslerns utredningsbegäran i maj 2010 att kommunen inte ännu hade fattat något beslut i ärendet. Den ledande tjänsteinnehavaren inom social- och hälsovårdsväsendet konstaterade i sin utredning att ärendet delvis hade fördröjts på grund av att kunden inte hade förhört sig om hur ärendet framskred. Förvaltningsdomstolen hade inte heller sänt någon begäran om att ärendet skulle påskyndas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att kommunen är skyldig att omedelbart verkställa besvärsmyndighetens lagakraftvunna beslut. De tjänsteinnehavare som svarade för verkställigheten av beslutet hade således försummat sin skyldighet att iaktta principen om god förvaltning. Tjänsteinnehavarna hade framför allt försummat att tillhandahålla sådan god service som avses i förvaltningslagen och att behandla ärendet utan dröjsmål. Deras verksamhet uppfyllde inte heller det krav på att uppgifterna ska skötas på ett behörigt sätt och utan dröjsmål som ställs i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare konstaterade vidare att såväl dessa bestämmelser som grundlagen förpliktar kommunen och dess social- och hälsovårdsväsende att ordna sin verksamhet så att tjänsteinnehavarnas semestrar inte orsakar dröjsmål vid behandlingen av förvaltningsärenden. Socialnämnden är dessutom skyldig att följa upp hur de ärenden nämnden behandlat framskrider inom förvaltningen.

Ansvaret för naturen och miljön

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Ansvaret för miljön och det faktum att detta ansvar tillkommer alla uppmärksammades i ett avgörande som gällde bränsledistribution. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut OKV/835/1/2009 att det inte var lagligt att tillåta bränsledistribution utan giltigt miljötillstånd. Ett företag som idkade bränsledistribution hade under sommarmånaderna åren 2007–2010 bedrivit verksamhet i hamnen utan miljötillstånd. Under åren 2008 och 2009 hade kommunen avtalat med företaget om att vissa miljötillståndsvillkor skulle iakttas i verksamheten. Företaget ansökte om miljötillstånd för verksamheten år 2010 och kommunen beviljade tillståndet våren 2011. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att företagets verksamhet från första början skulle ha krävt miljötillstånd och att det inte varit lagligt att tillåta bränsledistribution utan giltigt miljötillstånd. Kommunen hade först försökt trygga hamnens funktion och tillgodose miljöskyddsaspekterna genom att överföra den förra företagarens miljötillstånd till den nya företagaren, och därefter genom att avtala om saken.

Vid bedömningen av kommunens förfarande måste man ta hänsyn till att miljötillståndsärendena är av sådan karaktär att de också är förenade med ett allmänt intresse. Dessutom kan även

en tredje part ha ett intresse i ärendet. En eventuell tredje parts möjligheter att inverka på beslutsfattandet begränsas om man ingår avtal om iakttagande av tillståndsvillkoren utan att den som bedriver verksamheten upprättat en miljötillståndsansökan och i ansökan bl.a. redogör för verksamhetens förutsättningar och konsekvenser, utan att tillståndsansökan kungörs på det sätt som lagen kräver och utan att parterna ges tillfälle att framställa anmärkningar och andra personer ges tillfälle att framföra sina åsikter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på sin uppfattning om betydelsen av att kommunen fattar beslut om miljötillstånd.

Rätten till en rättvis rättegång

Det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen berör såväl civil- och brottmålsrättegången som förvaltningsprocessen. De frågor som aktualiseras i samband med rättegången gäller oftast rättegångens längd. I följande avgörande uppmärksammades emellertid också den rättighet som tryggas i artikel 6 i Europakonventionen och som innebär att den som blivit anklagad för ett brott ska betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts.

I avgörandet OKV/1711/1/2009 konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att de offentliga utlåtanden som polisen ger inte får stå i strid med oskuldspresumtionen. Enligt klaganden hade en undersökningsledare informerat om en förundersökning på ett sätt som stämplade klaganden. Enligt artiklar i tidningarna hade undersökningsledaren bl.a. kallat den brottsmisstänkte klaganden för en bedragare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det funnits vägande skäl att informera om förundersökningen, men att den information polisen ger alltid ska vara saklig. Polisen ska handla så att

det inte finns fog för misstankar om partiskhet eller förutfattade meningar. Den polisman som undersöker ett brott får inte med stöd av sin personliga uppfattning kränka den brottsmisstänktes rätt att bli behandlad som oskyldig ända tills en eventuell fällande dom vunnit laga kraft. Det faktum att en person stämplas som brottsling innan en lagakraftvunnen fällande dom meddelats strider mot oskuldspresumtionen.

Undersökningsledarens uttalanden kunde betraktas som synnerligen fördomsfulla och omdömeslösa. Det var emellertid fråga om enstaka uttalanden och det var inte alldeles klart i vilket sammanhang de hade framförts och vad undersökningsledaren utöver detta hade framfört vid intervjuerna. Det var inte heller fråga om en myndighets pressmeddelanden utan om artiklar i dagstidningar. Vid bedömningen av saken tog biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänsyn till att undersökningsledaren vid intervjuerna också hade framfört att det bara var fråga om brottsmisstankar och att åtalsprövningen och domstolsbehandlingen ännu låg framför. Dessutom kunde det anses vara av betydelse att det var fråga om uppgifter som inte hänförde sig till den berörda personens privatliv. Undersökningsledaren uppmärksammades emellertid för framtiden på de omständigheter som nämnts ovan.

I avgörandet OKV/8/50/2010 var det fråga om ett ärende som länge varit föremål för åtalsprövning och som till vissa delar verkade ha preskriberats under den tid åtalsprövningen pågick. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ utreda varför åtalsprövningen hade dröjt. Under den tid utredningen pågick slutförde häradssåklagaren åtalsprövningen, som därmed hade pågått i över nio månader. Biträdande justitiekanslern konstaterade att orsakerna till att åtalsprövningen dröjt inte nödvändigtvis var godtagbara med tanke på parterna i brottmålet, trots att de ur åklagarens synvinkel var förståeliga. Bi-

trädande justitiekanslern uppmärksammade häradssåklagaren på att åklagaren vid behandlingen av brottmål, åtalsprövningen och rättegången ska se till att ärendet framskrider snabbt, på det sätt som parternas rättsskydd och det allmänna intresset kräver. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också Riksåklagarämbetet på den bestämmelse i förordningen om ämbetsverket där det bestäms att riksåklagaren i egenskap av högsta åklagare ska främja och övervaka att åklagarverksamheten handhas utan dröjsmål.

I ett ärende som gällde misstankar om grov förskingring och bokföringsbrott hade polisens förundersökning pågått i över två år och åtta månader. Tingsrätten hade sedermera förkastat åtalen för en del av bokföringsbrotten på grund av att åtalsrätten hade preskriberats. Förundersökningen hade inte ännu slutförts då åtalsrätten preskriberades. Enligt utredningen hade förundersökningens längd påverkats av den skattegranskning som utförts samtidigt, av förundersökningens omfattning, ärendets svårbegriplighet, problem i anslutning till bevisningen samt av undersökningsledarens och utredarens arbetssituation.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen inte i enlighet med lagen hade utförts utan ogrundat dröjsmål. Han ansåg emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma undersökningsledaren på vikten av att förundersökningen genomförs utan dröjsmål. Den sammanlagda behandlingstiden för brottmålet uppgick i detta fall för klagandens del (som var målsägande i ärendet) till över sex år och nio månader. Frånsett dröjsmålet kunde biträdande justitiekanslern inte konstatera att någon enskild myndighet eller tjänsteman skulle ha handlat i strid med lag eller föreskrivna förpliktelser i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att det inte heller uppdragats sådana omständigheter i ärendet som en-

ligt Europadomstolens rättspraxis kunde ha gjort behandlingslängd godtagbar. Ärendets sammanlagda behandlingstid hos myndigheterna kränkte således enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning artikel 6 i Europakonventionen och samtidigt också 21 § 1 mom. i grundlagen (OKV/1606/1/2009).

I ett anmälningsärende som krävde förhållandevis få åtgärder hade det tagit två år och tre månader innan förundersökningen hade avslutats. Enligt utredningen hade undersökningsledaren bytts ut till följd av de förvaltningsreformer polismyndigheten genomgått. På grund av problem med datatekniken hade den nya undersökningsledaren inte fått information om att denne ansvarade för ärendet i egenskap av undersökningsledare. Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande att anmälningsärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, men att dröjsmålet inte kunde tillräknas någon enskild tjänsteman. Biträdande justitiekanslern förenade sig till denna del med Polisstyrelsens uppfattning, men konstaterade även att både brottmålsparterna och i sista hand också hela straffrättsystemets trovärdighet kan lida skada av att polisen inte klarar av att utföra sina lagstadgade uppgifter utan ogrundat dröjsmål. Det faktum att dröjsmålen beror på administrativa, datatekniska eller därmed jämförbara fel minskar inte skadan. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det är viktigt att man inom polisförvaltningen är medveten om dessa problem och försöker agera så att problemen inte utgör ett hinder för att tjänsteuppgifterna kan utföras utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen och polisinrättningen sin uppfattning för framtiden (OKV/199/1/2010).

I ett ärende som justitiekanslern undersökte på eget initiativ framgick det att två tvistemål hade varit under behandling hos tingsrättens lagman exceptionellt länge. Det första tvistemå-

let hade inletts år 2001, då lagmannen hade tagit ärendet till behandling. Ärendet hade dock ursprungligen inletts vid tingsrätten redan år 1997, varefter hovrätten hade återförvisat ärendet till tingsrätten för behandling. Ärendet hade våren 2011 avgjorts vid en tredomarsammansättning där lagmannen var ordförande. Tingsrättens dom hade emellertid överklagats hos hovrätten, där ärendets behandling fortfarande pågick. Det andra tvistemålet hade inletts vid tingsrätten år 1999 och lagmannen hade avgjort ärendet våren 2011.

Vid bedömningen av dröjsmålen i samband med behandlingen av dessa tvistemål tog justitiekanslern i sitt beslut hänsyn till de omständigheter som lagmannen framfört i sin utredning. I utredningen konstaterades det att dröjsmålen till stora delar hade berott på andra orsaker än på tingsrättens förfarande. Bedömningen av lagmannens förfarande påverkades också av att båda ärendenas behandling hade överförs från lagmannen till en annan domare under perioden augusti 2009 – juni 2010. Justitiekanslern fäste å andra sidan även särskild vikt vid att biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i det ena ärendet redan år 2002 hade uppmärksammat lagmannen på att ärendet skulle behandlas utan dröjsmål. I fråga om det andra ärendet fanns det bl.a. skäl att notera att ärendets behandling under en lång tid inte hade framskridit alls, trots att det inte verkade finnas några hinder för behandlingen.

Justitiekanslern konstaterade således att lagmannen inte i enlighet med lagen hade behandlat dessa brottmål utan ogrundat dröjsmål. I det ena ärendet uppgick den sammanlagda behandlingstiden redan till över 14 år och även i det andra ärendet överskred behandlingstiden 11 år. Enligt justitiekanslern hade det inte i dessa ärenden uppdagats sådana omständigheter som enligt Europadomstolens rättspraxis skulle ha kunnat berättiga så långa behandlingstider. De samman-

lagda behandlingstiderna vid domstolen kränkte därmed enligt justitiekanslerns uppfattning artikel 6 i Europakonventionen och samtidigt också 21 § 1 mom. i grundlagen. Justitiekanslern gav tingsrättens lagman en anmärkning (OKV/12/50/2011).

Garantier för god förvaltning

God förvaltning vid besvarandet av förfrågningar

Det uppdagades också under verksamhetsåret brister i samband med besvarandet av förfrågningar och bemötandet av medborgare som kontaktat myndigheterna. I många fall hade myndigheternas svar dröjt oskäligt länge eller uteblivit helt och hållet. Det hör emellertid till god förvaltning att besvara förfrågningar och kontakta personer som begärt det. Detta är av betydelse också med tanke på medborgarnas allmänna förtroende för myndighetsverksamheten.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden arbets- och näringsministeriet på vikten av att bestämmelserna om god förvaltning iakttas vid besvarandet av brev. Ministeriet hade nämligen inte bemött de två brev som berörde ett visst ärende. Ministeriet hade därmed försummat att iakttä förvaltningslagen, där det bestäms att myndigheterna inom ramen för sin behörighet ska svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden, och den princip om god förvaltning som föreskrivs i grundlagen. Principen om god förvaltning förutsätter att en förfrågning som inkommit till en myndighet besvaras på ett sakligt sätt (OKV/1609/1/2008). Se också s. 172.

I avgörandet OKV/715/1/2010 var det lika så fråga om att myndighetens svar hade dröjt, då det förfrågningsbrev som ett bolag sänt till fö-

retagsskattebyrån hade besvarats först efter fyra månader. Innan brevet hade besvarats hade bolaget skickat ett nytt brev angående samma fråga. Eftersom det tagit fyra månader innan företagsskattebyrån besvarat brevet hade bolaget inte i enlighet med lagen fått sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål. Enligt utredningen uppdagades förekomsten av bolagets senare brev och dess behandlingsskeden dessutom först i samband med undersökningen av klagomålsärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade således företagsskattebyrån på vikten av att god förvaltning iakttas vid besvarandet av förfrågningar och vid dokumenthanteringen. Till god förvaltning hör också att de brev som en kund sänt till myndigheten i samma ärende behandlas tillsammans. Detta förutsätts också i förvaltningslagen och i offentlighetslagen.

Barnombudsmannen hade å sin sida i ett fall besvarat klagandens skriftliga förfrågning först mer än fem månader efter att klaganden första gången kontaktat barnombudsmannen, då justitiekanslern begärt en utredning om saken. Svarstiden var kortare än den genomsnittliga svarstiden vid barnombudsmannens byrå. Då situationen bedömdes med avseende på klaganden och kraven på god förvaltning kunde man emellertid inte konstatera att det funnits sådana orsaker till dröjsmålet att det kunde ha betraktats som godtagbart. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade barnombudsmannen på kraven på god förvaltning i samband med besvarandet av förfrågningar och sände också en kopia av sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom (OKV/1431/1/2010).

I ett annat fall hade klaganden inte fått svar på sin utredningsbegäran av dataombudsmannen inom en sådan skäligen tid som är förenlig med god förvaltning. Biträdande justitiekanslern påminde dataombudsmannen om att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom för framtiden dataombudsmannen och överinspektören vid dataombudsmannens byrå på vikten av att bestämmelserna om besvarandet av förfrågningar iakttas (OKV/1690/1/2008).

God förvaltning kan också kräva att myndigheterna aktivt tillhandahåller rådgivning. I avgörandet OKV/357/1/2009 var det fråga om att tjänsteinnehavarna vid en kyrklig samfällighet inte hade redogjort för att det var parkchefen som fattade beslut om anvisandet av gravplatser, att den som ville ha ett skriftligt beslut om saken skulle rikta en skriftlig ansökan till parkchefen eller att den som var missnöjd med parkchefens beslut kunde begära omprövning av beslutet hos kyrkorådet. Biträdande justitiekanslern gav tjänsteinnehavarna en anmärkning för framtiden bl.a. på grund av att de hade försummat den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen. Genom sitt förfarande hade de förvägrat den person som framställt förfrågan om gravplatsen rätten att få sin sak behandlad vid den behöriga myndigheten, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att överklaga beslutet. Se också s. 163.

Vidare fäste biträdande justitiekanslern under verksamhetsåret vikt vid att man också ska ta hänsyn till kraven på god förvaltning i samband med organisationsförändringar. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka byggnads- och miljötillsynens ställning och oavhängighet i samband med den beställar-utförar-modell som tillämpades i en stad. Biträdande justitiekanslern konstaterade att beställar-utförar-modellen kan vara problematisk i synnerhet med tanke på kraven på god förvaltning. Till kraven på god förvaltning hör att förvaltningen ska vara transparent och att medborgarnas påverkningsskyldigheter ska tryggas. Dessutom ska ansvarsförhållandena inom förvaltningen vara så

tydliga att det inte uppkommer otillbörliga jävsförhållanden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i detta fall att behörighets- och ansvarsförhållandena inte konkretiserades tillräckligt väl i förvaltningsstadgan, verksamhetsstadgan för serviceproduktionen, serviceplanen eller serviceavtalen. Serviceavtalen beskrev inte organisationen av sådana frågor som är väsentliga med tanke på god förvaltning. Den utredning som erhållits i ärendet stödde inte heller på ett övertygande sätt påståendena om att systemet var öppet och transparent. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i detta sammanhang också stadens skyldighet att se till att förfrågningar från kunder inom förvaltningen besvaras samt att medborgarnas rätt att delta i och påverka verksamheten tryggas (OKV/4/50/2009).

God förvaltning kräver också att myndighetsverksamheten är förutsebar. Biträdande justitiekanslern ansåg att myndighetsverksamheten i ärenden som gällde farledsavgifter och tillämpningen av bestämmelserna om verksamheten inte var så förutsebara att grundlagens krav på god förvaltning tillgodosågs. Den långvariga konflikten mellan Finlands system för farledsavgifter och EU:s bestämmelser om saken har enligt biträdande justitiekanslern försämrat förutsebarheten inom förvaltningen och rättsväsendet. Problemen i anslutning till farledsavgifterna och isklasserna hänförde sig i huvudsak till de författningar och föreskrifter som var gällande innan den nya lagstiftningen trädde i kraft år 2006. Ansvar för ärenden som berör farledsavgifter och isklasser har sedermera överförts till Trafiksäkerhetsverket, som har meddelat nya föreskrifter och tillämpningsanvisningar. Biträdande justitiekanslern delgav kommunikationsministeriet sina synpunkter för kännedom (OKV/1151/1/2008).

Skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål

Av klagomålen framgick det också under verksamhetsåret att ärendenas behandling i vissa fall räckt oskäligt länge. Dröjsmålen beror ofta på att ärendena till följd av strukturella omständigheter hopar sig hos myndigheterna och på att myndigheterna tillämpar oändamålsenliga verksamhetsmetoder. I vissa fall har myndigheterna emellertid inte kunnat utreda orsakerna till dröjsmålen.

I ett fall hade besvär över en brottmålsdom inkommit till tingsrätten i februari 2009, medan besvären och besvärshandlingarna hade sänts från tingsrätten till hovrätten först i november 2009. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man inte helt och hållet kunnat utreda händelseförloppet i det aktuella fallet. Det var dock klart att det uppkommit ett oskäligt dröjsmål i samband med översändandet av besvären och de övriga handlingarna från tingsrätten till hovrätten. Justitiekanslern förenade sig också med den uppfattning som tingsrättens lagman framfört om att förfarandet för hantering av myndighetspost vid tingsrättens filialkansli inte var tillräckligt tillförlitligt. Det skulle ha funnits skäl att se över förfarandet ifall verksamheten vid filialkansliet hade fortgått (OKV/30/31/2009). Se även s. 121.

I ett annat fall hade förvaltningsdomstolen förpliktat ett tulldistrikt att ersätta klagandens rättegångskostnader. Klaganden blev emellertid tvungen att vänta på ersättningen från september 2008 till april 2009. I tulldistriktets utredning framfördes endast spekulationer om orsakerna till dröjsmålet. Tullstyrelsen hade inte heller i sitt utlåtande något att tillägga till tulldistriktets utredning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klaganden inte hade fått sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål och uppmärksammade tulldistriktet och Tullstyrelsen på

vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål (OKV/246/1/2009). Se även s. 149.

Vidare aktualiserades ett fall där det var fråga om att klaganden hade rätt att få ett beslut i sitt ärende. Klaganden hade vid olika tidpunkter framställt separata yrkanden mot staden. Yrkandena gällde ogrundad uppsägning, utebliven lön och sådan lön som staden återindrivit. Det första yrkandet hade behandlats på ett tillbörligt sätt vid stadens organ. Utbildningsdirektören hade fattat beslut om saken, varefter fostrings- och utbildningsnämnden hade fattat beslut med anledning av klagandens omprövningsbegäran. De övriga yrkandena hade utbildningsdirektören dock tagit ställning till betydligt senare, först efter att förvaltningsdomstolen konstaterat att staden inte fattat något beslut med anledning av yrkandena. När klaganden framställt förfrågningar om saken hade utbildningsdirektören emellertid svarat att alla yrkanden hade behandlats genom fostrings- och utbildningsnämndens beslut. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utbildningsdirektören hade handlat i strid med de lagstadgade förpliktelser som hör till god förvaltning då direktören hade försummat att utan ogrundat dröjsmål fatta beslut med anledning av yrkandena gällande återindrivna och uteblivna löner och dessutom hade gett vilseledande svar på klagandens förfrågningar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav utbildningsdirektören en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet och uppmärksammade fostrings- och utbildningsnämnden på det som framförts om utbildningsdirektörens och nämndens beslut (OKV/1007/1/2010).

Biträdande justitiekanslern konstaterade å sin sida att en transportplanerare i en kommun obefogat hade begärt att en ansökan om skolskjuts skulle kompletteras med ett läkarintyg. Den utredning som lagts fram i ärendet visade nämligen att ärendet kunde ha avgjorts redan med

stöd av det läkarintyg som bifogats till den ursprungliga ansökan. Detta förfarande hade medfört ett ogrundat dröjsmål vid ärendets behandling (OKV/1616/1/2009).

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar även ett tulldistrikt på vikten av att de förpliktelser som föreskrivs i grundlagen iakttas. En tulltjänsteman hade inte fått sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål då denne, trots sin ställning som arbetarskyddsombud och förtroendeman, efter att ha framställt flera förfrågningar om saken först år 2009 hade fått en rapport om det vådaskott som avlossats inom tulldistriktet år 2005. Tulldistriktet hade också handlat i strid med principen om god förvaltning då tulldistriktet hade underlåtit att besvara tjänstemannens förfrågning om förbigåendet av en sektionschef (OKV/195/1/2009). Se även s. 149.

I ett annat fall uppgick behandlingstiden för klagandens ersättningsansökan, som grundade sig på brottsskadelagen, till ca två och ett halvt år. Behandlingstidens längd hade inte orsakats av sådana åtgärder som krävdes t.ex. för ärendets utredning. Biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingstiden för ersättningsansökan var oskäligt lång och delgav Statskontoret sin uppfattning (OKV/915/1/2009).

För en klagan som behandlats vid länsstyrelsen och sedermera vid regionförvaltningsverket uppgick behandlingstiden till ca två och ett halvt år. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandlingstid inte var förenlig med grundlagens bestämmelser eller med kraven på god förvaltning och delgav regionförvaltningsverkets överdirektör samt direktören för det aktuella ansvarsområdet sin uppfattning. Av de utredningar som inlämnats i ärendet framgick det att behandlingstiderna hade påverkats av strukturella problem, bl.a. av den begränsade personalmängden i förhållande till uppgiftsmängden samt av den ständiga ökningen av antalet ären-

den. Överdirektören konstaterade i sin utredning att regionförvaltningsverket av dessa orsaker även i framtiden kommer att ha problem med att sköta sina lagstadgade uppgifter på ett tillbörligt sätt. På grund av det som framförts i utredningen sände biträdande justitiekanslern sitt beslut också till finansministeriet för kännedom, eftersom finansministeriet ansvarar för regionförvaltningsverkens verksamhetsförutsättningar (OKV/1503/1/2009).

I ett annat fall hade ombudet till en person som ansökt om utsökning kontaktat häradsfogden per telefon i syfte att diskutera sin huvudmans ärende som var under behandling vid utsökningsverket. Häradsfogden hade emellertid vägrat diskutera saken på grund av att ombudet inte hade företett en fullmakt av sin huvudman. Ombudet uppgav att fullmakten hade sänts till utsökningsverket per telefax. Häradsfogden hade inte under samtalet och inte heller därefter kontrollerat saken. Senare framgick det att ombudet hade sänt fullmakten på det nämnda sättet. Biträdande justitiekanslern förenade sig med den ståndpunkt som framförts i Riksfogdeämbetets utlåtande, där det konstaterades att häradsfogden efter telefonsamtalet borde ha kontrollerat om ombudet hade sänt in fullmakten och i detta fall ha kontaktat ombudet. Biträdande justitiekanslern ansåg att det också hör till god förvaltning att myndigheten strävar efter att på eget initiativ och utan ogrundat dröjsmål utreda huruvida ombudet har en fullmakt eller inte, i synnerhet om saken kan utredas förhållandevis enkelt. Ett sådant tillvägagångssätt är motiverat också inom utsökningen, trots att det vid utsökningsförfarandet är fråga om en s.k. summarisk process och utsökningen inte omfattas av förvaltningslagen, vars syfte är att trygga god förvaltning. Biträdande justitiekanslern hänvisade även till grundlagen, där det bestäms att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon an-

nan myndighet som är behörig enligt lag. Denna grundlagsbestämmelse gäller i princip alla myndigheter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade häradsfogden på sin uppfattning (OKV/333/1/2010).

Långa behandlingstider aktualiserades också i besluten OKV/191/1/2009 (dröjsmål vid fastighetsförrättningar) och OKV/1121/1/2009 (behandlingstiden vid förvaltningsdomstolen).

Under år 2011 avgjorde biträdande justitiekanslern 16 klagomål som gällde behandlingstiden vid besvärnämnden för social trygghet och där det konstaterades att behandlingstiden varit oskäligt lång. Biträdande justitiekanslern delgav i dessa fall nämnden och social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning. I tre besvärssärenden uppgick behandlingstiden till nästan tre år och i flera andra fall överskred behandlingstiden två år. Till de längsta behandlingstiderna bidrog förutom den allmänna anhopningen av ärenden vid nämnden även det faktum att besvärssärendenas behandling under längre perioder hade avstannat bl.a. till följd av personalväxlingar bland föredragandena. I sitt beslut med anledning av ett klagomål (OKV/179/1/2010) bad biträdande justitiekanslern således nämnden redogöra för vilka åtgärder den vidtagit för att ärendenas behandling inte på nytt ska avstanna i samband med personalväxlingar bland föredragandena. I sin utredning redogjorde nämnden för de åtgärder med hjälp av vilka uppföljningen av behandlingstiderna hade effektiverats. Med hjälp av tilläggsresurser, lagstiftningsreformer och internt utvecklingsarbete lyckades man under år 2009 hejda anhopningen av ärenden vid nämnden, men man lyckades först under år 2010 avveckla anhopningen i större utsträckning. Antalet ärenden som är under behandling vid nämnden har nu minskat kännbart. Den genomsnittliga behandlingstiden har dock inte ännu förkortats så mycket att den kunde betraktas som skälig och förenlig med grundlagen.

År 2010 var den genomsnittliga behandlingstiden 15,3 månader. Under januari och februari 2011 förkortades den till 13 månader. Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppskattning skulle den genomsnittliga behandlingstiden i december 2011 vara 9,5 månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fortsättningsvis fanns skäl att följa upp verksamheten vid nämnden och bad i sitt beslut 6.4.2011 (OKV/15/50/2010) social- och hälsovårdsministeriet senast 1.3.2012 ge ett utlåtande om huruvida nämndens resultatmål nåtts och om läget vid nämnden i slutet av år 2011. Se även s. 178 och 179.

God förvaltning i samband med rekrytering

Under verksamhetsåret konstaterades det i flera avgöranden att principen om god förvaltning ska iaktas också vid besättandet av tjänster och anställandet av personal. God förvaltning innebär i detta sammanhang bl.a. att grunderna för valet ska nedtecknas på något sätt.

I avgörandet OKV/253/1/2009 konstaterade biträdande justitiekanslern även att justitiekanslern i samband med undersökningen av rekryteringsförfarandet hos sådana arbetsgivare som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet ska informeras om de principer som arbetsgivaren iakttagit vid rekryteringen. Den viktigaste frågan är hur arbetsgivaren genom att jämföra sökandenas meriter har träffat sitt val. Arbetsgivaren har inte någon uttrycklig lagstadgad skyldighet att nedteckna principerna och sammanställa dem t.ex. i form av en promemoria. Med tanke på rättsskyddet för dem som sökt tjänsten och de behov som hänför sig till laglighetskontrollen kan principen om god förvaltning i 21 § i grundlagen dock anses kräva att grunderna nedtecknas i någon form. Detta kan ske antingen före beslutet fattas eller därefter. Finansministeriets anvisning

om utnämningsspromemorians innehåll kan också bli tillämplig i detta sammanhang. Se även s. 175.

I avgörandet OKV/919/1/2009 var det fråga om en bristfällig utnämningsspromemoria. Av utnämningsspromemorian gällande besättandet av en tjänst vid Skogsforskningsinstitutet framgick det inte vilka behörighetskrav som angetts i ansökningsannonsern eller hur de 34 sökandena uppfyllde dessa krav. Man hade endast för sex sökandes del gjort en bedömning av hur väl sökandena uppfyllde de kriterier som var viktigast med tanke på den aktuella sysslan. Utnämningsspromemorian saknade helt och hållet en objektiv redogörelse för meriterna hos de sökande som konstaterats vara behöriga för sysslan, där deras likartade meriter skulle ha beskrivits i samma omfattning. I utnämningsspromemorian framfördes det att en av sökandena var mer meriterad än de övriga fem med avseende på de kriterier som var viktigast med tanke på den aktuella sysslan. Promemorian innehöll däremot ingen jämförelse av meriterna i fråga om dem som konstaterats vara behöriga för sysslan eller ens i fråga om de mest meriterade av dem. Den promemoria som hörde samman med utnämningssbeslutet kunde därmed sägas innehålla en motivering, men motiveringen uppfyllde inte kraven på god förvaltning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Skogsforskningsinstitutet en anmärkning för framtiden på grund av bristerna i utnämningsspromemorian.

I ett avgörande som gällde besättandet av en tjänst vid Finlands miljöcentral framgick det att beredningen av tjänsteutnämningen inte hade skett på ett objektivt sätt. I utnämningsspromemorian hade alla sökande konstaterats vara behöriga för tjänsten. Promemorian innehöll en redogörelse för sex sökandes meriter. För en sökandes del hänvisades det till det intryck personen gett vid intervjun, medan promemorian i övrigt bara innehöll ett omnämnande av de metoder som an-

vänts vid bedömningen av sökandenas personliga lämplighet, dvs. intervjuer och lämplighetsbedömningar. För samma sökandes del behandlades dessutom sådana tilläggsfärdigheter och personliga egenskaper som krävdes för tjänstens skötsel men som inte hade nämnts i ansökningsannonsern. Detta förfarande kunde anses strida mot god förvaltning. Vid en helhetsbedömning av förfarandet kunde man även konstatera att sökandena inte i redogörelsen för deras meriter och egenskaper hade behandlats på ett sådant objektivt sätt som förvaltningslagen kräver. Utnämningsspromemorian innehöll ingen jämförelse av sökandenas eller ens av de mest meriterade sökandenas meriter och egenskaper. Promemorian uppfyllde därmed inte de krav som grundlagen ställer på bedömningen av behörigheten och jämförelsen av meriterna hos dem som söker en tjänst. Tjänsteutnämningen hade inte heller motiverats på det sätt som förvaltningslagen kräver. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Finlands miljöcentral en anmärkning på grund av bristerna i utnämningsspromemorian (OKV/900/1/2009).

I ett annat beslut var det fråga om att en obehörig person upprepade gånger hade blivit utsedd till ett tidsbestämt tjänsteförhållande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att man hade handlat felaktigt vid besättandet av tjänsten, då man inte tillräckligt väl hade utrett möjligheterna att finna en tjänsteinnehavare som uppfyllde behörighetskraven. Dessutom hade besluten inte motiverats i enlighet med förvaltningslagens krav (OKV/830/1/2009).

Kraven på god förvaltning i tjänsteutnämningssärenden behandlades också i ett beslut som gällde besättandet av en amanuens tjänst vid ett universitet (OKV/759/1/2009).

Kulturdirektören i en kommun hade å sin sida inte i sitt beslut tillräckligt väl motiverat valet av lärare i konstämnen vid kommunens medborgarinstitut. Kommunens kulturutskott hade

inte heller i sitt beslut med anledning av begäran om omprövning av utnämningsbeslutet i tillräckligt stor omfattning presenterat de grunder med stöd av vilka man kunde anse att den som valts till sysslan uppfyllde behörighetsvillkoren. De omständigheter som varit avgörande vid valet och som framgick av kommunens utredning borde också ha framgått av utnämningsbeslutet och av det beslut som fattades med anledning av omprövningsbegäran. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att den person som valts till sysslan uppfyllde behörighetsvillkoren och ansåg att beslutsfattandet i kommunen hade skett i enlighet med lag och inom ramen för kommunens prövningsrätt (OKV/1112/1/2011).

I ett annat avgörande var det fråga om god förvaltning i samband med det förfarande som iaktogs då en arbetskraftsmyndighet erbjöd en arbetssökande arbete. Arbets- och näringsministeriet hade år 2007 gett arbetskraftsbyråerna en anvisning om praxisen i samband med anvisandet av arbete och en placeringsanvisningsblankett som hörde samman med anvisningen. År 2011 utarbetade ministeriet en ny anvisning och i anslutning till den ett brev genom vilket en person erbjuds en arbetsplats. En placeringsanvisning, som numera kallas arbetsplatserbjudande, är en anmälan om en ledig arbetsplats som sänds till en arbetslös arbetssökande. Med anledning av denna anmälan ska arbetssökanden kontakta den arbetsgivare som nämns i anmälan. Enligt den anvisning som gavs år 2007 skulle arbetssökanden kontakta arbetsgivaren inom fyra dagar och enligt anvisningen från år 2011 inom fem dagar. På blanketterna fanns inget omnämnande av den tidsfrist på fyra eller fem dagar som nämndes i anvisningen, men en försummelse av tidsfristen kunde trots detta leda till att rätten till arbetslöshetsförmåner förverkades. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte var förenligt med förvaltningslagens eller grundlagens krav på

god förvaltning och tillbörlig behandling av ärendena att kunderna inom arbetsförvaltningen förpliktades agera inom en sådan tidsfrist som inte meddelats dem. Enligt förvaltningslagen ska möjligheterna att utträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Myndigheten ska också inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Enligt lagens förarbeten är syftet med dessa lagrum att fästa tillräcklig uppmärksamhet vid behoven hos dem som utträttar ärenden hos förvaltningen. Myndigheterna ska se till att kunderna har en klar uppfattning om hur de kan utöva sina processuella rättigheter. Kunderna ska således få råd och handledning om de förfaranden som ska iaktas, så att de effektivt kan få sina intressen eller rättigheter tillgodsedda. Biträdande justitiekanslern ansåg att blanketten inte gav arbetssökandena tillräcklig information om hur de skulle agera för att eliminera risken för att förverka rätten till arbetslöshetsförmåner. Blanketten uppfyllde därmed inte de krav som föreskrifterna om god förvaltning och rättsskyddet ställer på tillbörlig service och rådgivning. Det faktum att en myndighet inte klart och tydligt meddelar sina kunder vilka tidsfrister den iakttar är inte heller förenligt med den transparens som enligt offentlighetslagen förväntas av myndigheternas verksamhet (OKV/1250/1/2009).

Handlingsoffentlighet

Justitiekanslern fick även under verksamhetsåret ta emot klagomål där medborgare uppgav att de haft svårigheter att få information om myndigheternas offentliga verksamhet. Myndighetsverk-

samhetens offentlighet är emellertid av stor betydelse också med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Medborgarna behöver t.ex. information om vilket beslut som fattats i ett ärende och om motiveringen till beslutet för att kunna bedöma vilka åtgärder de behöver vidta för att få sina rättigheter tillgodosedda.

I ett fall hade klaganden bett en tjänsteinnehavare ge upplysningar om vilka anvisningar och föreskrifter som iaktogs vid beviljandet av utkomststöd. Tjänsteinnehavaren hade uppgett att beviljandet av utkomststöd grundade sig på lagen om utkomststöd, social- och hälsovårdsministeriets handbok samt på högsta förvaltningsdomstolens beslut. Tjänsteinnehavaren hade också uppgett de internetadresser där dessa handlingar fanns att tillgå. Då det fanns en kunddator på biblioteket på kundens hemort, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att tjänsteinnehavaren genom att ge dessa upplysningar hade uppfyllt den service- och rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen. Samkommunen hade däremot inte tillställt kunden sina egna anvisningar om beviljandet av utkomststöd, eftersom samkommunen ansåg att det var fråga om en handling som var avsedd för myndighetens interna användning. Eftersom det således inte var fråga om en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen, tillämpades inte offentlighetslagens bestämmelser om utlämnande av handlingar på den. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att myndigheten ska handla i enlighet med offentlighetslagens föreskrifter om utlämnande av handlingar också då myndigheten vägrar lämna ut en handling på grund av att den anser att den begärda handlingen inte omfattas av offentlighetslagen (OKV/302/1/2010).

I ett annat fall utgjorde klagandens tidigare dokumentbegäran och det faktum att besvär över det beslut som förvaltningsdomstolen fattat med anledning av denna begäran var under behand-

ling vid förvaltningsdomstolen inte hinder för att en ny dokumentbegäran framställdes i enlighet med offentlighetslagen. Kanslichefen hade handlat i strid med grundlagen och offentlighetslagen då denne inte hade fattat ett sådant beslut om saken som avses i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern delgav kanslichefen och staden sin uppfattning (OKV/758/1/2009).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade å sin sida att kraven på god förvaltning förpliktar myndigheterna att också informera den som begärt uppgifter om att de begärda uppgifterna eller dokumenten inte finns att tillgå. Detta ska ske utan dröjsmål, dock senast två veckor efter att myndigheten tagit emot dokumentbegäran. En tjänsteman hade handlat i strid med dessa föreskrifter då denne hade försummat att utan dröjsmål meddela att den handling klaganden begärt inte längre fanns att tillgå. Tjänstemannen hade också handlat i strid med grundlagen genom sin försummelse av att iakttä den princip om god förvaltning som innebär att myndigheterna ska besvara sakliga meddelanden (OKV/830/1/2009).

Av ett klagomål framgick det att klaganden begärt en kopia av motiveringen till ett förslag som gällde ett utmärkelsetecken av den dåvarande länsstyrelsen och därefter av det dåvarande undervisningsministeriet. Både länsstyrelsen och undervisningsministeriet hade avslagit begäran på grund av att den aktuella handlingen inte hade arkiverats och den således inte längre fanns att tillgå. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att man inte kunde konstatera något felaktigt förfarande i ärendet till den del länsstyrelsen och undervisningsministeriet inte hade arkiverat förslaget gällande utmärkelsetecknet och därför inte kunde ge klaganden en kopia av det. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att Ordenskansliet har en skyldighet att arkivera förslag gällande utmärkelseteck-

en. Enligt offentlighetslagen är också den aktör som utarbetat handlingen skyldig att arkivera den, ifall offentlighetslagen tillämpas på den. Vid bedömningen av undervisningsministeriets arkiveringsskyldighet måste man dock även beakta att det inte var fråga om sådana uppgifter som föreskrivits för ministeriet i lag eller förordning. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade dock undervisningsministeriet på offentlighetslagens föreskrifter om att den som begärt ett dokument ska upplysas om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande och på att den som framställt en skriftlig dokumentbegäran ska tillfrågas om han eller hon önskar att ärendet ska föras till myndigheten för avgörande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade också regionförvaltningsverket på de nämnda förpliktelse (OKV/1638/1/2009).

I avgörandet OKV/16/50/2008 konstaterades det att skriftliga beslut hör till god förvaltning och främjar tillgodoseendet av rättsskyddet också i samband med upphandlingsförfarandet. I det aktuella fallet hade en upphandlingsenhet inte fattat skriftliga beslut om direktupphandling.

Justitiekanslern konstaterade att ett upphandlingsbeslut är ett sådant förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagen och som ska meddelas skriftligen. Genom ett skriftligt beslut och möjligheten att överklaga beslutet tryggas de berördas rättsskydd. Då man dessutom tar hänsyn till att syftet med lagen om offentlig upphandling är att garantera att deltagarna i upphandlingsförfarandet behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, samt beaktar lagens rättsskyddsbestämmelser, borde man vid upphandlingsenheten även utan stöd av en uttrycklig förpliktande lagbestämmelse om saken ha fattat skriftliga beslut om upphandlingen och motiverat besluten. I den upphandlingsförordning som var gällande vid den aktuella tidpunkten bestämdes det dessutom att motiveringen till varför upphandlingen gjorts utan anbudstävling skulle antecknas i dokumenten över upphandlingen, vilket likaså talade för att man borde ha meddelat ett skriftligt beslut om saken. Det skulle också ha varit lättare att bedöma saken i efterhand ifall det hade fattats skriftliga beslut om upphandlingen och grunderna för upphandlingen hade antecknats i besluten.

5

**LAGLIGHETSKONTROLLEN
AV MYNDIGHETER
OCH ANDRA SOM SKÖTER
OFFENTLIGA UPPGIFTER**

ALLMÄNT

Av de klagomål som under verksamhetsåret anfördes angående **justitieförvaltningen** gällde största delen, i likhet med åren innan, verksamheten vid de allmänna domstolarna. Under verksamhetsåret inkom 176 klagomål som antingen i sin helhet eller delvis gällde domstolsverksamheten, medan 206 sådana klagomål avgjordes under året. Största delen av både de inkomna och de avgjorda domstolsklagomålen gällde såsom förut frågan om huruvida rätten till en rättvis rättegång hade tillgodosetts i praktiken. Rätten till en rättvis rättegång hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I klagomålen aktualiserades ofta dröjsmål vid domstolsbehandlingen, domares uppträdande och bemötandet av parterna vid rättegången. Ofta ombads också justitiekanslern ingripa i pågående rättegångar eller befatta sig med innehållet i domstolens avgöranden. Justitiekanslern kan emellertid inte ingripa i ärenden som är under behandling vid domstolen eller andra domstolens avgöranden. Till justitiekanslerns uppgifter hör dock att t.ex. ta ställning till huruvida domstolen har överskridit sin prövningsrätt.

