

JUSTITIEKANSLERN
I STATSRADET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2012

HELSINGFORS 2013

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri Juvenes Print - Finlands Universitetstryckeri Ab, Tammerfors 2013



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 2012.

Helsingfors den 11 mars 2013

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Kimmo Hakonen**

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
 1 INLEDANDE ORD.....	11
Justitiekanslern Jaakko Jonkka	
Övervakning i gränzonen mellan juridiken och politiken	12
Övervakningens objekt	12
Juridik är mer än lagparagrafer	13
Övervakning av statsrådet	14
Lagenligheten vid tjänsteutnämningar och övervakningen av denna lagenlighet	16
Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen	
Laglighetskontrollens rötter i den 300-åriga jordmånen	
– hur ett träd växer	19
Ingen rättsstat utan laglighetskontroll	19
Verksamhetsfältet har utvidgats och komplicerats	20
Datatekniken – laglighetskontrollens husbonde och dräng	21
Också laglighetskontrollen internationaliseras	22
Kunder och kolleger.....	22
Övervakning av justitiekanslern och justitiekanslerns ansvar	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
Arbetssituationen	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
Allmänt om övervakningen av statsrådet	42
Presidentens beslutsfattande i statsrådet	44
Granskning av föredragningslistor	45
Granskningsobjekt	45
Statsrådsövervakning i EU-ärenden	48
Vissa av justitiekanslerns svar med anledning av begäranden om förhandsställningstaganden och granskningen av föredragningslistor	49
Utlåtanden	63
Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar	63
Klagomålsavgöranden	70

4	TILLSYKEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	87
	Justitiekanslerns iakttagelser av läget i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	88
	Utlåtanden och framställningar	92
	Avgöranden.....	94
	Jämlikheten	94
	Privatlivsskyddet	97
	Religions- och samvetsfriheten	97
	Yttrandefriheten	97
	Rätten till grundtrygghet.....	98
	Ansvaret för miljön	99
	Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning ..	99
5	LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER...	109
	Allmänt	110
	Riksdagens ansvarsområde	114
	Avgöranden	114
	Justitieförvaltningen.....	115
	Avgöranden	115
	Domstolarna	115
	Granskning av straffdomar	120
	Försäkringsdomstolen	123
	Åklagarväsendet	124
	Utsökning	126
	Allmänna rättshjälpsbyråer	127
	Dataombudsmannen	127
	Ålands självstyrelse	128
	Den kommunala och övriga självstyrelsen	128
	Inspektioner	129
	Inrikesförvaltningen.....	131
	Avgöranden	131
	Polisen	131
	Räddningsväsendet	148
	Inspektioner	149

Finansförvaltningen	151
Avgöranden	151
Skatteförvaltningen	151
Magistraterna	155
Tullen	155
Statskontoret	156
Regionförvaltningsverken	156
Finanstillsynen	157
Den kommunala och övriga självstyrelsen	157
Inspektioner	167
Undervisnings- och kulturförvaltningen	168
Avgöranden	168
Ministeriet	168
Undervisningsförvaltningen	169
Studentexamensnämnden	172
Kyrkoförvaltningen	174
Inspektioner	175
Jord- och skogsbruksförvaltningen	177
Avgöranden	177
Ministeriet	177
Jord- och skogsbruket	178
Lantmäteriverket	178
Inspektioner	179
Trafik- och kommunikationsförvaltningen	180
Avgöranden	180
Trafiksäkerhetsverket	180
Arbets- och näringsförvaltningen	181
Avgöranden	181
Arbets- och näringsbyråer	181
Patent- och registerstyrelsen	181
Social- och hälsovårdsförvaltningen	183
Avgöranden	183
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira	183
Patientförsäkringscentralen	184
Folkpensionsanstalten	185
Besvärnämnden för social trygghet	186
Den kommunala och övriga självstyrelsen	188
Inspektioner	199