Mot de övriga myndigheterna inom justitieförvaltningen anfördes betydligt färre klagomål. Under verksamhetsåret inkom 59 klagomål mot förvaltningsdomstolarna, 56 mot åklagarmyndigheterna, 40 mot utökningsmyndigheterna och 25 mot specialdomstolarna. De ärenden som för-

anledde påföljder gällde förfarandet vid åklagar- och utökningsmyndigheterna samt vid förvaltningsdomstolarna. Åtgärder vidtogs också med anledning av klagomål som berörde dataombudsmannens, Brottspåföljdsmyndighetens och de allmänna rättshjälpsbyråernas verksamhet.

En särskild kategori av ärenden utgjordes av brottsanmälningar gällande domares förfarande, som polisen delger justitiekanslern för kännedom, samt av hovrätternas meddelanden till justitiekanslern om sådana omständigheter som kan leda till att tjänsteåtal väcks vid hovrätten. Under verksamhetsåret föranledde ett ärende inom den först nämnda ärendekategorin åtgärder och två inom den senare kategorin. I ett av de ärenden som justitiekanslern undersökte på basis av hovrättens meddelanden beslutade justitiekanslern att en tingsfiskal skulle åtalas för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

Inom justitieförvaltningssektorn vidtogs dessutom åtgärder med anledning av fem ärenden som undersöktes på eget initiativ under verksamhetsåret. I ett av dessa ärenden gav justitiekanslern lagmannen vid en tingsrätt en anmärkning för att behandlingen av två tvistemål hade fördröjts. Nedan följer en särskild redogörelse för förfarandet vid granskningen av straffdomar och för de fel som uppdagats i detta sammanhang.

Av de klagomål som gällde **inrikesförvaltningen** berörde största delen, liksom åren innan,

polisens verksamhet. Under verksamhetsåret inleddes 242 polisklagomål, medan 278 polisklagomål avgjordes. Största delen av de behandlade ärendena gällde polisens förundersökningar. Åtgärder föranleddes i synnerhet i ärenden som gällde dröjsmål vid förundersökningarna. Till följd av dröjsmålen gavs bl.a. två anmärkningar. Under verksamhetsåret gav justitiekanslern också sitt avgörande i det ärende gällande Nödcentralverkets funktionsförmåga vid tillhandahållandet av nödcentraltjänster som han tagit till behandling på eget initiativ redan år 2008.

Bland de klagomål som gällde **undervisnings- och kulturförvaltningen** uppmärksammades inga särskilda kategorier av ärenden under verksamhetsåret. Åtgärder vidtogs bl.a. med anledning av klagomål som gällde myndigheternas skyldighet att i enlighet med god förvaltning utan dröjsmål kontakta kunder som begärt det och skyldigheten att iaktta det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen vid behandlingen av en dokumentbegäran. Justitiekanslern fortsatte också undersöka det ärende gällande elevvården i grundskolan som han tagit till prövning redan år 2009. Under verksamhetsåret begärde justitiekanslern en utredning och ett utlåtande om elevvården av undervisnings- och kulturministeriet.

Beträffande **social- och hälsovårdssektorn** meddelades bl.a. ett beslut om upphandlingen av svininfluensavaccin, vilket väckt stort intresse i massmedierna. Justitiekanslersämbetet har sedan slutet av år 2009 fått ta emot 50 klagomål med kritik mot det sätt på vilket social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd och Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet samt tjänstemän vid dessa myndigheter handlade i samband med upphandlingen av svininfluensavaccin. I detta sammanhang aktualiserades bl.a. det allmänna förtroendet för myn-

dighetsverksamheten och myndighetsverksamhetens objektivitet.

Vid justitiekanslersämbetet har man redan under flera års tid följt upp behandlingstiderna vid besvärnämnden för social trygghet. Under år 2011 avgjorde biträdande justitiekanslern 16 klagomål som gällde behandlingstiderna vid besvärnämnden, där behandlingstiderna fortfarande konstaterades vara alltför långa. I det beslut som biträdande justitiekanslern meddelade i april gällande besvärnämndens funktionsförmåga och tillgodoseendet av rättsskyddet konstaterade han dock att situationen vid nämnden under år 2010 hade förbättrats så att det verkade vara möjligt att avveckla anhopningen av ärenden och förkorta behandlingstiderna så att de blir skäliga. Biträdande justitiekanslern beslutade dock fortsättningsvis följa upp verksamheten vid nämnden, eftersom situationen ännu inte var förenlig med grundlagen. Han bad social- och hälsovårdsministeriet ge ett utlåtande om hur väl nämndens resultatmål nåtts och om situationen vid nämnden i slutet av år 2011. I början av år 2012 var tre klagomål som gällde långa behandlingstider vid nämnden under behandling vid justitiekanslersämbetet.

De klagomål som riktade sig mot kommunernas social- och hälsovårdsförvaltning gällde framför allt utkomststödet, barnskyddet samt vården och undersökningarna vid olika verksamhetsenheter inom den kommunala hälso- och sjukvården.

I de klagomål som berörde utkomststödsärenden uppmärksammades behandlingstidernas längd och bemötandet av klienter bl.a. när det gällde kraven på utredningar och rätten till utkomststöd. Besluten om huruvida utkomststöd ska beviljas och om utkomststödet belopp är dock exempel på sådana ärenden som inte hör till justitiekanslerns behörighet utan som avgörs

av den behöriga myndigheten. I de svar som sändes med anledning av dessa klagomål anvisades klagandena söka ändring i utkomststödsbesluten.

De klagomål som berörde utkomststödet föranledde flera åtgärder på grund av försummelser av de föreskrivna tidsfristerna för behandlingen av utkomststödsansökningar. Dessutom uppmärksammades bl.a. utkomststödsanvisningarnas lagenlighet.

Inom social- och hälsovårdssektorn undersökte biträdande justitiekanslern på eget initiativ

bl.a. iakttagandet av tidsfristerna och organiseringen av tillsynen inom barnskyddet samt iakttagandet av kvalitetsrekommendationerna och vårdgarantin inom missbrukarvården.

De ärenden som hänförde sig till **övriga ministeriers ansvarsområden** behandlas i anslutning till respektive verksamhetsområde. Under verksamhetsåret besöktes och inspekterades 27 myndigheter. Besöken refereras både i samband med de olika verksamhetsområdena och i bilagan över besök och inspektioner på s. 228.

RIKSDAGENS ANSVARSOMRÅDE

Avgöranden

Lagenligheten av statsrådets, vissa statsrådsmedlemmars och riksdagens åtgärder i anslutning till den ekonomiska krisen inom euroområdet aktualiserades i sex avgöranden under verksamhetsåret. Justitiekanslern, biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sina avgöranden att beviljandet av bilaterala lån till Grekland och Finlands deltagande i de åtgärder som hänförde sig till Irlands, Portugals och Greklands anpassningsprogram, anslutningen till Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och inrättandet av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) hade skett

med riksdagens medverkan. I avgörandena konstaterades det att det inte hör till justitiekanslerns behörighet att bedöma lagenligheten av riksdagens verksamhet (OKV/591/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen, OKV/603/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kos-tama, OKV/618/1/2011 och OKV/645/1/2011; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen, OKV/979/1/2011 och OKV/1025/1/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Johanna Koivisto).

UTRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

BESKICKNINGARNA

Ersättandet av dagvårdskostnader för tjänsteman inom utrikesrepresentationen

I ett klagomål hade klagandena bett justitiekanslern undersöka om utrikesministeriets ersättningspraxis i fråga om utbildningen för barn till tjänstemän vid utrikesrepresentationer stred mot diskrimineringsförbuden i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män eller i lagen om likabehandling. Den lag om ersättningar inom utrikesrepresentationen som var gällande vid tidpunkten

för klagomålet innehöll nämligen föreskrifter om ersättandet av utbildningskostnader bara för barn som fyllt fem år. Enligt lagen var det således inte möjligt att ersätta dagvårdskostnaderna för barn som var yngre än fem år. I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern att ministeriet inte kunde anses ha brutit mot diskrimineringsförbuden då ministeriet hade handlat i enlighet med lagen. Därför föranledde klagomålet inte några åtgärder för justitiekanslern. Under den tid klagomålet var under behandling ändrades dessutom lagen om ersättningar inom utrikesrepresentationen så att lagen utökades med föreskrifter om ett nytt slag av ersättning, dvs. ersättning för barns dagvård (OKV/1229/1/2009 och OKV/120/1/2010; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Virpi Laukkanen).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

DOMSTOLARNA

Misstankar om tjänstebrott

Hovrätten hade i samband med sin inspektion av en tingsrätt upptäckt att det fanns ett stort antal ärenden som varit under behandling i mer än ett år vid tingsrätten. På basis av den utredning lagmannen tillställt hovrätten upptäckte hovrätten att en tingsfiskal svarade för flera ärenden som varit under behandling i flera års tid. I vissa ärenden hade behandlingen inte på flera år framskridit alls. Hovrätten informerade justitiekanslersämbetet om tolv sådana ärenden som tingsfiskalen ansvarade för och som varit under behandling under en längre tid. I åtta av dessa ärenden förekom det enligt diarieanteckningarna långa perioder under vilka behandlingen inte hade framskridit alls.

Centralkriminalpolisen förrättade på begäran av justitiekanslern en förundersökning för att undersöka tingsfiskalens förfarande i samband med de åtta ärenden som varit under behandling länge och där det gått långa perioder utan att några åtgärder vidtagits vid tingsrätten. I samband med förundersökningen hördes också tingsrättens lagman som misstänkt för brott.

Rättsskipningsärendena hade varit under behandling hos tingsfiskalen i mellan ett och fem år. Behandlingstiderna för de ärenden som tingsfiskalen svarade för äventyrade den grundläggande rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen, dvs. rätten att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad vid domstolen. Gärningshelheten kan också anses ha skadat förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Tingsrätten är nämligen skyldig att på tjänstens vägnar se till att ärendena behandlas snabbt. Vid förundersökningen framgick det inte att ärendena skulle ha varit exceptionellt omfattande eller annars särskilt svåra att avgöra. Det kunde inte heller konstateras att tingsfiskalen skulle ha haft exceptionellt många ärenden att behandla.

Ärendena hade med tanke på deras omfattning behandlats oskäligt länge och tingsfiskalen hade således av oaksamhet brutit mot sin tjänsteplikt, som grundar sig på de bestämmelser och föreskrifter som ska iakttas inom tjänsteverksamheten. Det misstänkta förfarandet kunde inte anses vara ringa bedömt som en helhet.

På basis av förundersökningen och det övriga till buds stående materialet fanns det däremot inte skäl att misstänka att tingsrättens lagman skulle ha försummat sin tjänsteplikt i egenskap av lagman eller annars handlat på ett sådant sätt som skulle ha krävt åtgärder.

Riksåklagaren ombads väcka åtal mot tingsfiskalen för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet enligt 40 kap. 10 § i strafflagen.

Hovrätten tilldelade sedermera genom sitt beslut 20.10.2011 tingsfiskalen en varning på grund av brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Hovrättens dom har vunnit laga kraft (OKV/8/31/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Långa behandlingstider för tvistemål

I ett ärende som justitiekanslern undersökte på eget initiativ framgick det att två tvistemål hade varit under behandling hos lagmannen vid en tingsrätt under en exceptionellt lång tid. Det första tvistemålet hade inletts år 2001, då lagmannen hade tagit ärendet till behandling. Ärendet hade dock ursprungligen inletts vid tingsrätten redan år 1997, varefter hovrätten hade återförvisat ärendet till tingsrätten för behandling. Ärendet hade våren 2011 avgjorts vid en tredomarsammansättning där lagmannen var ordförande. Tingsrättens dom hade överklagats hos hovrätten, där ärendets behandling fortfarande pågick. Det andra tvistemålet hade inletts vid tingsrätten år 1999 och lagmannen hade avgjort ärendet våren 2011.

Vid bedömningen av dröjsmålen i samband med behandlingen av dessa tvistemål tog justitiekanslern i sitt beslut hänsyn till de omständigheter som lagmannen framfört i sin utredning, där det konstaterades att dröjsmålen till stora delar hade berott på andra orsaker än på tingsrättens förfarande. Bedömningen av lagmannens förfarande påverkades också av att båda ärendenas behandling hade överförts från lagmannen till en annan domare under perioden augusti 2009 – juni 2010. Justitiekanslern fäste å andra sidan även särskild vikt vid att biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare i det ena ärendet redan år 2002 hade uppmärksammat lagmannen på att ärendet skulle behandlas utan dröjsmål. I fråga om det andra ärendet fanns det bl.a. skäl att notera att ärendets behandling under en lång tid inte hade framskridit alls, trots att det inte verkade finnas några hinder för behandlingen.

Justitiekanslern konstaterade således att lagmannen inte i enlighet med lagen hade behandlat dessa brottmål utan ogrundat dröjsmål. I det ena ärendet uppgick den sammanlagda behandlingstiden redan till över 14 år och även i det andra ärendet överskred behandlingstiden 11 år. Enligt justitiekanslern hade det inte heller i dessa ärenden uppdagats sådana omständigheter som enligt Europadomstolens rättspraxis skulle ha kunnat berättiga så långa behandlingstider. De sammanlagda behandlingstiderna vid domstolen kränkte därmed enligt justitiekanslerns uppfattning artikel 6 i Europakonventionen och samtidigt också 21 § 1 mom. i Finlands grundlag.

På de grunder som framförts i beslutet gav justitiekanslern tingsrättens lagman en anmärkning (OKV/12/50/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Högsta domstolens förfarande i ett tjänstebrottsärende

Högsta domstolen hade förkastat de straff- och ersättningsyrkanden som riktats mot en tingsrättsdomare, en lagman vid hovrätten, ett hovrättsråd, ett visstidsanställt hovrättsråd och en fiskal. Det var fråga om åtal för tjänstebrott som behandlats vid högsta domstolen i första instans. Käranden var en privatperson. Högsta domstolen hade i sin dom konstaterat att åtalsrätten för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet preskriberas efter två år och att åtalsrät-

ten för de aktuella brotten således hade preskriberats. Högsta domstolen hade också konstaterat att kändens yrkanden var uppenbart ogrundade och hade till följd av detta förkastat talan genom en dom utan att utfärda några stämningar i ärendet. Justitiekanslern undersökte på eget initiativ högsta domstolens förfarande.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att den ståndpunkt som presenterats i högsta domstolens dom, enligt vilken åtalsrätten för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktamhet preskriberas efter två år var felaktig. Den avdelning vid högsta domstolen som avgjort ärendet hade i sin utredning medgett detta. Enligt lagen är preskriptionstiden för tjänstebrott minst fem år. I ärendet framgick det också att åtalsrätten delvis hade preskriberats under den tid ärendet var under beredning hos föredraganden och delvis under den tid ärendet var under behandling vid avdelningen.

Enligt utredningen hade ärendets föredragande haft en felaktig uppfattning om preskriptionstiden för åtalsrätten för de tjänstebrott som var förenade med det lindrigaste maximistrafet. Detta hade lett till att det ställningstagande angående åtalsrättens preskription som högsta domstolen inkluderat i sin dom byggde på en oriktig juridisk grund och till att åtalsrätten i ärendet delvis hade preskriberats under den tid ärendet var under behandling.

Högsta domstolens president konstaterade i sitt utlåtande att det beklagliga fel som fanns i domens motivering de facto inte hade medfört några konsekvenser och att det inte ens hade medfört någon formell rättsförlust. Åtalsrättens preskription var enligt presidenten av lika liten betydelse. Presidenten konstaterade dock att det är klart att man ska sträva efter att också sådana ärenden som till sitt sakinnehåll är uppenbart ogrundade avgörs omsorgsfullt och korrekt.

Justitiekanslern hade inte anledning att göra en annorlunda bedömning av det skedda eller av de faktiska konsekvenserna av de fel som inträffat vid ärendets behandling än vad högsta domstolens president gjort. Enligt presidenten kommer man till följd av det skedda att fästa ytterligare vikt vid arbetsmetoderna vid högsta domstolen, så att liknande fel inte ska inträffa i framtiden. Ärendet föranledde därmed inga andra åtgärder för justitiekanslern än att han bad högsta domstolens president delge den äldre justitiesekreterare som föredragit ärendet och den avdelning som avgjort ärendet sitt beslut för kännedom (OKV/12/50/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål i samband med en hovrättsdom

Hovrätten hade i ett fall meddelat sin dom i ett tvistemål först sju månader efter huvudförhandlingen. Av hovrättens utredning framgick det att rättegångsmaterialet var omfattande och att tvistemålet i juridiskt avseende var krävande. Utarbetandet av domsmotiveringen hade tagit tid och krävt en stor arbetsinsats. Det faktum att den domstolsledamot som svarade för ärendets beredning hade en exceptionellt stor arbetsmängd hade enligt hovrätten också inverkat väsentligt på ärendets behandling.

Enligt 24 kap. 17 § 2 mom. i rättegångsbaliken ska hovrätten meddela en dom och ett slutligt beslut inom 30 dagar från den dag då huvudförhandlingen avslutades. Om ett avgörande av särskilda skäl inte kan meddelas inom denna tid, ska det meddelas så snart som möjligt. Hovrätten hade således i detta fall avsevärt överskridit den tidsfrist som fastställts som utgångspunkt i lagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det inte var fråga om en ärendehelhet som innefattade några särskilt omfattande eller krävande sakfrågor eller juridiska frågor. Det var i och för sig förståeligt att de omständigheter som presenterats i hovrättens utredning hade fördröjt domen. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare var det emellertid i viss mån oklart huruvida dessa omständigheter var tillräckliga för att betraktas som sådana "särskilda skäl" som lagen kräver för att den föreskrivna tidsfristen på 30 dagar ska få överskridas. Han ansåg emellertid att det var klart att hovrätten inte hade presenterat sådana omständigheter som skulle ha visat att den dom som meddelats först sex månader efter den föreskrivna 30-dagarsfristen, och alltså över sju månader efter huvudförhandlingen, på det sätt som lagen kräver hade meddelats "så snart som möjligt". Det hade inte heller i övrigt framkommit några sådana omständigheter i ärendet. Förfarandet var inte ägnat att tillgodose den rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad vid en domstol som tryggas i 21 § 1 mom. i grundlagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav den beslutssammansättning som behandlat ärendet vid hovrätten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet för kännedom (OKV/971/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Markus Löfman).

Rättegångens offentlighet

Hovrätten hade med stöd av 15 § 1 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar beslutat att den muntliga förhandlingen i ett ärende i sin helhet skulle genomföras utan att allmänheten var närvarande. Hovrätten motiverade sitt avgörande med att sekretessbelagda rättegångshandlingar skulle läggas fram i ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hovrätten i och för sig i sin motivering hade fört fram en sådan grund med stöd av vilken den muntliga förhandlingen i sin helhet kunde genomföras utan att allmänheten var närvarande och nämnt det tillämpliga lagrum som beslutet grundade sig på. Med tanke på bedömningen av beslutets lagenlighet var denna motivering emellertid inte tillräcklig. I motiveringen borde hovrätten åtminstone noggrant ha uppgett den tillämpliga bestämmelsen och ha specificerat de omständigheter som utgjorde grunden för bestämmelsens tillämpning.

För att garantera att förhandlingen skulle ske utan störningar hade ordföranden för hovrättens beslutssammansättning också förbjudit fotografering i rättsalen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att utgångspunkten är att fotografering i rättsalen är tillåten endast med ordförandens tillstånd. I 21 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar finns föreskrifter om de förutsättningar under vilka tillstånd till fotografering kan beviljas. Lagens ordalydelse ("kan beviljas") innebär att ordföranden i sista hand har prövningsrätt vid beviljandet av fotograferingstillstånd även då de föreskrivna förutsättningarna föreligger. Det finns alltså ingen skyldighet att bevilja fotograferingstillstånd, men det ska finnas en tillbörlig grund för att fotograferingstillstånd förvägras och praxisen vid beviljandet av fotograferingstillstånd ska vara enhetlig. Detta talar för att fotografering i regel ska tillåtas då det finns lagstadgade förutsättningar för det.

I det aktuella fallet hade hovrättens ordförande helt och hållet förbjudit fotografering i rättsalen, utan att särskilt ta ställning till om fotografering kunde tillåtas innan förhandlingen inleddes. Själva förhandlingen skulle inte ha kunnat störas

av att fotografering skulle ha tillåtits innan förhandlingen inleddes. Enbart det faktum att ärendet helt och hållet behandlades utan att allmänheten var närvarande skulle inte heller ha utgjort ett hinder för fotografering innan förhandlingen inleddes, eftersom beslutet om förhandling inom stängda dörrar hade fattats på grund av att sekretessbelagda handlingar skulle läggas fram vid förhandlingen.

Det fanns emellertid också omständigheter som talade för förvägrandet av fotograferingstillstånd. Trots detta konstaterade biträdande justitiekanslern att det skulle ha varit motiverat att bevilja tillstånd till fotografering innan förhandlingen inleddes. Ordföranden hade dock inte överskridit sin lagstadgade prövningsrätt i samband med beslutet om att helt och hållet förbjuda fotografering i rättssalen.

Biträdande justitiekanslern delgav hovrättens beslutssammansättning och hovrätten sin uppfattning om vikten av att avgöranden som gäller rättegångens offentlighet förses med noggranna och tillräckliga motiveringar samt om förutsättningarna för beviljande av tillstånd till fotografering innan ärendets behandling inleds (OKV/754/1/2008; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petteri Mikkola).

Lång sammanlagd behandlingstid för ett brottmål

Den sammanlagda behandlingstiden för ett brottmål uppgick i ett fall för klagandens del (som var målsägande i ärendet) till över sex år och nio månader. Tiden räknades från juli 2004, då målsäganden i samband med förundersökningen hade lagt fram yrkanden på ersättningar i ärendet. Ärendet hade behandlats både vid tingsrätten och vid hovrätten. Behandlingen avslutades i och med

att högsta domstolen i april 2011 avslog ansökan om besvärstillstånd.

Frånsett dröjsmålet vid förundersökningen kunde biträdande justitiekanslern inte konstatera att någon enskild myndighet eller tjänsteman skulle ha handlat i strid med lag eller föreskrivna förpliktelser i det aktuella fallet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att det inte heller uppdagats sådana omständigheter i ärendet som enligt Europadomstolens rättspraxis kunde ha gjort behandlingens längd godtagbar. Ärendets sammanlagda behandlingstid hos myndigheterna kränkte således enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning artikel 6 i Europakonventionen och samtidigt också 21 § 1 mom. i grundlagen.

Då det bl.a. med tanke på domstolsbehandlingen av brottmål har föreskrivits om uttryckliga rättsmedel för gottgörelse av dröjsmål vid rättsgången (lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättsgång, som trädde i kraft vid ingången av år 2010), ansåg biträdande justitiekanslern att han inte i det aktuella fallet kunde göra en framställning om gottgörelse.

Biträdande justitiekanslern noterade dock att rättegångens sammanlagda längd i sådana fall där besvär anföras av målsäganden, som framställt privaträttsliga yrkanden i ett brottmål, enligt Europadomstolens rättspraxis räknas från den tidpunkt då målsäganden vid förundersökningen framställt ersättningsyrkanden mot gärningsmannen. I lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång bestäms det däremot att den tid som ska beaktas i fråga om rättegångens längd börjar när målsägandens yrkande har väckts vid domstolen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att lagens ordalydelse således verkar stå i strid med Europadomstolens rättspraxis när det gäller den tidpunkt vid vilken rättegången inleds.

På grund av detta sände biträdande justitiekanslern en kopia av sitt beslut till justitieministeriet för kännedom. Dröjsmålet vid förundersökningen refereras närmare på s. 141 (OKV/1606/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Kravet på snabb behandling av utsökningsbesvär

Tingsrätten hade 1.3.2010 avgjort utsökningsbesvär som inlets 9.4.2009. Besvären hade inkommit till tingsrätten 29.3.2010 och tiden för motbesvär hade löpt ut 14.4.2010. Handlingarna i ärendet hade översänts från tingsrätten till hovrätten 14.5.2010.

Enligt justitiekanslern hade utsökningsbesvaren inte behandlats så snabbt som lagen kräver. Detsamma gällde översändandet av besvärshandlingarna till hovrätten. Justitiekanslern uppmärksammade den tingsrättsdomare som ansvarade för ärendets behandling på att utsökningsbesvär ska behandlas skyndsamt. Dessutom uppmärksammade han tingsrätten på dess skyldighet att utan dröjsmål sända besvärshandlingarna till hovrätten.

Med anledning av det som tingsdomaren framfört om sin arbetssituation konstaterade justitiekanslern i sitt beslut generellt att det i princip är problematiskt om ärenden som enligt lagen ska behandlas skyndsamt eller som på grund av sin art annars kräver snabbare behandling än normalt i stor utsträckning koncentreras till samma handläggare. Då kan kravet på att ett ärende ska behandlas skyndsamt de facto mista sin betydelse, eftersom handläggaren i praktiken har små möjligheter att ge förtur åt vissa ärenden (OKV/22/31/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Försummelser av att avräkna tiden för frihetsberövande

Av den berättelse om en inspektion av underätterna som hovrätten tillställt justitiekanslern framgick det att en tingsrätt i ett fall helt och hållet hade försummat att med stöd av 6 kap. 13 § i strafflagen avräkna tiden för frihetsberövandet från det straff som ådömts svaranden. Frihetsberövandet omfattade 12 dagar. Dessutom framgick det att en annan tingsrätt i ett annat fall på motsvarande sätt hade försummat att avräkna sex dagar från straffet. Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ dessa ärenden.

De tingsdomare som fungerat som ordföranden i dessa ärenden medgav felen i sina utredningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att felen i princip kunde betraktas som allvarliga och anses vara av sådan art att de kränkte de dömdas rättigheter och det allmänna förtroendet för rättsskipningen. Myndigheterna ska iaktta särskild noggrannhet vid tillämpningen av sådana bestämmelser som påverkar den grundlagsskyddade personliga friheten. Det fanns å andra sidan skäl att notera att hovrätten i båda fallen sedermera hade rättat tingsrättens fel och att det inte heller i övrigt hade uppdragats att svarandena skulle ha orsakats någon skada av felen. Enligt utredningarna hade felen orsakats av oakt-samhet från de tingsdomares sida som fungerat som ordförande i ärendena.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de berörda tingsdomarna för framtiden på vikten av att bestämmelsen i 6 kap. 13 § i strafflagen noggrant iakttas (OKV/16/50/2011 och OKV/17/50/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Dröjsmål vid översändandet av handlingar vid tingsrätten

Hovrätten hade meddelat justitiekanslern att det enligt hovrättens bedömning i ett fall uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid översändandet av handlingar från tingsrätten till hovrätten. Det var fråga om ett fall där besvär över en brottmålsdom hade inkommit till tingsrätten i februari 2009, men där tingsrätten hade sänt besvären och handlingarna till hovrätten först i november 2009.

Enligt tingsrättens utredning hade svaret sänt besvären till tingsrätten per e-post. Besvärsskriften hade hittats i en tingssekreterares egen ämbetspostlåda, dit den hade överförts från tingsrättens filialkanslis ämbetspostlåda. Tingssekreteraren hade själv antagit att någon besvärsskrift inte skulle insändas och hade därför inte saknat den. Tingsrättens utredning innehöll en redogörelse för tillvägagångssätten vid hanteringen av tingsrättens ämbetspost. I utredningen presenterades också sådana omständigheter som vid den aktuella tidpunkten både hade försvårat den berörda tingssekreterarens arbete och påverkat arbetsförhållandena vid filialkansliet över lag. Tingsrätten hade sedermera slagits samman med en annan tingsrätt och verksamheten vid filialkansliet hade då upphört.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man inte helt och hållet kunnat utreda händelseförloppet vid behandlingen av besvären vid tingsrätten. Enligt justitiekanslern var det dock klart att det uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid översändandet av besvären och de övriga handlingarna från tingsrätten till hovrätten, på det sätt som hovrätten konstaterat i sitt meddelande. I sådana fall där tingsrättens avgörande överklagas genom besvär är utgångspunkten att tingsrätten utan dröjsmål sänder handlingarna till hovrätten efter att tidsfristerna för anförandet av besvär och motbesvär har löpt ut.

Justitiekanslern förenade sig också med tingsrättens lagmans uppfattning om att filialkansliets förfaranden för hantering av ämbetspost inte var tillräckligt tillförlitliga. Det skulle således ha funnits skäl att se över förfarandena om verksamheten vid filialkansliet hade fortgått. Justitiekanslern sände sitt beslut till den nya tingsrätten och till den hovrätt som anmält saken för kännedom (OKV/30/31/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Försummelse av tingsrättens anmälningsskyldighet

Tingsrätten hade behandlat ett åtal mot en pastor som tjänstgjort som kaplan och ådömt denne ett frihetsstraff. Tingsrätten hade emellertid inte underrättat domkapitlet om brottmålets behandling, utan hade sänt sitt beslut i ärendet till domkapitlet över tre månader efter att beslutet vunnit laga kraft och först efter att domkapitlet särskilt begärt det.

Då en präst åtalas vid en allmän domstol, ska domstolen underrätta domkapitlet om saken i de situationer som nämns i 23 kap. 2 § 1 mom. i kyrkolagen. Enligt paragrafens 2 mom. ska en kopia av beslutet utan dröjsmål tillställas domkapitlet om en domstol har dömt en präst till straff för tjänstebrott eller till frihetsstraff för något annat brott.

Enligt utredningen hade tingsrättens försummelse av att underrätta domkapitlet om det brottmål som berörde prästen och om det beslut som meddelats i ärendet berott på oaktsamhet från tingsdomarens sida. Justitiekanslern uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att bestämmelserna i 23 kap. 2 § 1 och 2 mom. i kyrkolagen iakttas (OKV/7/21/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Tingsrättens förfarande i ett inskrivningsärende

Av ett klagomål framgick det att ett inskrivningsärende som gällde en fastighetsregisteranteckning hade avgjorts utan något skriftligt beslut. Då sökandens svar, som tolkats som en återkallelse av inskrivningsärendet, inkommit till tingsrätten hade ärendet avförts ur registret för inskrivningsärenden. Dessutom hade akten gällande inskrivningsärendet i något skede försvunnit ur arkivet för fastighetsregisterärenden. Det arkiv som överförts från tingsrätten till Lantmäteriverket innehöll nämligen inte några dokument angående inskrivningsärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar i sitt beslut den domare som behandlat inskrivningsärendet på att domaren i lagfarts- och inteckningsregistret borde ha gjort en anteckning om att inskrivningsärendet förfallit eller ha fattat ett särskilt beslut om saken.

När det gällde det faktum att dokumenten angående inskrivningsärendet saknades ur arkivet uppmärksammar biträdande justitiekanslern tingsrätten på myndigheternas skyldighet att svara för tillförlitligheten och integriteten i fråga om det arkivmaterial de ansvarar för (OKV/151/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Tingsrättens säkerhetskontroll

En klagande kritiserade i sitt klagomål tingsrättens säkerhetskontroll. Klaganden hade försökt komma in i tingsrättens lokaler men detta hade inte lyckats, eftersom klaganden inte kunde låta sina personliga läkemedel omhändertas av säkerhetskontrollören. Enligt klaganden behövde han sina läkemedel och det fanns ingen laglig grund för att omhänderta dem.

En säkerhetskontrollör har med stöd av lagen om säkerhetskontroller vid domstolar rätt att frånta en person ett föremål eller ämne som kan användas för att äventyra säkerheten eller ordningen eller skada egendom. Dessutom kan sådana föremål eller ämnen vars innehav annars är förbjudet fråntas en person. En säkerhetskontrollör har således rätt att omhänderta dels farliga och dels förbjudna föremål och ämnen. Enligt biträdande justitiekanslern kunde man dock fråga sig huruvida och i vilken utsträckning läkemedel är farliga eller förbjudna i den mening som avses i den nämnda lagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att varken lagen eller dess förarbeten ger något entydigt svar på denna fråga. Riksdagens justitieombudsman har i sitt beslut i maj 2011 tagit ställning till den nämnda frågan. Justitieombudsmannen konstaterade bl.a. att innebörden av begreppen farliga och förbjudna ämnen ger rum för tolkning. Flera läkemedel är farliga vid överdosering. Därav följer dock inte nödvändigtvis att de kan "äventyra säkerheten och ordningen". Lagen om säkerhetskontroller gäller dock, i mycket vidsträckt bemärkelse, alla förbjudna ämnen. Med hänvisning till lagens ordalydelse ansåg justitieombudsmannen inte att det strider mot lagen att läkemedel omhändertas vid en säkerhetskontroll, om det faktiskt är fråga om ämnen vars innehav är förbjudet. Justitieombudsmannen tog i sitt beslut även ställning till frågor som bl.a. berörde tingsrättens säkerhetskontroller i förhållande till rättegångens offentlighet och de kontrollerade personernas integritetsskydd. Biträdande justitiekanslern förenade sig med de synpunkter som justitieombudsmannen framfört.

Ärendet föranledde inga andra åtgärder för biträdande justitiekanslern än att han sände sitt beslut till tingsrätten, som även ombads vidarebefordra beslutet till säkerhetskontrollören

(OKV/1142/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Behandlingstiden vid förvaltningsdomstolen

I ett fall hade det tagit nästan två år för förvaltningsdomstolen att behandla klagandens besvär. Efter att besvären inkommit till förvaltningsdomstolen och ärendet utretts hade besvären väntat på att bli avgjorda i nästan 22 månader utan att några åtgärder vidtagits i ärendet under denna tid. Enligt utredningen var det inte fråga om något omfattande eller invecklat ärende vars utredning eller avgörande skulle ha krävt särskilt mycket tid. Den tid ärendet varit under behandling var dessutom betydligt längre än behandlingstiden för andra ärenden i samma kategori.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav förvaltningsdomstolen sin uppfattning om att behandlingstiden för klagandens besvär, med beaktande av de omständigheter som hänförde sig till ärendet och dess behandling, inte var skälig eller förenlig med 21 § 1 mom. i grundlagen (OKV/1121/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Rättsregistercentralen ska enligt gällande anvisningar för granskningen av straffdomar tillstålla justitiekanslersämbetet vissa av de beslutsmeddelanden som domstolarna sänder till Rättsregistercentralen. Till sitt innehåll motsvarar ett beslutsmeddelande domslutet i en straffdom, vilket gör det möjligt att upptäcka formella fel och vissa systemfel som kan förekomma i enskilda domar. In-

om ett system som är baserat på stickprov är det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår, men däremot sällas återkommande och allmänna fel effektivt fram, vilket granskningen av straffdomarna bygger på.

Ett uppdagat fel kan leda till en anmärkning, till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken eller till ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas. Tjänsteåtal kan komma i fråga som påföljd då felet anses uppfylla rekvisitet för tjänstebrott, t.ex. brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 9 § i strafflagen. Ett fel som upptäcktes vid granskningen av straffdomar ledde till tjänsteåtal senast år 2005. En anmärkning kan ges om brottet är av den arten att det inte finns anledning att väcka åtal. En anmärkning kan ges också för sådant lagstridigt förfarande som inte utgör ett brott. Lindrigare felaktigheter leder till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. Detta är i praktiken den vanligaste påföljden för fel som uppdagas vid granskningen av straffdomar.

Vid sidan av de ovan angivna påföljderna kan ett fel i vissa fall leda till att det görs en framställning om återbrytande hos högsta domstolen. En sådan framställning görs i allmänhet till förmån för svaranden då felet anses ha orsakat svaranden olägenhet eller skada.

År 2011 avgjordes sammanlagt 61 ärenden som inlemts till följd av granskningen av straffdomar. Sju ärenden hade inlemts år 2009, två år 2010 och resten år 2011. Sex ärenden föranledde en anmärkning och 16 ärenden ledde till att justitiekanslern meddelande sin uppfattning eller delgav myndigheten något annat ställningstagande. I de övriga fallen visade de handlingar som inhämtats i ärendet eller den förklaring som rättens ordförande gett att inget fel hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt utredningen ansågs vara så obetydligt att ärendet inte föranledde några åtgärder.

Preskription av åtalsrätten

Tre tingsdomare som fungerat som ordförande vid tingsrätten och en lagman tilldelades en sådan anmärkning som avses i 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet på grund av de fel som förekommit i deras domar. Det var fråga om att svarandena hade tillräknats gärningar för vars del åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen hade delgetts svarandena.

I det första fallet hade svaranden utöver de övriga tillräknade gärningarna dömts för förande av fortskaffningsmedel utan behörighet, för vars del åtalsrätten hade preskriberats. På ansökan av justitiekanslern återbröt högsta domstolen domen för den preskriberade gärningens del (OKV/30/30/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det andra fallet hade två olika svarande utöver de övriga gärningar som tillräknats dem dömts för sex respektive fem gärningar för vars del åtalsrätten hade preskriberats. Hovrätten, hos vilken svarandena hade anfört besvär av andra orsaker, förkastade åtalerna för de preskriberade gärningar som tingsrätten tillräknat dem (OKV/38/30/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det tredje fallet hade svaranden dömts för våldtäkt, för vars del åtalsrätten likaså hade preskriberats. Hovrätten dömde svaranden för grov otukt med barn, för vars del åtalsrätten inte hade preskriberats, och förkastade åtalet för våldtäkt som tingsrätten dömt svaranden för (OKV/64/30/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I det fjärde fallet hade svaranden utöver de övriga tillräknade brotten dömts för hemfridsbrott och överträdelse av besöksförbud, för vars del åtalsrätten hade preskriberats. På ansökan av

den lagman som fungerat som ordförande vid tingsrätten återbröt högsta domstolen tingsrättens dom och förkastade åtalet för de preskriberade gärningarnas del (OKV/71/30/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I alla fyra fallen hade man lyckats rätta felen så att de inte orsakade några men för svarandena.

Valet av straffart

En notarie som fungerat som ordförande vid tingsrätten tilldelades en sådan anmärkning som avses i 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet på grund av ett fel i en dom där notarien hade ådömt svaranden fängelsestraff genom ett skriftligt förfarande. Enligt 17 § 1 mom. 2 d-punkten i tingsrättslagen får en notarie förordnas att fungera som ordförande i tingsrätten vid sådant skriftligt förfarande som avses i 5 a kap. i lagen om rättegång i brottmål, där det inte är möjligt att döma ut något annat eller strängare straff än böter. På ansökan av justitiekanslern återbröt högsta domstolen tingsrättens dom till den del domen gällde bestämmandet av straff och återförvisade ärendet till tingsrätten för bestämmande av ett nytt straff (OKV/52/30/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Tilläggsstraff

En tingsfiskal som fungerat som ordförande vid tingsrätten tilldelades en sådan anmärkning som avses i 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet på grund av ett fel i en dom där svaranden utöver fängelsestraff och den samhällstjänst som förordnats istället för fängelsestraffet också hade ådömts böter.

På ansökan av ordföranden återbröt högsta domstolen tingsrättens dom till den del do-

men gällde bestämmandet av straff och återförvisade ärendet till tingsrätten för bestämmande av ett nytt straff (OKV/57/30/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Bestämmande av prøvotiden för villkorligt fängelsestraff

I ett fall var den prøvotid som fastställdes för svaranden i samband med ett villkorligt fängelsestraff en dag längre än den föreskrivna maximitiden på tre år. I detta fall uppmärksammades den ordförande som ansvarade för domen för framtiden på vikten av att omsorgsfullhet och noggrannhet iakttas vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § i strafflagen (OKV/42/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Tiden för frihetsberövande

I tre olika fall hade svarandenas fängelsestraff minskats med en tid som överskred tiden för frihetsberövandet. Ordföranden uppmärksammades på vikten av att omsorgsfullhet och noggrannhet iakttas då tiden för frihetsberövandet dras av från straffet (OKV/30/30/2011; OKV/35/30/2011 och OKV/48/30/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Samhällstjänstens längd

I ett fall underskred den samhällstjänst som ådömts svaranden den minimitid på 20 timmar som föreskrivs i 1 § 1 mom. i lagen om samhällstjänst. I detta fall uppmärksammades ordföranden för framtiden på vikten av att omsorgsfull-

het och noggrannhet iakttas vid tillämpningen av 1 § i lagen om samhällstjänst (OKV/37/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Omvandling av samhällstjänst

I tre fall hade den samhällstjänst som ådömts svarandena istället för fängelsestraff omvandlats tillbaka till fängelsestraff med iakttagande av ett annat omvandlingsförhållande än vad som tillämpats då samhällstjänsten ursprungligen fastställdes. De ordförande som ansvarade för domarna uppmärksammades för framtiden på vikten av att omsorgsfullhet och noggrannhet iakttas vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/31/30/2011, OKV/32/30/2011 och OKV/47/30/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Meddelande av körförbud

I två avgöranden uppmärksammades de ordförande som ansvarade för domarna för framtiden på vikten av att omsorgsfullhet och noggrannhet iakttas vid påförandet av körförbud. I det första fallet hade en person som dömts för grovt rattfylleri inte påförts något körförbud (OKV/43/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori). I det andra fallet hade inget körförbud påförts en person som dömts bl.a. för rattfylleri, och påförandet av körförbud hade inte heller i övrigt behandlats vid domstolen (OKV/52/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Domslutets formulering

I ett fall framgick det inte av beteckningarna för de brott som tillräknats svarandena att dessa gjort sig skyldiga till brotten i egenskap av unga personer, på det sätt som avses i 6 kap. 8 § i strafflagen. Ordföranden uppmärksammades på att domslutet ska formuleras i enlighet med justitieministeriets anvisningar (OKV/20/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Skrivfel och därmed jämförbara fel

I fem fall där det förekommit skrivfel eller därmed jämförbara fel i domslutet uppmärksammades de ordförande som ansvarade för domarna på vikten av att omsorgsfullhet och noggrannhet iaktas vid utarbetandet av domslutet. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. I de aktuella fallen fanns skrivfelen emellertid i sådana delar av domsluten där de kunde inverka på verkställigheten av det eventuella straffet eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll. Domstolen hade inte heller självmant upptäckt eller rättat felen.

Ett fel med karaktären av skrivfel innebar i två fall att domslutet innehöll en anteckning om att svaranden tillräknats en gärning för vilken domstolen inte dömt svaranden. I det första fallet hade den gärning som felaktigt antecknats i domslutet inte alls behandlats vid domstolen (OKV/59/30/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori) och i det andra fallet hade åtalet för gärningen förkastats genom domen (OKV/1/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Vidare hade det i två fall på grund av skrivfel gjorts en felaktig anteckning om prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff. I det första fallet hade det antecknats att prövotiden skulle upphöra ett år senare än vad som var avsikten (OKV/48/30/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen) och i det andra fallet hade det antecknats att prövotiden skulle upphöra samma dag som domen meddelades (OKV/11/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Dessutom hade namnet på den person som påförts ersättningsskyldighet i ett fall antecknats felaktigt i domslutet på grund av ett fel med karaktären av skrivfel (OKV/2/30/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

ÅKLAGARVÅSENDET

Dröjsmål vid åtalsprövningen

I samband med inspektionen av ett åklagarämbete våren 2010 upptäckte biträdande justitiekanslern bl.a. att ett ärende länge hade varit föremål för åtalsprövning och till vissa delar verkade ha preskriberats under åtalsprövningen. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ utreda varför åtalsprövningen hade dröjt. Under den tid utredningen pågick slutförde häradsåklagaren åtalsprövningen, som därmed hade pågått i över nio månader.

Häradsåklagaren uppgav att dröjsmålet vid åtalsprövningen hade orsakats av den omfattande dokumentationen i ärendet och av att häradsåklagaren under hösten 2009 hade fungerat som åklagare i ett annat krävande ärende där bara sam-

manträderna hade tagit över sju veckor i anspråk. Biträdande riksåklagaren ansåg i sitt utlåtande att det var förståeligt att åtalsprövningen i det aktuella ärendet hade flyttats fram till år 2010.

Även om de orsaker som föranlett dröjsmålet vid åtalsprövningen innebar att dröjsmålet med tanke på åklagaren var förståeligt, konstaterade biträdande justitiekanslern dock att saken inte nödvändigtvis var densamma med tanke på de övriga parterna i brottmålet.

Med beaktande av det som kommit fram i utredningarna gav ärendet inte anledning till några andra åtgärder för biträdande justitiekanslern än att han uppmärksammade häradsåklagaren på den bestämmelse i lagen om allmänna åklagare enligt vilken åklagaren vid behandlingen av brottmål, åtalsprövningen och rättegången bl.a. ska se till att ärendet framskrider snabbt, på det sätt som parternas rättsskydd och det allmänna intresset kräver.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också Riksåklagarämbetet på den bestämmelse i förordningen om ämbetsverket där det bestäms att riksåklagaren i egenskap av högsta åklagare ska främja och övervaka bl.a. att åklagarverksamheten handhas utan dröjsmål (OKV/8/50/2010, ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Utnämning till ett tidsbestämt tjänsteförhållande

Vid ett åklagarämbete hade man vid besättandet av tidsbestämda tjänsteförhållanden för sommarpraktikanter endast riktat sig till personalens barn i samband med rekryteringen.

Den begränsade rekryteringen hade motivats med att det var fråga om kortvarig praktik som krävde tystnadsplikt. Enligt ansökningsannonsen skulle vårdnadshavaren svara för prakti-

kantens introduktion i arbetet och handledning, tillsammans med chefen för kanslipersonalen. Enligt ledande häradsåklagaren skulle praktikantens vårdnadshavare också svara för den sekretessförbindelse som krävdes av praktikanten.

Det finns inga föreskrifter om ansökningsförfarandet när det gäller tidsbestämda tjänsteförhållanden. Den utnämmande myndigheten har förhållandevis omfattande prövningsrätt i samband med utnämningen av tjänstemän till tidsbestämda tjänsteförhållanden som är kortare än ett år.

Det ansökningsförfarande som i det aktuella fallet iaktogs vid rekryteringen av sommarpraktikanter till de tidsbestämda tjänsteförhållandena uppfyllde emellertid inte de krav som ställs i lagen om likabehandling. Också när personal rekryteras till kortvariga tidsbestämda tjänsteförhållanden ska ansökningsförfarandet vara sådant att de som är intresserade av sysslorna samt kompetenta och lämpliga för dem får information om de lediga sysslorna och möjligheter att söka sig till dem. För att undvika onödigt och resultatlöst myndighetsarbete har myndigheterna å andra sidan möjligheter att anpassa ansökningsförfarandets omfattning bl.a. till uppgifternas kravnivå och varaktighet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ett nära släktskap med en person som hörde till ämbetsverkets ordinarie personal inte kunde anses vara förenat med bättre förståelse att förstå vad arbetsuppgifterna krävde eller vad sekretessbestämmelserna innebar. Den särbehandling som iaktogs vid rekryteringen av tillfällig personal – dvs. det faktum att rekryteringen skedde bland den ordinarie personalens barn – stod inte i rätt proportion till sitt syfte och var inte korrekt eller godtagbar med avseende på de särskilda krav som ställs i 7 § 1 mom. 2 punkten i lagen om likabehandling (legitima grunder för särbehandling).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den ledande häradsåklagaren på de omständigheter som framförts i avgörandet och bad denne lämna in åklagarämbetets likabehandlingsplan till justitiekanslersämbetet (OKV/886/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Underrättelse om förundersökningsbeslut

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en häradsåklagare som fungerat som undersökningsledare vid förundersökningen av ett polisbrottsärende. Undersökningsledaren hade genom två beslut avslutat förundersökningen. Den person som antecknats som målsägande i besluten hade avlidit innan besluten hade fattats. Undersökningsledaren hade därför underrättat den avlidne målsägandens mor om besluten. Klaganden ansåg att undersökningsledaren hade handlat felaktigt då denne inte hade underrättat den avlidne målsägandens syster om besluten.

Enligt förundersökningslagen ska målsäganden underrättas om beslutet om att förundersökningen avslutas, om detta inte anses onödigt. I lagen om rättegång i brottmål finns föreskrifter om vem som har rätt att utöva målsägandens åtalsrätt efter att målsäganden avlidit.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att undersökningsledaren inte i sin utredning hade lagt fram juridiskt godtagbara skäl till att den avlidne målsägandens syster, som också skulle betraktas som rättsinnehavare i ärendet, inte hade underrättats om besluten. Systemen borde också ha getts möjlighet att självständigt fatta beslut om utövandet av åtalsrätten.

Biträdande justitiekanslern delgav den häradsåklagare som fungerat som undersökningsledare i ärendet sin uppfattning om underrättelsen

om förundersökningsbesluten (OKV/91/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

UTSÖKNING

Utredning av ett ombuds fullmakt

I ett fall hade ombudet till en person som ansökt om utsökning kontaktat häradsfogden per telefon i syfte att diskutera sin huvudmans ärende, som var under behandling vid utsökningsverket. Häradsfogden hade emellertid vägrat diskutera saken på grund av att ombudet inte hade företett en fullmakt av sin huvudman. Ombudet uppgav att fullmakten hade sänts till utsökningsverket per telefax. Häradsfogden hade inte under samtalet och inte heller därefter kontrollerat saken. Senare framgick det att ombudet hade sänt fullmakten på det nämnda sättet.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med den ståndpunkt som framförts i Riksfogdeämbetets utlåtande, där det konstaterades att häradsfogden efter telefonsamtalet med den person som uppgav sig vara huvudmannens ombud borde ha kontrollerat om ombudet hade sänt in fullmakten till utsökningsverket och i detta fall ha kontaktat ombudet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det kan anses höra till god förvaltning att myndigheten strävar efter att på eget initiativ och utan ogrundat dröjsmål utreda eventuella tvivel på om den person som uppgett sig vara ombud har fullmakt till det eller inte, i synnerhet om saken kan utredas förhållandevis enkelt, såsom i det aktuella fallet. Det är i princip motiverat att också utsökningsmyndigheterna iakttar ett sådant tillvägagångssätt, trots att det vid utsökningsförfarandet är fråga om en s.k. summarisk process och

trots att förvaltningslagen, vars syfte är att trygga god förvaltning, enligt lagens 4 § inte tillämpas på utsökning. Som stöd för sin uppfattning hänvisade biträdande justitiekanslern också till 21 § i grundlagen, där det bestäms att var och en har 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. Denna grundlagsbestämmelse gäller i princip alla myndigheter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade häradsfogden på sin uppfattning (OKV/333/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Utsökning i samband med indrivning av en studielånsskuld

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot utsökningsverkets förfarande vid indrivningen av klagandens studielånsskuld som var föremål för indrivning genom utsökning. Klaganden hade sommaren 2008 fått ett brev från utsökningsverket där det uppgavs att den återstående delen av klagandens 18 år gamla studielånsskuld hade preskriberats. I slutet av samma år hade klaganden emellertid fått ett telefonsamtal från utsökningsverket där det konstaterades att den återstående delen av studielånet i varje fall skulle återbetalas. Enligt klaganden hade utsökningsverkets motstridiga uppgifter medfört en risk för att klagandens andel av en sommarstuga skulle bli såld på exekutiv auktion. Enligt sin egen utsaga skulle klaganden ha haft möjligheter att betala skulden under sommaren 2008, om klaganden då hade fått korrekt information om saken.

Vid utredningen av ärendet framgick det att klagandens ärende berörde tillämpningen av 2 kap. 24 § i utsökningsbalken. Enligt 1 mom. i den nämnda paragrafen är en utsökningsgrund i vilken en fysisk person har förelagts en betal-

ningsskyldighet verkställbar i 15 års tid. Enligt paragrafens 3 mom. hindrar det faktum att tidsfristen har löpt ut dock inte att betalning fås ur de utmätta medlen, om det inom utsökningsgrundens tidsfrist förrättats utmätning för indrivning av fordran.

För klagandens skulder, som också innefattade studielånsskulden, hade man år 2006 utmätt tre fastigheter varav klaganden ägde 1/5. Klagandens studielånsskuld skulle enligt 2 kap. 24 § 1 mom. i utsökningsbalken annars ha preskriberats i januari 2008, men eftersom det år 2006 förrättats utmätning för indrivning av skulden utgjorde det faktum att tidsfristen löpt ut inte hinder för erhållandet av betalning ur de utmätta medlen. Utsökningsmyndigheterna medgav att klaganden sommaren 2008 hade getts felaktig information om situationen inom utsökningen. Detta berodde på att ärendet hade överförs till en annan handläggare och den nya handläggaren inte genast hade noterat den tidigare utmätningen. Då det korrekta sakläget uppdagades hade borgenären tillfrågats om denne önskade att indrivningen skulle fortgå för den utmätta egendomens del. Borgenären önskade att indrivningen skulle fortgå, vilket klaganden underrättades om per telefon i slutet av år 2008.

Under den tid klagomålet var under behandling vid justitiekanslersämbetet meddelade klaganden att denne hade betalat sin skuld. Biträdande justitiekanslern ansåg att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma den ledande häradsfogden på den bestämmelse i 1 kap. 19 § i utsökningsbalken som gäller tillbörligt förfarande samt på att utsökningsverkets chef är skyldig att på ett lämpligt sätt se till att personalbyten inte orsakar sådana brister i informationen som äventyrar klienternas rättsskydd (OKV/1011/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

STATLIGA RÄTSHJÄLPBYRÅER

Underlåtenhet att besvara brev

Klaganden hade under åren 2003–2008 sänt flera brev och kort till byrån för intressebevakning i förmyndarverksamheten. Breven och korten innehöll krav på att de pengar som klaganden och klagandens mor lånat till den person som nämndes i klagomålet skulle betalas tillbaka. I klagomålet uppmärksammades också andra frågor som berörde personen och dennes angelägenheter. Det brev som daterats år 2003 hade sänts till den tjänsteförmyndare som utsetts för personen. Då det brev som daterats år 2008 hade inkommit till byrån hade den nämnda tjänsteförmyndaren bekräftat att klagandens krav hade inkommit. I detta brev framförde klaganden att byrån inte ens hade meddelat att de tidigare breven och korten kommit fram trots att klaganden hade skrivit till intressebevakningen åtta gånger.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att det enligt 21 § i grundlagen och 7 § och 8 § 1 mom. i förvaltningslagen hör till god förvaltning att myndigheterna ska besvara sakliga och tillräckligt specificerade frågor och förfrågningar som riktats till dem. Förfrågningarna ska besvaras snabbt och på det sätt som det aktuella ärendet kräver. Skriftliga förfrågningar ska i regel besvaras skriftligen. Svarets innehåll beror på förfrågningens särdrag.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med det som framförts i rättshjälpsbyråns utredning om tonen i korten och breven samt om att de yrkanden som framställts i dem var oklara och ospecificerade. Med stöd av de ovan nämnda bestämmelserna om god förvaltning var det emellertid klart att intressebevakningen trots detta borde ha bemött klagandens

flertaliga skriftliga kontaktförsök. Klaganden borde åtminstone ha informerats om att breven och korten hade kommit fram och om att de inte kunde besvaras på grund av sekretess- och tystnadsplikten. Det skulle ha varit viktigt att klaganden inte förblivit ovetande om vad som hade hänt med breven och korten hos myndigheten. Den allmänna intressebevakaren hade i sitt brev till klaganden 17.7.2009 beklagat att klagandens kontaktförsök inte hade bemötts. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att detta var förenligt med god förvaltning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav för framtiden den allmänna intressebevakningen vid rättshjälpsbyrån sina ovan angivna synpunkter på besvarandet av brev. Klagomålet föranledde inte några andra åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/922/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Tillgodoseende av klientens rättsskydd

I ett ärende var det fråga om att ett ledande offentligt rättbiträde ansett att ett uppdrag hade slutförts och hade sänt klienten ett brev om saken. Uppdraget hade också antecknas som avslutat i dokumenthanteringssystemet. Klienten hade emellertid ansett att det behövdes fortsatta åtgärder i ärendet och hade kontaktat rättsbiträdet per telefon. På basis av utredningen förblev det i viss mån oklart vilken rättslig bedömning rättsbiträdet gjort av ärendet i detta skede. Det var emellertid klart att klienten hade fått en uppfattning om att man hade avtalat om fortsatta åtgärder. Klienten hade senare också tillställt rättshjälpsbyrån dokumentation för detta syfte. Rättsbiträdet hade emellertid inte vidtagit några fortsatta åtgärder

i ärendet. I sin utredning konstaterade rättsbiträdet att de dokument som klienten tillställt byrån uppenbarligen hade förkommit. Man hade inte heller fattat något rättshjälpsbeslut i ärendet eller i ärendehanteringssystemet antecknat att ärendet inletts på nytt.

Då klienten hade blivit utan rättshjälp i ett ärende som redan hade antecknats som avslutat, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att man borde ha fattat ett rättshjälpsbeslut i ärendet, där man skulle ha konstaterat att rättshjälp inte längre beviljades ifall det inte fanns förutsättningar för det. Om det däremot fanns förutsättningar för tillhandahållande av rättshjälp, borde ärendet på nytt ha inletts i ärendehanteringssystemet. I den situation som nu uppkommit hade klienten fått en uppfattning om att ärendet var under behandling vid rättshjälpsbyrån trots att detta inte var fallet. Eftersom det inte fattats något beslut om saken hade klienten inte heller möjlighet att överklaga det eventuella negativa rättshjälpsbeslutet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade allvarligt det offentliga rättsbiträdet på skyldigheten att meddela ett negativt rättshjälpsbeslut i sådana fall där det inte finns förutsättningar att ta emot ett uppdrag. På motsvarande sätt ska rättsbiträdet se till att det finns ett gällande positivt rättshjälpsbeslut om saken då det finns förutsättningar för att ta emot ett uppdrag. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade dessutom det offentliga rättsbiträdet på tjänstemannalagens föreskrifter om tjänstemännens skyldigheter att utföra sina uppgifter noggrant, på behörigt sätt och utan dröjsmål (OKV/739/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

BROTTPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

Fängelsets förfarande i ett tjänsteutnämningsärende

Ett fängelse hade i samband med beredningen av ett tjänsteutnämningsärende bett fängelsets tjänstemän ge skriftliga utlåtanden om en person som sökt en tjänst. Det som framförts i utlåtandena hade tagits in i tjänsteutnämningsspromemorian. Enligt Brottpåföljdsmyndighetens anvisning krävs det emellertid samtycke av sökanden för att personuppgifter ska få inhämtas av någon annan än sökanden själv. I det aktuella fallet hade ett sådant samtycke inte begärts. Förfarandet stred också mot lagen om integritetsskydd i arbetslivet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade fängelset på de tillämpliga bestämmelserna samt på Brottpåföljdsmyndighetens anvisning om förfarandet vid tjänsteutnämningar och om utarbetandet av utnämningsspromemorior (OKV/561/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Besättandet av en tjänst

I beslutet om utnämning av direktören för ett brottpåföljdsområdes bedömningscentrum hade det inte gjorts någon tillräckligt specificerad jämförelse av sökandenas meriter. Justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Brottpåföljdsmyndigheten på förvaltningslagens krav på att besluten ska motiveras samt på finansministeriets anvisningar om utarbetandet av föredragningspromemorior (OKV/79/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

DATAOMBUDSMANNEN

Ärendenas behandlingstid

Enligt den utredningsbegäran som en klagande framställt hade behandlingstiden för klagandens ärende vid dataombudsmannens byrå uppgått till ca 16 månader. Dessutom hade de två e-postmeddelanden som klaganden sänt till en överinspektör vid byrån och till dataombudsmannen inte alls besvarats.

Biträdande justitiekanslern påminde dataombudsmannen om föreskrifterna i 21 § 1 mom. i grundlagen, där det bestäms att var och en har rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål, och i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen, där kravet på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål förstärks. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det svar dataombudsmannens byrå sänt till klaganden hade fördröjts.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden dataombudsmannen och överinspektören på vikten av att föreskrifterna om besvarandet av förfrågningar iakttas. Enligt 23 § 2 mom. i förvaltningslagen ska myndigheten på partens begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Den princip om god förvaltning som ingår i 21 § i grundlagen förutsätter också på ett mer allmänt plan att förfrågningar som inkommit till en myndighet besvaras (OKV/1690/1/2008; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Inspektioner

Högsta förvaltningsdomstolen

Biträdande justitiekanslern besökte 26.1.2011 högsta förvaltningsdomstolen. Vid besöket behandlades bl.a. den tillsyn högsta förvaltningsdomstolen utövar över förvaltningsdomstolarna samt förvaltningsdomstolarnas gemensamma kvalitetssystem (OKV/1/51/2011).

Justitieministeriets demokrati- och språkenhet

Biträdande justitiekanslern besökte 3.2.2011 justitieministeriets demokrati- och språkenhet. Vid besöket och i de diskussioner som fördes i samband med besöket behandlades bl.a. de uppgifter som anges i enhetens arbetsordning, den nationella planen för de mänskliga rättigheterna, enhetens roll i förhållande till människorättsinstitutionen samt enhetens iakttagelser i fråga om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna (OKV/19/51/2011).

Åklagarämbetet i Lappland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 11.5.2011 åklagarämbetet i Lappland. Vid inspektionen behandlades, utöver frågor i anslutning till verksamheten vid åklagarämbetet, samarbetet med intressentgrupperna, deltagandet i och avgränsningen av förundersökningar, åtalspraxisens enhetlighet, företräddandet av parterna, språkfrågor samt arbetarskyddet i samband med åklagarens arbete.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/5/51/2011).

Rovaniemi hovrätt

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 11.5.2011 Rovaniemi hovrätt. Vid samtalen berördes bl.a. behandlingens snabbhet och de faktorer som påverkar behandlingen, meddelandet av domar inom den tidsfrist som föreskrivs i 24 kap. 17 § i rättegångsbalken, straffpraxisens enhetlighet, erfarenheter av offentlighetslagens tillämpning, tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna samt den tillsyn som hovrätten utövar över underrätterna.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/6/51/2011).

Rättshjälpsbyrå i Tammerfors

Biträdande justitiekanslern inspekterade 26.5.2011 rättshjälpsbyrå i Tammerfors. Vid diskussionerna behandlades bl.a. behovet av rättshjälpsjänster och tjänsternas tillräcklighet, frågor som berörde betjäningen av klienter med utländsk bakgrund, möjligheterna att uträtta rättshjälpsärenden på elektronisk väg, motiveringen av rättshjälpsbeslut samt frågor i anslutning till intressebevakning.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/11/51/2011).

Birkalands tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 26.5.2011 Birkalands tingsrätt. Vid diskussionerna behandlades bl.a. behandlingens snabbhet, den dömande verksamhetens enhetlighet, tingsrättsreformen, likabehandlingsplanen samt samarbetet med intressentgrupperna. Vid inspektionen aktualiserades också bl.a. frågor som gällde registreringen av domsluten i justitieförvaltning-

ens riksomfattande informationssystem och förmedlingen av dessa för verkställighet.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/12/51/2011).

Kajana tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 31.5.2011 Kajana tingsrätt. Vid diskussionerna behandlades bl.a. behandlingens snabbhet, uppträthållandet av sakkännedomen hos tingsrättens personal och frågor som berörde samarbetet med intressentgrupper. Vid inspektionen aktualiserades också bl.a. frågor som gällde registreringen av domsluten i justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och förmedlingen av dessa för verkställighet, samt utarbetandet av en likabehandlingsplan.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/14/51/2011).

Utsökningsverket i Egentliga Finland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.11.2011 utsökningsverket i Egentliga Finland. Han bekantade sig med verksamheten vid ämbetsverket och diskuterade bl.a. frågor som hänförde sig till arbetsfördelningen mellan tjänstemännen, användningen och nyttan av olika register, registrens tillförlitlighet, kundbetjäningen samt vissa iakttagelser som gjorts på basis av de dokument som beställts på förhand.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/24/51/2011).

Riksfogdeämbetet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 22.11.2011 Riksfogdeämbetet. Han bekan-

tade sig med verksamheten vid ämbetsverket och diskuterade bl.a. frågor som hänförde sig till utsökningens organisation, förnyelse och utvecklingsbehov, tillsynen över utsökningsförvaltningen, användningen och nyttan av olika register, registrens tillförlitlighet samt tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Dessutom fördes samtal på basis av de dokument som beställts på förhand.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/25/51/2011).

Åbo förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 23.11.2011 Åbo förvaltningsdomstol. Under

besöket redogjorde representanter för förvaltningsdomstolen för domstolens verksamhet, bl.a. för arbetssituationen och trivseln bland personalen.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/22/51/2011).

Kouvola förvaltningsdomstol

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 15.12.2011 Kouvola förvaltningsdomstol. Under besöket diskuterades bl.a. ärendenas behandlingstider och personalsituationen vid förvaltningsdomstolen.

Inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/28/51/2011).

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

POLISEN

Dröjsmål vid förundersökningen och fel i förundersökningsbeslutet

En undersökningsledare hade i sitt förundersökningsbeslut i ett ärende som gällde misstänkt ärekränkning gjort en bedömning av huruvida det förfarande som anmälts till polisen uppfyllde rekvisitet för ärekränkingsbrott. Undersökningsledaren hade avslutat ärendet med anteckningen ”inget brott”, trots att åtalsrätten i ärendet redan hade preskriberats vid tidpunkten för beslutet. Beslutet hade fattats först ca två och ett halvt år efter att undersökningsanmälan mottagits. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningsbeslutet inte hade fattats utan dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen kräver. Till följd av att åtalsrättens preskription hade lämnats obeaktad hade det i beslutet på ett vilseledande sätt uppgetts att målsäganden skulle ha haft rätt att själv driva åtalet i ärendet. Eftersom det tillämpliga lagrummet inte hade nämnts i beslutet framgick det inte heller av förundersökningsbeslutets motivering eller slutresultat huruvida det var fråga om att förundersökning inte skulle förrättas eller om att förundersökningen hade avslutats genom beslutet.

Biträdande justitiekanslern gav undersökningsledaren en anmärkning på grund av att förundersökningsbeslutet hade fördröjts, på grund av den preskription av åtalsrätten som detta medfört och på grund av felen i förundersökningsbeslutet (OKV/5/50/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petteri Mikkola).

Dröjsmål vid förundersökningen

Biträdande justitiekanslern hade i sitt klagomålsavgörande i juni 2009 bedömt att förundersökningen i ett ärende hade pågått oskäligt länge. Klaganden meddelade emellertid i sitt klagomål till justitiekanslern i augusti 2010 att det inte vidtagits några åtgärder i ärendet trots att saken påskyndats.

Undersökningsledaren hade i september 2010 gjort en framställning om begränsning av förundersökningen. Utredningen visade att förundersökningsmaterialet hade funnits hos undersökningsledaren i ca ett års tid innan framställningen gjordes och att det under denna tid inte hade vidtagits några egentliga förundersökningsåtgärder i ärendet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningen i sin helhet hade pågått oskäligt länge och att den inte hade slutförts utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det faktum att hans tidigare beslut i sam-

ma ärende inte hade medfört någon korrigering av saken måste betraktas som allvarligt med tanke på den interna kontrollen och kvalitetsprocesserna vid polisinrättningen. Saken visade enligt biträdande justitiekanslern på att det fanns ett behov av utvecklingsåtgärder.

Biträdande justitiekanslern gav den kommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet en anmärkning och delgav polisinrättningen sin uppfattning. Han bad även Polisstyrelsen tillsammans med polisinrättningen informera om de utvecklingsåtgärder som vidtagits vid polisinrättningen. Justitiekanslersämbetet tillsändes inom den föreskrivna tidsfristen den begärda informationen om de åtgärder som vidtagits för att förbättra den interna kontrollen och kvalitetsprocesserna vid polisinrättningen (OKV/1247/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Lehvä).

Sekretessanteckningar i ett förundersökningsprotokoll

I ett fall innehöll det förundersökningsprotokoll gällande misstänkt sexualbrott som hade sänts till parterna för slutanförande en bristfällig sekretessanteckning. Anteckningen innefattade endast stämpeln "sekretessbelagd" och en hänvisning till 24 § 1 mom. i offentlighetslagen. Av anteckningen framgick således inte den exakta rättsliga grunden för sekretessen eller dess längd. I polisens begäran om slutanförande fanns ett omnämnande av att dokumenten jämte bilagor var sekretessbelagda tills ärendet behandlats vid domstolen eller tills åklagaren fattat beslut om åtalseftergift. I begäran om slutanförande nämndes som sekretessgrund det faktum att dokumenten hänförde sig till en pågående förundersökning (24 kap. 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen), men inte det undersökta ärendets

karaktär (misstänkt sexualbrott), som också kunde ha utgjort en sekretessgrund (26 punkten i det nämnda lagrummet).

Undersökningsledaren hade i sin utredning angående ärendet konstaterat att man ännu i det skede då förundersökningsprotokollet färdigställdes av misstag hade försummat att göra sekretessanteckningen. Undersökningsledaren kunde inte i sin utredning uttala sig om vem som hade kompletterat sekretessanteckningen eller när detta skett. Målsäganden hade också tillställts det slutliga förundersökningsprotokollet som var försett med den nämnda bristfälliga sekretessanteckningen. Det misstänkta sexualbrottsärendet framskred inte till domstolen, utan behandlingen avslutades i och med åklagarens beslut om åtalseftergift. Efter att förundersökningen avslutats hade målsäganden emellertid röjt sekretessbelagda uppgifter för utomstående och därmed själv blivit föremål för brottsmisstankar.

I fråga om förundersökningsprotokollets sekretessanteckning konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att man vid polisinrättningen borde ha iakttagit det förfarande för rättelse av skrivfel som regleras i förvaltningslagen då anteckningen i efterhand kompletterades. Dessutom borde parterna särskilt ha underrättats om anteckningen.

De brister och fel som fanns i följebrevet till det förundersökningsprotokoll som sänts till parterna för slutanförande var däremot allvarligare. Det skulle ha ankommit på polisen att fatta beslut om sekretessen i fråga om det material som i enlighet med lagen sändes till målsäganden för slutanförande i ett brottmål som ännu var under utredning hos polisen, också när det gällde den sekretessgrund som hänförde sig till förundersökningsmaterialets innehåll. När det gällde uppgifterna om förundersökningsprotokollets sekretessgrund och sekretesstid var polisens begäran om slutanförande uppenbart brist-

fällig och ägnad att ge mottagaren en felaktig uppfattning om när förundersökningsmaterialet skulle bli offentligt. Målsägandens ovisshet om sina rättigheter och möjligheter att vidta åtgärder efter att beslutet om åtalseftergift fattats bidrog troligtvis till att ärendet trots åtalseftergiftsbeslutet blev föremål för omfattande myndighetsbehandling och rättegångar, samt till att målsägandena och vissa andra blev förhörda som misstänkta för sekretessbrott.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav de tjänstemän som utfört brottsutredningen vid polisinrättningen en anmärkning för framtiden på grund av det ovan beskrivna förfarandet som stred mot offentlighetslagen. Han fäste samtidigt vikt vid att noggrannhet ska iakttas då dokumenten förses med sådana sekretessanteckningar som avses i offentlighetslagen och då skrivfel rättas på det sätt som anges i förvaltningslagen (OKV/784/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekka-taipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandlingstiden för en ansökan om vapentillstånd

En ansökan om vapentillstånd hade behandlats i nästan fem månader vid en polisinrättning. Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande att tillståndsprövningen hade varit särskilt krävande och att man blivit tvungen att göra sig förtrogen med den skyttegren som uppgetts som användningsändamål för vapnet. Med tanke på ärendets art och omfattning samt de övriga omständigheterna i ärendet ansåg Polisstyrelsen emellertid att tillståndsprövningen ur kundens synvinkel varit alltför lång då den pågått i över fem månader. Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning. Han uppmärksammade polisinrättningen på att ett förvaltningsärende enligt förvaltningslagen ska behandlas utan ogrun-

dat dröjsmål (OKV/42/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Motivering av vapentillståndsbeslut

Av ett klagomål framgick det att klaganden inte i behörig ordning hade delgetts ett vapentillståndsbeslut jämte besvärсанvisning, att innehavstillståndet utan fog hade meddelats för viss tid samt att tillståndsbeslutet inte hade motiverats på ett tillbörligt sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att polismyndigheten inte hade överskridit sin prövningsrätt då polisen hade bedömt att delgivning- en i det aktuella fallet kunde ske genom vanlig delgivning och meddelat tillståndet för viss tid. Enbart det faktum att besvärstiden börjar löpa i och med att förvaltningsbeslutet delges innebär inte att beslutet måste delges genom bevislig delgivning. Det är alltid möjligt att visa att beslutet inte har delgetts och därmed få besvärstiden återställd. Ett förvaltningsärende kan i princip också inledas på nytt genom en ny ansökan. Det var i enlighet med serviceprincipen ett fördelaktigare alternativ med tanke på sökanden att tillståndet meddelades för viss tid än att det skulle ha förvägrats helt och hållet.

På basis av den till buds stående utredningen var det emellertid klart att vapentillståndsbeslutet inte hade motiverats på ett tillbörligt sätt. Det förblev också i viss mån oklart huruvida beslutet jämte besvärсанvisning hade delgetts klaganden genom vanlig delgivning eller inte.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på vikten av att noggrannhet iakttas vid avgörandet av förvaltningsärenden och delgivningen av förvaltningsbeslut (OKV/173/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot förfarandet vid en polisinrättning i ett ärende som gällde återkallelse av vapeninnehavstillstånd och omhändertagande av vapen. Biträdande justitiekanslern konstaterade att polismyndigheterna inte i samband med ärendets alla olika behandlingsskeden och inte heller i sin utredning till laglighetsövervakaren hade klarat av att motivera sitt förfarande på ett juridiskt godtagbart sätt. Han uppmärksammade polisinrättningen och de polismän inom befälet som haft att göra med ärendet på arten och betydelsen av avgörandena och åtgärderna i anslutning till behandlingen av vapenärenden, samt på vikten av att besluten motiveras på ett tillbörligt och lagenligt sätt (OKV/712/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid omhändertagande av skjutvapen

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polispatrull för att patrullen i klagandens frånvaro och utan klagandens vetskap hade gått in i klagandens öppna garage, som omfattas av hemfridskyddet, brutit upp det vapenskåp som fanns i garaget och fört med sig skjutvapen som tillhörde klagandens son. Klaganden riktade framför allt kritik mot att polispatrullen inte före åtgärden hade tagit kontakt med klaganden t.ex. per telefon eller efteråt lämnat något skriftligt meddelande om saken. Det visade sig senare att patrullens förfarande grundade sig på en brådiskande begäran om handräckning som en annan polisinrättning framställt med stöd av skjutvapenlagens bestämmelser.

Enligt biträdande justitiekanslern borde patrullen t.ex. per telefon ha underrättat klaganden om åtgärden och dess grunder samt om att

åtgärden inte tålde dröjsmål. Detta borde senast ha skett omedelbart efter att polisen hade omhändertagit vapnen. När sådana åtgärder som avses i skjutvapenlagen vidtas på en hemfridskyddad plats tillämpas enligt skjutvapenlagens och tvångsmedelslagens bestämmelser i tillämpliga delar tvångsmedelslagens bestämmelser och principer om husrannsakan, som bl.a. omfattar föreskrifter om underrättelseskyldighet.

I sådana situationer där en polispatrull har till uppgift att omhänderta farliga föremål, såsom skjutvapen eller sprängämnen, kan man med beaktande av polismännens arbetssäkerhet betrakta det som godtagbart att patrullen utför ändamålsenlighetsprövning när det gäller att bedöma huruvida föremålets innehavare på förhand underrättas om åtgärden eller inte. Underrättelsen ska emellertid göras genast då det kan ske utan fara. God myndighetsverksamhet kan även generellt, dvs. även i situationer som inte regleras i sådan speciallagstiftning som finns bl.a. i tvångsmedelslagen, anses innebära att myndigheten i första hand på förhand ska underrätta den kränkta rättsinnehavaren om en lagenlig åtgärd som myndigheten vidtar på en hemfridskyddad plats samt om åtgärdens grunder. I brådiskande eller potentiellt farliga situationer får underrättelsen emellertid göras omedelbart efter åtgärden. Detta är viktigt bl.a. för att förtroendet för myndighetsverksamheten ska upprätthållas.

Med beaktande av att polisinrättningen meddelat att den skulle fästa vikt vid saken i sin utbildning och i sina anvisningar, bedömde biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinrättningen och polispatrullen på sitt ställningstagande (OKV/960/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Förundersökning av ett målsägandebrott

I ett fall riktade klaganden kritik mot det beslut som biträdande justitiekanslern fattat i ett tidigare klagomålsärende. I det tidigare beslutet konstaterades det att det inte förekommit något dröjsmål vid polisens förundersökning av ett målsägandebrott.

Då saken utreddes på nytt framgick det att polisen vid behandlingen av det ärende som var föremål för det tidigare klagomålet felaktigt hade meddelat biträdande justitiekanslern att målsäganden i samband med den förundersökning av målsägandebrottet som inletts av polisen hade avstått från eller återkallat sitt straffyrkande. Målsäganden hade i själva verket inte alls framställt någon åtalsbegäran eller något straffyrkande i ärendet. Den felaktiga informationen hade å sin sida lett till att polisens förfarande hade bedömts på ett bristfälligt sätt i klagomålsavgörandet. Biträdande justitiekanslern betonade därför att justitiekanslerns grundlagsenliga rätt att få information också innebär att den som lämnar information är skyldig att hålla sig till sanningen och att justitiekanslern ska kunna lita på att den information som ges är korrekt.

Biträdande justitiekanslern kompletterade i sitt nya beslut sin bedömning av polisens förfarande, som klaganden hade påtalat i det ursprungliga klagomålet. Enligt biträdande justitiekanslern borde polisen i enlighet med förordningen om förundersökning och tvångsmedel ha underrättat målsäganden om att förundersökningen skulle inledas eller fullföljas endast om målsäganden yrkade på straff för den som var skyldig till brottet, och att den skulle läggas ned om målsäganden återtog sitt straffyrkande. Polisen borde också ha tagit hänsyn till den särskilda ettåriga preskriptionstid som gällde för målsägandebrott vid den aktuella tidpunkten. Preskriptionstiden för mål-

sägandebrottet hade nämligen löpt under den tid ärendet var under behandling hos polisen. Polisen borde dessutom ha beaktat att förundersökning av ett målsägandebrott inte får inledas utan ett straffyrkande från målsägandens sida.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsrättningen på justitiekanslerns grundlagsenliga rätt att få information och delgav polisinsrättningen sin uppfattning om polisens felaktiga förfarande vid förundersökningen av målsägandebrottet (OKV/1505/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Information om en förundersökning

Klaganden ansåg att undersökningsledaren hade informerat om en förundersökning på ett sätt som stämplade klaganden. Enligt artiklar i tidningarna hade undersökningsledaren bl.a. kallat den brottsmisstänkte för en bedragare.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det funnits vägande skäl att informera om förundersökningen. Den information polisen ger ska dock alltid vara saklig och polisen ska handla så att det inte finns fog för miss-tankar om partiskhet eller förutfattade meningar. Den polisman som undersöker ett brott får inte med stöd av sin personliga uppfattning kränka den brottsmisstänktes rätt att bli behandlad som oskyldig ända tills en eventuell fällande dom vunnit laga kraft. Det faktum att en person stämplas som brottsling innan en lagakraftvunnen fällande dom meddelats strider mot oskuldspresumptionen.

Undersökningsledarens uttalanden kunde betraktas som synnerligen fördomsfulla och omdömeslösa. Det var emellertid fråga om enstaka uttalanden och det var inte alldeles klart i vilket sammanhang de hade framförts eller vad undersökningsledaren utöver detta hade framfört

vid intervjuerna. Det var inte heller fråga om en myndighets pressmeddelanden utan om artiklar i dagstidningar.

Vid bedömningen av saken tog biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänsyn till att undersökningsledaren vid intervjuerna också hade framfört att det bara var fråga om brottsmisstankar och att åtalsprövningen och domstolsbehandlingen ännu låg framför. Dessutom kunde det anses vara av betydelse att det inte var fråga om uppgifter som hänförde sig till den berörda personens privatliv, utan om information som berörde näringslivsverksamhet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden undersökningsledaren på de omständigheter som framförts i beslutet (OKV/1711/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål vid förundersökningen

En undersökningsledare hade fattat beslut om avslutande av förundersökningen i ett ärende som hade överförts till polisinrättningen för utredning nästan sex år tidigare. I beslutet hänvisades det till att undersökning tidigare begärts angående samma frågor som aktualiserades i det aktuella ärendet och att polisen därmed redan hade undersökt dessa frågor. I de tidigare ärendena hade polisen fattat beslut om avslutande av förundersökningen och åtalseftergift. Enligt beslutet fanns det inte skäl att misstänka något brott i det aktuella ärendet och det hade inte heller i övrigt kommit fram sådana nya omständigheter som skulle ha gett anledning att misstänka någon för brott.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förundersökning enligt förundersökningslagen ska förrättas utan ogrundat dröjsmål. Det är inte möjligt att fastställa någon maximitid för för-

undersökningen, utan den godtagbara tiden måste bedömas med beaktande av ärendets art och omfattning samt ärendets eventuella särdrag. De yttre omständigheterna, såsom de till buds stående undersökningsresurserna samt polisens möjligheter att sköta sina uppgifter i skyndsamhetsordning, inverkar emellertid både på inledandet av en eventuell förundersökning och på genomförandet av den. Förundersökningen ska utföras på ett sådant sätt att brottet inte preskriberas under den tid förundersökningen pågår och så att det finns tillräckligt med tid för åklagaren att utföra åtalsprövningen.

Den nästan sex år långa förundersökningstiden betraktades som alltför lång. Det företagsspionage och upphovsrättsbrott som undersökts hade dessutom preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Med beaktande av de bristfälliga utredningsresurserna och det faktum att ärendehelheten var föremål för polisundersökning för andra gången, samt att ärendet hörde samman med andra ärenden som polisen undersökt redan tidigare, ansåg justitiekanslern emellertid att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinrättningen på vikten av att förundersökningen förrättas utan dröjsmål (OKV/1149/1/2008; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petteri Mikkola).

I ett ärende som krävde förhållandevis få förundersökningsåtgärder hade förundersökningsbeslutet fattats först två år och tre månader efter att ärendet inletts. Enligt utredningen hade ärendets undersökningsledare bytts ut till följd av förvaltningsreformerna inom polisen. På grund av problem med datatekniken hade den nya undersökningsledaren inte fått information om att denne ansvarade för ärendet i egenskap av undersökningsledare innan ärendet började utredas med anledning av klagomålet.

Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande att ärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål, men att dröjsmålet inte kunde tillräknas någon enskild tjänsteman. Biträdande justitiekanslern förenade sig till denna del med Polisstyrelsens uppfattning och framförde dessutom som sin egen uppfattning följande.

Den skada som kan följa för brottmålsparterna, och i sista hand också för hela straffrättsystemets trovärdighet, då polisen inte klarar av att utföra sina lagstadgade uppgifter utan ogrundat dröjsmål minskar inte av att dröjsmålen konstateras bero på administrativa, datatekniska eller därmed jämförbara fel istället för på mänskliga misstag. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det är viktigt att man inom polisförvaltningen är medveten om dylika problemområden och om de risker som är förknippade med dem, samt att man genom förebyggande åtgärder försöker se till att problemen inte utgör ett hinder för att tjänsteuppgifterna kan utföras utan dröjsmål. Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen och polisinrättningen sin uppfattning för framtiden (OKV/199/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

I ett annat fall hade polisen först ett år och fem månader efter att brottsanmälan gjorts fattat beslut om att förundersökning skulle inledas i ärendet. Med tanke på de snabbhets- och effektivitetskrav som ställs på förundersökningen ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det var bekymmersamt att det tagit så länge innan beslutet hade fattats. Dessutom var beslutets motivering inte i alla avseenden lagenlig. Polisen hade nämligen uppgett att förundersökningen hade avslutats till följd av målsägandens återkallelse av straffyrkandet, trots att brottsanmälan också innehöll en beteckning på ett brott som inte var ett målsägandebrott. Biträdande justitiekans-

lerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen på de uppfattningar och synpunkter som han framfört i avgörandet (OKV/923/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

I ett ärende som gällde misstänkt grov förskingring och bokföringsbrott hade polisens förundersökning räckt över två år och åtta månader. Tingsrätten hade sedermera förkastat åtalerna för en del av bokföringsbrotten på grund av att åtalsrätten hade preskriberats. Förundersökningen hade inte ännu slutförts då åtalsrätten preskriberades.

Förundersökningens längd hade enligt polisens utredningar påverkats av den skattegranskning som utförts samtidigt, av förundersökningens omfattning, ärendets svårbegriplighet, problem i anslutning till bevisningen samt av undersökningsledarens och utredarens arbets-situation.

Enligt biträdande justitiekanslern hade det emellertid inte uppdagats några juridiskt godtagbara orsaker till att polisen inte kunnat slutföra förundersökningen i tillräckligt god tid med avseende på brottens preskription. På grund av det stora antalet ärenden och den omfattande arbetsmängden kan det i och för sig vara godtagbart att ärendena sköts i skyndsamhetsordning. Vid skyndsamhetsbedömningen ska man dock särskilt beakta risken för att brotten preskriberas. De lagändringar som berörde bestämmelserna om bokföringsbrott kan dock i viss mån ha försvårat polisens bedömning av när de undersökta brotten preskriberades.

Vid en helhetsbedömning av ärendet konstaterade biträdande justitiekanslern att förundersökningen inte i enlighet med lagen hade utförts utan onödigt dröjsmål. Han ansåg dock att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma undersökningsledaren på vikten av att

förundersökningen genomförs utan dröjsmål (OKV/1606/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman). Angående det aktuella brottmålets sammanlagda behandlingstid, se närmare s. 119.

I ett ärende där förundersökningen hade räckt drygt två år ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det med avseende på ärendets art hade tagit alltför länge innan förundersökningsbeslutet hade fattats. Han uppmärksammade undersökningsledaren på vikten av att förundersökningsbeslutet fattas utan dröjsmål (OKV/499/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekka-taipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Jäv vid behandlingen av förvaltningsärenden

En överinspektör vid inrikesministeriets tillsynsenhet för säkerhetsbranschen hade inte förklarat sig jävig vid behandlingen av vissa ansökningsärenden, trots att polisen hade fattat beslut om att inleda tre förundersökningar med anledning av sådana brottsanmälningar som den person som var sökande i de nämnda anmälningsärendena hade gjort angående överinspektören. Vid förundersökningarna undersöktes överinspektörens förfarande i samband med ansökningsärendenas behandling. Avgörandet av de ärenden som överinspektören behandlade innefattade ändamålsenlighetsprövning och dessutom bedömning av de personliga egenskaperna hos den sökande som gjort brottsanmälningarna. Överinspektören hade emellertid fortsättningsvis fungerat som föredragande för ärendena efter att polisen överfört de ärenden som gällde överinspektörens misstänkta missbruk av tjänsteställning och ärekränkning till åklagaren för åtalsprövning.

Enligt justitiekanslerns bedömning hade tilltron till tjänstemannens opartiskhet under de nämnda omständigheterna äventyrats på det sätt som avses i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. Överinspektören borde ha förklarat sig jävig vid behandlingen av de aktuella ärendena. Justitiekanslern delgav överinspektören sin uppfattning (OKV/587/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

I ett klagomålsärende som gällde tre av polisens beslut om avlivning av vargar och polisens övriga verksamhet som berörde vargar bedömdes bl.a. det faktum att den kommissarie som fattat ett av besluten och som fungerat som undersökningsledare i ärendena även fungerade som ordförande för områdets jaktvårdsförening.

Det fanns emellertid inga orsaker att misstänka att kommissariens ordförandeuppdrag i jaktvårdsföreningen på något sätt skulle ha inverkat på skötseln av de ärenden som avsågs i klagomålet.

Jaktvårdsföreningens offentliga förvaltningsuppgifter kunde enligt biträdande justitiekanslerns bedömning inte anses vara av sådan art att polisens tjänsteuppgifter skulle ha utgjort hinder för att en person som tjänstgjorde hos polisen innehade förtroendeuppdrag i jaktvårdsföreningen.

Biträdande justitiekanslern ansåg dock att det faktum att den tjänsteman som fattar beslut om avlivning av rovdjur och som leder undersökningarna i anslutning till besluten fungerar som ordförande för en jaktvårdsförening eller har någon annan synlig position inom en jaktvårdsförening kan väcka sådant tvivel på tjänstemannens opartiskhet som innebär att tjänstemannen med beaktande av förvaltningslagens jävsbestämmelser borde avhålla sig från dessa tjänsteuppgifter. Biträdande justitiekanslern delgav polis-inrättningen och kommissarien sin uppfattning

(OKV/502/1/2009; ärendet avgjordes av biträdan-
de justitiekansler Mikko Puumalainen och före-
drogs av Pekka Liesivuori).

Skyldigheten att underrätta om förändrad partsställning vid förundersökningen

Den kommissarie som fungerat som undersök-
ningsledare i ett ärende hade försummat att på
det sätt som förundersökningslagen kräver se
till att en person som förhört för ett brott un-
derrättades om att dennes ställning förändrats så
att personen i fråga betraktades som målsägande
i ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärk-
sammade kommissarien på det lagstridiga förfar-
andet (OKV/1660/1/2009; ärendet avgjordes av
biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen
och föredrogs av Tom Smeds).

Skyldigheten att underrätta om avslutande av förundersökningen

Av ett klagomål framgick det att klaganden ca ett
år efter att ha gjort en brottsanmälan på nytt ha-
de vänt sig till polisinrättningen för att förhöra sig
om ärendets behandling. Klaganden hade då un-
derrättats om att åklagaren redan hade tagit ställ-
ning till ärendet. Klaganden kontaktade därefter
åklagarämbetet och fick veta att häradsåklagaren
redan ett halvt år tidigare på framställning av un-
dersökningsledaren hade fattat beslut om att av-
sluta förundersökningen.

Enligt förundersökningslagen ska undersök-
ningsledaren se till att målsägandena och de som
har förhört såsom parter vid förundersökningen
omedelbart underrättas om ett beslut om att för-
undersökningen ska avslutas, om detta inte an-
ses onödigt.

Polismyndigheterna medgav i sin utredning
att klaganden utan dröjsmål borde ha underrät-

tats om att undersökningen av brottmålet hade
avslutats. En sådan underrättelse hade emellertid
inte gjorts. Orsaken till detta uppgavs vara att den
brottsutredare till vars uppgifter det hade hört att
vidta de inledande åtgärderna i samband med un-
derrättelsen hade blivit alterneringsledig och att
saken därmed inte hade blivit omskött. Polische-
fen meddelade att saken skulle uppmärksammas
i polisinrättningens interna utbildning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksam-
made de polismän som arbetade i chefsuppgif-
ter vid polisinrättningen, i synnerhet polische-
fen och den kriminalkommissarie som fungerat som
undersökningsledare i ärendet, på chefernas skyl-
dighet att se till att längre semestrar och annan
frånvaro från arbetet inte leder till att brådskan-
de tjänsteuppgifter försummas (OKV/1122/1/2010;
ärendet avgjordes av biträdande justitiekans-
ler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom
Smeds).

Skyldigheten att underrätta om tjänstebrott som domare misstänks för

I ett klagomålsärende framgick det att polisen in-
te hade underrättat justitiekanslersämbetet om en
undersökningsbegäran som gällde misstankar om
att en domare begått tjänstebrott.

I sitt brev till inrikesministeriet år 1999 kon-
staterade dåvarande biträdande justitiekanslern, i
egenskap av specialåklagare i ärenden som gäl-
ler domares tjänstebrott, att det är bäst att poli-
sen med stöd av sin skyldighet att underrätta om
tjänstebrott som domare misstänks för alltid un-
derrättar justitiekanslersämbetet om att ett sådant
ärende blivit föremål för utredning. Biträdande
justitiekanslern bad inrikesministeriet informe-
ra förundersökningsmyndigheterna om denna
underrättelseskyldighet. Polisens högsta ledning
sände år 2000 biträdande justitiekanslerns brev

till polisens länsledning för kännedom och för att iakttas samt för att delges den underlydande förvaltningen.

Enligt polisen hade man inte i det aktuella fallet gjort någon underrättelse till justitiekanslersämbetet eftersom det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet och tröskeln för inledande av förundersökning inte hade överskridits. Polisen motiverade också saken med att anmälan hade registrerats som en övrig anmälan (S-anmälan) och inte som en brottsanmälan (R-anmälan).

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att polisens underrättelseskyldighet inte kräver att tröskeln för inledande av förundersökning överskrids. Det är inte heller av betydelse om polisen har registrerat ärendet som en R- eller S-anmälan. Syftet är uttryckligen att justitiekanslersämbetet med stöd av den underrättelseskyldighet som gäller tjänstebrott som domare misstänks för alltid ska underrättas om att ett sådant ärende har blivit föremål för undersökning. Underrättelsen ska göras genast då polisen har fått information om saken.

Justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på underrättelseskyldigheten i anslutning till sådana tjänstebrott som domare misstänks för (OKV/871/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Registrering av brottsanmälningar

Polisen hade i ett fall registrerat klagandens brottsanmälan en dryg vecka efter att anmälan inkommit till polisinrättningen. Då en målsägande eller någon annan anmäler ett brott eller en händelse som han eller hon anser vara ett brott till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet, ska anmälan enligt 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel utan dröjsmål registreras. Enligt biträdande justi-

tiekanslern är det i ljuset av den nämnda bestämmelsen motiverat att anse att en brottsanmälan eller undersökningsbegäran om möjligt ska registreras redan samma dag som den inkommer till förundersökningsmyndigheten. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på att brottsanmälningar ska registreras utan dröjsmål (OKV/1208/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Kravet på att brottsanmälningar ska registreras utan dröjsmål aktualiserades också i ärendena OKV/499/1/2010 (som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen) och OKV/1432/1/2010 (som avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Charlotta von Troil).

NÖDCENTRALSVÄRKET

Nödcentralens verksamhet vid tillhandahållandet av nödcentralstjänster

Justitiekanslern beslutade år 2008 på eget initiativ undersöka Nödcentralens funktionsförmåga, eftersom det i massmedierna förekommit upprepade skrivelser med kritik mot nödcentralernas verksamhet och det inkommit flera klagomål om saken till justitiekanslersämbetet. Kritiken riktade sig bl.a. mot att det inte varit möjligt att få kontakt med nödcentralen och mot att nödcentralen inte tillräckligt snabbt sänt rätt slags hjälp. Nödcentralernas uppgift att ta emot och bedöma nödmeddelanden och andra meddelanden som förutsätter omedelbara åtgärder är viktig när det gäller att rätt slags hjälp ska kunna sändas till platsen tillräckligt snabbt.

Ett misslyckande i denna uppgift kan i värsta fall leda till att människors hälsa och säkerhet äventyras. Eftersom nödcentralernas verksamhet således anknyter till rätten till liv och till personlig trygghet, som enligt 7 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, följde justitiekanslern först på eget initiativ upp verksamheten vid Nödcentralsverket och tog därefter på eget initiativ saken till prövning.

I bakgrunden fanns den reform av nödcentralsverksamheten som genomfördes under åren 2001–2005. I samband med reformen avskaffades de tidigare kommunala nödcentralerna och polisens larmcentraler och istället inrättades Nödcentralsverket (nödcentralsenheten och 15 nödcentraler). Nödcentralsverket har till uppgift att ta emot och behandla nödmeddelanden och andra meddelanden som förutsätter omedelbara åtgärder av räddningsväsendet, polisen eller social- och hälsovårdsväsendet. Justitiekanslern granskade nödcentralstjänsterna utgående från de till buds stående uppgifterna om situationen vid Nödcentralsverket och om dess verksamhet. Många förändringar har genomförts efter den aktuella tidpunkten och Nödcentralsverket har utvecklats genom olika åtgärder. Nödcentralsverket har i praktiken ända sedan det inrättades varit föremål för förändringar på olika nivåer. Eftersom det inte var tillräckligt att saken granskades utgående från det aktuella läget, granskade justitiekanslern nödcentralsreformen och Nödcentralsverkets verksamhet under en längre period. Vid utredningen framgick det att man inte hade klarat av att genomföra reformen utan problem.

Jourpersonalens tillräcklighet och personalomsättningen utgjorde från första början ett problem vid Nödcentralsverket och i synnerhet vid Helsingfors nödcentral. Justitiekanslern konstaterade att man vid beredningen av reformen inte hade klarat av att göra en tillräckligt noggrann

uppskattning av hur stor jourpersonal som behövdes för verksamheten eller beakta de faktorer som påverkade verksamhetsbetingelserna. Man hade strävat efter att åtgärda personalbristen bl.a. genom att utbilda flera jourhavande, men enligt den till buds stående utredningen hade man blivit varse om problemet alltför sent och därför inte lyckats svara mot behovet på tilläggspersonal särskilt snabbt.

Den personal som sköter jouruppgifter vid nödcentralerna ska ha avlagt examen för jourhavande vid nödcentraler eller motsvarande tidigare examen, eller grundexamen för polis eller motsvarande tidigare examen. Examen för jourhavande vid nödcentraler omfattar 90 studiepoäng och det tar ca 1,5 år att avlägga denna examen. Enligt Nödcentralsverkets beslut skulle jourhavande med polisbakgrund ges en sex veckors introduktionsutbildning i uppgifterna för jourhavande vid nödcentraler. Nödcentralsverket uppgav emellertid att man på grund av resursbrist inte hade klarat av att ordna kvalificeringsutbildning i enlighet med planerna. Dessutom riktades det kritik mot kvalificeringsutbildningen, som ansågs vara otillräcklig. I Undervisningsstyrelsens auditering av examen för jourhavande vid nödcentraler hade vissa problempunkter uppmärksammats, bl.a. det faktum att undervisningsplanen inte motsvarade uppgiftsfördelningen vid nödcentralerna. Justitiekanslern konstaterade att en utmaning inom jourpersonalens arbete är att identifiera hjälpbehovet korrekt. Jourpersonalens utbildning och introduktion i arbetet inverkar bl.a. på nödcentrals-tjänsterna och på tjänsternas kvalitet. Problemen i samband med utbildningen eller introduktionen kan t.ex. yppa sig i alltför omfattande hjälpinsatser, vilket leder till att det inte nödvändigtvis finns resurser för att bemöta de verkliga behoven. Dessutom kan problemen leda till att man inte lyckas göra en korrekt bedömning av hjälpbehovet eller av hur brådskande det är.

Jourpersonalen utför en riskbedömning på grundval av sin utbildning och de anvisningar som meddelats av samarbetsmyndigheterna (räddningsväsendet, polisen samt social- och hälsovårdsmyndigheterna) och förmedlar uppdraget till den behöriga myndigheten. Justitiekanslern konstaterade att premisserna för nödcentralsverksamheten varit utmanande när det gällt samarbetsmyndigheternas anvisningar, vilka hör till jourpersonalens centrala arbetsredskap. Jourhavande med varierande utbildning och erfarenhet har nämligen blivit tvungna att tillämpa olika myndigheters anvisningar, som har utarbetats på olika nivåer och ur olika synvinklar. Anvisningarna har åtminstone inte i nödcentralsverksamhetens begynnelseskede i alla avseenden varit tillräckligt omfattande eller högklassiga och i vissa fall har anvisningar helt och hållet saknats. Nödcentralerna blev dessutom åtminstone i reformens begynnelseskede tvungna att utföra sådant larmanvisningsarbete som egentligen borde ha utförts av samarbetsmyndigheterna.

Vidare framskred utarbetandet av ett gemensamt datasystem för nödcentralerna mycket trögt. Till följd av detta användes samtidigt olika datasystem och dessutom olika versioner av systemen vid nödcentralerna. Datasystemet har också kritiserats för att det inte är användarvänligt.

Verksamheten vid Nödcentralsverket hade uppenbarligen inte från första början övervakats tillräckligt väl på ministerienivå och Nödcentralsverkets nödcentralsenhet hade inte klarat av att övervaka och styra de enskilda nödcentralerna. Justitiekanslern konstaterade att man skulle ha kunnat anta att de nya verksamhetsmetoderna och den nya organisationen, där olika verksamhetskulturer slogs samman, ansågs kräva tillräckligt stram styrning och uppföljning. Genom tillbörlig övervakning kunde en del av problemen ha uppmärksamats och åtgärdats tidigare.

Justitiekanslern konstaterade att de delområden som behandlades i beslutet skulle granskas som en helhet, med beaktande av Nödcentralsverkets verksamhetsbetingelser. På basis av de enskilda iakttagelserna kunde man enligt justitiekanslern inte dra några bestämda slutsatser, men de ovan behandlade frågorna hade säkerligen påverkat Nödcentralsverkets förmåga att sköta sin kärnuppgift, dvs. att tillhandahålla nödcentralstjänster. Enligt de utlåtanden och utredningar som erhållits i ärendet hade man emellertid åtgärdat problemen och utvecklat Nödcentralsverkets verksamhet genom olika projekt.

I slutet av sitt beslut konkretiserade justitiekanslern på basis av sina iakttagelser essensen i fråga om tillhandahållandet av nödcentralstjänster på följande sätt:

De anvisningar som samarbetsmyndigheterna meddelat om nödsamtalen är uppbyggda kring vissa nyckelord. Enligt anvisningarna utkristalliserar sig orsaken till hjälpbegäran i vissa nyckelord, på basis av vilka jourhavanden vid nödcentralen fattar beslut om hjälpbehovet och om vilken myndighet som ska åta sig uppdraget. Justitiekanslern konstaterade emellertid att det inte torde vara möjligt att kategoriskt göra en korrekt identifiering av hjälpbehovet genom att jämföra de ord som beskriver den aktuella situationen med listan över nyckelord. Enligt justitiekanslern borde bedömningen av hjälpbehovet och av hur brådskande det är snarare basera sig på internaliserat och yrkesmässigt substanskunnande, istället för på en mekanisk jämförelse av informationen (eller "orden") med anvisningarna. Ju mindre substanskunnande jourhavanden har inom branschen, desto mer måste denne enligt justitiekanslern mekaniskt följa "protokollet" och dess nyckelord.

Justitiekanslern konstaterade att det inte på basis av den till buds stående utredningen fanns skäl att allmänt konstatera att Nödcentralsverket

skulle ha försummat den uppgift att tillhandahålla nödcentralstjänster som ålagts ämbetsverket i 4 § 1 mom. i den tidigare lagen om nödcentraler och i 4 § 1 mom. i den gällande lagen om nödcentralsverksamhet. Detta var fallet trots att Nödcentralsverkets verksamhet i enskilda larmsituationer föranlett kritik. Då justitiekanslern fattade sitt beslut hade man inte ännu kännedom om de praktiska konsekvenserna av de reformer och förändringar som Nödcentralsverket genomgick vid den aktuella tidpunkten. Därför förblev det oklart hurdan funktionsförmåga Nödcentralsverket kommer att ha i framtiden. Justitiekanslern delgav emellertid inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet samt Nödcentralsverket sina iakttagelser för kännedom (OKV/11/50/2008; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inspektioner

Polisstyrelsen

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Polisstyrelsen 28.2.2011. Polisstyrelsens verksamhet presenterades för dem och vid sammankomsten diskuterades aktuella ämnen, såsom tillgången till polistjänster, Polisstyrelsens laglighetskontroll och interna kontrollverksamhet samt arrangemangen

vid undersökningen av brott som polismän misstänks för.

Besöket och inspektionen föranledde inga åtgärder (OKV/20/51/2011).

Polisinrättningen i Helsingfors

Justitiekanslern bekantade sig 20.5.2011 med ledningscentralen och fältarbetet vid polisinrättningen i Helsingfors.

Polisinrättningen i Kajanaland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 31.5.2011 polisinrättningen i Kajanaland. I samband med inspektionen diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster inom de olika delarna av polisinrättningen, frågor som hänförde sig till brottsutredningen, den interna laglighetskontrollen, samarbetet med intressentgrupperna och vilka konsekvenser reformen av polisens förvaltningsstruktur haft inom polisinrättningens verksamhetsområde.

På basis av den tilläggsutredning som efter inspektionen begärdes av polisen uppdagades det att åtalsrätten i ett brottmål som bl.a. gällde även-tyrande av trafiksäkerheten hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Biträdande justitiekanslern tog på eget initiativ detta ärende till prövning (OKV/14/50/2011). Inspektionen föranledde inga andra åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/13/51/2011).

FINANSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Besvarandet av förfrågningar och hanteringen av dokument

Den förfrågning ett bolag framställt i ett brev daterat 5.2.2010 hade skriftligen besvarats av skatteförvaltningens indrivningsenhet 3.6.2010, efter att bolaget på nytt 20.5.2010 skrivit om samma sak till företagsskattebyrån. Eftersom det tagit fyra månader innan förfrågningen hade besvarats, hade bolaget inte i enlighet med lagen fått sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål.

Bolagets brev daterat 5.2.2010 hade under de nämnda fyra månaderna och även därefter varit under behandling vid företagsskattebyrån. Enligt utredningen framgick förekomsten av det brev som daterats 20.5.2010 och dess behandlingsskeden först i samband med undersökningen av klagomålsärendet. Biträdande justitiekanslerns utredningsbegäran hade enligt stämpeln inkommit till skatteverket 19.8.2010 och företagsskattebyrån hade gett utredningen 14.10.2010.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar företagskattebyrån på kraven på god förvalt-

ning vid besvarandet av förfrågningar och vid dokumenthanteringen. Sådan god förvaltning som enligt 21 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att myndigheterna skriftligen ska besvara sakliga skriftliga förfrågningar. Detta ska ske utan ogrundat dröjsmål. Skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål fastställs också i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Till god förvaltning hör även att de brev som en kund sänt till myndigheten i samma ärende behandlas tillsammans. Detta kräver också 7 § i förvaltningslagen och 18 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen (OKV/715/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Förfarandet vid en upphandling

I ett ärende aktualiserades Skatteförvaltningens förfarande vid den upphandling som gällde utarbetandet av Katso-organisationsautentiserings-tjänsten. Skatteförvaltningen hade avbrutit det första anbudsförfarandet gällande upphandlingen och senare inlett förfarandet på nytt. De handlingar som hänförde sig till det första anbudsförfarandet hade inte arkiverats, utan de hade förvarats i tjänstemännens e-postlådor och sedermera förstörts. Enligt Skatteförvaltningens

dåvarande arkivbildningsplan borde anbuds-handlingarna ha förvarats åtminstone i sex år. Justitiekanslern konstaterade att Skatteförvaltningens förfarande inte till denna del varit förenligt med arkivbildningsplanen. Det hade inte heller fattats något skriftligt förvaltningsbeslut om avbrytandet av upphandlingen. Förfarandet motsvarade därför inte det krav som ställs i 43 § 1 mom. i förvaltningslagen. Skatteförvaltningens förfarande innebar att upphandlingen inte heller var förenlig med 20 § 2 mom. i förordningen om sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överstiger tröskelvärdet, vilken var gällande vid den aktuella tidpunkten. Justitiekanslern delgav finansministeriet, som gett ett utlåtande i ärendet, och Skatteförvaltningen, som gett en utredning i ärendet, sina iakttagelser om Skatteförvaltningens förfarande för kännedom (OKV/17/50/2008; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

TULLEN

Ärendenas behandling

Förvaltningsdomstolen hade förpliktat ett tulldistrikt att ersätta klagandens rättegångskostnader. Betalningen av ersättningen fördröjdes emellertid från september 2008 till april 2009, utan att det framfördes något annat än spekulationer om orsakerna till dröjsmålet. Klaganden hade således inte i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen fått sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål.

I tulldistriktets utredning till justitiekanslern ansågs det möjligt att de dokument som berörde betalningsärendet kunde ha kommit bort efter att de sänts till Tullstyrelsen. I sitt utlåtande konstaterade Tullstyrelsen emellertid bara att

den inte hade något att tillägga till tulldistriktets utredning. Eftersom justitiekanslern enligt 111 § 1 mom. i grundlagen har rätt att av myndigheterna få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen, hade Tullstyrelsen handlat felaktigt då den hade underlåtit att ta ställning till den möjlighet som tulldistriktet presenterat i sin utredning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tulldistriktet och Tullstyrelsen på vikten av att ärendena i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen behandlas utan dröjsmål. Han uppmärksammade även Tullstyrelsen på dess skyldighet att tillgodose justitiekanslerns utredningsbegäran (OKV/246/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Delgivning av information

En tulltjänsteman hade trots sin ställning som arbetarskyddsombud och förtroendeman först år 2009 fått en rapport om det vådaskott som avlossats inom tulldistriktet år 2005, efter att ha framställt upprepade förfrågningar om saken. På grund av tulldistriktets försummelse hade den rätt att få ärendet behandlat utan ogrundat dröjsmål som tryggas i 21 § i grundlagen inte tillgodosetts för tjänstemannens del.

Enligt klagomålet hade tulltjänstemannen inte heller fått något svar på sin förfrågning gällande förbigåendet av en sektionschef. I utredningen bestreds inte detta påstående. Det uppgavs emellertid att sektionschefen inte hörde till det förbund som tjänstemannen representerade och att sektionschefen inte själv hade begärt någon sådan utredning som avses i 10 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män, eller gett sitt samtycke till utlämnandet av uppgifterna. Biträdande

justitiekanslern konstaterade till denna del, utan att ta ställning till tjänstemannens rätt att få de begärda uppgifterna, att tulldistriktet i och med underlåtelsen av att besvara tjänstemannen hade handlat i strid med den princip om god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen.

Till följd av tulldistriktets försummelser uppmärksammade biträdande justitiekanslern tulldistriktet på vikten av att de förpliktelser som föreskrivs i 21 § i grundlagen iakttas (OKV/195/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

En tulltjänsteman ska på begäran uppge sitt namn

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade blivit hejdad i hamnen och att klagandens bil hade kontrollerats. I tullens utredning till justitiekanslern uppgavs det att klaganden hade betett sig aggressivt och myndighetsfientligt. På grund av detta hade en tulltjänsteman ansett sig ha anledning att misstänka att det skulle ha utgjort en risk för liv eller hälsa att uppge sin identitet. Klaganden hade emellertid en annan uppfattning om sitt beteende. Enligt biträdande justitiekanslern var det svårt att i efterhand bedöma hurdan situationen varit. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att det med tanke på myndighetsverksamhetens öppenhet är viktigt att en tjänsteman på begäran uppger sitt namn. Detta är viktigt också med tanke på allmänhetens förtroende för att myndighetsverksamheten är opartisk och korrekt samt för att man ska kunna utöva den rätt att ställa en tjänsteman till svars för sina åtgärder som föreskrivs i 118 § i grundlagen (OKV/677/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

STATSKONTORET

Behandlingstiden för en ersättningsansökan

Klagandens ersättningsansökan som grundade sig på brottskadelagen hade inletts vid Statskontoret 2.2.2006. Statskontoret hade avgjort ärendet 9.6.2009. Av utredningen framgick det inte att den långa behandlingstiden skulle ha berott på sådana åtgärder som krävdes t.ex. för utredandet av ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingstiden för ersättningsansökan var oskäligt lång och delgav Statskontoret sin uppfattning (OKV/915/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Lehvä).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Bemötandet av en klagan

Klaganden hade framställt en klagan hos länsstyrelsen och ansåg att dess behandling hade fördröjts. Av regionförvaltningsverkets utredning framgick det att länsstyrelsen hade bemött klagan genom ett brev där det konstaterades att ärendet var över fem år gammalt och därför inte hade tagits till behandling. Enligt regionförvaltningsverkets utredning hade ärendet dock inte i alla avseenden behandlats korrekt. Ärendet hade inte föredragits i enlighet med länsstyrelsens arbetsordning och av det bemötande som sändes till klaganden framgick inte de tillämpade lagrummen. I bemötandet hade det inte heller nämnts att det inte var möjligt att söka ändring i avgörandet. Efter att ha fått bemötandet från länsstyrelsen hade klaganden skrivit till länsstyrelsen på nytt och upprepat alla sina yrkanden.

Länsstyrelsen hade emellertid inte alls bemött dessa yrkanden. Enligt regionförvaltningsverkets utredning skulle det ha varit förenligt med principen om god förvaltning att bemöta den nya klagan utan ogrundat dröjsmål. Biträdande justitiekanslern delgav regionförvaltningsverket sin uppfattning om bristerna vid handläggningen av ärendet, som stämde överens med verkets syn på saken, samt om de krav som ställs på behandlingen av klagomål i 4 § 3 mom. i förvaltningslagen (OKV/1717/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Dröjsmål vid behandlingen av en klagan

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot behandlingen av en annan persons klagan och mot dess behandlingstid vid länsstyrelsen och sedermera vid regionförvaltningsverket, som övertagit länsstyrelsens uppgifter.

Ärendets behandling hade räckt två och ett halvt år. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandlingstid inte var förenlig med 21 § 1 mom. i grundlagen eller med kraven på god förvaltning. Han delgav regionförvaltningsverkets överdirektör samt direktören för ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden, som gett en utredning i ärendet, sin uppfattning om att behandlingen av klagan hade fördröjts.

Av de utredningar som inlämnats i ärendet framgick det att behandlingstiden för klagan och behandlingstiderna över lag hade påverkats av strukturella problem, bl.a. av den begränsade personalmängden och den kontinuerliga ökningen av antalet ärenden. Samtidigt hade man dessutom försökt avveckla den tidigare anhopningen av ärenden. Överdirektören konstaterade i sin ut-

redning att regionförvaltningsverket av dessa orsaker även i framtiden kommer att ha problem med att sköta sina lagstadgade uppgifter på ett tillbörligt sätt. På grund av det som framförts i utredningen sände biträdande justitiekanslern sitt beslut också till finansministeriet för kännedom, eftersom finansministeriet svarar för regionförvaltningsverkens verksamhetsförutsättningar (OKV/1503/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

I ett fall riktade klaganden kritik mot länsstyrelsens förfarande vid behandlingen av en klagan, eftersom det enligt klaganden inte hade vidtagits några åtgärder i ärendet på ett och ett halvt års tid.

Behandlingen av klagan hade sammanlagt räckt nästan 2 år och 5 månader. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ärendets behandlingstid inte var förenlig med 21 § 1 mom. i grundlagen eller med kraven på god förvaltning. Han delgav regionförvaltningsverkets ledning samt ansvarsområdet för basservicen, rättsskyddet och tillstånden sin uppfattning för kännedom.

Av utredningen framgick det att behandlingen av klagan hade påverkats av den kraftiga ökningen av antalet hälso- och sjukvårds-, tillsyns- och tillståndsärenden, samt av föredragarresursernas otillräcklighet i förhållande till arbetsmängden. Enligt utredningen hade länsstyrelsen försökt er- hålla tilläggsresurser, men inte lyckats med detta. Av utredningen framgick det vidare att behandlingstiderna höll på att bli längre. På grund av detta delgav biträdande justitiekanslerns ställföreträdare också social- och hälsovårdsministeriet, som svarar för styrningen av verksamheten vid regionförvaltningsverken, och finansministeriet, som svarar för den allmänna administrativa styrningen,

beslutet för kännedom och för bedömning av huruvida ärendet gav dem anledning att göra några konklusioner (OKV/798/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Förfaranden som överensstämmer med offentlighetslagen

I ett fall utgjorde klagandens tidigare dokumentbegäran och det faktum att besvär över det beslut som förvaltningsdomstolen fattat med anledning av denna begäran var under behandling vid förvaltningsdomstolen inte hinder för att en ny dokumentbegäran framställdes i enlighet med offentlighetslagen. Kanslichefen hade handlat i strid med 21 § 1 mom. i grundlagen och 14 § i offentlighetslagen då denne inte hade fattat ett sådant beslut om saken som avses i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern delgav kanslichefen och staden sin uppfattning för kännedom (OKV/758/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och avgjordes av Minna Pulkkinen).

I ett annat fall hade den aktör som klagomålet riktade sig mot handlat i strid med 21 § 1 mom. i grundlagen, 33 § 1 mom. i offentlighetslagen och 47 § i förvaltningslagen, då den inte hade fogat en tillbörlig besvärсанvisning till sitt beslut om vägran att lämna ut de begärda anbudsbilagorna till klagandena. Biträdande justitiekanslern delgav den stad som gett en utredning i ärendet sin uppfattning för kännedom (OKV/554/1/2009; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Iakttagandet av förvaltningslagen i ett skolskjutsärende

Biträdande justitiekanslern konstaterade att en transportplanerare i en kommun obefogat hade begärt att en ansökan om skolskjuts skulle kompletteras med ett läkarintyg. Den utredning som lagts fram i ärendet visade nämligen att ärendet kunde ha avgjorts redan med stöd av det läkarintyg som bifogats till den ursprungliga ansökan. På grund av kompletteringsbegäran hade ärendets behandling fördröjts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen och transportplaneraren på förvaltningslagens bestämmelser om det förfarande som är förenligt med god förvaltning, kompletteringen av dokument samt inhämtandet av utredningar (OKV/1616/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Beställar–utförar-modellen inom byggnads- och miljötillsynen

Efter att biträdande justitiekanslern 20.3.2009 inspekterat markanvändnings- och miljötjänsterna i Tavastehus stad (OKV/4/51/2009) beslutade han att på eget initiativ undersöka byggnads- och miljötillsynens ställning och oavhängighet i stadens beställar–utförar-modell. Modellen granskades med avseende på om den rättsstatsprincip som anges i 2 § i grundlagen och det rättsskydd och de garantier för god förvaltning som tryggas i 21 § i grundlagen tillgodosågs. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att Tavastehus stads system, där byggnads- och miljötillsynsfunktionen utgjorde en del av serviceproduktionen, in-

te kunde betraktas som problemfritt. Slutresultatets överskådlighet och transparens uppfyllde inte kraven på god förvaltning. Enligt biträdande justitiekanslern är det förenligt med god förvaltning att förvaltningsstrukturen främjar lagenlig verksamhet; bl.a. bör ansvarsförhållandena vara så överskådliga att osakliga bindningar och jävskonstellationer inte uppstår. Behörighetsförhållandena och ansvarsfördelningen konkretiserades emellertid inte tillräckligt väl i förvaltningsstadgan, verksamhetsstadgan för serviceproduktionen, serviceplanen eller serviceavtalen. Av serviceavtalen framgick det inte på vilket sätt de centrala målen för god förvaltning uppnås, bl.a. hur de interna ansvarsförhållandena och befogenheterna inom verksamhetsmodellen utreds eller hur uppgifterna och rollerna tydliggörs och transparens skapas. Utredningen i ärendet stödde inte heller på ett övertygande sätt påståendena om att systemet var öppet och transparent. Biträdande justitiekanslern påpekade i detta sammanhang också att staden är skyldig att se till att kunderna inom förvaltningen får svar på sina förfrågningar. Staden ska också trygga invånarnas möjligheter att delta och påverka samt deras initiativrätt och rätt till information. Han ansåg att staden bör dra försorg om att myndighetsfunktionernas oavhängighet och opartiskhet uppmärksammas i alla skeden av ärendenas behandling. Detta förutsätter bl.a. att rätten att överta ärenden definieras tydligt och noggrant i förvaltnings- och verksamhetsstadgorna och att verksamheten även utåt sett är öppen, objektiv och välunderbyggd. Det räcker inte heller att avgränsa granskningen av opartiskheten enbart till säkerställandet av att tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda i subjektivt avseende är ojäviga (OKV/4/50/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Likabehandling i samband med utomhusreklam inför riksdagsval

Klaganden kritiserade två städers tillvägagångssätt vid anordnandet av utomhusreklam inför riksdagsvalet. I staden A hade det företag som svarade för utomhusreklamen meddelat klaganden att valmannaföreningarna skulle behöva turas om när det gällde reklamutrymmet. I staden B hade centralvalnämnden krävt att de som ville delta i valreklamen skulle ge en utfästelse före ett visst datum, som inföll fyra veckor före tiden för kandidatnomineringen löpte ut. Information om tidsfristen hade skickats per brev bara till de partier som fanns i partiregistret vid årets ingång.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen enligt grundlagen i sin egen verksamhet ska trygga jämlikheten, som är en av de centrala grundläggande rättigheterna. Jämlikhetsprincipen förutsätter att myndigheterna behandlar grupper som ställer upp i val jämbördigt.

Den information som staden A gett klaganden visade emellertid att jämlikheten för de grupper som ställde upp i valet hade kränkts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens centralvalnämnd på kommunens skyldighet att övervaka hur sådana uppgifter som anförtratts privaträttsliga sammanslutningar utförs.

I fråga om staden B:s tillvägagångssätt konstaterade biträdande justitiekanslern att både bristerna i informationsförmedlingen och tidsfristen för utfästelsen stred mot jämlikhetsprincipen. Alla grupper som ställer upp i ett val och bekräftar sitt deltagande i valet före utgången av tidsfristen för kandidatnomineringen ska ges samma möjligheter att delta i sådan utomhusreklam som ordnas av staden. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om dess felaktiga förfarande och bad staden ge utredning om på vil-

ket sätt den i fortsättningen kommer att se till att de grupper som ställer upp i val behandlas jämnt i samband med den utomhusreklam som staden ordnar (OKV/399/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Charlotta von Troil).

Brister i stadens utredning och utlåtande

Klaganden hade i sitt klagomål kritiserat en stads bristfälliga information om planerna på att dra in en skola, samt de bristfälliga möjligheterna att delta och påverka frågor i staden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade bitt stadsstyrelsen ge en utredning och ett utlåtande bl.a. om de sätt att publicera föredragningslistor och beslutsprotokoll på internet som påtalats i klagomålet. I stadsstyrelsens utredning och utlåtande hade det dock varken redogjorts för eller yttrats något om sätten för publicering av föredragningslistor och beslutsprotokoll på internet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att utredningen och utlåtandet till laglighetsövervakaren i detta avseende var bristfälligt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på att sådan nödvändig utredning som laglighetsövervakaren begär ska lämnas in. På begäran ska också ett utlåtande om saken ges. Klagomålet i sig föranledde inte några ytterligare åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen (OKV/1341/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Tjänsteförordnande vid anställning i tjänsteförhållande

Klaganden hade inte fått något sådant protokollsutdrag eller annat skriftligt tjänsteförordnande

som det föreskrivs om i 9 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare då klaganden i två omgångar hade anställts för att vid sidan av sin egen tjänst sköta ett vikariat som lektor i studiehandledning vid ett gymnasium. Detta grundade sig på stadens vedertagna praxis, som stadsstyrelsen i sista hand ansvarade för.

Biträdande justitiekanslern gav rektorn och stadsstyrelsen en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet (OKV/403/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Behandling av en dokumentbegäran

I ett e-postmeddelande till en tjänsteinnehavare vid skolservicecentralen i en stad hade klaganden 16.1.2010 bitt att få matrikelutdraget för en lärare. Läraren skulle 2.2.2010 höras som vittne i hovrätten i ett mål där klaganden var part. Tjänsteinnehavaren hade emellertid 29.1.2010 meddelat att vissa uppgifter behövdes innan matrikelutdraget kunde ges. På basis av dessa uppgifter skulle matrikelutdraget ges tidigast 2.2.2010.

Begäran om kompletterande uppgifter med anledning av en informationsbegäran utgör sådan behandling av ett ärende som avses i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen. En sådan begäran ska framställas utan dröjsmål. Tjänsteinnehavaren hade försummat denna skyldighet genom att sända sin förfrågning först 29.1.2010. Dröjsmålets klanderhördhet ökades också av att tjänsteinnehavaren vid behandlingen av informationsbegäran hade kännedom om den tidpunkt som var avgörande i det aktuella fallet, dvs. hovrättens sammanträde 2.2.2010.

Enligt sin utredning hade tjänsteinnehavaren handlat i enlighet med de instruktioner som stadens jurister gett. Stadsstyrelsen konstaterade

å sin sida i sin utredning att tjänsteinnehavaren handlat på det sätt som föreskrivs i lag. Slutsatsen av detta måste vara att tjänsteinnehavarens förfarande grundade sig på stadens vedertagna praxis. Detta innebar att den praxis som stadsstyrelsen i sista hand ansvarade för stred mot den ovan nämnda skyldigheten.

Biträdande justitiekanslern gav tjänsteinnehavaren och stadsstyrelsen en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet (OKV/404/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Kraven på god förvaltning

I ett fall hade klaganden vid olika tidpunkter framställt separata yrkanden mot staden. Yrkandena gällde ogrundad uppsägning, utebliven lön och sådan lön som staden återindrivit. Det första yrkandet hade behandlats på ett tillbörligt sätt vid stadens organ. Utbildningsdirektören hade fattat beslut om saken, varefter fostrings- och utbildningsnämnden hade fattat beslut med anledning av klagandens omprövningsbegäran. De övriga yrkandena hade utbildningsdirektören dock tagit ställning till betydligt senare, först efter att förvaltningsdomstolen konstaterat att staden inte fattat något beslut med anledning av yrkandena. När klaganden framställt förfrågningar om saken hade utbildningsdirektören emellertid svarat att alla yrkanden hade behandlats genom fostrings- och utbildningsnämndens beslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att utbildningsdirektören hade handlat i strid med de lagstadgade förpliktelser som hör till god förvaltning då direktören hade försummat att utan ogrundat dröjsmål fatta beslut med anledning av yrkandena gällande återindrivna och utebliven lön, och dessutom hade gett

vilseledande svar på klagandens förfrågningar. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav utbildningsdirektören en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet och uppmärksammade fostrings- och utbildningsnämnden på det som framförts om utbildningsdirektörens och nämndens beslut (OKV/1007/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Felaktig besväransvisning i ett förvaltningsbeslut

Enligt 44 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildning får ändring i ett sådant beslut av en läroanstalt som gäller en varning till en studerande sökas genom förvaltningsbesvär, alltså genom besvär hos förvaltningsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Den varning som klaganden tilldelats hade felaktigt försetts med en besväransvisning som gällde kommunalbesvär.

Felet upptäcktes först i och med justitiekanslerns utredningsbegäran, och beslutet delgavs klaganden på nytt försett med en besväransvisning som gällde förvaltningsbeslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att ett effektivt tillgodoseende av rätten att söka ändring, som hör till det rättskydd som tryggas i 21 § 1 mom. i grundlagen, förutsätter att de besväransvisningar som fogas till besluten är korrekta i fråga om sitt innehåll. Den allmänna omsorgsfullhet och noggrannhet som krävs inom förvaltningsverksamheten förutsätter också att besväransvisningarna är korrekta till sitt innehåll. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade läroanstalten på skyldigheten att följa bestämmelserna om överklagande och meddelande av besvär-

anvisningar i lagen om yrkesutbildning och förvaltningslagen samt de bakomliggande grundlagsbestämmelserna (OKV/597/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Skyldigheten att motivera myndighetsbeslut

Kulturdirektören i en kommun hade inte i sitt beslut tillräckligt väl motiverat valet av lärare i konstämnen vid kommunens medborgarinstitut. Kommunens kulturutskott hade inte heller i sitt beslut med anledning av begäran om omprövning av tjänsteinnehavarbeslutet i tillräckligt stor omfattning presenterat de grunder med stöd av vilka man kunde anse att den som valts till sysslan uppfyllde behörighetsvillkoren. De omständigheter som varit avgörande vid valet och som framgick av den utredning kommunen tillställt justitiekanslern borde också ha framgått av tjänsteinnehavarbeslutet och av det beslut som fattades med anledning av omprövningsbegäran. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att den person som hade valts till sysslan uppfyllde behörighetsvillkoren och ansåg att beslutsfattandet i kommunen hade skett i enlighet med lag och inom ramen för kommunens prövningsrätt (OKV/1112/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Besvarandet av brev

Socialmyndigheterna i en stad hade underlåtit att svara på klagandens brev som innehöll en förfrågning, eftersom den ledande socialarbetaren ansågs vara jävig att besvara brevet. Dessutom ansåg man att klaganden redan hade fått ett svar

i samband med bemötandet av ett tidigare klagomål och att det egentligen var registratorskontoret som borde ha besvarat förfrågningen. Registratorskontoret hade dock ingen kännedom om brevet från klaganden. I sin utredning beklagade staden felet, som berodde på ouppmärksamhet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som faller inom myndighetens behörighet ska besvaras utan ogrundat dröjsmål. Myndigheten kan inte helt låta bli att reagera på en förfrågning bara på grund av att den anser att kunden någon gång tidigare har fått något slags svar på frågan. Om man av formuleringarna i en förfrågning kan sluta sig till att kunden väntar sig ett svar från myndigheten, är principen den att förfrågningen ska besvaras. Den behöriga myndigheten ska själv besvara förfrågningar som riktas till den. Myndigheten kan inte förvänta sig att dess synpunkter och svar förmedlas till kunden t.ex. via den allmänna laglighetsövervakaren som övervakar lagligheten i fråga om myndigheternas verksamhet. I praktiken kan besvarandet i ett enskilt fall innebära att kunden underrättas om att förfrågningen redan har besvarats. Myndigheten ska se till att personalen i dess tjänst är tillräckligt förtrogen med bestämmelserna om förvaltningsförfarande och med vedertagen praxis också i sådana situationer där en enskild handläggare kan anses vara jävig. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att man i det aktuella fallet hade underlåtit att besvara klagandens brev på det sätt som förutsätts i 8 § i förvaltningslagen. Han uppmärksammade socialmyndigheterna på vikten av omsorgsfullhet och noggrannhet vid besvarandet av förfrågningar från kunder (OKV/798/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Förfarandet vid besvarande av dokumentbegäran

I ett fall hade klaganden bett en tjänsteinnehavare ge upplysningar om vilka anvisningar och föreskrifter som iaktogs vid beviljandet av utkomststöd. Tjänsteinnehavaren hade i sitt svar uppgett att beviljandet av utkomststöd grundade sig på lagen om utkomststöd, på social- och hälsovårdsministeriets handbok om lagens tillämpning samt på högsta förvaltningsdomstolens beslut. Tjänsteinnehavaren hade också uppgett de internetadresser där handlingarna fanns att tillgå. Då det fanns en kunddator på biblioteket på kundens hemort, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att tjänsteinnehavaren genom att ge dessa upplysningar hade uppfyllt den service- och rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 7 och 8 § i förvaltningslagen. Det krävdes således inte att handlingarna skulle tillställas kunden i skriftlig form.

Däremot hade det inte utretts varför kunden inte hade tillställts samkommunens (dåvarande stadens) allmänna anvisningar om utkomststöd. Enligt samkommunens utredning hade man inte uttryckligen nekat till att lämna ut anvisningarna. Samkommunen ansåg att dessa anvisningar utgjorde en sådan handling som avses i 5 § 3 mom. 3 punkten i offentlighetslagen och som var avsedd för myndighetens interna användning. Eftersom det således inte var fråga om en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen, tillämpades inte offentlighetslagens bestämmelser om utlämnande av handlingar på den.

I 14 § i offentlighetslagen finns föreskrifter om det förfarande som myndigheten ska iakta då den bemöter en dokumentbegäran. En tjänsteman som vägrar att lämna ut begärda uppgifter ska bl.a. meddela den som begärt uppgifterna vad vägran beror på samt ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndig-

heten för avgörande. Myndighetens beslut kan enligt 33 § 1 mom. i offentlighetslagen överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I 21 § i grundlagen garanteras var och en rätt till god förvaltning och rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat rättsskipningsorga. Med anledning av detta ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att myndigheten ska handla i enlighet med offentlighetslagens föreskrifter om utlämnande av handlingar också då myndigheten vägrar lämna ut en handling på grund av att den anser att den begärda handlingen inte är en sådan handling som avses i offentlighetslagen (OKV/302/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Inspektioner

Tullstyrelsens utrikeshandels- och beskattningsavdelning

Under sin inspektion av Tullstyrelsens utrikeshandels- och beskattningsavdelning 19.4.2011 bekantade sig biträdande justitiekanslern med avdelningens uppgifter, verkställandet av bilbeskattningen, farledsavgiftsärenden och styrningen av tulldistrikten. Under inspektionen diskuterades dessutom tullens organisationsreform, den statliga intressebevakningen och samarbetet mellan myndigheterna (OKV/9/51/2011).

Tullstyrelsens bevakningsavdelning

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade Tullstyrelsens bevakningsavdelning 19.4.2011 och bekantade sig med avdelning-

ens uppgifter i ljuset av principen om god förvaltning, styrningen av den underlydande förvaltningen och det internationella samarbetet. Dessutom diskuterades tullens interna revision och den laglighetsrevision som inletts under det innevarande året. Biträdande justitiekanslern bad tullens bevakningsavdelning senast 31.1.2012 lämna in en redogörelse för hur tullens laglighetsrevision utfallit under den senare hälften av 2011 (OKV/10/51/2011).

Regionförvaltningsverket i Lappland

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 12.5.2011 regionförvaltningsverket i Lappland.

Besöket föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/7/51/2011).

Samkommunen för landskapet Kajanaland

Under sin inspektion av samkommunen för landskapet Kajanaland 30.5.2011 bekantade sig biträdande justitiekanslern med samkommunens organisation, verksamhet och finansiering. Dessutom gav företrädare för samkommunen en närmare presentation av social- och hälsovårdssektorn, utbildningssektorn och regionutvecklingen. Man diskuterade i synnerhet erfarenheterna av

förvaltningsförsöket i Kajanaland och hur landskapet Kajanaland påverkats av förvaltningsförsöket (OKV/15/51/2011).

Finansinspektionen

Under sitt besök hos Finansinspektionen 18.11.2011 bekantade sig biträdande justitiekanslern med Finansinspektionens organisation, strategi och samarbetsparter. Under besöket diskuterades dessutom bl.a. Finansinspektionens roll i EU-ärenden, de verksamhetsmetoder som föreskrivs i förvaltningslagen och det förfarande som iaktas då Finansinspektionen kontaktas av sina kunder (OKV/26/51/2011).

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 23.11.2011 regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, i synnerhet dess ansvarsområde för basservicen, rättsskyddet och tillstånden. Vid besöket diskuterades bl.a. regionförvaltnings-systemets funktion samt situationen vid behandlingen av ärenden som inletts genom klagan och utmaningarna i samband med behandlingen av dessa ärenden.

Inspektionen föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/23/51/2011).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Skyldigheten att arkivera förslag till utmärkelsetecken

I ett fall hade klaganden begärt en kopia av motiveringen till ett förslag som gällde ett utmärkelsetecken av den dåvarande länsstyrelsen och därefter av det dåvarande undervisningsministeriet. Både länsstyrelsen och undervisningsministeriet hade avslagit begäran på grund av att den aktuella handlingen inte hade arkiverats och den således inte längre fanns att tillgå.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att man inte kunde konstatera något felaktigt förfarande i ärendet till den del länsstyrelsen och undervisningsministeriet inte hade arkiverat förslaget gällande utmärkelsetecknet och därför inte kunde ge klaganden en kopia av det. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att Ordenskansliet har en skyldighet att arkivera förslagen gällande utmärkelsetecken. Enligt 5 § 2 mom. i offentlighetslagen är också den aktör som utarbetat handlingen skyldig att arkivera den, ifall offentlighetslagen tillämpas på den. Vid bedömningen av undervisningsministeriets arkiveringsskyldighet måste man dock även

beakta att det inte var fråga om sådana uppgifter som föreskrivits för ministeriet i lag eller förordning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade emellertid undervisningsministeriet på de förpliktelser som föreskrivs i 14 § 3 mom. 2 och 3 punkten i offentlighetslagen, där det bestäms att den som begärt ett dokument ska upplysas om att ärendet kan föras till myndigheten för avgörande och att den som framställt en skriftlig dokumentbegäran ska tillfrågas om huruvida han eller hon önskar att ärendet ska föras till myndigheten för avgörande. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade också regionförvaltningsverket på de nämnda förpliktelserna (OKV/1638/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

En yrkeshögskolas förfarande med anledning av en dokumentbegäran

En studerande vid en yrkeshögskola hade bett att få kopior av sina tentpapper, men de hade inte lämnats ut till studeranden. Enligt den redogörelse som getts av den berörda läraren och som in-

gick i yrkeshögskolans utredning var läraren inte skyldig att börja kopiera tenter och posta dem till studerandenas hemadresser.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav yrkeshögskolan en anmärkning för framtiden på grund av dess underlåtenhet att följa offentlighetslagens bestämmelser. I lagens 14 § finns föreskrifter om det förfarande som ska iakttas när en kopia av en myndighetshandling har begärts. Enligt 18 § 1 mom. ska en myndighet för att införa och genomföra god informationshantering se till att dess handlingar är behörigen tillgängliga och i detta syfte se till att dess anställda har nödvändig kunskap om förfarandet vid utlämnandet av uppgifter och se till att de bestämmelser, föreskrifter och anvisningar som syftar till god informationshantering iakttas (OKV/1136/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

En fakultets förfarande vid offentliggörandet av ett protokoll

Protokollet från ett fakultetsråds sammanträde hade publicerats på fakultetens webbplats innan det hade justerats. En paragraf saknades dock ur det publicerade protokollet och det framgick inte heller att protokollet var ojusterat.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att publicering på internet uttryckligen utgör sådan utläggning av information i allmänna datanät som myndigheterna åläggs i 20 § 3 mom. i offentlighetslagen. Med beaktande av principerna i lagens 17 och 18 § fanns det inte grunder för att låta bli att nämna att protokollet var ojusterat. Vid utlämnandet av en paragraf höll sig fakulteten däremot inom ramen för den prövningsrätt som den enligt bestämmelserna har. Fakulteten handlade emellertid felaktigt när den i detta fall underlät

att följa den praxis enligt vilken offentliggjorda protokoll ska innehålla uppgifter om de paragrafer som utelämnats och om grunden för utlämnandet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på vilka uppgifter som ska ingå i ett offentliggjort protokoll då det är fråga om ett ojusterat protokoll där någon paragraf har utelämnats (OKV/1679/1/2008; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Tillsättandet av en amanuensjänst vid ett universitet

I beslutet om utnämning av en amanuens vid ett universitet hade sökandenas meriter inte jämförts tillräckligt väl, och grunderna för beslutet framgick inte tydligt. Beslutet uppfyllde således inte de krav som ställs på motivering av beslut i 45 § i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade universitetet på förvaltningslagens krav på motivering av beslut och på finansministeriets anvisningar om upprättande av föredragningspromemorior (OKV/759/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

Besvarande av en förfrågning

En företrädare för den förening som framställt ett klagomål hade rätt att i enlighet med sådan god förvaltning som garanteras i 21 § i grundlagen utan onödigt dröjsmål få svar på det e-postmeddelande företrädaren 27.6.2008 sänt till en tjänsteman vid ett universitet. Eftersom företrädaren inte ännu i november hade fått något svar, hade universitetet underlåtit att iakttä god förvaltning. Efter att företrädaren hänvisat till saken i

sitt brev till universitetet 12.11.2008, hade universitetet svarat företrädaren genom ett brev som kunde anses innehålla ett svar också på e-post-meddelandet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på vikten av att meddelanden besvaras i enlighet med god förvaltningssed (OKV/346/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

I ett annat fall hade klaganden sänt en skriftlig förfrågning till en institution vid ett universitet i ett ärende som hörde till institutionens ansvarsområde. Förfrågningen hade emellertid besvarats först nästan elva månader efter att brevet sänts.

Med beaktande av principen om god förvaltning borde förfrågningen ha besvarats inom en skälig tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att klagandens förfrågning i detta fall inte hade besvarats inom en skälig tid. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade institutionen på att god förvaltningssed ska iakttas vid besvarandet av förfrågningar (OKV/943/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Charlotta von Troil).

Val av arbetslivsprojekt och ersättandet av kostnader

En studerande vid en yrkeshögskola hade år 2007 genomfört ett arbetslivsprojekt på en fastighet som tillhörde en lektor vid läroanstalten. Arbetslivsprojektet hörde till studerandens studieprogram och utbildningschefen för utbildningsprogrammet hade tilldelat studeranden studiepoäng för projektet. Lektorn hade gett studeranden 200 euro som ersättning för de kostnader som projek-

tet hade föranlett. Enligt den utredning som biträdande justitiekanslern fått hade det i praktiken inte funnits några föreskrifter eller anvisningar om valet av arbetslivsprojekt eller om hur sökandena skulle söka sig till projekten. Av yrkeshögskolelagen och av de anvisningar som presenterades i utredningen framgick det inte heller på vilket sätt eventuella kostnader som föranleddes av arbetslivsprojektet eller studerandenas omkostnader i samband med projekten skulle hanteras. Enligt biträdande justitiekanslern hade ersättandet av studerandens omkostnader utan skriftlig utredning gett anledning att ifrågasätta förvaltningsverksamhetens natur, eftersom projektet hade utförts för en kommunal tjänsteman som hörde till i yrkeshögskolans personal. Med avseende på sådan god förvaltning som krävs i samband med undervisningen var det också problematiskt att studerandens arbetslivsprojekt, som utförts till förmån för en kommunal tjänsteman i yrkeshögskolans personal, och ersättandet av kostnaderna för projektet utan skriftlig utredning enbart hade varit en angelägenhet mellan studeranden och tjänstemannen. Saken hade inte heller behandlats i yrkeshögskolans interna anvisningar. Som helhet var konstellationen problematisk med avseende på den princip om ändamålsbundenhet som hör till god förvaltning, även om lagstridigheter inte kunde konstateras i själva förfarandet. Biträdande justitiekanslern sände beslutet till undervisnings- och kulturministeriet och bad ministeriet meddela om hans uppfattningar om frågorna kring valet av sådana objekt för arbetslivsprojekt som den egna personalen tillhandahåller samt om studerandenas eventuella kostnader för projekten och ersättandet av dem föranledde åtgärder från ministeriets sida (OKV/1400/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Rekrytering till tidsbestämda tjänsteförhållanden

En person som saknade behörighet för uppgiften hade flera gånger utsetts till timlärare för viss tid vid stadens vuxengymnasium för ett läsår i sänder, dvs. för 12 månader. I detta fall hade det inte visats att man på ett tillbörligt sätt hade utrett att det inte fanns sökande som uppfyllde behörighetsvillkoren eller att det fanns något annat särskilt skäl att anställa den obehöriga personen för 12 månader. De rektorer som fattat beslut om saken hade handlat i strid med 23 § 1 mom. i förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet. I besluten uppgavs det inte heller att personen saknade behörighet för uppgiften, på vilken grund personen blivit vald eller vilka bestämmelser som tillämpats i ärendet. Besluten hade således inte motiverats på det sätt som föreskrivs i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Den ena rektorn hade dessutom försummat att utan dröjsmål meddela klaganden, som framställt flera förfrågningar i ärendet, att det inte fanns något sådant dokument som klaganden begärt. Rektorn hade således inte iakttagit den princip om att myndigheterna ska besvara sakliga förfrågningar som hör till god förvaltning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav rektorerna en anmärkning för framtiden på grund av deras lagstridiga förfarande i samband med besluten om besättandet av de tidsbestämda tjänsteförhållandena. För den ena rektorns del gällde anmärkningen också rektorns lagstridiga förfarande i det ärende som berörde klagandens rätt till information. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade även den tjänsteinnehavare som arbetade som avdelnings-

chef hos staden på vad han framfört om det lagliga förfarandet vid anställning av en person i ett tidsbestämt tjänsteförhållande (OKV/830/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Justitiekanslerns rätt att få upplysningar från myndigheterna

De godkända studieprestationerna för studerande vid ett yrkes- och vuxeninstitut hade fram till ingången av läsåret 2009–2010 bedömts enligt skalan 1–5 och därefter enligt skalan 1–3. Klaganden, som hade inlett sina treåriga studier vid ingången av höstterminen 2007, ansåg att det var orättvist att bedömningskriterierna ändrades medan studierna pågick. Klaganden ansåg sig också vara i en sämre position vid anställningssituationer än de som hade fått sitt avgångsbetyg före 1.8.2009.

Biträdande justitiekanslern konstaterade för det första att läroanstalten inte hade handlat lagstridigt när den övergick till att tillämpa det nya förfarande för bedömning av studerande som det föreskrevs om i den relevanta förordningen (488/2008). För det andra fäste han uppmärksamhet vid vad som sades i utbildningsstyrelsens meddelande om ändring av bedömningsförfarandet (22.6.2009 nr 41/2009): "Bedömningen enligt den tidigare fem-stegs skalan kan framgå ur studieutdrag vid sidan om den nya bedömningen eller alternativt kan ett separat intyg ges över bedömningen av tidigare prestationer enligt fem-stegs skalan. Den studerande har då ett dokument som vid behov kan visa hur den studerande bedömts enligt den gamla skalan." I den utredning samkommunen gav med anledning av klagomålet behandlades dock inte alls den fråga som tydligt hade framförts i klagomålet och som behandlades i utbildningsstyrelsens med-

delande. Samkommunen hade därmed handlat i strid med den skyldighet som ålagts den i 111 § 1 mom. i grundlagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen på justitiekanslerns rätt att av myndigheterna få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen (OKV/124/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

KYRKOFÖRVALTNINGEN

Tillhandahållande av gravplats

Klaganden, en änka, hade kontaktat en kyrklig samfällighet för att få sin avlidne make begravd på en namngiven begravningsplats inom den kyrkliga samfälligheten. I och med detta utträttade hon ärenden hos förvaltningen på det sätt som avses i 6 och 7 § i förvaltningslagen och var i enlighet med 8 § kund hos den kyrkliga samfälligheten.

Den tjänsteinnehavare vid den kyrkliga samfälligheten som änkan kontaktat var därmed med stöd av 8 § i förvaltningslagen skyldig att i form av rådgivning i anslutning till förvaltningsärendets skötsel uppge för änkan åtminstone 1) att den kyrkliga samfälligheten är skyldig att anvisa en gravplats för en avliden som vid tidpunkten för dödsfallet hade sin hemkom-

mun inom den kyrkliga samfällighetens område, 2) att en person från någon annan ort enligt gemensamma kyrkofullmäktiges beslut kan anvisas en gravplats (kistgrav) på någon annan än de tre namngivna begravningsplatserna, 3) att parkchefen fattar beslut om anvisandet av en gravplats och att den som vill ha ett skriftligt beslut i ärendet ska rikta en skriftlig ansökan till parkchefen, samt 4) att den som är missnöjd med parkchefens beslut kan begära att gemensamma kyrkorådet omprövar beslutet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det hade klarlagts att två tjänsteinnehavare vid den kyrkliga samfälligheten inte hade gett klaganden de uppgifter som nämns i 3 och 4 punkten. De hade därmed försummat den skyldighet som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen och också handlat i strid med 6 och 7 § i förvaltningslagen. Genom sitt förfarande förvägrade tjänsteinnehavarna klaganden den grundläggande rätt till god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen, dvs. rätten att få sin sak behandlad av en behörig myndighet, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring i beslutet.

Biträdande justitiekanslern gav tjänsteinnehavarna en anmärkning för framtiden på grund av deras felaktiga förfarande (OKV/357/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Utlåtande

Begränsning av nätfisket i Saimen

Jord- och skogsbruksministeriet bad 10.3.2011 justitiekanslern ge ett utlåtande om huruvida det skulle vara möjligt att ingå avtal om inskränkning av fisket med vissa delägarlag. Enligt avtalen skulle en del av fiskevattnen förbli i delägarlagens egen användning, vilket skulle innebära en utslutning av den inskränkning av fisket som skulle införas genom den planerade statsrådsförordningen. Samtidigt undrade ministeriet vilken betydelse förfarandet skulle ha med avseende på kravet på likabehandling i fråga om de delägarlag som redan ingått avtal om fredning av sina fiskevatten.

I den promemoria som justitiekanslersämbetet upprättade till ministeriet med anledning av begäran om utlåtande, daterad 14.3.2011, konstaterades det att syftet med inskränkningarna av fisket är att skydda saimenvikaren. Den centrala frågan är hur skyddet och de fiskebegränsningar som hänför sig till skyddet ska genomföras i praktiken.

I promemorian hänvisade man till den nya 37 a § (697/2010) som fogats till lagen om fiske. I dess 1 mom. föreskrivs det att statsrådet kan

utfärda förordningar som behövs för att skydda hotade djurarter och som innebär begränsning av fisket (totalförbud). I detta sammanhang uppmärksammades också grundlagsutskottets utlåtande om den regeringsproposition som gäller saken (RP 29/2010 rd) och uttalandena i jord- och skogsbruksutskottets betänkande om propositionen, vilka framfördes i samband med riksdagsbehandlingen. Enligt dem sätts fiskebegränsningarna i första hand i kraft genom avtal och i andra hand genom inskränkningar som föreskrivs genom förordning. Vid sidan av att det frivilliga avtalssystemet är primärt bör avtalen samordnas så väl som möjligt och vara tillräckligt effektiva och omfattande med avseende på skyddsåtgärderna (JsUB 13/2010 rd). Dessutom har man fäst vikt vid vilken betydelse de ändringar av områdesdispositionen som delägarlagen föreslagit har för skyddet av saimenvikaren. Enligt utlåtanden från sakkunnigt håll (Forststyrelsen, Östra Finlands universitet och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet) är ändringsförslagen inte trygga med avseende på skyddet.

Ministeriets frågor besvarades på följande sätt:

- 1) På basis av expertmyndigheternas utlåtanden ser trafik-, närings- och miljöcentralen inte ut

att ha haft något annat alternativ än att erbjuda delägarlagen i fråga sådana avtal där fiskevattnen inte ens till en del avskiljs från avtalsområdet. Om fiskebegränsningsavtal av detta slag inte uppnås för delägarlagens del så träder en sådan fiskebegränsning som avses i förordningen i kraft inom hela deras vattenområde (enligt vad som anges i utkastet till förordning).

- 2) Om slutsatsen blir den som anges i 1 punkten aktualiserades inte den jämlikhetsfråga som avsågs i begäran om utlåtande.

Vad beträffar begäran om utlåtande konstaterades det ytterligare att det i 6 § i förvaltningslagen bl.a. bestäms att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till sitt syfte. Den tanke på att öppna redan ingångna avtal om fiskebegränsning, som framförts i begäran om utlåtande, tyder på möjligheten att åtminstone vissa av de avtal som redan ingåtts skulle kunna ses över för avtalsområdets del utan att skyddet av saimenvikaren därigenom äventyras. Med anknytning till detta konstaterades det i promemorian att ministeriet tack vare sin egen sakkunskap och den till buds stående expertisen inom förvaltningsområdet har de bästa förutsättningarna att bedöma frågan. I samband med övervägningen av eventuella åtgärder torde ministeriet beakta de principer för avtalssystemet som anges i jord- och skogsbruksutskottets betänkande. När man överväger vilka eventuella konsekvenser de olika principerna har ska man ta hänsyn till att skyddet av vikaren tryggas på ett tillbörligt sätt. Det står ministeriet fritt att överväga i vilket skede det är möjligt att gå igenom eventuella förslag till områdesändringar och föra förhandlingar om saken samt när ändringarna kan sättas i kraft (OKV/6/20/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Avgöranden

SKOGSFORSKNINGSINSTITUTET

Brister vid beredningen av en tjänsteutnämning

Av utnämningSPromemorian gällande besättandet av en tjänst vid Skogsforskningsinstitutet framgick det inte vilka behörighetskrav som angetts i ansökningsannonsen eller hur de 34 sökandena uppfyllde dessa krav. För sex sökandes del hade det gjorts en bedömning av hur väl de uppfyllde de kriterier som var viktigast med tanke på den aktuella sysslan. UtnämningSPromemorian saknade helt och hållet en objektiv redogörelse för meriterna hos de sökande som konstaterats vara behöriga för sysslan, där deras likartade meriter skulle ha beskrivits i samma omfattning. I utnämningSPromemorian framfördes det att en sökande var mer meriterad än de övriga fem med avseende på de kriterier som var viktigast med tanke på den aktuella sysslan. Promemorian innehöll emellertid ingen jämförelse av meriterna i fråga om dem som konstaterats vara behöriga för sysslan eller ens i fråga om de mest meriterade av dem.

Den promemoria som hörde samman med utnämningSbeslutet kunde således sägas innehålla en motivering, men motiveringen uppfyllde inte de krav på god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen, i synnerhet inte det krav på att besluten ska motiveras som uttryckligen anges i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Skogsforskningsinstitutet en anmärkning för framtiden på grund av bristerna i utnämningSPromemorian (OKV/919/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Inspektioner

Lantmäteriverket

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 7.3.2011 med Lantmäteriverkets centralförvaltning. Under besöket fördes en allmän diskussion om Lantmäteriverkets verksamhet och uppgiftsområde. Biträdande justitiekanslern bekantade sig bl.a. med centralförvaltningens juridiska tjänster, den interna revisionen, laglighetskontrollen, fastighetsregistertjänsten, handläggningen av inskrivningsärenden och aktuella projekt som berör Lantmäteriverket. Besöket föranledde inte några åtgärder (OKV/3/51/2011).

Landsbygdsverkets kontrollavdelning

Under sin inspektion av Landsbygdsverkets kontrollavdelning 17.3.2011 bekantade sig biträdande justitiekanslern med kontrollavdelningens

uppgifter och verksamhet. Under inspektionen diskuterades bl.a. förfarandena vid övervakning av EU-stöd till jordbruket, återkravet av stöd samt den administrativa styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna (OKV/4/51/2011).

Enheten för landsbygd och energi vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland

Under sin inspektion av enheten för landsbygd och energi vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland 17.3.2011 bekantade sig biträdande justitiekanslern med enhetens uppgifter i samband med övervakningen av jordbruksstöd. Under inspektionen diskuterades bl.a. övervakningens organisering, den styrning som Landsbygdsverket utövar, återkravet av stöd samt rättsskyddsgarantierna i samband med granskningsverksamheten (OKV/21/51/2011).

TRAFIK- OCH KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Viktbegränsningar och tillstånd för extra tung last i landsvägstrafiken mellan Finland och Ryssland

Enligt klaganden hade trafikminister Anu Vehviläinen överskridit sina befogenheter när hon meddelade Ryska federationens trafikminister att Finland inte längre kunde tillåta att ryska fordon med en vikt på mer än 38 ton trafikerar det finska vägnätet utan tillstånd för extra tung last. Klaganden ansåg att meddelandet stod i strid med den gällande lagstiftningen i Finland och med den överenskommelse om internationell vägtrafik som Finland och Ryssland ingått 27.10.1995.

En överenskommelse om viktbegränsningarna hade nåtts vid en överläggning 14.8.2001 som delegationer för avtalsparternas behöriga ministerier hade fört i syfte att trygga smidiga transporter mellan länderna. Parterna hade bl.a. enats om att tillåta att fordon med en totalvikt på 42 ton trafikerar inom respektive lands territorium utan särskilda tillstånd, på villkor att axelvikterna är förenliga med internationella bestämmelser.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering om in-

ternationell vägtrafik (FördrS 56/2001) inte innehåller uttryckliga bestämmelser om viktbegränsningar i internationell landsvägstrafik. I detta fall var det därmed inte fråga om en omständighet som gällde tolkningen av dessa bestämmelser eller om huruvida det förfarande som aktualiserats i klagomålet stred mot dessa bestämmelser och därmed också mot överenskommelsen. I sak var det fråga om den omständighet som föranlett meddelandet, dvs. om att Finland hade beslutat frångå den tillämpning som omfattats vid överläggningen mellan parterna. Detta hade lett till att ryska fordon med en totalvikt på 38–42 ton hade blivit tvungna att skaffa tillstånd för extra tung transport för att kunna använda det finska vägnätet.

Enligt en protokollsanteckning som gjorts vid överläggningen 14.8.2001 var det möjligt att i internationell landsvägstrafik avvika från det krav som ställs i 30 a § 1 punkten i förordningen om användning av fordon på väg (1257/1992), där det bestäms att massorna för fordon inte får överskrida de värden som är tillåtna i det land där fordonet har registrerats. Den tillämpning av protokollsanteckningen som hänförde sig till förordningens tillämpningsområde hörde för sin del till området för lagstiftningen i Finland.

Att en myndighet eller något annat organ ges behörighet att ingå avtal innebär ett avsteg från bestämmelserna i 93 och 94 § i grundlagen GrUU 4/2004 rd). Behörigheten att ingå avtal kan dele-

geras enbart genom lag, antingen en lag genom vilken en internationell förpliktelse sätts i kraft eller någon annan nationell lag. Delegeringen av behörigheten att ingå avtal kan också omfattas av själva den internationella förpliktelsen, som i så fall ska sättas i kraft genom lag. I bemyndigandebestämmelsen ska mottagaren av fullmakten specificeras och fullmaktens innehåll i sak avgränsas tillräckligt exakt. Också de subjekt inom folk-rätten som avtalet får ingås med ska specificeras (GrUU 16/2004 rd).

Varken överenskommelsen om internationell vägtrafik eller de handlingar som anknyter till dess ikraftsättande innehåller uttryckliga bestämmelser om delegering av behörigheten att ingå avtal. Artikel 21 i överenskommelsen ger dock möjlighet att lösa alla meningsskiljaktigheter kring tolkningen och tillämpningen av överenskommelsen genom förhandlingar. Fullmaktens tillämpningsområde är öppet, och fullmaktens exakta innehåll i sak framgår inte av bestämmelsen. Fullmakten torde inte kunna gälla tolkning och tillämpning av bestämmelser utanför avtalets tillämpningsområde. Justitiekanslern ansåg således att överläggningsresultatet 14.8.2001 kan kritiseras eftersom det var oklart om det funnits någon fullmakt att nå ett sådant resultat.

Enligt utredningen i ärendet orsakades tolknings- och tillämpningsproblem efter överläggningsresultatet 14.8.2001 i praktiken av att avtalsparternas nationella lagstiftning med bestämmelser om gränserna för axelvikt och totalvikt alltför skilde sig från varandra. Eftersom det inte var fråga om ett jämnt och ömsesidigt bemötande fanns det inte förutsättningar för att fortsätta med den aktuella tillämpningen av protokollsanteckningen. För den finska avtalsparten återstod att överväga hurdana åtgärder det fanns skäl att vidta. Vid övervägningen gällde det bl.a. att beakta vilken juridisk betydelse överläggningen och resultatet av den hade. Enligt justi-

tiekanslerns bedömning fanns det förståeliga och godtagbara skäl till att frånga överläggningsresultatet. Genom minister Vehviläinens meddelande 27.1.2009 om att tillämpningen av protokollsanteckningen 14.8.2001 skulle frångås och ländernas gällande viktbegränsningar därför skulle börja tillämpas 15.2.2009 hade sakläget återgått till vad det var före överläggningen.

Enligt artiklarna 20 och 21 i överenskommelsen om internationell vägtrafik skulle den andra avtalsparten underrättas om en avsikt att frånga tillämpningen. Justitiekanslern ansåg att det var befogat att beakta att tillämpningen, eftersom den hade pågått i årtal, var av faktisk betydelse i myndigheternas verksamhet och i verksamhet med anknytning till idkandet av trafik. Med beaktande av de berörda aktörernas befogade förväntningar på att verksamheten skulle fortgå med iakttagande av de tidigare överenskomna viktgränserna, som avtalsparterna inte var eniga om, borde man ha informerat om ändringen av viktgränserna så att aktörerna skulle ha fått en rimlig chans att bereda sig på ändringen. Enligt utredningen hade frågan om viktgränserna även aktualiserats vid förhandlingar mellan Finland och Ryssland efter 2001 års överläggning. Det kunde således inte komma som en överraskning för de ryska myndigheterna att viktgränserna skulle komma att ändras. Däremot framgick det inte av handlingarna i vilken utsträckning trafikidkarna och andra vars verksamhet meddelandet hade inverkat på hade kunnat förbereda sig på ändringen. Det förefaller som om tiden för vidtagande av förberedelser var relativt kort och möjligheterna att vidta förberedelser därför var små.

Justitiekanslerns slutsats var att det inte hade framstått som uppenbart att minister Vehviläinens meddelande skulle ha stått i strid med lagstiftningen i Finland eller med överenskommelsen om internationell vägtrafik. Det hade därför inte heller framstått som uppenbart att ministern

skulle ha överskridit sina befogenheter i ärendet. När klagomålet upprättades hade det dessutom redan gått mer än fem år sedan överläggningen 14.8.2001. Med beaktande av 4 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet ansåg justitiekanslern att han inte hade någon särskild orsak att närmare börja undersöka detta ärende som var över fem år gammalt.

Justitiekanslern uppmärksammade kommunikationsministeriet på vad som anförts om dess verksamhet. Samtidigt uppmärksammades ministeriet allmänt på de svårigheter sådana ändringar som träder i kraft snabbt och som inverkar på näringsutövningen kan medföra för trafikidkare och andra som berörs av ändringarna (OKV/206/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Ansvarsfrågor i farledsavgiftsärenden

Biträdande justitiekanslern ansåg att myndighetsverksamheten i ärenden som gällde farledsavgifter och tillämpningen av bestämmelserna om verksamheten inte var så förutsebara att grundlagens krav på god förvaltning skulle ha tillgodosetts. Den långvariga konflikten mellan Finlands system för farledsavgifter och EU:s bestämmelser om saken har enligt biträdande justitiekanslern försämrat förutsebarheten inom förvaltningen och rättsväsendet. Problemen i anslutning till farledsavgifterna och isklasserna har i huvudsak hänfört sig till de författningar och föreskrifter som var gällande innan den nya lagstiftningen trädde i kraft i början av år 2006. Ansvaret för ärenden som berör farledsavgifter och isklasser har sedermera överförts till Trafiksäkerhetsverket, som har meddelat nya föreskrifter och tillämpningsanvisningar om saken. Biträdande justitiekanslern delgav kommunikationsministeriet de synpunkter han framfört i beslutet (OKV/1151/1/2008; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Språklagens tillämpning på säkerhetskontroller för flygpassagerare

Säkerhetskontrollernas rättsliga karaktär

Enligt justitiekanslerns uppfattning måste 4 § i den numera upphävda lagen om Luftfartsverket (1245/2005), som gällde Luftfartsverkets offentliga serviceuppgifter, snarare anses definiera uppgiftsfördelningen mellan dåvarande Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen än på ett uttömmande sätt definiera Luftfartsverkets offentliga uppgifter. Det bör noteras att både offentliga och privata aktörer kan fungera som flygplatsoperatörer. För såväl offentliga (tidigare Luftfartsverket, nuvarande Finavia Abp) som privata flygplatsoperatörers del ska den juridiska karaktären av deras uppgifter bedömas på basis av uppgifternas innehåll.

De direkt tillämpliga EU-förordningarna och de nationella bestämmelser som kompletterar dem utgör ett regelverk där befogenheterna för säkerhetskontrollerna och de aktörer som deltar i det praktiska utförandet av säkerhetskontrollerna inte definieras lika exakt eller avgränsas lika noggrant som man vant sig vid i den rent nationella lagstiftningen.

Då man genom sådana säkerhetskontroller av flygpassagerare som grundar sig på EU-lagstiftningen ingriper i någons personliga integritet eller privatliv ansåg justitiekanslern att det är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. Offentlig makt utövas nämligen då man med stöd av lagstiftning ingriper i individens personliga integritet och privatliv.

Det sätt på vilket säkerhetskontrollerna genomförs följer av de direkt tillämpliga EU-förordningarna. Justitiekanslern ansåg att det sätt på vilket säkerhetskontrollerna genomförs kan inverka

på vilka nationella aktörer som anförtros uppgiften att ordna säkerhetskontroller och delta i det praktiska genomförandet av dem. Det faktum att en person och de föremål han eller hon medför kontrolleras med hjälp av en metalldetektor eller någon annan motsvarande anordning utgör enligt justitiekanslerns uppfattning dock inte sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen, eftersom intrånget i den personliga integriteten är mycket begränsat (jfr GrUU 2/1999 rd). I fråga om åtgärder som sträcker sig längre än så kan situationen vara en annan, och då kan uppgiften endast anförtros en myndighet. Ibruktagandet av en s.k. personskaner på flygplatsen har t.ex. behandlats i riksdagens biträdande justitieombudsmans beslut 8.6.2009 (dnr 1242/4/07, 1447/2/07 och 1223/2/08) och i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 8/2010 rd.

Språklagens tillämpning på statliga affärsverk, bolag som staten eller kommunen har bestämmande inflytande i och enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Enligt justitiekanslerns tolkning avser man med uttrycket myndighetsuppgift i 24 § 1 mom. i språklagen detsamma som man avser med uttrycket offentlig förvaltningsuppgift i 124 § i grundlagen, 25 § i språklagen och 103 § 2 mom. i luftfartslagen. Enligt 124 § i grundlagen ska offentliga förvaltningsuppgifter i regel skötas av myndigheter.

Justitiekanslern konstaterade att 24 § 1 mom. och 25 § i språklagen inte verkar vara konsekventa sinsemellan. När en offentlig förvaltningsuppgift (myndighetsuppgift) genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller enligt 25 § i språklagen för denne i uppdraget det som i språklagen sägs om myndigheter. När myndighetsuppgifter (offentliga förvaltningsuppgifter) sköts av

statliga affärsverk, men inte av bolag som staten eller kommunen har bestämmande inflytande i, ska enligt 24 § 1 mom. i språklagen det som i lagen sägs om myndigheter tillämpas på de statliga affärsverken. Det är inkonsekvent om de krav som ställs på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i samband med skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter är lägre för sådana bolag som staten eller kommunen har bestämmande inflytande i än för privata bolag. I syfte att säkerställa att de språkliga rättigheterna tillgodoses ansåg justitiekanslern således att 24 § 1 mom. och 25 § i språklagen ska tillämpas tillsammans, så att det som föreskrivs om myndigheter i språklagen också tillämpas på sådana bolag som staten eller kommunen har bestämmande inflytande i när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Justitiekanslern ansåg att det som föreskrivs om myndigheter i språklagen också ska tillämpas på flygplatsoperatörer då de genomför säkerhetskontroller av flygpassagerare. Detta gäller oberoende av om flygplatsoperatören är en statlig myndighet, en kommunal myndighet, ett statligt affärsverk (tidigare Luftfartsverket), ett bolag i vilket staten har bestämmande inflytande (nuvarande Finavia Abp), ett bolag i vilket en kommun har bestämmande inflytande eller en privat aktör.

Eftersom ansvaret för skyddsåtgärderna i 103 § 1 mom. i luftfartslagen uttryckligen har ålagts flygplatsoperatören, kan denne enligt justitiekanslerns uppfattning inte överföra ansvaret till någon annan aktör. Däremot finns det i sig inga hinder för att andra aktörer, såsom bevakningsföretag, deltar i det praktiska genomförandet av säkerhetskontrollerna för flygplatsoperatörens räkning, under förutsättning att de säkerhetskontrollanter som arbetar för dessa aktörer uppfyller de krav som föreskrivs för säkerhetskontrollanter i 102 § 1 mom. i luftfartslagen (jfr GrUU 16/2004 rd). Även i dessa fall kvarstår dock ansvaret för genomförandet av säker-

hetskontrollerna inklusive skyldigheten att tillgodose de språkliga rättigheterna i sista hand hos flygplatsoperatören. När det gäller andra aktörers deltagande i det praktiska genomförandet av säkerhetskontrollerna är det således inte fråga om en sådan situation som avses i den andra meningen i 25 § i språklagen, där en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, men där denne först genom ett beslut eller någon annan åtgärd från myndighetens sida eller genom avtal mellan myndigheten och den enskilde konkret har anförtratts uppgiften (se GrUB 9/2002 rd).

På sådan faktisk utövning av offentlig makt som genomförandet av säkerhetskontroller av flygpassagerare utgör tillämpas i första hand språklagens 10 § (individens språkliga rättigheter hos myndigheterna), 23 § (myndigheternas skyldighet att förverkliga språkliga rättigheter), 32 § (myndigheternas information) och 33 § 1 och 4 mom. (anslag som riktar sig till allmänheten). Justitiekanslern ansåg att man vid faktisk utövning av offentlig makt utgående från verksamhetens art och saksammanhanget ska bedöma vilka åtgärder som i varje enskilt fall och i varje situation kan anses tillräckliga med tanke på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

Vid sådan faktisk utövning av offentlig makt som utförandet av säkerhetskontroller av flygpassagerare utgör innebär personens rätt att använda finska eller svenska inte automatiskt att alla säkerhetskontrollanter behöver behärska svenska. Det finns skäl att notera att det i 5 § 1 mom. i lagen om språkkunskaper som krävs av offentligt anställda bestäms att man ovillkorligen måste föreskriva om behörighetsvillkor som gäller finska och svenska endast om personalens arbetsuppgifter omfattar betydande utövning av offentlig makt i förhållande till individens rättigheter och skyldigheter. Detta gäller även i fråga om statsanställda. Beroende på fallet och situationen kan det i samband med säkerhetskontrollerna t.ex. vara tillräckligt att man med hjälp av tillhöriga meddelanden, anslag och annat motsvarande material på olika språk samt genom lösningar som berör arbetsskift, kommunikationsmedel och motsvarande arrangemang säkerställer att den som genomgår en säkerhetskontroll och säkerhetskontrollanten omedelbart kan få kontakt med en person med tillräckligt goda kunskaper i svenska som bistår vid säkerhetskontrollerna (OKV/364/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Besvarandet av brev

I ett brev som klaganden riktat till arbets- och näringsministeriet och som rubricerats som en underhandlingsbegäran hade klaganden tydligt framfört sin uppfattning om att 1) det i klagandens skadeståndsärende uppkommit ett avtal med arbetsministeriet och 2) att ärendet nu var under behandling vid arbets- och näringsministeriet. I sitt svar hade arbets- och näringsministeriet endast konstaterat att ministeriet inte kunde vidta åtgärder för att betala skadestånd på det sätt som bolaget framfört. I sitt nya brev till ministeriet hade klaganden bl.a. uttryckligen frågat huruvida det aktuella förlikningsavtalet var bindande för staten eller inte. Ministeriet hade emellertid inte besvarat denna fråga i sitt brev till klaganden.

Justitiekanslern ansåg att ministeriet hade försummat att iaktta 8 § 1 mom. i förvaltningslagen, där det bestäms att myndigheterna inom ramen för sin behörighet ska svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Ministeriet hade även försummat att iaktta den princip om god förvaltning som ingår i 21 § i grundlagen, som mer generellt kräver att en förfrågning som inkommit till en myndighet ska besvaras på ett tillbörligt sätt.

Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden arbets- och näringsministeriet på vikten av att bestämmelserna om god förvaltning iakttas vid besvarandet av brev som inkommit till ministeriet (OKV/1609/1/2008; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Heikki Vasenius).

Myndigheternas service- och rådgivningsskyldighet

I samband med ett klagomålsärende framgick det att arbets- och näringsministeriet år 2007 hade gett arbetskraftsbyråerna en anvisning om praxisen i samband med anvisandet av arbete och en därmed sammanhängande placeringsanvisningsblankett. År 2011 utarbetade ministeriet en ny anvisning och i anslutning till den ett brev genom vilket en person erbjuds en arbetsplats. En placeringsanvisning, som numera kallas arbetsplatserbjudande, är en anmälan om en ledig arbetsplats som sänds till en arbetslös arbetssökande. Med anledning av denna anmälan ska arbetssökanden kontakta den arbetsgivare som nämns i anmälan. Enligt den anvisning som getts år 2007 skulle arbetssökanden kontakta arbetsgivaren inom fyra dagar och enligt anvisningen från år 2011 inom fem dagar. På blanketterna fanns inget omnämnande av den tidsfrist på fyra eller fem dagar som nämndes i anvisningen, men en försummelse av tidsfristen kunde trots detta leda till att rätten till arbetslöshetsförmåner förverkades.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte var förenligt med de krav på god förvaltning och tillbörlig behandling av ärendena som föreskrivs i förvaltningslagen och i 21 § i grundlagen att kunderna inom arbetsförvaltningen förpliktades agera inom en sådan tidsfrist som inte meddelats dem. Enligt 7 § i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Enligt 8 § ska myndigheten inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Enligt lagens förarbeten är syftet med dessa lagrum att fästa tillräcklig uppmärksamhet vid behoven hos dem som uträttar ärenden hos förvaltningen. Myndigheten ska se till att kunderna har en klar uppfattning om hur de kan utöva sina processuella rättigheter. Kunderna ska således få råd och handledning om de förfaranden som ska iakttas i ärendena, så att de effektivt kan få sina intressen eller rättigheter tillgodosedda.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att blanketten inte gav arbetssökandena tillräcklig information om hur de skulle agera för att eliminera risken för att förverka rätten till arbetslöshetsförmåner. Blanketten uppfyllde därmed inte de krav som föreskrifterna om god förvaltning och rättsskyddet ställer på tillbörlig service och rådgivning. Det faktum att en myndighet inte klart och tydligt meddelar sina kunder vilka tidsfrister den iakttar är inte heller förenligt med den transparens som enligt 20 § i offentlighetslagen förväntas av myndigheternas verksamhet (OKV/1250/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

ARBETSKRAFTSSERVICE

Skyldigheten att ge en utredning i ett klagomålsärende

Med anledning av ett klagomål som gällde det sätt på vilket arbetskraftsrådgivarna vid en arbetskraftsbyrå hade agerat uppmanade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare arbets- och näringsbyrån att sända in en sådan utredning som behövdes för undersökningen av klagomålet. Utredningen skulle innefatta arbetskraftsrådgivarnas personliga förklaringar. Arbets- och näringsbyrån gav en utredning som undertecknats av sektorchefen för personaltjänster och där förklaringarna av de tre arbetskraftsrådgivare som nämndes i klagomålet hade antecknats med kursiv stil.

I sitt beslut, som skulle delges arbetskraftsrådgivarna för kännedom, uppmärksammade biträdande justitiekanslern sektorchefen på att de centrala påståenden som framförts i klagomålet hade bemötts på ett mycket bristfälligt sätt i arbets- och näringsbyråns utredning. Den skyldighet myndigheterna åläggs i 111 § 1 mom. i grundlagen hade således inte iakttagits på ett tillbörligt sätt då utredningen gavs. Enligt den nämnda bestämmelsen har justitiekanslern rätt att av myndigheterna få de uppgifter som behövs för laglighetskontrollen. Myndigheterna är således skyldiga att bemöta de centrala påståenden som framförts i ett klagomål (OKV/79/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Ett ärende som gällde ett arbetskraftspolitiskt utlåtande

Av ett klagomål framgick det att klaganden, som varit arbetslös arbetssökande, först vid arbetskraftsbyrån och sedan ingången av år 2009 vid arbets- och näringsbyrån, hade fått ett arvode från

två bolag. I båda fallen hade handläggaren vid byrån bett klaganden ge en utredning för ett arbetskraftspolitiskt utlåtande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att språkdräkten i begäran om utredning inte i alla avseenden motsvarade det krav på gott språkbruk som föreskrivs i 9 § 1 mom. i förvaltningslagen. Det fanns brister i iakttagandet av de grammatikaliska reglerna, frågorna var delvis förledande eller otydliga och uppmaningen att lämna in ett intyg var inexakt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade således arbets- och näringsbyrån på myndigheternas skyldighet att använda ett sakligt, tydligt och begripligt språk.

Den utredningsbegäran som sänts till arbets- och näringsministeriet innehöll en tydlig begäran om att ministeriet skulle inhämta och sända in en behövlig utredning av de tjänstemän som varit förredragande eller beredare i de ärenden som gällde det arbetskraftspolitiska utlåtandet. Ministeriet hade dock inte sänt in någon sådan utredning och hade därmed handlat i strid med den skyldighet som föreskrivs i 111 § 1 mom. i grundlagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på justitiekanslerns rätt att av myndigheterna få de uppgifter som behövs för laglighetskontrollen (OKV/287/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA

Utredning av ett ärende

I ett klagomål aktualiserades arbets- och näringscentralens beslut i ett ärende som gällde lönegaranti. Klaganden riktade kritik mot att beslutet inte innehöll någon motivering till varför arbetsgivaren hade ansetts vara insolvent på det sätt

som avses i lönegarantilagen. I den utredning som närings-, trafik- och miljöcentralen (f.d. arbets- och näringscentralen) sänt in konstaterades det att uppgifter om arbetsgivarens insolvens inte hade tagits in i lönegarantibeslutet, eftersom det inte ansågs vara förenligt med arbetsgivarens intresse att delge arbetstagaren och därmed även en mer omfattande personkrets dessa uppgifter. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det fanns fog för en sådan uppfattning. Arbetsgivarens insolvens utgjorde dock en central grund för lönegarantibeslutet. Den som fattar ett förvaltningsbeslut har prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet på ett sådant sätt att det enligt 45 § 1 mom. i förvaltningslagen finns skäl att ta in dem i motiveringen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade emellertid att den skyldighet att motivera förvaltningsbeslut som anges i den nämnda lagbestämmelsen är så pass viktig att det inte med stöd av bestämmelsen finns skäl att utelämna något sådant ur motiveringen som uppenbart är av vikt för avgörandet av ärendet. Omfattande motiveringar gör det lättare att förstå besluten, förebygger missförstånd och skapar förtroende för myndighetsverksamheten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det fanns skäl för närings-, trafik- och miljöcentralen att granska motiveringen av lönegarantibesluten också ur denna synvinkel. Han delgav därför centralen sina iakttagelser angående tillämpningen av 45 § i förvaltningslagen för kännedom.

Klaganden riktade också kritik mot utredningen av ärendet. Det framgick att lönegarantibeslutet, till den del det gällde arbetsgivarens insolvens, hade grundat sig på skattebyråns uppgifter om att arbetsgivaren inte hade erlagt förskottsinnehållningsbetalningar i tid. Skattebyrån hade kontrollerat saken två gånger. Det framgick dock att arbetsgivaren hade erlagt förskottsinne-

hållningsbetalningarna innan lönegarantibeslutet hade fattats och innan skattebyrån andra gången hade kontrollerat uppgifterna. Efter den senare kontrolltidpunkten hade det tagit en och en halv vecka innan lönegarantibeslutet hade fattats. Den försummade betalningens belopp var inte heller betydande och det hade inte lagts fram några andra insolvensgrunder. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det för en tillbörlig och noggrann utredning av ärendet med stöd av 31 § 1 mom. i förvaltningslagen skulle ha funnits skäl att kontrollera insolvensgrunden ännu en gång precis innan ärendet avgjordes. Han uppmärksammade närings-, trafik- och miljöcentralen på tillämpningen av 31 § 1 mom. i förvaltningslagen och på det som han framfört om dess tillämpning (OKV/606/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

TEKES – UTVECKLINGSCENTRALEN FÖR TEKNOLOGI OCH INNOVATIONER

Nedtecknande av valkriterier vid rekrytering

Med anledning av ett klagomål som gällde rekryteringsförfarandet vid Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer, konstaterade biträdande justitiekanslern att arbetsgivaren i samband med privaträttsliga anställningar, inom ramen för den tvingande lagstiftningen, fritt får anställa den person som arbetsgivaren anser vara lämpligast för sysslan. När det gäller sådana arbetsgivare som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet har justitiekanslern vid undersökningen av arbetsgivarens förfarande i samband med rekryteringen rätt att få information om de principer som arbetsgivaren iakttagit vid rekryteringen. Den viktigaste frågan utgörs i detta sammanhang av hur

arbetsgivaren genom att jämföra sökandenas meriter har träffat sitt val. Arbetsgivaren har inte någon uttrycklig lagstadgad skyldighet att nedteckna de nämnda grunderna, så att de vid valet t.ex. skulle ingå i en promemoria. Med beaktande av sökandenas rättsskydd och de behov som hänför sig till laglighetskontrollen kan principen om god förvaltning i 21 § i grundlagen dock anses kräva att grunderna nedtecknas i någon form. Detta kan ske antingen före beslutet om valet fattas eller därefter. Finansministeriets anvisning om utnämningsspromemorians innehåll, som innehåller sådana principer som ska iakttas vid besättandet av tjänster, kan även då bli tillämplig.

Klaganden hade per e-post informerats om grunderna för det val som avsågs i klagomålet. Dessutom hade en promemoria utarbetats om saken. Det fanns emellertid varken i e-postmeddelandet eller i promemorian någon beskrivning eller jämförelse av sökandenas meriter, eller ens av de mest meriterade sökandenas meriter. På basis av dessa dokument kunde man således inte bedöma huruvida utvecklingscentralen hade brutit mot de lagstadgade diskrimineringsförbuden vid rekryteringen. Det felaktiga förfarandet accentuerades av att det inte i e-postmeddelandet eller i promemorian hade nämnts att utvecklingscentralen i avvikelse från ansökningsannonsen hade valt en person som saknade lämplig högre högskoleexamen för sysslan.

Eftersom utvecklingscentralen i sin utredning hade meddelat att den redan hade vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten på utnämningsspromemoriorna, i synnerhet när det gällde jämförelsen av sökandenas meriter, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att delge utvecklingscentralen sina synpunkter på grunderna för rekryteringen och nedtecknandet av dem (OKV/253/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Ett avgörande som gällde upphandlingen av svininfluensavaccin har refererats närmare i samband med de avgöranden som berör Institutet för hälsa och välfärd.

BARNOMBUDSMANNEN

Besvarandet av en förfråging

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt en skriftlig förfråging till barnombudsmannen. Klagandens förfråging hade emellertid besvarats först mer än fem månader efter att klaganden första gången kontaktat barnombudsmannen, då justitiekanslern begärt en utredning om saken. Biträdande justitiekanslern konstaterade att svarstiden var kortare än den genomsnittliga svarstiden vid barnombudsmannens byrå. Då situationen bedömdes med avseende på klaganden och kraven på god förvaltning kunde man emellertid inte konstatera att det funnits sådana orsaker till dröjsmålet att det kunde ha betraktats som godtagbart.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade barnombudsmannen på kraven på god förvaltning i samband med besvarandet av förfråg-

ningar och sände också en kopia av sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom (OKV/1431/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Charlotta von Troil).

TILLSYNS- OCH TILLSTÅNDSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN VALVIRA

Förfarandet vid en upphandling

Upphandlingsenheten vid Rättsskyddscentralen för hälsovården (nuvarande Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården Valvira) hade inte fattat skriftliga beslut om direktupphandling. Justitiekanslern konstaterade att ett upphandlingsbeslut är ett sådant förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagen och som enligt 43 § 1 mom. i förvaltningslagen ska meddelas skriftligen. Förvaltningsbesluten ska meddelas skriftligen för att möjligheten att överklaga besluten och de berördas rättsskydd ska tryggas. Då man dessutom tar hänsyn till att syftet med lagen om offentlig upphandling är att garantera att deltagarna i upphandlingsförfarandet behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, samt beaktar lagens rättsskyddsbestämmelser, fanns det vägande skäl som talade för att man vid upphandlingsenheten även utan stöd av en uttrycklig förpliktande lagbestämmelse om saken bor-

de ha fattat skriftliga beslut om upphandlingen och motiverat besluten. I 3 § 2 mom. i den upphandlingsförordning som var gällande vid den aktuella tidpunkten fanns dessutom en bestämmelse om att motiveringen till varför upphandlingen gjorts utan anbudstävling skulle antecknas i dokumenten över upphandlingen, vilket likaså talade för att man borde ha meddelat ett skriftligt beslut om saken. Det skulle också ha varit lättare att bedöma saken i efterhand ifall det hade fattats skriftliga beslut om upphandlingen och grunderna för upphandlingen hade antecknats i besluten (OKV/16/50/2008; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Myndigheternas utrednings- och motiveringsskyldighet

Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården, Valvira, har till uppgift att på begäran ge försäkringsmedicinska utlåtanden till domstolarna och andra myndigheter. Valvira har permanenta sakkunniga i sin tjänst, som Valvira begär utlåtanden av i samband med beredningen av sina egna utlåtanden. Förvaltningslagen (434/2003) tillämpas både på Valvira och på dess permanenta sakkunniga som sköter offentliga uppgifter.

Tingsrätten och högsta domstolen hade i samband med behandlingen av ett ärende begärt ett utlåtande av Valvira. Av begäran om utlåtande framgick det att man vid den tidigare rättsliga behandlingen av ärendet hade lagt fram ett stort antal motstridiga läkarutlåtanden, som representerade två olika tolkningsalternativ. Valvira hade båda gångerna begärt ett utlåtande av bara en sakkunnig och båda gångerna dessutom av samma person. I sina egna utlåtanden hade Valvira endast upprepat det som den sakkunnige konstaterat i sitt utlåtande, utan att utreda på vilka grunder Valvira ansåg att det var motiverat att för-

ena sig med de ställningstaganden som den sakkunnige framfört. För den utredning som gavs till justitiekanslern hade Valvira begärt ett utlåtande också av en annan av sina sakkunniga, vars bedömningar i viss mån avvek från bedömningarna i de första sakkunnigutlåtandena.

Valviras utlåtande är ett sådant avgörande som avses i förvaltningslagen, på vilket bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och de processuella bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas, bl.a. bestämmelserna om utredningsskyldigheten i 31 § 1 mom. och skyldigheten att motivera beslut i 45 § 1 mom. Valviras utlåtanden är också av särskild betydelse på grund av Valviras officiella ställning som givare av utlåtanden. Biträdande justitiekanslern ansåg att man med avseende på myndigheternas utredningsskyldighet i den aktuella konfliktsituationen kunde betrakta det som tvivelaktigt att Valvira båda gångerna hade begärt ett utlåtande av bara en sakkunnig. I denna situation var även skyldigheten att motivera beslutet av särskild vikt. Den prövningsrätt som anges i 6 § i förvaltningslagen och som avgränsas av proportionalitets- och jämlikhetsprincipen hade emellertid inte överskridits. Biträdande justitiekanslern konstaterade att sakkunnigutlåtandena utgör en viktig grund för beslutsfattandet vid domstolarna och andra myndigheter. Med tanke på rättskyddet och god förvaltning, som tryggas i 21 § i grundlagen, är det således av stor betydelse att man öppet redogör för slutledningarna och motiverar besluten tillräckligt väl. En tillräcklig motivering skulle i det aktuella fallet åtminstone ha krävt en redogörelse för varför Valvira hade beslutat sig för sin tolkningslinje och varför Valvira inte kunnat förena sig med de tidigare utlåtanden som representerade en annan ståndpunkt (OKV/1314/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

SOCIALFÖRSÄKRING

Dröjsmål vid utbetalningen av arbetslöshetsdagpenning

En arbetslöshetskassa hade i ett fall betalat ut för tjänstbunden dagpenning till kunden först två och en halv månad efter att ansökan lämnats in. Enligt kassans utredning hade dröjsmålet orsakats av att kunden inte i sin ansökan hade uppgett sitt nya kontonummer i IBAN-form, vilket kassans betalningssystem krävde. Till följd av detta hade banken returnerat det belopp som betalats till kunden. Därefter hade kassan utan att kontakta kunden betalat in beloppet på kundens gamla bankkonto. Efter att kunden meddelat kassan sitt nya konto i IBAN-form kunde kassans betalningshandläggare emellertid inte betala in arbetslöshetsersättningen på det rätta kontot, utan rättelsen av felet vid utbetalningen krävde åtgärder av en person som beviljats dispositionsrätt till kassans konton. Därför hade det ännu tagit en dryg månad innan dagpenningen hade betalats in på rätt konto.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att service-, rådgivnings- och utrednings-skyldigheten samt den noggrannhet som hör till en tillbörlig skötsel av ärendena skulle ha krävt att man frågat efter kundens kontonummer i IBAN-form, ifall det inte framgick av ansökan och kassan inte själv kunde omvandla det givna numret. Inbetalningen av dagpenningen på ett annat konto än det kunden uppgett skulle även ha krävt samtycke av kunden. Efter att kunden meddelat kassan sitt kontonummer i IBAN-form hade det dessutom räckt oskäligt länge innan dagpenningen hade betalats in på kontot. Kassan hade således inte iakttagit de bestämmelser i förvaltningslagen och i 21 § i grundlagen som gäller behandlingen av ärenden som ankommer på den. Skyldigheten att iaktta principen om god förvalt-

ning accentueras dessutom vid behandlingen av sådana förmåner som tryggar den grundläggande utkomsten (OKV/47/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET

Felaktig information i en utredning som biträdande justitiekanslern begärt

I ett fall hade klagandena antagit att deras besvär-särenden var under behandling vid besvärsnämnden för social trygghet och riktade i sitt klagomål kritik mot ärendenas långa behandlingstid. En tjänsteman vid nämnden konstaterade i sin utredning till biträdande justitiekanslern att besvär-särendena tas till behandling så fort som möjligt, i den ordning de kommer in till nämnden.

Vid den fortsatta utredningen av ärendet framgick det emellertid att besvär-särendena inte alls var under behandling vid nämnden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att justitiekanslern med stöd av 111 § 1 mom. i grundlagen har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. En tjänsteman ska enligt 14 § i statstjänstemannalagen utföra de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på ett behörigt sätt. Till behörig tjänsteutövning hör bl.a. noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifterna och att tjänstemannen ser till att den information som ges på tjänstens vägnar är korrekt. Den berörda tjänstemannen hade vid behandlingen av klagandenas ärenden försummat att iaktta sådan noggrannhet som krävs vid skötseln av tjänsteuppgifterna.

Med beaktande av att tjänstemannen redan hade fått en sådan skriftlig varning som avses i 24 § i statstjänstemannalagen för försummelse av sina arbetsuppgifter föranledde ärendet inte några andra åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida än att han gav tjänstemannen en anmärkning på grund av att denne gett felaktig information i den begärda utredningen (OKV/495/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Noggrannhet vid skötseln av arbetsuppgifter

I ett klagomål uppgav klaganden att det positiva beslut som hade fattats med anledning av klagandens ansökan om en förmån hade ändrats till ett negativt beslut utan att saken hade motiverats. Vid undersökningen av ärendet framgick det att den nämnd som behandlat klagandens besvär hade meddelat ett beslut där slutresultatet var positivt men motiveringen negativ. Detta berodde på att den som föredragit ärendet hade föreslagit att besvären skulle bifallas, medan nämnden hade förkastat besvären. Efter nämndens beslutssammanträde hade föredraganden ändrat beslutsmotiveringen så att den överensstämde med nämndens beslut, men av misstag försummat att ändra beslutsdelen. Felet uppdagades då en myndighet som är underställd nämnden påpekade saken efter att ha tagit del av beslutet. Försäkringsdomstolen undanröjde det felaktiga beslutet och återförvisade ärendet till nämnden, som i enlighet med sitt tidigare beslut förkastade besvären. Det hade således inte, i strid med klagandens uppfattning, tidigare meddelats något positivt beslut i ärendet som senare skulle ha ändrats till ett negativt beslut.

För det upphävda beslutets riktighet svarade enligt utredningen ärendets föredragande och den

s.k. eftergranskaren, som läser igenom det beslut som undertecknats av föredraganden innan beslutet postas. Enligt nämndens utredning fanns det inte vid den aktuella tidpunkten några skriftliga anvisningar om hur eftergranskningen skulle utföras. Anvisningar utfärdades efter att man i samband med det aktuella misstaget konstaterade att det inte fanns några anvisningar om saken.

Enligt 21 § i grundlagen 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. I paragrafens 2 mom. tryggs rätten att få motiverade beslut och rätten till sådant myndighetsförfarande som är förenligt med god förvaltning. Grunderna för god förvaltning regleras å sin sida i förvaltningslagen (434/2003). Enligt 7 § i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att dessa bestämmelser förpliktade nämndens ordförande, som svarade för verksamheten vid nämnden, att ordna verksamheten så att bristen på tydliga anvisningar inte äventyrar rättsskyddet för dem som anför besvär hos nämnden. Ordföranden borde alltså redan tidigare ha meddelat tydliga anvisningar om eftergranskningen och ansvarsfrågorna. I det aktuella fallet blev också statstjänstemannalagen (750/1994) tillämplig, i vars 2 § det bestäms att syftet med lagen är att säkerställa att statens uppgifter sköts på ett resultatgivande och ändamålsenligt sätt samt så att kraven på rättssäkerhet uppfylls. Enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Kravet på behörig skötsel av tjänsteuppgifterna innefattar också ett krav på att tjänstemannen ska iakttä noggrannhet i sitt arbe-

te. Ärendets föredragande, som genom sin underskrift i sista hand ansvarade för beslutets riktighet, hade inte heller iakttagit sådan noggrannhet som krävdes med stöd av de ovan angivna bestämmelserna (OKV/1176/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Dröjsmål vid behandlingen av besvärssärenden

Under år 2011 avgjorde biträdande justitiekanslern 16 klagomål som gällde behandlingstiden vid besvärsnämnden för social trygghet, med anledning av vilka han konstaterade att behandlingstiden varit oskäligt lång och delgav nämnden och social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om saken.

I tre av de besvärssärenden som uppmärksammades i klagomålen hade behandlingstiden uppgått till nästan tre år. Som längst underskreds de tre åren med fyra dagar. I flera andra fall överskred behandlingstiden två år. Till de längsta behandlingstiderna bidrog förutom den allmänna anhopningen av ärenden vid nämnden även det faktum att behandlingen för flera besvärssärendens del under en längre tid hade avstannat bl.a. till följd av personalväxlingar bland ärendenas föredragande. I sitt beslut med anledning av ett klagomål (OKV/179/1/2010) bad biträdande justitiekanslern således nämnden särskilt redogöra för vilka åtgärder den vidtagit för att ärendenas behandling inte på nytt ska avstanna i samband med personalväxlingar bland föredragandena. I sin utredning redogjorde nämnden för de åtgärder med hjälp av vilka uppföljningen av behandlingstiderna hade effektiviserats.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades det att man med hjälp av de tilläggsresurser som beviljats nämnden, lagstiftningsrefor-

mer och internt utvecklingsarbete vid nämnden under år 2009 klarade av att hejda anhopningen av ärenden vid nämnden, men att man först under år 2010 lyckades avveckla anhopningen i större utsträckning. Antalet ärenden som är under behandling vid nämnden har nu minskat kännbart. Den genomsnittliga behandlingstiden har dock inte ännu förkortats så mycket att den kunde betraktas som skälig och förenlig med 21 § 1 mom. i grundlagen. År 2010 var den genomsnittliga behandlingstiden 15,3 månader. Under januari och februari 2011 förkortades den till 13 månader. Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppskattning skulle den genomsnittliga behandlingstiden i december 2011 vara 9,5 månader. Biträdande justitiekanslern ansåg att det fortsättningsvis fanns skäl att följa upp verksamheten vid nämnden och bad i sitt beslut 6.4.2011 (OKV/15/50/2010) social- och hälsovårdsministeriet senast 1.3.2012 ge ett utlåtande om huruvida nämndens resultatmål nåtts och om läget vid nämnden i slutet av år 2011 (OKV/56/1/2010, OKV/151/1/2010, OKV/179/1/2010, OKV/400/1/2010, OKV/438/1/2010, OKV/466/1/2010, OKV/576/1/2010, OKV/589/1/2010, OKV/660/1/2010, OKV/661/1/2010, OKV/662/1/2010, OKV/740/1/2010, OKV/1029/1/2010, OKV/1034/1/2010, OKV/1153/1/2010 och OKV/1358/1/2010; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Upphandlingen av svininfluensavaccin

I flera klagomål som inkom till justitiekanslersämbetet riktades kritik mot det förfarande som Institutet för Hälsa och välfärd (nedan THL) till-

lämpade vid upphandlingen av vaccin mot undertypen (H1N1)v av influensa A-virus (nedan svininfluensavaccin). I klagomålen aktualiserades bl.a. THL:s opartiskhet vid upphandlingen av vaccinet. Av den till buds stående utredningen framgick emellertid inte något som skulle ha gett vid handen att de tjänstemän vid THL som i egenskap av sakkunniga beredde upphandlingen av svininfluensavaccinet eller den tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet som föredrog upphandlingsärendet skulle ha varit jäviga i ärendet. I samband med ärendets utredning framgick det dock att det läkemedelsbolag av vilket svininfluensavaccinet skaffades tidigare hade bekostat deltagandet i olika sakkunnigmöten, seminarier och kongresser för en tjänsteman som hörts som sakkunnig i ärendet. Justitiekanslern konstaterade att det faktum att en utomstående aktör, såsom läkemedelsindustrin, bekostar en tjänstemans deltagande i olika evenemang lätt kan skapa en konstellation som äventyrar förtroendet för tjänsteåtgärdernas opartiskhet om tjänstemannen i sina tjänsteuppgifter blir tvungen att delta i beslutsfattande som berör den aktör som stått för kostnaderna. Därför ansåg justitiekanslern att det fanns anledning att uppmärksamma THL på att det finns skäl att för framtiden bedöma hur deltagandet i sådana evenemang som ordnas av läkemedelsindustrin ska skötas.

I detta fall aktualiserades utöver de jävsfrågor som berörde enskilda tjänstemän också det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten och myndighetsverksamhetens opartiskhet. Vid behandlingen av ärendet framgick det att THL bedriver sådan vaccinforskning som finansieras bl.a. av privata läkemedelsbolag. THL fungerar även som sakkunnigmyndighet i vaccinfrågor och fattar beslut om upphandling av vaccin. Den eventuella konflikten mellan den forskningsverksamhet som utförs med stöd av läkemedelsbolagets finansiering, sakkunniguppgifterna och verk-

samheten vid den upphandlingsenhet som svarar för upphandlingen av vaccin har uppmärksamats både av THL och därförinnan av Folkpen-sionsanstalten. Justitiekanslern ansåg att THL:s verksamhet i samband med upphandlingsbesluten och sakkunniguppgifterna också vid en extern granskning av saken ska vara opartisk och oavhängig. Vidare konstaterade han att situationen inte var konfliktfri. Eftersom det finns risk för att den finansiering som läkemedelsbolagen tillhandahåller kan försvaga allmänhetens förtroende för THL:s myndighetsverksamhet i samband med både upphandlingsbesluten och sakkunnigverksamheten, ansåg justitiekanslern att det var motiverat att delge social- och hälsovårdsministeriet de iakttagelser han redogjort för i sitt beslut. Han bad ministeriet senast 30.3.2012 meddela vilka eventuella åtgärder iakttagelserna föranlett (OKV/1480/1/2009 m.fl.; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Anordnandet av företagshälsovårdstjänster

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att en stad enligt de inkomna utredningarna och utlåtandena inte hade ordnat företagshälsovård på det sätt som folkhälsolagen kräver, eftersom arbetsgivarna inte hade möjlighet att ingå avtal om företagshälsovård med staden.

Staden hade hänvisat sina arbetsgivar- och företagarkunder att ingå avtal om företagshälsovård med en privat serviceproducent, vilket dock påverkade fastställandet av klientavgifterna. Därmed undvek staden den skyldighet som föreskrivs i 4 § 2 mom. i lagen om planering av och

statsunderstöd för social- och hälsovården, dvs. att försäkra sig om att servicen var förenlig med den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet.

I beslutet hänvisades det till regeringens proposition gällande hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft våren 2011, av vilken det framgår att den kommunala företagshälsovården är av stor betydelse i synnerhet för sådana mindre företag som uppmärksammades i klagomålet samt för företag i små tätorter och på glesbygdsområden. Med hjälp av kommunala företagshälsovårdstjänster kan man således trygga jämlikheten vid tillhandahållandet av företagshälsovård.

När det gällde anordnandet av mun- och tandvård uppmärksammades det meddelande som stadens enhet för mun- och tandvård hade sänt till vissa kunder. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att meddelandet kunde ha gett kunderna en uppfattning om att de på egen bekostnad skulle vända sig till en privat tandvårdsproducent, vilket strider mot de förpliktelser som föreskrivs i folkhälsolagen. Meddelandet var bristfälligt eftersom det inte innehöll någon information om att hälsovårdscentralen kan ordna sådan mun- och tandvård för kunden som dennes vårdbehov kräver i form av köptjänster, ifall inte hälsovårdscentralen själv klarar av att tillhandahålla vård inom de föreskrivna tidsfristerna. I detta fall betalar kunden samma klientavgift för vården som för den vård som ges vid hälsovårdscentralen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsväsende på att mun- och tandvård och företagshälsovård ska ordnas i enlighet med gällande föreskrifter samt bad regionförvaltningsverket senast 31.5.2011 meddela vilka åtgärder stadens social- och hälsovårdsväsende vidtagit med anledning av beslutet (OKV/306/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Lagstridiga anvisningar om utkomststöd

Enligt en stads anvisningar om utkomststöd beaktades skatteåterbäringarna i utkomststödskalkylen för långvariga och återkommande klienter endast till den del de överskred 100 euro/hushåll + 50 euro/barn. För andra klienters del betraktades skatteåterbäringen däremot som inkomst i sin helhet. Biträdande justitiekanslern hänvisade i sitt beslut till sitt avgörande OKV/407/1/2008 från år 2008 och konstaterade att personer som utträtt ärenden inom förvaltningen enligt 6 § i grundlagen och 6 § i förvaltningslagen ska behandlas jämlikt och opartiskt. Han ansåg att anvisningarna om utkomststöd på den nämnda punkten stod i strid med grundlagens och förvaltningslagens krav på jämlikt och opartiskt bemötande, eftersom frågan om huruvida skatteåterbäringen betraktades som inkomst i samband med utkomststödsbeslutet påverkades av om sökanden var en långvarig och återkommande klient eller inte. Han meddelade staden sin uppfattning för kännedom och för att tas i betraktande, varutöver han bad staden inom en bestämd tid meddela vilka eventuella åtgärder staden vidtagit med stöd av det nämnda beslutet (OKV/589/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingstiden för utkomststödsansökningar

I ett fall hade det vid stadens enhet för utkomststöd tagit nio vardagar att behandla klagandens utkomststödsansökan.

Staden konstaterade i sin utredning att utkomststödsansökningarnas behandlingstider av vissa orsaker tillfälligt hade förlängts vid den aktuella tidpunkten. I utredningen presenterades också åtgärder med vilka man strävade efter att

se till att behandlingstiderna i fortsättningen ska vara lagenliga.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut enheten för utkomststöd på att utkomststödsansökningar ska behandlas utan dröjsmål och inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd (OKV/488/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall hade klaganden ansökt om utkomststöd genom en ansökan som lämnats in till socialcentralen 3.3.2010. Klaganden hade emellertid först 26.3.2010 tillsänts en uppmaning om att komplettera den bristfälliga ansökan. Kompletteringsuppmaningen hade sänts för sent, eftersom en uppmaning att komplettera ansökan enligt 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd ska sändas senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit.

Enligt utredningen hade behandlingstiderna vid socialcentralen under vintern 2010 varit långa, men under våren 2010 hade man lyckats avveckla anhopningen av ärenden, så att man klarade av att behandla ansökningarna inom den föreskrivna tidsfristen på sju dygn.

I biträdande justitiekanslerns beslut uppmärksammades stadens social- och hälsovårds- väsende på att utkomststödsansökningar ska behandlas inom de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd (OKV/484/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Av ett annat klagomål framgick det att klaganden hade ansökt om utkomststöd för en viss månad genom en ansökan som lämnats in redan under den föregående månaden, så att det vid ingången av den aktuella månaden hade förflutit mer än sju vardagar från att ansökan inkom. I detta fall borde utkomststödsbeslutet enligt 14 a § 2 mom. i lagen

om utkomststöd ha fattats och verkställt senast den första vardagen under nämnda månad. Det hade emellertid inte inom den nämnda tidsfristen fattats något beslut med anledning av klagandens två utkomststödsansökningar. Dessutom hade klagandens ena utkomststödsansökan inte behandlats inom den tidsfrist på sju vardagar som föreskrivs i 14 a § 1 mom. i lagen om utkomststöd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut stadens social- och hälsovårdscentral på iakttagandet av de behandlingstider som föreskrivs för behandlingen av utkomststödsansökningar i lagen om utkomststöd (OKV/138/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall innehöll den utkomststödsansökan som hade lämnats in av klaganden och dennes sambo otillräckliga uppgifter för sambons del. En socialarbetare hade således sänt en begäran om tilläggsutredning till klaganden. Denna begäran sändes emellertid en dag för sent i förhållande till den sju dagars tidsfrist som föreskrivs i 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd.

Klaganden kontaktade socialarbetaren under den sista dagen av den tidsfrist som fastställts i begäran om tilläggsutredning och lovade lämna in de uppgifter som saknades. Följande dag lämnade klaganden in en av de begärda bilagorna, men inte de övriga uppgifter och bilagor som saknades. Innan utkomststödsbeslutet fattades väntade socialarbetaren på de uppgifter och bilagor som fortfarande saknades i nästan tre veckor efter den tidsfrist som fastställts i begäran om tilläggsutredning.

I 14 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd bestäms det att beslutet utan dröjsmål ska fattas på basis av de till buds stående uppgifterna, likväl senast den sjunde vardagen efter att tidsfristen gått ut, i det fall då klienten inte inom utsatt

tid har kompletterat sin ansökan eller uppgett en godtagbar orsak till att kompletteringen försenats.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att socialarbetaren på basis av de tillbuds stående uppgifterna borde ha fattat beslut om utkomststödsansökan inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen om utkomststöd.

Stadens socialcentral och den berörda socialarbetaren uppmärksammades på vikten av att de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd iakttas (OKV/1482/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Iakttagandet av tidsfristerna i lagen om utkomststöd samt offentlighetslagen

Behandlingen av klagandens utkomststödsansökningar hade överskridit de tidsfrister som föreskrivs i 14 a § i lagen om utkomststöd. Dessutom uppgav klaganden att de tjänstemän som behandlat ansökningarna var jäviga, eftersom klagandens mor tidigare hade anfört klagomål angående dessa tjänstemän hos riksdagens justitieombudsman. Vidare hade en socialarbetare under ett telefonsamtal med klagandens mor självmant lämnat ut information om det utkomststöd som beviljats klaganden, då klagandens mor på klagandens begäran hade kontaktat socialarbetaren för att påskynda ansökningarnas behandling. Klagandens rättsskydd påstods även ha äventyrats bl.a. med tanke på sekretessen, då klagandens utkomststödsansökan hade mottagits av en väktare som var anställd av ett privat bevakningsföretag.

Tidsfristerna för behandlingen av utkomststödsansökningar

Enligt den utredning som erhållits på basis av handlingarna i ärendet gällde klagomålet be-

handlingstiderna för två utkomststödsansökningar. I det ena fallet hade behandlingstiden överskridit den maximitid på sju vardagar som föreskrivs i lagen om utkomststöd med tio dagar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på att de lagstadgade tidsfristerna ska iakttas. Med hänvisning till den undersökning av tillsynen över utkomststödsansökningarnas behandlingstider som han inlett redan tidigare, gav han dessutom det behöriga regionförvaltningsverket i uppdrag att följa upp och bedöma hur behandlingstiderna för utkomststödsansökningar utvecklades i staden.

Tjänsteinnehavarnas jäv

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens påstående om jäv i första hand skulle bedömas utgående från 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen (434/2003). Enligt detta lagrum är en tjänsteman jävig om tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras av något annat skäl än de som särskilt räknats upp i lagen. En persons eget misstroende mot en tjänstemans verksamhet utgör dock inte i sig en grund för sådant jäv som avses i förvaltningslagen. Det ska finnas en särskild grund för att tilltron till tjänstemannens opartiskhet äventyras. Denna grund ska vara jämförbar med de jävsgrunder som räknas upp i lagen, den ska också kunna observeras av en utomstående person och den ska ge fog för tvivel på att tjänstemannens förfarande är opartiskt.

Den grund klaganden uppgett medförde inte sådant jäv som avses i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern konstaterade även att parten i samband med överklagandet av ett beslut som fattas av en sådan tjänsteman som klaganden anser vara jävig kan yrka på att beslutet ska upphävas på grund av ett sådant processuellt fel som tjänstemannens jäv medför.

Sekreessen

Enligt handlingarna hade staden ingått ett avtal om grundtrygghetscentralens säkerhetstjänster med ett bevakningsföretag. Den väktare som utförde bevakningsuppgifter hade enligt avtalet också till uppgift att bistå socialvårdspersonalen bl.a. genom att ta emot utkomststödsansökningar.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de väktare som utförde dessa uppgifter, vilka anförtratts bevakningsföretaget, enligt 23 § 2 mom. i offentlighetslagen (621/1999) hade tystnadsplikt beträffande den information om socialvårdsklienterna som de fick del av i sitt arbete. Klaganden hade dock inte påstått att någon enskild väktare hade brutit mot tystnadsplikten, och av handlingarna framgick det inte heller att staden skulle ha försummat sin skyldighet att dra försorg om klienternas rättsskydd när det gällde sekreessen.

Den socialarbetare som fört telefonsamtalet med klagandens mor hade enligt sin egen utsaga under samtalet konstaterat att klaganden beviljats utkomststödets grunddel. Enligt socialarbetarens uppfattning hade klagandens mor redan förut haft kännedom om de frågor som diskuterades.

På socialvårdsklienternas och deras ombuds rätt till information tillämpas offentlighetslagen. Sådana handlingar som berör utkomststöd är enligt den nämnda lagen sekretessbelagda. Enligt 3 kap. 12 § i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en myndighetshandling som gäller honom eller henne själv. Samma rätt har också personens företrädare eller biträde.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klaganden redan hade yppat sekretessbelagd information om sin klientrelation inom socialvården för sin mor då klaganden bett henne påskynda behandlingen av utkomststödsärendena. Det var dock oklart om klagandens mor på basis av sin ställning kunde betraktas som klagandens

biträde eller företrädare. Det hade inte utretts om tjänsteinnehavaren hade frågat klagandens mor om hon hade fullmakt att sköta klagandens ärenden.

Sekretessbelagd information får lämnas ut endast under de förutsättningar som föreskrivs i offentlighetslagen. Sådan information får inte i andra fall lämnas ut ens fastän myndigheten har fog för sin uppfattning om att den person informationen lämnas till har befogenheter att sköta ärendet eller redan har vetskap om saken. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade grundtrygghetscentralen på vikten av att sekretessbestämmelserna iakttas (OKV/187/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

En hälsovårdares förfarande

I ett klagomål riktades det kritik mot det sätt på vilket en hälsovårdare vid preventivrådgivningen hade handlat då denne utan läkarordination hade gett en minderårig kund preventivpiller. Av utredningen framgick det att man vid preventivrådgivningens personalmöte hade kommit överens om att hälsovårdaren fick inleda hormonell prevention för unga, om inte vissa bestämda faktorer uppdagas i kundens anamnes. Trots den gällande bestämmelsen om begränsad forskrivningsrätt i 23 b § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården konstaterade regionförvaltningsverket i sitt utlåtande att den överenskomna praxisen vid preventivrådgivningen var problematisk, eftersom det i lagens 22 § bestäms att endast läkare har rätt att ordinera läkemedel, inte hälsovårdare. Enligt regionförvaltningsverkets uppfattning gav lagen inte stöd för det förfarande där läkemedelsbehandling för hormonell prevention kunde forskrivas av en hälsovårdare, vars beslut grundade sig på kriterier som fastställts till-

sammars med läkaren. Regionförvaltningsverket ansåg att läkemedlet borde ha ordinerats av en läkare. Enligt regionförvaltningsverkets uppfattning grundade sig den aktuella praxisen inte på lag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte hade orsak att göra någon annan bedömning av saken än regionförvaltningsverket. Han delgav därför direktören för stadens hälso- och välfärdstjänster sin uppfattning om preventivrådgivningens lagstridiga praxis för kännedom och för att beaktas i den fortsatta verksamheten. Eftersom det i klagomålet och i utredningarna hade konstaterats att preventivrådgivningens praxis motsvarade den allmänna praxisen i hela landet, delgav biträdande justitiekanslern också Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira sitt beslut för bedömning av huruvida saken föranledde mer omfattande åtgärder från Valviras sida. Biträdande justitiekanslern bad Valvira informera justitiekanslersämbetet om sina eventuella åtgärder senast 30.12.2011 (OKV/1479/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Lagstridig köpraxis för tandvård vid en hälsovårdscentral

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade blivit undersökt av en specialisttandläkare vid stadens hälsovårdscentral och konstaterats vara i behov av vård. Den specialisttandläkare som undersökt klaganden hade emellertid inga lediga vårdtider inom de närmaste sex månaderna. Patienten hade därför i enlighet med tandvårdsavdelningens anvisningar ställts i kö för vård.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att hälsovårdscentralens köpraxis, som även tillämpades i samband med klagandens vård, inte var förenlig med 15 b § i folkhälsolagen som var gällande vid den aktuella tidpunk-

ten. Efter undersökningen borde patientens vård ha fortgått utan att patienten ställdes i kö för att vänta på vård (OKV/1620/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Meddelande av tidpunkten för vård

I ett annat fall hade klaganden besökt hälsovårdscentralen för att fråga efter en mottagnings-tid hos en läkare. Klaganden hade informerats om att en mottagningstid kunde bokas först efter två veckor, då det skulle vara möjligt att få en tid över två veckor senare. Enligt utredningen hade klagandens vårdbehov bedömts i samband med besöket och det hade konstaterats att klaganden inte behövde jourvård. Klaganden hade senare på nytt besökt hälsovårdscentralen och på basis av den bedömning som gjorts vid det nya besöket tilldelats en tid till en läkares mottagning inom några dagar. I patientjournalen hade det inte gjorts några anteckningar om bedömningen av klagandens vårdbehov i samband med det första besöket. Det hade inte heller gjorts anteckningar om orsaken till att vården fördröjdes eller om den tidpunkt vid vilken klaganden skulle få vård. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter och social- och hälsovårdsministeriets förordning om journalhandlingar borde dessa omständigheter ha antecknats i patientjournalen. Dessutom borde det ha gjorts anteckningar om att patienten getts denna information. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade samkommunen för hälsovården och stadens hälsovårdscentral på att de ovan nämnda omständigheterna enligt författningarna ska antecknas i patientjournalerna. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare de nämnda aktörerna på att patienten enligt 4 § 1 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter ska meddelas en tidpunkt när

han eller hon får vård (OKV/522/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Avgörandet av ärenden på nytt

Förvaltningsdomstolen hade delvis upphävt och återförvisat klagandens utkomststødsbeslut till nämnden för ny behandling. På grund av ett fel och ett missförstånd hade nämnden dock inte utan dröjsmål avgjort de nämnda ärendena på nytt, utan nämnden hade efter att beslutet meddelats tillämpat den tolkning som förvaltningsdomstolen omfattat i sitt beslut. Då nämnden sedermera hade avgjort ärendena på nytt och ersättningarna hade betalats ut, ansåg biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma de berörda myndigheterna på vikten av att noggrannhet iaktas vid verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut.

Med anledning av ett tidigare klagomål som berörde samma ärende kunde man av stadens utredning få den uppfattningen att de nya besluten åtminstone delvis hade fördröjts på grund av bristfälliga utredningar. Stadens socialmyndigheter uppmärksammades på justitiekanslerns rätt att få information och på vikten av att noggrannhet iaktas då utredningar lämnas till justitiekanslern (OKV/413/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Dröjsmål vid verkställigheten av ett beslut

Förvaltningsdomstolen hade genom sitt beslut 26.6.2009 upphävt socialnämndens negativa beslut om sådan färdtjänst som ordnas med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp

och återförvisat ärendet till en tjänsteinnehavare underställd socialnämnden för ny behandling. Förvaltningsdomstolen hade i sitt beslut också föreskrivit om de åtgärder som kommunen skulle vidta innan det nya beslutet fattades.

I sitt klagomål till justitiekanslern 12.4.2010 uppgav den person som ansökt om färdtjänst att kommunen fortfarande inte hade vidtagit de åtgärder som förutsattes i beslutet.

Enligt utredningen hade förvaltningsdomstolens beslut inkommit till social- och hälsovårdsnämnden 2.7.2009. Den person som bl.a. hade till uppgift att ta emot och verkställa förvaltningsdomstolens beslut hade emellertid gett den tjänsteinnehavare som fattat det ursprungliga beslutet i uppdrag att verkställa beslutet först efter semesterperioden, dvs. i augusti. Denna tjänsteinnehavare hade å sin sida på grund av sin stora arbetsmängd inte slutfört de åtgärder som ärendet krävde och saken hade glömts bort. Det framgick först i och med justitiekanslerns utredningsbegäran i maj 2010 att ärendets behandling inte ännu hade slutförts. Den ledande tjänsteinnehavaren inom social- och hälsvårdsväsendet konstaterade i sin utredning att ärendet delvis hade fördröjts på grund av att kunden inte hade förhört sig om hur ärendet framskred, varvid felet kunde ha upptäckts och åtgärdats. Förvaltningsdomstolen hade inte heller sänt någon begäran om att ärendet skulle påskyndas.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att kommunen var skyldig att omedelbart verkställa besvärsmyndighetens lagakraftvunna beslut. Det hör inte till förvaltningsdomstolens uppgifter att följa upp att den kommun som meddelats ett beslut vidtar de åtgärder som beslutet kräver. Den som utträtt ärenden inom förvaltningen ansvarar inte heller för att ärendets behandling framskrider, och behandlingen får inte vara beroende av att kunden tar kontakt. Eftersom ärendets behandling hade fördröjts med

nästan ett år och dröjsmålet uppdagades först i och med justitiekanslerns utredningsbegäran, hade den tjänsteinnehavare som svarade för beviljandet av sociala förmåner inte handlat i enlighet med kraven på tjänsteinnehavarens ställning och uppgifter (17 § 2 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare) då denne i sin utredning till justitiekanslern hade åberopat de ovan nämnda skälen. De tjänsteinnehavare som svarade för verkställigheten av beslutet hade försummat sin skyldighet att iakttä principen om sådan god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen, i synnerhet att tillhandahålla sådan behörig service som avses i 7 § i förvaltningslagen och att behandla ärendet utan dröjsmål så som 23 § 1 mom. i förvaltningslagen kräver, då de hade glömt bort ärendet och fördröjt dess behandling. Deras verksamhet uppfyllde inte heller det krav på att uppgifterna ska skötas på behörigt sätt och utan dröjsmål som föreskrivs i 17 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg vidare att såväl dessa bestämmelser som 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen förpliktar kommunen och dess social- och hälsovårdsväsende att ordna sin verksamhet så att tjänsteinnehavarnas semestrar inte orsakar dröjsmål vid behandlingen av förvaltningsärenden. Socialnämnden är också skyldig att följa upp hur de ärenden nämnden behandlat framskrider inom förvaltningen (OKV/553/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kaupila).

Utredning av barnskyddsbehovet

I ett fall hade stadens barnskyddsväsende inte klarat av att göra en sådan utredning av barnskyddsbehovet som avses i 27 § 1 mom. i barnskyddslagen (417/2007) inom den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i paragrafens 2 mom.,

bl.a. på grund av att barnets mor inte hade gått med på att komma till de avtalade mötena.

Socialarbetaren hade då med stöd av den ovan nämnda paragrafen i barnskyddslagen fattat ett beslut om fortsatt utredning av barnskyddsbehovet som gällde tills vidare.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den tre månaders tidsfrist som föreskrivs i 27 § i barnskyddslagen är ovillkorlig och att det inte enligt bestämmelsens ordalydelse är möjligt att fatta beslut om fortsatt utredning ens i det fall att dröjsmålet vid utredningen har orsakats av en omständighet som inte beror på barnskyddsväsendet. Det finns inga lagrum som skulle ha gjort det möjligt att fatta beslut om fortsatt utredning av barnskyddsbehovet. Beslutet grundade sig således inte på lag.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens barnskyddsväsende på vikten av att barnskyddslagens tidsfrister och övriga bestämmelser iakttas (OKV/753/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kaupila).

Begränsning av umgängesrätten inom barnskyddet

Klagandens dotter hade i brådskande ordning omhändertagits av kommunen och placerats i en barnskyddsanstalt. Villkoren för umgänget mellan barnet och föräldern hade antecknats i klientplanen, vid vars utarbetande fadern (klaganden) varit närvarande. En tjänsteinnehavare inom socialvården hade sedermera i ett e-postmeddelande till fadern meddelat att umgänget med stöd av 38 § i barnskyddslagen (417/2007) hade begränsats i förhållande till det som avtalats i klientplanen, så att föräldern endast kunde besöka barnet vid anstalten. Vidare skulle en av barnhemmets anställda vara närvarande i samband med besöken och telefonsamtalen mellan barnet och för-

aldern. Enligt socialarbetarens utredning var syftet med dessa begränsningar att trygga barnets bästa.

I sitt klagomål till justitiekanslern ansåg fadern att han under den tid barnhemsplaceringen varade hade obegränsad rätt att träffa sitt barn, eller åtminstone samma umgängesrätt som han hade före den brådskande placeringen. Han ansåg att begränsningen av umgänget inte grundade sig på barnskyddslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dock i sitt beslut att en brådskande placering medför en ändring av tidigare avtal eller arrangemang som berör umgängesrätten. Därför ska nya beslut fattas om umgängesrätten i en sådan situation. Enligt 30 § i barnskyddslagen ska detta i första hand ske i klientplanen. Genom att godkänna klientplanen hade fadern ingått ett avtal om umgänget. Då ett sådant avtal om umgänget nås behöver man inte fatta något särskilt beslut om barnets kontakter.

Enligt 62 § i barnskyddslagen får den överenskomna umgängesrätten under vissa förutsättningar begränsas. Socialarbetaren hade emellertid grundat begränsningarna på 38 § i barnskyddslagen, vars 4 mom. innehåller föreskrifter om de rättsverkningar som en brådskande placering medför i fråga om vårdnaden och omsorgen om barnet. Biträdande justitiekanslern konstaterade, på samma sätt som riksdagens justitieombudsman gjort i sitt tidigare beslut (11.6.1998 dnr 813/4/96), att gränsdragningen inte alltid är klar då det gäller att ta ställning till när det är fråga om sådan begränsning av kontakterna som avses i 62 § i barnskyddslagen och när det enligt 38 § är fråga om sådana umgängesarrangemang som hör till vårdnaden om barnet. Med hänvisning till den rätt att få sitt ärende behandlat av en behörig domstol som tryggas i 21 § i grundlagen konstaterade biträdande justitiekanslern emellertid att det bör fattas ett sådant överklagbart beslut om saken som avses i 62 och 63 § i barnskydds-

lagen ifall man inte når samförstånd om umgänget. Riksdagens justitieombudsman hade omfattat samma ståndpunkt i sitt avgörande.

Den överenskomna umgängesrätten, som nedtecknats i klientplanen, kunde således inte begränsas genom en sådan anmälan som baserade sig på 38 § i barnskyddslagen (OKV/1035/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Anmärkning på grund av en felaktig besväransvisning

I ett fall var det fråga om att en socialarbetare inom barnskyddet hade fattat beslut om brådskande placering och begränsning av kontakterna i ett barnskyddsärende som berörde klagandens minderåriga barn. I den besväransvisning som fogats till besluten uppgavs det att stadens social- och hälsovårdsnämnd var besvärmyndighet, trots att besvär över besluten enligt 90 § i barnskyddslagen skulle anföras hos förvaltningsdomstolen. Besväransvisningarna var således lagstridiga.

I beslutet om begränsning av kontakterna hade man dessutom som tillämpligt lagrum endast nämnt 62 § i barnskyddslagen. I 63 § 1 mom. i barnskyddslagen finns emellertid föreskrifter om innehållet i beslut om begränsning av kontakterna. Det aktuella beslutet innefattade föreskrifter om de frågor som anges i 63 § 1 mom. i barnskyddslagen, t.ex. vilket slag av kontakter begränsningen gällde, i vilken utsträckning begränsningen skulle genomföras och vilka personer som omfattades av begränsningen. En tillbörlig motivering av beslutet skulle således ha krävt att också 63 § i barnskyddslagen hade nämnts bland de tillämpliga lagrummen.

Biträdande justitiekanslern gav stadens social- och hälsovårdssektor en anmärkning för framtiden på grund av den lagstridiga besvärans-

anvisningen, samt uppmärksammade betydelsen av att besluten motiveras på ett tillbörligt sätt (OKV/1196/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Sekretessbelagda uppgifter sändes via e-post

Stadens social- och hälsovårdsväsende hade sänt ett e-postmeddelande som innefattade sekretessbelagda uppgifter om de hälso- och sjukvårdstjänster som klaganden fått. Meddelandet hade sänts via oskyddad e-post.

Biträdande justitiekanslern ansåg, på basis av de bestämmelser som han lagt fram i sitt beslut och de övriga omständigheterna i ärendet, att meddelandet inte skulle ha fått sändas via vanlig oskyddad e-post. Sekretessbestämmelserna och den skyldighet att skydda personuppgifter som föreskrivs i personuppgiftslagen tillåter inte att sådana sekretessbelagda uppgifter som det var fråga om i det aktuella fallet sänds via oskyddad e-post. Biträdande justitiekanslern delgav stadens social- och hälsovårdsväsende sin uppfattning om att sekretessbelagda uppgifter inte får sändas via oskyddad e-post (OKV/1840/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Brevhemligheten

Personalen vid ett serviceboende för personer med missbrukarproblem hade öppnat sådana brev som justitiekanslern sänt till invånarna. Som orsak till detta förfarande uppgav ledningen för serviceboendet att man gick igenom all post från myndigheterna tillsammans med de boendes personliga handledare, så att posten kunde vidarebefordras till intressebevakaren ifall saken berörde

sådana frågor som hörde till intressebevakarens ansvarsområde.

Intressebevakaren har enligt 89 § 2 mom. i lagen om förmyndarverksamhet rätt att öppna sådana brev till huvudmannen som kan antas gälla ärenden som intressebevakaren ska sköta. I klagomålet var det emellertid inte fråga om detta, utan om det sätt på vilket personalen vid serviceboendet hade handlat. Personalen vid serviceboendet, t.ex. den boendes personliga handledare, kan med stöd av sin ställning anses bära ett visst ansvar för att brister vid vidarebefordringen av posten inte orsakar den boende ekonomiska förluster eller rättsförluster. Eftersom saken inte har reglerats i lag, ska de befogenheter personalen har med stöd av sin ställning anses vara mycket begränsade och enbart hänföra sig till tryggheten av de boendes rättigheter och intressen. Då det är fråga om ärenden som berör en boende vid serviceboendet krävs det att den boende är närvarande vid ärendenas skötsel.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att brevhemligheten, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och tryggas i 10 § 2 mom. i grundlagen, också gäller olika vård- och bestraffningsanstalter, om det inte i lag föreskrivits om undantag för vissa situationer. I klagomålet var det emellertid inte fråga om någon sådan situation. Man har genom uttryckliga lagbestämmelser garanterat att personer som mot sin vilja hålls i förvar eller har placerats i vård- eller bestraffningsanstalter har obegränsad rätt till förtrolig korrespondens med de myndigheter som utövar tillsyn över verksamheten vid anstalten. Det är dock även utan uttryckliga lagbestämmelser klart att också de boende vid sådana anstalter där personerna inte är intagna oberoende av sin vilja ska ha motsvarande möjligheter till förtrolig kommunikation med laglighetskontrollmyndigheterna. Brev från justitiekanslern och

andra laglighetskontrollmyndigheter skulle således ovillkorligen tillställas klaganden oöppnade (OKV/1470/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Inspektioner

Träskända socialsjukhus

Biträdande justitiekanslern besökte 18.2.2011 Träskända socialsjukhus.

Besöket hörde samman med ett ärende som biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ, OKV/8/50/2011, och som berörde kvalitetsrekommendationerna och vårdgarantin inom missbrukarvården.

Besöket föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/2/51/2011).

Missbrukarvården inom samarbetsområdet Mustijoen perusturva

Biträdande justitiekanslern besökte 18.2.2011 samarbetsområdet Mustijoen perusturva, som omfattar kommunerna Mäntsälä och Borgnäs, och inspekterade missbrukarvården inom samarbetsområdet.

Inspektionen föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/18/51/2011).

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras enhet i Rovaniemi

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 12.5.2011 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras enhet i Rovaniemi.

Besöket föranledde inga åtgärder för biträdande justitiekanslern (OKV/8/51/2011).

Familjeservicen inom samkommunen Kainuun maakunta

Biträdande justitiekanslern besökte 30.5.2011 samkommunen Kainuun maakunta och bekantade sig särskilt med socialarbetet bland vuxna och med barnskyddet. Temat för inspektionen utgjordes av utkomststödsärendenas och barnskyddsärendenas behandling samt av iakttagandet av de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd och i barnskyddslagen. Dessutom diskuterade man vilka konsekvenser förvaltningsförsöket i Kajanaland haft för social- och hälsovårdstjänsterna (OKV/16/51/2011).

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira

Biträdande justitiekanslern besökte 22.9.2011 Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira. Vid besöket diskuterades bl.a. de tillsynsprogram som utarbetats i samarbete mellan Valvira och regionförvaltningsverken (OKV/17/51/2011).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Kraven på god förvaltning vid medfinansieringsförfarandet

I ett fall var det fråga om att miljöministeriet hade utfärdat medfinansieringsförbindelser för projekt som hänförde sig till Östersjöprogrammet. Vid detta förfarande ska arbets- och näringsministeriets anvisningar samt de ansökningsanvisningar som offentliggörs i samband med varje ansökningsomgång iakttas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade miljöministeriet på att man i anvisningarna och i ministeriets beslut om medfinansieringsförbindelser tydligt borde understryka beslutens förberedande karaktär samt att det inte är möjligt att överklaga besluten. Kraven på god förvaltning förutsätter enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att de svar som gäller godkännande eller förkastande av ansökningar om medfinansiering ska innehålla klara motiveringar av avgörandena, där jämlikhetsprincipen och principen om objektivt bemötande av sökandena iakttas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ansökningsförfarandet i sin dåvarande form inte verkade uppfylla kraven på god

förvaltning (OKV/471/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kostama).

FINLANDS MILJÖCENTRAL

Brister vid beredningen av en tjänsteutnämning

I utnämningsspromemorian gällande besättandet av en tjänst vid Finlands miljöcentral hade alla som sökt tjänsten konstaterats vara behöriga för den. Promemorian innehöll en redogörelse för sex sökandes meriter. För en sökandes del (A) hänvisades det till det intryck personen gett vid intervjun, medan promemorian i övrigt bara innehöll ett omnämnande av de metoder som använts vid bedömningen av sökandenas personliga lämplighet, dvs. intervjuer och lämplighetsbedömningar. För A:s del behandlades dessutom sådana tilläggsfärdigheter och personliga egenskaper som krävdes för tjänstens skötsel men som inte hade nämnts i ansökningsannonsen. Detta förfarande kunde för det första anses strida mot sådan god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen. Vid en helhetsbedömning av förfarandet kunde man dessutom konstatera att A inte i redogörelsen för sökandenas meriter och egenskaper hade behand-

lats på ett sådant objektivt sätt som 6 § i förvaltningslagen kräver.

Utnämningspromemorian innehöll ingen jämförelse av sökandenas eller ens av de mest meriterade sökandenas meriter och egenskaper. Promemorian uppfyllde därmed inte de krav som 125 § i grundlagen ställer på bedömningen av behörigheten och jämförelsen av meriterna hos dem som söker en tjänst. Mer konkret var det fråga om att tjänsteutnämningen inte hade motiverats på det sätt som förutsätts i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Finlands miljöcentral en anmärkning för framtiden på grund av bristerna i utnämningspromemorian (OKV/900/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Hörande av grannarna vid ett anmälningsförfarande

Det finns varken i markanvändnings- och bygglagen eller i markanvändnings- och byggförordningen föreskrifter om hörande av grannarna i samband med det anmälningsförfarande som avses i 129 § i markanvändnings- och bygglagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att stadens byggnadstillsyn hade handlat lagstridigt då den utöver den anmälan som ska göras till byggnadstillsynsmyndigheten hade krävt att grannarna skulle höras.

På den blankett som stadens byggnadstillsyn utarbetat om grannarnas samtycke i samband med ansökan om undantag (86 § 2 mom.

i markanvändnings- och byggförordningen) hade man både i rubriken och i den citerade texten endast behandlat den situation där grannarna inte hade något att anmärka på beträffande projektet utan gav sitt samtycke till det. Enligt markanvändnings- och bygglagens och markanvändnings- och byggförordningens bestämmelser borde man emellertid vid utarbetandet av blanketten ha sett till att grannarna skulle ha getts möjligheter förutom att erhålla information om projektet även att framföra en avvikande mening, dvs. en anmärkning i fråga om projektet. Trots att det är frivilligt att använda blanketten, ska en sådan blankett som utarbetats av en myndighet motsvara det som föreskrivs i lagar och förordningar. Förvaltningslagen kräver att myndigheterna ska använda ett sakligt, tydligt och begripligt språk.

Biträdande justitiekanslern delgav staden och dess byggnadstillsyn sin uppfattning för kännedom (OKV/144/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett avfallsavgiftsärende

En kommun hade sänt klaganden en avfallsavgiftsfaktura. Klaganden hade emellertid i en anmärkning till staden yrkat på att avfallsavgiften skulle avlyftas. En tjänsteinnehavare hade fattat beslut med anledning av anmärkningen. Förvaltningsdomstolen hade å sin sida genom sitt beslut med anledning av klagandens besvär upphävt tjänsteinnehavarens beslut och återförvisat ärendet till tjänsteinnehavaren för ny behandling. Enligt motiveringen till förvaltningsdomstolens beslut framgick det inte tydligt av det upphävida beslutet hur klagandens anmärkning hade avgjorts. Det överklagade beslutet uppfyllde inte de krav som ställs på myndighetsbeslut i 44 §

i förvaltningslagen och beslutet var därmed lagstridigt.

Enligt den utredning justitiekanslersämbetet erhållit i ärendet hade tjänsteinnehavaren behandlat klagandens anmärkning på nytt och fattat ett nytt tjänsteinnehavarbeslut i ärendet mer än elva månader efter att förvaltningsdomstolen beslutat återförvisa ärendet. Enligt kommunens utredning torde den nya behandlingen av ärendet ha fördröjts av mänskliga skäl. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att det i strid med grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser hade uppkommit ett oskäligt dröjsmål vid behandlingen av klagandens anmärkning efter att förvaltningsdomstolen fattat beslut om återförvisning av ärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav kommunen och tjänsteinnehavaren sin uppfattning om vikten av att grundlagens och förvaltningslagens bestämmelser iakttas (OKV/1234/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Övervakning av att miljötillståndsvillkoren iakttas

Högsta förvaltningsdomstolen hade första gången fastställt miljötillståndsvillkoren för ett företag 31.3.2004 och senast ändrat tillståndsvillkoren 28.4.2010. Det hade emellertid visats att företaget delvis hade försummat att iaktta både de tillståndsvillkor som fastställts år 2004 och de villkor som fastställts år 2010. Den kommunala miljöskyddsmyndigheten hade vid ett tillfälle år 2008 försökt verkställa ett beslut om förvaltningstvång med handräckning av polisen, dock utan framgång. Överträdelserna av tillståndsvillkoren fortgick delvis ännu vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes. Kommunen framförde i sin

utredning till justitiekanslern bl.a. att kommunen insett att de tillståndsvillkor som fastställts för företaget var oskäligen och att kommunens miljömyndigheter hade gjort en sund bedömning då de brukat sin prövningsrätt och avstått från att vidta tillsynsåtgärder. De tillståndsvillkor vars efterlevnad försumrats och som kommunen i sin förklaring betraktat som oskäligen hade emellertid 30.1.2009 fastställts nästan som sådana av kommunens miljönämnd.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att all utövning av offentlig makt enligt 2 § i grundlagen ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Detta innebär att alla förvaltningsmyndigheter är skyldiga att iaktta domstolens lagakraftvunna beslut. Kommunen kan inte ifrågasätta eller ompröva grunderna för ett lagakraftvunnet domstolsbeslut, tillämpa beslutet så som kommunen önskar eller underlåta att verkställa beslutet. Då den högsta behöriga domstolen har avgjort ett ärende är de kommunala myndigheterna skyldiga att för sin egen del handla så att beslutet utan dröjsmål kan verkställas. Ett annat förhållningssätt skulle stå i strid med rättsstatsprincipen och vara ohållbart. I det aktuella fallet var det fråga om att kommunen hade försummat att iaktta den högsta rättsskipningsmyndighetens beslut. Dessutom var det fråga om myndighetsverksamhetens allmänna trovärdighet och tillförlitlighet. Justitiekanslern ansåg att kommunens miljönämnd hade överskridit gränserna för sin prövningsrätt då den avsiktligt hade avhållit sig från tillsynsåtgärder och förvaltnings tvång i den situation där miljötillståndsvillkoren bevisligen inte hade iakttagits. Kommunens motivering, enligt vilken underlåtelserna att befatta sig med överträdelserna berodde på att de villkor som högsta förvaltningsdomstolen fastställt var oskäligen, verkade motstridig och gav inte ett intryck av att kommunens verksamhet varit sak-

lig eller tillförlitlig. Det faktum att man medvetet avhållit sig från att vidta åtgärder för att verkställa högsta förvaltningsdomstolens beslut gav också uttryck för ett tänkesätt som är främmande i en rättsstat och olämpligt för en myndighet.

Justitiekanslern gav den miljönämnd som verkade i kommunen mellan åren 2004 och 2010 en anmärkning för dess underlåtenhet att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att se till att villkoren i företagets lagakraftvunna miljötillstånd iakttoogs. Dessutom uppmärksammade justitiekanslern kommunstyrelsen på sina synpunkter på korrekt myndighetsverksamhet och på myndigheternas skyldighet att enligt 111 § i grundlagen ge justitiekanslern alla begärda upplysningar och förklaringar (OKV/181/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Anu Rätty).

Myndigheternas rådgivnings-skyldighet

I ett fall framgick det att stadens byggnadstillsyn inte alls hade bemött de e-postmeddelanden och telefonmeddelanden som sänds av personer som ansökte om bygglov. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det hör till god förvaltning att myndigheten utan ogrundat dröjsmål besvarar sådana tillräckligt specificerade och sakliga förfrågningar som omfattas av dess behörighet, samt kontaktar personer som begärt det. Även om ett meddelande är oklart, ska det i princip alltid besvaras om kunden uppenbart väntar sig ett svar på det. Enligt biträdande justitiekanslern hade byggnadstillsynsmyndigheten handlat i strid med god förvaltning då den inte alls hade bemött e-postmeddelandena eller telefonmeddelandena (OKV/1712/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Frågan om jäv för en medlem i en nämnd

A hade anfört klagomål om att staden B:s miljö-nämnd, som fungerat som sådan tillsynsmyndighet som avses i marktäktslagen, inte hade fullföljt sin tillsynsskyldighet på ett tillbörligt sätt. Biträdande justitiekanslern hade med anledning av klagomålet begärt en utredning och ett utlåtande av den regionala miljöcentralen. Miljöcentralen skulle å sin sida begära en utredning av staden B. Då miljönämnden i staden B hade behandlat frågan om lämnandet av en utredning till miljöcentralen och vidare till biträdande justitiekanslern hade nämnden konstaterat att nämndmedlemmen C var jävig i sammanhanget. Nämnden ansåg nämligen att klaganden A, som var syskon till C:s make, var part i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att man med en part avser den vars förmån, rättighet eller skyldighet ärendet berör. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning var A inte part i klagomålsärendet, utan hade närmast rollen av angivare. Angivelsen riktade sig mot den nämnd i staden B som svarade för de tillsynsuppgifter som avses i marktäktslagen. A:s klagomål berörde inte någon sådan förmån, rättighet eller skyldighet som skulle ha inneburit att A vid den aktuella tidpunkten skulle ha betraktats som part i ärendet och till följd av vilket miljönämnden med stöd av 28 § 1 mom. 1 punkten i förvaltningslagen borde ha konstaterat att C var jävig att delta i behandlingen av miljönämndens utredning i klagomålsärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att miljönämndens förfarande i detta fall skulle bedömas och hade bedömts med beaktande av de omständigheter som rådde vid den tidpunkt då C konstaterats vara jävig och i ljuset av de uppgifter som framgick av nämndens protokoll.

Biträdande justitiekanslern behandlade i sitt beslut utöver jävsfrågan även frågor som berörde överklagandet av beslutet (OKV/1530/1/2008; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Myndigheternas skyldighet att besvara förfrågningar

En person hade sänt stadens tekniska verk ett e-postmeddelande där denne begärt att bullermätning och reparationsåtgärder skulle utföras i en bostad. Bullermätningen hörde emellertid till ansvarsområdet för miljö- och hälsoskyddet, dit den stadsingenjör som mottagit e-postmeddelandet hade överfört ansökan om bullermätning. Inom miljö- och hälsoskyddsorganisationen var det emellertid inte klart vilken tjänsteman som svara för ärendet, så ansökan hade registrerats i miljösektorns ärendehanteringssystem först tre veckor efter att ärendet inletts. Den tjänsteinnehavare som åtagit sig ärendet hade dessutom inte informerat den person som ansökt om bullermätning om ärendets registrering eller om att tjänsteinnehavaren fungerade som handläggare i ärendet. Tjänsteinnehavaren hade inte heller besvarat sökandens senare förfrågningar om hur ärendet framskred.

Biträdande justitiekanslern ansåg att man inom miljösektorn inte inom en skäligen tid hade överfört begäran om bullermätning till en behörig tjänsteinnehavare för behandling. Förvaltningen inom miljösektorn hade således inte organiserats på ett sådant sätt att den motsvarade de krav på att myndigheterna ska tillhandahålla behörig service och sköta sin uppgift med gott resultat som ställs i 7 § i förvaltningslagen, eller bestämmelsen i 23 § 1 mom. där det föreskrivs att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Enligt biträdande justitiekanslern hade dröjsmålet

vid behandlingen av begäran om bullermätning dock eventuellt påverkats bl.a. av att sökanden hade förbjudit den behöriga tjänsteinnehavaren att vidta åtgärder i ärendet.

Enligt 8 § i förvaltningslagen ska myndigheterna svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Enligt 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. Inom miljösektorn uppgav man att den osakliga tonen i kundens meddelanden utgjort en delorsak till att de inte hade besvarats. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att myndigheten inte på denna grund kan underlåta att iakttä sin skyldighet att besvara förfrågningar i det fall då meddelandet trots allt gäller en sådan fråga som kräver åtgärder från myndighetens sida. En kund inom förvaltningen kan emellertid inte utan godtagbar grund förbjuda en tjänsteinnehavare att vidta en sådan tjänsteåtgärd som hör till tjänsteinnehavarens behörighet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den tjänsteinnehavare som behandlat bullermätningens ärendet på vikten av att förvaltningslagens bestämmelser och principen om god förvaltning iakttas (OKV/1545/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

En fastighetsingenjörs förfarande vid fastighetsförrättningar

I ett fall hade vissa fastighetsförrättningar dragit ut på tiden. Dröjsmålen vid fastighetsförrättningar berodde delvis på stadens praxis och förfaranden, som inte var förenliga med de krav som ställs i fastighetsbildningslagstiftningen eller i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden och fastighetsingen-

jören på de synpunkter han framfört om förrättningsförordnandet och om att sökanden ska underrättas om förordnandet, om kravet på att ägobytesavtal ska företes i original, om arrendetagarens rätt att ansöka om styckningsförrättning utan markägarens samtycke, om hur förrättningen påverkas av att de gode männens mandatperiod löper ut, om att god förvaltningssed ska iakttas i samband med alla åtgärder som hänförs till fastighetsförrättningar och om skyldigheten för den stad som fungerar som fastighetsregisterförare att se till att staden med hjälp av de till buds stående resurserna kan utföra de förrättningar som staden åtagit sig inom en skälig tid och på ett tillbörligt sätt (OKV/191/1/2009 och OKV/478/1/2009; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Kommunens förfarande i ett miljötillståndsärende

Ett företag som idkade bränsledistribution hade under sommarmånaderna åren 2007–2010 bedrivit verksamhet i hamnen utan miljötillstånd. Under åren 2008 och 2009 hade kommunen avtalat med företaget om att vissa miljötillståndsvillkor skulle iakttas i verksamheten. Företaget ansökte om miljötillstånd för verksamheten år 2010 och kommunen beviljade tillståndet våren 2011.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid i sitt beslut att företagets verksamhet från första början skulle ha krävt miljötillstånd och att det inte var lagligt att tillåta bränsledistribution utan giltigt miljötillstånd. Kommunen hade först försökt trygga hamnens funktion och tillgodose miljöskyddsaspekterna genom att överföra den förra företagarens miljötillstånd till den nya företagaren, och därefter genom att avtala om saken. Vid bedömningen

av kommunens förfarande måste man dock ta hänsyn till att miljötillståndsärendena är av sådan karaktär att de också är förenade med ett allmänt intresse. Dessutom kan även en tredje part ha ett intresse i ärendet. En eventuell tredje parts möjligheter att påverka det beslutsfattande som berör miljön begränsas då man ingår ett avtal om iakttagande av tillståndsvillkoren utan att den som bedriver verksamheten upprättar en miljötillståndsansökan och i ansökan bl.a. redogör för verksamhetens förutsättningar och konsekvenser, utan att tillståndsansökan kungörs på det sätt som lagen kräver och utan att parterna ges tillfälle att framställa anmärkningar och andra personer ges tillfälle att framföra sina åsikter. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på sin uppfattning om betydelsen av att kommunen fattar beslut om miljötillstånd (OKV/835/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Behovet av tillstånd till miljöåtgärder

I ett fall hade en stad utfört landskapsvårdande arbete utan tillstånd till miljöåtgärder och bl.a. fällt träd på ett område som enligt delgeneralplanen var avsett som naturskyddsområde. Enligt stadens uppfattning var det fråga om verkställighet av planen och om sådana åtgärder som var förenliga med vårdplanen. Dessutom var det fråga om ringa åtgärder. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade emellertid staden för framtiden på behovet av tillstånd till miljöåtgärder samt på det som han framfört om justitiekanslerns uppgifter och rätt att få information, eftersom det inte varit problemfritt att erhålla tillräcklig utredning av staden i klagomålsärendet (OKV/372/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Vikten av att förvaltningsbesluten motiveras och ärendena utreds

I ett annat fall hade en stad beviljat ett bolag ett allmänt tillstånd att bygga ett fjärrvärmenätverk på områden som staden ägde, inom de ramar som detaljplanen tillät. Tjänsteinnehavarbeslutet hade emellertid getts en mycket allmän och snäv formulering, och det framgick inte vilka bestämmelser beslutet grundade sig på. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att beslutsmotiveringarna är viktiga med tanke på rättsskyddet både för parterna och för andra som kan ha behov av att överväga att söka ändring i beslutet. Tillräckligt övertygande motiveringar kan också minska behovet av ändringssökande. Noggranna och tydliga motiveringar är dessutom av betydelse med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade stadsstyrelsen på sina synpunkter på att förvaltningsbeslut ska motiveras och på betydelsen av de utredningar som ges till justitiekanslern, eftersom stadens utredningar var bristfälliga och inte hade lämnats in inom de utsatta tidsfristerna (OKV/965/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Anu Rätty).

Grävning av stamlinjen för ett vatten- och avloppsnätverk

Klaganden riktade kritik mot ett projekt som gällde grävning av stamlinjen för kommunens vatten- och avloppsnätverk och utredningen av ärendet inom kommunen. Kommunen hade sett till att klagandens brunnsvatten hade testats, eftersom klaganden misstänkte att grävarbetena för avloppsrören hade inverkat på vattenkvaliteten i schaktbrunnen. Klaganden hade tillställt stadens tekniska nämnd besvär över byggprojektet gäl-

lande vatten- och avloppsnätverket vid sin fastighet och yrkat på att kommunen, miljöcentralen och den entreprenör som svarade för grävarbetena solidariskt skulle ersätta de kostnader klaganden orsakats av projektet. Tekniska nämnden hade behandlat ärendet, förkastat besvären och i samband med det sista beslut som fattats med anledning av omprövningsbegäran meddelat anvisningar om att beslutet kunde överklagas genom förvaltningsbesvär hos förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsdomstolen kan emellertid inte behandla skadeståndsyrkanden, utan sådana yrkanden ska behandlas vid tingsrätten. Vid förvaltningsdomstolen är det däremot möjligt att inom ramen för förvaltningsprocessen avgöra om beslutet i formellt avseende är korrekt, t.ex. avgöra om beslutsfattarna varit jäviga eller inte.

Tekniska nämndens besväransvisning kunde dock ha gett klaganden en föreställning om att skadeståndsyrkandena kunde prövas vid förvaltningsdomstolen. Enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare borde tekniska nämnden i sin besväransvisning ha nämnt att förvaltningsdomstolen inte prövar besvär över skadestandsfrågor. Myndigheternas rådgivningsskyldighet kräver att myndigheten inom ramen för sin behörighet vid behov ger sina kunder rådgivning i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden. Det är uttryckligen fråga om en skyldighet att tillhandahålla rådgivning i processuella frågor. Myndigheten ska se till att kunden känner till hur han eller hon kan utöva sina processuella rättigheter.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunen på att den i framtiden ska fästa större vikt vid innehållet i anvisningarna om överklagande av en kommunal myndighets förvaltningsbeslut (OKV/595/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tanja Mansikka).

6

**ÖVERVAKNING
AV ADVOKATERNAS
OCH DE OFFENTLIGA
RÄTTSBITRÄDENAS
VERKSAMHET**

ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

I Finland råder varken allmänt biträdestvång eller advokatmonopol, vilket innebär att parterna i domstolsärenden inte har någon skyldighet att anlita biträden för att sköta ärendet eller att välja en advokat som biträde. Enligt de bestämmelser som träder i kraft vid ingången av år 2013 ska parterna dock anlita ett rättegångsombud eller rättegångsbiträde vid extraordinärt ändringsökande i högsta domstolen. När tviste- och brottmål samt barnskyddsärenden behandlas vid domstolarna får i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd fungera som rättegångsombud eller rättegångsbiträden. Offentliga rättsbiträden, advokater och rättegångsbiträden med tillstånd kan även förordnas till försvarare eller till målsägandebiträden i brottmål samt tillhandahålla rättshjälp.

Advokat är den som har införts i advokatregistret i egenskap av medlem i landets allmänna advokatförening (Finlands Advokatförbund, en offentligrättslig förening). Som advokat är det möjligt att godkänna en person som är känd för redbarhet samt i fråga om övriga egenskaper och levnadssätt är lämplig att utöva advokatverksamhet, har avlagt högre högskoleexamen i juridik, har förvärvat den skicklighet som krävs för utövande av advokatverksamhet och sådan praktisk erfarenhet som föreskrivs i Finlands Advokatförbunds stadgar, har avlagt en examen om de bestämmelser som gäller advokatverksamhet och vad god advokatsed kräver (advokatexamen),

samt inte har försatts i konkurs eller vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Enligt Finlands Advokatförbunds stadgar ska den som ansöker om medlemskap i förbundet ha förvärvat sådan skicklighet samt praktisk erfarenhet som behövs för utövande av advokatverksamhet genom att, efter avlagd juristexamen och före antagandet som medlem, under minst fyra år ha varit verksam på rättsvårdens område eller i därmed jämförbara befattningar eller uppdrag som förutsätter juridisk utbildning, i varje fall under minst två år som biträdande jurist, som offentligt rättsbiträde eller som självständig handhavare av advokatuppdrag eller i någon annan sådan syssla där han eller hon i motsvarande mån har utfört advokatuppdrag. En advokat ska redbart och samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne och i all sin verksamhet iakttä god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas dessutom konsumentskyddslagen.

De offentliga rättsbiträdena är tjänstemän vid de statliga rättshjälpsbyråerna. Behörighetsvillkoren för offentliga rättsbiträden är högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som advokat eller av domaruppgifter. De offentliga rättsbiträdena ska hederligt och sam-

vetsgrant utföra de uppgifter som anförtrotts dem samt iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag. På de offentliga rättsbiträdena tillämpas dessutom de bestämmelser i statstjänstemannalagen som gäller tjänstemäns allmänna skyldigheter.

Rättegångsbiträden med tillstånd kommer från och med ingången av år 2013 att vara verk-samma med stöd av tillstånd som beviljas av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas den som har avlagt högre hög-skoleexamen i juridik, är tillräckligt insatt i upp-draget som rättegångsombud och rättegångsbi-tråde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget som rättegångsombud och rättegångs-bitråde, samt inte har försatts i konkurs eller vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Till-räckligt insatt är den som har avlagt advokatexa-

men, har fullgjort domstolspraktik, under minst ett år har arbetat som åklagare, eller efter att ha avlagt högre högskoleexamen i juridik under minst ett år har varit verksam i andra uppgifter som gör honom eller henne förtrogen med upp-draget som rättegångsombud och rättegångsbi-tråde. Ett rättegångsbitråde med tillstånd ska red-bart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtrotts honom eller henne som rättegångsom-bud och rättegångsbitråde. Närmare bestämmel-ser om skyldigheterna för rättegångsbiträden med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskydds-lagen på sådana förfaranden som ur konsumen-tens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed också när det gäller rättegångsbiträden med tillstånd.

FINLANDS ADVOKATFÖRBUNDS TILLSYNSSYSTEM

Tillsynssystemen för advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd består av godkännandeförfaranden och disciplinförfaranden.

Om en advokat inte längre uppfyller de behörighetsvillkor som hänför sig till personens lämplighet för uppdraget, ska styrelsen för Finlands Advokatförbund utesluta advokaten ur föreningen. Justitiekanslern har också rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidare se till att advokaterna uppfyller sina förpliktelser såväl när de uppträder inför domstol eller någon annan myndighet som i sin övriga verksamhet. När Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd behandlar ett tillsynsärende bedömer nämnden om advokaten redbart och samvetsgrant har utfört de uppdrag som anförtrots honom eller henne och i all sin verksamhet har iakttagit god advokatsed, på det sätt som krävs i lagen om advokater. Vid tillsynsförfarandet bedöms däremot inte om avgörandet i ett ärende som advokaten har skött är riktigt eller hur advokaten har lyckats med sitt uppdrag. Om det emellertid har inträffat ett uppenbart fel i yrkesutövningen i samband med ett uppdrag, kan det bli aktuellt att bedöma om advokaten har åsidosatt sina skyl-

digheter på grund av avsaknad av sådan yrkeskunskap eller annan skicklighet som hade krävts för en adekvat skötsel av uppdraget.

Tillsynsnämnden kan även fastställa disciplinära påföljder för advokater. Till de disciplinära påföljderna hör uteslutning ur Finlands Advokatförbund, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt varning och anmärkning. Ett tillsynsärende inleds när tillsynsnämnden tar emot ett skriftligt klagomål angående en advokat eller en anmälan från justitiekanslern (justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser) eller en anmälan av en domstol (då en advokat visat sig vara oredlig, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag). Ett tillsynsärende inleds också när Finlands Advokatförbunds styrelse har beslutat överföra ett ärende som har kommit till dess kännedom för att behandlas i tillsynsnämnden. Finlands Advokatförbunds styrelse har t.ex. överfört sådana frågor till tillsynsförfarandet som kommit till dess kännedom då advokatbyråer har inspekterats i enlighet med lagen om advokater.

På avslutande av tjänsteförhållandet för ett offentligt rättsbiträde tillämpas de allmänna bestämmelserna i statstjänstemannalagen. När det gäller disciplinära påföljder står de offentliga

rättsbiträdena i likhet med advokaterna under Finlands Advokatförbunds tillsyn.

Rättegångsbiträdesnämnden ska återkalla ett tillstånd att vara verksam som rättegångsombud och rättegångsbiträde om ett rättegångsbiträde med tillstånd inte längre uppfyller förutsättningarna för beviljande av tillstånd. De disciplinära påföljder som kan påföras rättegångsbiträden med tillstånd är återkallande av tillstånd, en påföljdsavgift på minst 500 och högst 15 000 euro samt varning och anmärkning. Rättegångsbiträdesnämnden fattar beslut om återkallande av tillstånd och påförande av påföljdsavgift. Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd gör en framställning till rättegångsbiträdesnämnden om återkallande av tillstånd eller påförande av påföljdsavgift, medan tillsynsnämnden själv fattar beslut om tilldelande av varning eller anmärkning. Ett tillsynsärende inleds när tillsynsnämnden tar emot ett skriftligt klagomål angående ett rättegångsbiträde med tillstånd eller en anmälan

från justitiekanslern (justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende om justitiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd åsidosätter sina skyldigheter) eller en anmälan av en domstol (då ett rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som träder i kraft vid ingången av år 2013 understryks det att den tillsynsnämnd och tillsynsenhet som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund är oberoende. Tillsynsenheten bereder de tillsynsärenden och arvodestvister som behandlas i tillsynsnämnden. En anställd vid tillsynsenheten får inte delta i skötseln av andra ärenden vid Finlands Advokatförbund än sådana som gäller tillsynen över den verksamhet som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, om deltagandet i ärendena kan äventyra en oberoende och opartisk skötsel av tillsynsenhetens uppgifter.

JUSTITIEKANSLERNS ROLL VID ÖVERVAKNINGEN AV ADVOKATERNAS OCH DE OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDENAS VERKSAMHET

Inom justitiekanslerns uppgiftsområde kan man skilja mellan laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppdrag och övervakningen av advokaternas verksamhet. Lagen om justitiekanslern i statsrådet tillämpas på klagomål som riktas mot sådana aktörer som sköter allmänna uppdrag, medan lagen om advokater tillämpas på klagomål som berör advokaters verksamhet.

Enligt lagen om advokater har justitiekanslern rätt att inleda ett tillsynsärende genom en anmälan till Finlands Advokatförbund, om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advokat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. För sin övervakningsuppgift delges justitiekanslern de beslut som Finlands Advokatförbunds styrelse fattat i medlemskapsärenden och de beslut som tillsynsnämnden fattat i tillsynsärenden och arvdestvister. Dessutom ska de allmänna åklagarna underrätta justitiekanslern om åtal, domar och beslut om åtalseftergift som berör advokater, om det misstänkta brottet kan inverka på behörigheten som advokat eller sänka aktningen för advokatkåren. År 2011 underrättade de allmänna åklagarna dock inte justitiekanslern om ett enda sådant fall. Justitiekanslern har rätt att anföra besvär hos Helsingfors hovrätt över beslut som Finlands Advokatförbunds

styrelse har fattat i ärenden som gäller medlemskap i Finlands Advokatförbund och över beslut som Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd har fattat i tillsynsärenden.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anförs direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till Finlands Advokatförbund för att behandlas vid tillsynsförfarandet. År 2011 överförde justitiekanslern 14 sådana klagomål till Finlands Advokatförbund. Ett klagomål överförs dock inte om det är uppenbart ogrundat eller om det är klart att Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd skulle lämna klagomålet utan prövning. Tillsynsnämnden prövar inte klagomål gällande ärenden som har avgjorts tidigare, om inte ny utredning som inverkar på saken läggs fram i klagomålet. Högsta domstolen har likaså ansett (HD 1997:158) att ett disciplinärende som avgjorts inom advokatförbundet inte framgångsrikt kan väckas på nytt, om inte nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet framförs till stöd för yrkandet, trots att nämndens beslut inte har samma rättskraftsverkan som domstolsavgöranden. Om det förlöpt mer än fem år från de handlingar klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning i tillsynsnämnden. Ett klagomål som gäller en advokat kan också leda till att justitie-

kanslern yrkar på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot advokaten i ett ärende som gäller medlemskap i advokatföreningen. I arvodestvister har justitiekanslern däremot inga befogenheter.

Om justitiekanslern får ta emot klagomål över Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i ett ärende som gäller medlemskap eller över tillsynsnämndens förfarande i ett tillsynsärende eller en arvodestvist, hänför sig klagomålet till laglighetskontrollen av sådana aktörer

som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet, medan medlemmarna i Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd handlar under domaransvar. I klagomål som berör tillsynsnämndens förfarande kan det t.ex. vara fråga om att tillsynsnämnden ogrundat påstås ha lämnat ett klagomål utan prövning eller om att en medlem av tillsynsnämnden påstås ha varit jävig.



7

STATISTIK

UPPGIFTER OCH ÅTGÄRDER

Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder

STATSRÅDETS ALLMÄNNA SAMMANTRÄDEN SAMT FÖREDRAGNINGAR FÖR REPUBLIKENS PRESIDENT

Sammanträden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	62
2) Föredragning för republikens president	38

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1 580
2) Föredragning för republikens president	691

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	60
2) Föredragning för republikens president	39

BEGÄRANDEN OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	44
2) övriga myndigheter	8
Sammanlagt	52

Avgjorda ärenden

1) skriftliga utlåtanden	42
2) övriga ställningstaganden	1
3) övriga åtgärder	1
4) inget behov av åtgärder	5
Sammanlagt	49

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

Mottagna klagomål	1 454
--------------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier:

1) statsrådet eller ministerierna	126
2) allmänna domstolar, brottmål	46
3) allmänna domstolar, andra ärenden	130
4) förvaltningsdomstolarna	59
5) specialdomstolarna	25
6) åklagarmyndigheterna	56
7) polismyndigheterna	242
8) utsokningsmyndigheterna	40
9) fängvårdsmyndigheterna	10
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	14
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	4
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	41
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	5
14) skattemyndigheterna	28
15) övriga finansmyndigheter	35
16) undervisningsmyndigheterna	42
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	34
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	32
19) näringsmyndigheterna	23
20) socialvården	78
21) socialförsäkring	57
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	3
23) hälso- och sjukvården	94
24) arbetsmyndigheterna	18
25) miljömyndigheterna	25
26) kommunala myndigheter	99
27) kyrkliga myndigheter	9
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	86
29) advokater och offentliga rättsbiträden	116
30) privaträttsliga ärenden	55
31) övriga ärenden	90

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	1 722
---	-------

Avgjorda klagomål	1 692
--------------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	203
2) allmänna domstolar, brottmål	60
3) allmänna domstolar, andra ärenden	146
4) förvaltningsdomstolarna	50
5) specialdomstolarna	25
6) åklagarmyndigheterna	65
7) polismyndigheterna	278
8) utskökningsmyndigheterna	40
9) fängvårdsmyndigheterna	15
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	17
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	4
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	41
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	5
14) skattemyndigheterna	31
15) övriga finansmyndigheter	35
16) undervisningsmyndigheterna	44
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	36
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	30
19) näringsmyndigheterna	24
20) socialvården	96
21) socialförsäkring	67
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	7
23) hälso- och sjukvården	135
24) arbetsmyndigheterna	25
25) miljömyndigheterna	25
26) kommunala myndigheter	127
27) kyrkliga myndigheter	7
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	89
29) advokater och offentliga rättsbiträden	113
30) privaträttsliga ärenden	61
31) övriga ärenden	96

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	1 997
---	-------

Åtgärder föranledda av klagomålen

1) anmärkningar	16
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	117
3) andra ställningstaganden	21
4) andra åtgärder	104
5) korrigering eller rättelse under behandlingen	15
Sammanlagt	273

Ärenden som inte föranledde några åtgärder på grund av att

1) inget felaktigt förfarande kunde konstateras	820
2) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	163
3) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel	218
4) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	51
5) ärendet överfördes till riksåklagaren	4
6) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	14
7) ärendet överfördes till en behörig myndighet	6
8) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	143
9) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	262
10) det var fråga om ett mer än fem år gammalt ärende	60
Sammanlagt	2 014

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Ärenden som inlets på eget initiativ	21
Inspektioner och besök	27
Sammanlagt	48

Avgöranden

1) anmärkning	2
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	14
3) andra ställningstaganden	2
4) andra åtgärder	2
5) inget behov av åtgärder	3
6) inspektion eller besök hos myndigheten	27
Sammanlagt	50

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN SOM BERÖR DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Granskade domar	5 632
Ärenden som inlets med anledning av granskade domar	55

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från	
1) hovrätterna	9
2) polisen	14
3) åklagarämbetena	1
Sammanlagt	24

Avgöranden

1) åtal	1
2) anmärkning	6
3) skriftligt utlåtande	1
4) delgivning av uppfattning eller anvisning	18
5) inget behov av åtgärder i ett ärende som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	66
Sammanlagt	92

Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet

Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	526
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäran om utsagor och de allmänna åklagarnas underrättelser) ...	25
Sammanlagt	551

Avgöranden

1) skriftliga utlåtanden	19
2) inget behov av åtgärder	515
3) överföring till Finlands Advokatförbund	1
Sammanlagt	535

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inlett under år 2011

klagomålsärenden	1 454
övriga laglighetskontrollärenden	676
administrativa ärenden	78
Sammanlagt	2 705

Ärenden som avgjorts under år 2011 2 476

Ärenden under behandling vid ingången av år 2011

ärenden som inkommit år 2007	1
ärenden som inkommit år 2008	22
ärenden som inkommit år 2009	262
ärenden som inkommit år 2010	858
Sammanlagt	1 143

Ärenden under behandling vid utgången av år 2011

ärenden som inkommit år 2008	5
ärenden som inkommit år 2009	18
ärenden som inkommit år 2010	274
ärenden som inkommit år 2011	577
Sammanlagt	874

BILAGA 1

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets ställning, uppgifter och befogenheter regleras i 27 § 3 mom., 48 § 2 mom., 69 §, 108 §, 110–113 §, 115 § 1 mom. 1 punkten och 117 § i grundlagen, 2 § i riksdagens arbetsordning, 1 § och 10 § i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden, 1 § 2 mom. i lagen om statsrådet, i lagen och statsrådets förordning om justitiekanslern i statsrådet, i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, i 6 § 3 mom., 7 c § 1 mom. och 10 § i lagen om advokater samt i 9 §, 10 §, 14 § 1 mom., 25 § och 28 § 4 mom. i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Justitiekanslersämbetets arbetsordning, som fastställts med stöd av 12 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 3 § i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet, finns bifogad till berättelsen.

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.

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN
OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

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 som föreskrivs i 4 - 6 § eller gemensamt av flera.

8 §

Placering av tjänstemän

Justitiekanslern bestämmer, efter att ha hört avdelningscheferna, på föredragning av kanslichefen placeringen av tjänstemännen i avdelningar och enheter.

Tjänstemännens uppgifter och ställföreträdare

9 §

Kanslichefen

Kanslichefen skall

- 1) leda justitiekanslersämbetets interna verksamhet samt se till att verksamheten ger resultat och utvecklas,
- 2) föredra justitiekanslersämbetets arbetsordning,
- 3) bereda ärenden som gäller justitiekanslersämbetets verksamhets- och ekonomiplan samt budget,
- 4) behandla ärenden som gäller tillsättande av tjänster, beviljande av tjänstledighet och avslutande av tjänsteförhållanden samt tjänstearrangemang och övriga personalärenden,
- 5) svara för beredningen av justitiekanslerns berättelse,
- 6) fördela ärendena mellan avdelningarna och administrativa enheten,
- 7) delta i beredningen av justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 8) behandla de övriga ärenden som justitiekanslern på grund av dessas natur tilldelar kanslichefen.

För kanslichefen i egenskap av chef för administrativa enheten gäller i tillämpliga delar 10 § 1 och 3 mom.

Kanslichefen skall följa arbetssituationen vid avdelningarna och enheterna samt vid behov lägga fram förslag till omplacering av tjänstemän samt till andra arrangemang.

10 §

Avdelningscheferna

En avdelningschef skall

- 1) leda och utveckla avdelningens verksamhet samt svara för att verksamheten ger resultat,
- 2) övervaka att avdelningens ärenden blir omsorgsfullt, snabbt och effektivt behandlade,
- 3) se till att avdelningens tjänsteman får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

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 datanät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets

BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER OM JUSTITIEKANSLERN
OCH JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

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 är 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 justitiekanslersämbetet av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratorn skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningscheferna, 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.

BILAGA 2

Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior

Förslaget av arbetsgruppen för bedömning av finanscontrollerfunktionen
(OKV/1/20/2011)

Utkastet till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning
av våld mot kvinnor och våld i hemmet (OKV/2/20/2011)

Processarbetsgruppens betänkande Rättegången i förvaltningsärenden
(OKV/3/20/2011)

Arbetsgruppsbetänkandet Revidering av lagen om säkerhetsutredningar
(OKV/4/20/2011)

Regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen,
universitetslagen och yrkeshögskolelagen samt lagen om tillämpning av
lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (OKV/5/20/2011)

Avtalen om begränsningar av fiske för att skydda saimenvikaren (OKV/6/20/2011)

Juridisk rådgivning och rättshjälp för personer som ansöker om internationellt
skydd (OKV/7/20/2011)

Utvärderingspromemorian om kriminalisering av förberedelse till vissa grova brott
(OKV/8/20/2011)

Ändringen av 6 och 43 § i reglementet för statsrådet (OKV/9/20/2011)

Betänkandet av arbetsgruppen som berett en reform av skuldsaneringen
(OKV/10/20/2011)

Ikraftsättandet av det fakultativa protokollet om försäljning av barn,
barnprostitution och barnpornografi till FN:s konvention om barnets rättigheter
(OKV/11/20/2011)

Den kombinerade 20:e–22:a periodiska rapporten i anslutning till FN:s
internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
(CERD) (OKV/12/20/2011)

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen, arbetsavtalslagen och vissa andra lagar (OKV/13/20/2011)

Identitetsprogrammets slutrapport (OKV/14/20/2011)

Kommissionens betänkande Översyn av hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas struktur (OKV/15/20/2011)

Finlands sjunde periodiska rapport i anslutning till FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (OKV/16/20/2011)

Arbetsgruppsförslaget till anvisningar om vindkraftsbyggande (OKV/17/20/2011)

Förslaget av arbetsgruppen Tjänstemännens ställning i ändringssituationer (OKV/18/20/2011)

Ikraftsättandet av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OKV/19/20/2011)

Jävsfrågor i anslutning till gentekniknämndens verksamhet (OKV/20/20/2011)

Förslaget av arbetsgruppen för utvecklande av samarbetet (OKV/21/20/2011)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsrådet och av vissa lagar som har samband med den (OKV/22/20/2011)

Tolkningen av ett bemyndigande att utfärda förordningar (förordningen om skydd av myr- och kärrmarker) (OKV/23/20/2011)

Ändringen av 3 § 19 punkten i reglementet för statsrådet (OKV/24/20/2011)

Revideringen av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (OKV/25/20/2011)

Regeringens proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (OKV/26/20/2011)

Regeringens proposition med förslag till lag om militär disciplin och vissa lagar som har samband med den (OKV/27/20/2011)

Kommittébetänkandet Beredskap och totalsäkerhet (OKV/28/20/2011)

Utkastet till Finlands kombinerade 20:e–22:a periodiska rapport i anslutning till FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (OKV/29/20/2011)

BILAGA 2

Statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet (OKV/31/20/2011)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett lagstiftning om förvaring och överlåtelse av straffregisteruppgifter mellan Finland och andra EU-medlemsstater (OKV/32/20/2011)

Tredje mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning; Bättre lagstiftning genom processmodell (OKV/33/20/2011)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av lagen om statsrådet och vissa andra lagar (OKV/34/20/2011)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av 1 kap. 14 § och 7 kap. 24 § i lagen om rättegången i brottmål (OKV/35/20/2011)

Det s.k. mjölkkvotskravet som villkor för investeringsstöd (OKV/36/20/2011)

Hörande angående utkastet till Finlands sjunde periodiska rapport i anslutning till FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) (OKV/37/20/2011)

Utarbetandet av Finlands andra nationella rapport i anslutning till den periodiska granskning (UPR) som FN:s råd för mänskliga rättigheter utför (OKV/38/20/2011)

Regeringens proposition gällande högskolornas elevantagning (OKV/39/20/2011)

Försvarsministeriets arbetsordning (OKV/40/20/2011)

Militärkommandoarbetsgruppens betänkande (OKV/41/20/2011)

Författningsstrukturen i regeringspropositionerna och parallelltexternas pdf-utformning (OKV/42/20/2011)

Förslagen av den arbetsgrupp som tillsatts för att uppdatera de anvisningar som berör Åland (OKV/43/20/2011)

Regeringens proposition med förslag till lag om tullens förvaltning samt till ändring av vissa lagar som har samband med den (OKV/44/20/2011)

BILAGA 3**Inspektioner och besök**

26.01.2011	Högsta förvaltningsdomstolen (OKV/1/51/2011)
03.02.2011	Justitieministeriets demokrati- och språkenhet (OKV/19/51/2011)
18.02.2011	Träskända socialsjukhus (OKV/2/51/2011)
18.02.2011	Missbrukarvården inom samarbetsområdet Mustijoen perusturva (OKV/18/51/2011)
28.02.2011	Polisstyrelsen (OKV/20/51/2011)
07.03.2011	Lantmäteriverket (OKV/3/51/2011)
17.03.2011	Landsbygdsverkets tillsynsavdelning (OKV/4/51/2011)
17.03.2011	Landsbygds- och energienheten vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland (OKV/21/51/2011)
19.04.2011	Tullstyrelsens utrikeshandels- och beskattningsavdelning (OKV/9/51/2011)
19.04.2011	Tullstyrelsens tillsynsavdelning (OKV/10/51/2011)
11.05.2011	Lapplands åklagarämbete (OKV/5/51/2011)
11.05.2011	Rovaniemi hovrätt (OKV/6/51/2011)
12.05.2011	Regionförvaltningsverket i Lappland (OKV/7/51/2011)
12.05.2011	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras enhet i Rovaniemi (OKV/8/51/2011)
20.05.2011	Ledningscentralen och fältarbetet vid polisinrättningen i Helsingfors
26.05.2011	Tammerfors rättshjälpsbyrå (OKV/11/51/2011)
26.05.2011	Birkalands tingsrätt (OKV/12/51/2011)

BILAGA 3

30.05.2011	Samkommunen Kainuun maakunta (OKV/15/51/2011)
30.05.2011	Familjeservicen inom samkommunen Kainuun maakunta (OKV/16/51/2011)
31.05.2011	Polisinrättningen i Kajanaland (OKV/13/51/2011)
31.05.2011	Kajana tingsrätt (OKV/14/51/2011)
22.09.2011	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira (OKV/17/51/2011)
18.11.2011	Finansinspektionen (OKV/26/51/2011)
22.11.2011	Utsökningsverket i Egentliga Finland (OKV/24/51/2011)
22.11.2011	Riksfogdeämbetet (OKV/25/51/2011)
23.11.2011	Åbo förvaltningsdomstol (OKV/22/51/2011)
23.11.2011	Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland (OKV/23/51/2011)
15.12.2011	Kouvola förvaltningsdomstol (OKV/28/51/2011).

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2011

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Snellman, Jorma</i> , vicehäradshövding
Konsultativ tjänsteman	<i>Koivisto, Johanna</i> , vicehäradshövding
Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Pietarinen, Päivi</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Luikku, Laura</i> , juris kandidat
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensotarie <i>von Troil, Charlotta</i> , juris kandidat, politices magister

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Martikainen, Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding <i>Vasenius, Heikki</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Kauppila, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Mansikka, Tanja</i> , juris licentiat, 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>Hakonen, Kimmo</i> , juris kandidat
Personalsekreterare	<i>Näveri, Anu</i> , tradenom
Informatör	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofie magister
Informatiker	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofie kandidat
ABD-planerare	<i>Petrell, Sten</i> , merkonom
Registrator	<i>Snabb, Tuula</i>
Byråsekreterare	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Nyberg, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Vaktmästarchef	<i>Utriainen, Saku</i>
Expeditionsvakt	<i>Elf, Tomi</i>

SAKREGISTER

A

Advokater

justitiekanslerns roll som övervakare	204
tillsynssystemet	202

Anslag

överskridning	75
---------------	----

Anvisningar

lagenlighet	182
-------------	-----

Arbetsgivare

nedteckning av rekryteringsgrunderna	175
--------------------------------------	-----

Arkivering

skyldighet	159
------------	-----

Avfallsavgift

dröjsmål vid behandlingen	193
---------------------------	-----

B

Barnskyddet

begränsning av kontakter	188
felaktig besväransvisning	189
utredning av barnskyddsbehovet	188

Begravning

anvisande av gravplats	163
------------------------	-----

Behandlingstiden

för arbetslöshetsdagpenning	178
vid dataombudsmannens byrå	132

Beslut

motivering	156, 174
------------	----------

Besväransvisning

felaktig besväransvisning	155
i samband med ett skadeståndsyrkande	198

Bindningar

för tjänstemän	13
utredning	46

Brev

besvarande	156, 172, 176
brevhemligheten	190

Budget

för justitiekanslersämbetet	38
-----------------------------	----

Byggnadstillsyn

beställar-utförar-modellen	152
hörande av grannar	193

D

De grundläggande fri- och rättigheterna

i samband med köptjänster	89
i utlåtanden	91
motivering av en proposition	45
rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning	97
rätten till grundläggande utkomst	96
rätten till liv	95
tillsyn	86

Dokumentbegäran

behandling	154
bemötande	159
förfarande	156

Domar

försummelse av att avdra tiden för frihetsberövande	120
skrivfel	126
tidsfrister	117

Domstolar

försummelse av underrättelse-skyldigheten	121
tingsrättens säkerhetskontroll	122

Dröjsmål

avtal om ikraftsättande _____	75
behandlingstiden _____	123
behandlingstiden för en tillstånds- ansökan _____	137
ikraftsättande av ett statsfördrag _____	76
i samband med ansökningar om utkomststöd _____	182, 183
i samband med arbetslöshets- dagpenning _____	178
i samband med en ersättningsansökan _	150
i samband med en klagan _____	151
i samband med en rapport _____	149
i samband med utsökningsbesvär _____	120
lång behandlingstid i ett brottmål _____	119
registrering av en brottsanmälan _____	144
tillställandet av dokument _____	121
verkställigheten av beslut _____	187
vid besvärnsnämnden för social trygghet _____	178, 180
vid åtalsprövningen _____	126
ärendenas behandling _____	149, 193

E**Ekonomisk brottslighet**

korruption _____	13
------------------	----

E-post

uträttandet av ärenden _____	41
översändandet av information _____	190

Euro

den ekonomiska krisen i euroområdet _	113
---------------------------------------	-----

Europeiska unionen

förslaget till EU-straffregisterlag _____	66
---	----

F**Fastigheter**

fastighetsförrättnings längd _____	196
------------------------------------	-----

Fiske

begränsning av nätfisket på Saimen _____	164
--	-----

Flygtrafik

säkerhetskontroller _____	169
---------------------------	-----

Forminnet

undersöknings- och utgrävningsarbeten _	82
---	----

Föredragningslistor

behörighet _____	43
granskning _____	44

Författningsberedning

principer _____	41
-----------------	----

Förfrågningar

besvarande _____	161
------------------	-----

Förundersökning

anmälningsskyldighet _____	143
dröjsmål _____	135, 140, 141
information _____	139
sekretessanteckning i ett protokoll _____	136
underrättelse om beslut _____	128
vid målsägandebrott _____	139

Förvaltningsbeslut

motivering _____	174, 198
------------------	----------

Förvaltningsdomstolen

behandlingstid _____	123
verkställighet av beslut _____	187

G**God förvaltning**

adekvat service _____	173
bemötande _____	150
besvarandet av brev _____	130, 156, 172, 176
besvarandet av förfrågningar _____	132, 148, 160, 196
i ett skolskjutsärende _____	152
kraven på god förvaltning _____	155
motiveringsskyldigheten _____	165
rådgivningsskyldigheten _____	195
tillräckliga motiveringar _____	177
tillämpningen av bestämmelser _____	169
vid ansökningsförfarandet _____	192
vid skötseln av arbetsuppgifter _____	179

Grundlagen

lagen om justitiekanslern i statsrådet _____	40
--	----

H**Hovrätten**

meddelande av domar inom föreskriven tid _____	117
rättegångens offentlighet _____	118

Högsta domstolen

förfarandet i tjänstebrottsärenden _____	117
--	-----

I**Inspektioner**

biträdande justitiekanslerns inspektioner _____	20
Birkalands tingsrätt _____	133
Familjeservicen inom samkommunen Kainuun maakunta _____	191
Finansinspektionen _____	158
högsta förvaltningsdomstolen _____	132
justitieministeriets demokrati- och språkenhet _____	132
Kajana tingsrätt _____	133
Kouvola förvaltningsdomstol _____	134
Landsbygds- och energienheten vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland _____	166
Landsbygdsverkets tillsynsavdelning _____	166
Lantmäteriverket _____	166
Lapplands åklagarämbete _____	132
Missbrukarvården inom samarbetsområdet Mustijoen perusturva _____	191
Polisinrättningen i Helsingfors _____	147
Polisinrättningen i Kajanalands _____	147
Polisstyrelsen _____	147
Regionförvaltningsverket i Lappland _____	158
Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland _____	158
Riksfogdeämbetet _____	133
Rovaniemi hovrätt _____	133
Samkommunen Kainuun maakunta _____	158
Tammerfors rätts hjälpsbyrå _____	133
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira _____	191
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras enhet i Rovaniemi _____	191
Träskända socialsjukhus _____	191
Tullstyrelsens tillsynsavdelning _____	157
Tullstyrelsens utrikeshandels- och beskattningsavdelning _____	157
Utsökningsverket i Egentliga Finland _____	133
Åbo förvaltningsdomstol _____	134

J**Justitiekanslern**

beaktandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna _____	86
rätten till information _____	154, 162
uppgifter _____	26
övervakning av advokater _____	30
övervakning av myndigheter _____	28
övervakning av statsrådet _____	27

Jämlikhet

inför lagen _____	94
i samband med valreklam utomhus _____	153
kvotkravet _____	47

Jäv

för en medlem i en nämnd _____	195
för polisen _____	142
vid behandlingen av förvaltningsärenden _____	142
vid upphandling av vaccin _____	181

K**Klagan**

behandlingstid _____	150, 151
utredning _____	173, 174

Kommunen

anordnande av företagshälsovård _____	181
motivering av ett beslut _____	156

L**Laglighetskontroll**

i fråga om korruption _____	13
inom inspektionsverksamheten _____	20

Läroanstalter

anvisningar _____	161
-------------------	-----

M**Miljötillstånd**

en kommuns förfarande _____	197
iakttagande av villkoren _____	93, 194

Ministrar

anordnandet av representationsevenemang _____	81
besvarandet av skriftliga frågor _____	78
ett intervjuuttalande som stred mot oskuldspresumtionen _____	80
kommunikation på internet _____	78

N**Naturskydd**

behovet av tillstånd till miljöåtgärder ____ 197

Noggrannhet

vid skötseln av arbetsuppgifter ____ 179

Nödcentraler

Nödcentralverkets funktionsförmåga _ 144

O**Oavhängighet**

för en sakkunnigmedlem ____ 47

Offentlighet

för ett protokoll ____ 160

Offentlighetslagen

dokumentbegäran ____ 152

Offentlig rättshjälp

besvarandet av brev ____ 130

tillgodoseende av klientens rättsskydd _ 130

P**Polisen**

behandlingstiden

för en tillståndsansökan ____ 137

förrättande av förundersökning ____ 139

motivering av ett tillståndsbeslut ____ 137

omhändertagande av skjutvapen ____ 138

registrering av en brottsanmälan ____ 144

tystnadsplikt ____ 136

underrättelse om förundersökning ____ 139

underrättelseskyldighet ____ 143

R**Republikens president**

beslutsfattande ____ 43

Riksdagens justitieombudsman

uppgiftsfördelning ____ 29

Riksåklagaren

en tjänstesökandes identitet ____ 48

Rättegångar

lång behandlingstid ____ 116, 119

offentlighet ____ 118

Rättegångsbiträden

offentliga rättegångsbiträden ____ 203

S**Sekretessplikt**

i samband med e-post ____ 190

i samband med utkomststödsärenden ____ 185

Serviceprincipen

myndigheternas

service- och rådgivningsskyldighet ____ 172

Social- och hälsovård

anordnandet av företagshälsovård ____ 181

en hälsovårdares förfarande ____ 185

köpraxisen inom tandvården ____ 186

tillgången till vård ____ 186

Språk

gott språkbruk ____ 174

Språklagen

språklig diskriminering vid beredningen

av vattenlagstiftningsreformen ____ 79

tillämpning på säkerhetskontroller

för flygpassagerare ____ 169

Statsfördrag

ikraftsättande ____ 75, 76

Statsrådet

begäranden om utlåtanden

och ställningstaganden ____ 41

föredragningslistor för statsrådets

allmänna sammanträde ____ 45

ändring av reglementet ____ 58

övervakning ____ 40

övervakning i EU-ärenden ____ 47

Straff

granskning av straffdomar ____ 123

prövotid ____ 125

samhällstjänst ____ 125

val av straffart ____ 124

T**Tidsbundenhet**

för en timplärartjänst _____ 162

Tingsrätten

behandlingen av utsökningsbesvär _____ 120

dröjsmål _____ 116

dröjsmål i fråga om dokument _____ 121

ett inskrivningsärende gällande

en fastighet _____ 122

försummelse av att avdra tiden

för frihetsberövande _____ 120

försummelse av underrättelse-

skyldigheten _____ 121

säkerhetskontroller _____ 122

tjänstebrott som en lagman

misstänktes för _____ 115

tjänstebrott som en tingsfiskal

misstänktes för _____ 115

Tjänstebrott

begången av en domare _____ 143

Tjänsteförhållanden

förordnande _____ 154

Tjänstemän

deltagande i olika evenemang _____ 77

Tjänster

en sökandes identitet _____ 48

utnämning till ett tidsbestämt

tjänsteförhållande _____ 127

Tjänsteutnämningar

bristfällig beredning _____ 131, 165, 192

meritjämförelse _____ 82, 160

ärendets beredning _____ 131

öppenhet _____ 46

Trafik

vågtrafiken mellan Finland och

Ryssland _____ 167

Tullen

en tjänstemans namn _____ 150

utlämnandet av information _____ 149

ärendenas behandling _____ 149

Tystnadsplikt

i samband med utkomststödsärenden _ 185

U**Umgängesrätt**

inom barnskyddet _____ 188

Underrättelseskyldighet

om avslutande av förundersökningen _ 128

Universitet

en fakultets förfarande _____ 160

Upphandling

av svininfluensavaccin _____ 180

förfarande _____ 148, 176

Utkomstskydd

lagenligheten i fråga

om en stödanvisning _____ 182

Utkomststöd

behandlingstider _____ 182, 183, 184

ny behandling _____ 187

tidsfrister _____ 184

Utlåtanden

lämnande av utlåtande _____ 41

om begränsning av nätfisket på Saimen_ 164

om betänkandet Beredskap och

totalsäkerhet av Hallbergs kommitté _____ 61

om EU-straffregisterlagen _____ 66

om förslaget till ändring

av reglementet för statsrådet _____ 58

om gottgörelse för dröjsmål

vid rättegången _____ 61

om lagen om statsrådet _____ 60, 67

om militärkommandoarbets-

gruppens betänkande _____ 69

om organiseringen av finans-

ministeriets controllerfunktion _____ 54

om rättegången i brottmål _____ 67

om rättegångsbiträden med tillstånd _____ 73

om rättshjälpstjänster för personer

som söker internationellt skydd _____ 57

om skapande av identitet _____ 59

om statens skadeståndsverksamhet _____ 72

om uppdatering av anvisningarna

om Åland _____ 72

om ändring av utlänningslagen

och arbetsavtalslagen _____ 58

om översynen av antagningen

av studerande till högskolorna _____ 69

Utredning	
bristfälligheter _____	154
lämnande av felaktig information _____	178
utrednings- och motiverings- skyldigheten _____	177
Utrikesförvaltningen	
ersättningar inom utrikesrepresentationen _____	114
Utsökning	
ett ombuds fullmakt _____	128
vid indrivning av en studielånsskuld _____	129
V	
Val	
valfinansieringshärvan _____	12
Verkställighet	
av förvaltningsbeslut _____	194

Å

Åklagare	
dröjsmål vid åtalsprövningen _____	126
Åland	
uppdatering av anvisningarna om Åland _____	72
Åtalsrätt	
preskription _____	124

Ä

Ägarstyrning	
försäljning av aktier _____	49

Ö

Överenskommelse	
om vägtrafiken mellan Finland och Ryssland _____	167



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219