Miljöförvaltningen	200
Avgöranden	200
Finlands miljöcentral	200
Närings-, trafik- och miljöcentralen	201
Den kommunala och övriga självstyrelsen	201
Inspektioner	204
 6 ÖVERVAKNING AV ADVOKATERNAS OCH DE OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDENAS VERKSAMHET ...	205
Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	206
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	208
Justitiekanslerns roll vid övervakningen av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	210
 7 STATISTIK	213
Uppgifter och åtgärder	214
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder	214
Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	215
Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet	220
Arbetssituationen	221
Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	222
Bilaga 1	
Justitiekanslersämbetets arbetsordning	223
Bilaga 2	
Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior	231
Bilaga 3	
Inspektioner och besök	234
Personalen vid justitiekanslersämbetet	236
Sakregister	239



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

ÖVERVAKNING I GRÄNSZONEN MELLAN JURIDIKEN OCH POLITIKEN

Övervakningens objekt

Justitiekanslerns verksamhetsfält är omfattande, vilket är en obestridlig fördel inom laglighetskontrollen. De olika uppgifterna stöder nämligen varandra. Enligt grundlagen ska justitiekanslern övervaka lagligheten av både statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder, samt övervaka att alla offentliga uppgifter sköts i enlighet med lag. Justitiekanslerns övervakningsbehörighet omfattar dock inte riksdagen, som utövar den högsta lagstiftande makten. Vidare har justitiekanslern en roll i samband med övervakningen av advokater och offentliga rättsbiträden samt, sedan ingången av det innevarande året, också av rättegångsbiträden med tillstånd. Av dessa uppgifter kan man sluta sig till att många olika typer av juridiska frågor som aktualiseras i samhället hamnar på justitiekanslersämbetets arbetsbord – vissa även i realtid – och att man vid justitiekanslersämbetet har att göra såväl med lagstiftningen inom flera olika rättsområden som med juridikens allmänna läror.

Justitiekanslern kan emellertid ta ställning bara till juridiska frågor. Den politiska övervakningen och ändamålsenlighetsbedömningen faller utanför laglighetskontrollen, liksom den moraliska utvärderingen av övervakningsobjektens verksamhet. Denna avgränsning av behörigheten kan uppfattas som självklar och det uppkommer i allmänhet inte några problem på detta område. Gränsdragningen är dock inte alltid entydig – i synnerhet då man börjat ge allt större rum för beaktandet av värden i samband med lagtillämpningen. Begreppet lagenlighet har under årtiondenas lopp förändrats och i och med detta har också justitiekanslerns roll som laglighetsövervakare förändrats. Det har till och med sagts att lagstiftarens, lagtillämparens och laglighetsövervakarens arbetsfält har närmat sig varandra och att också gränsdragningen mellan politiken och juridiken i detta sammanhang har blivit allt otydligare.¹ Nedan granskar jag justitiekanslerns

¹ Lauri Lehtimaja: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvoja. Lakimies 1999, s. 907.

verksamhet och verksamhetsbetingelser ur denna synvinkel.

Juridik är mer än lagparagrafer

Lagstiftningen ger lagtillämparen större rum för prövning än förut, vilket innebär att en allt större del av avgörandena är beroende av lagtillämparens bedömning. Nuförtiden betonar man också att det inte räcker att följa lagens bokstav i sig utan att man ska sträva efter ett rättvist slutresultat. Det tänkande som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har satt sin prägel på vår rättskultur. I andra än rutinfall innebär lagtillämpningen samordning av olika rättskällor och i de mest krävande fallen är det fråga om en avvägning mellan olika värden och målsättningar. Detta skapar flexibilitet i lagtillämpningen och tillåter bl.a. att skälighetsaspekter iakttas, men medför samtidigt en risk för att förutsebarheten försämras och jämlikheten äventyras. Det finns inte nödvändigtvis alltid något enda riktigt avgörande. Det sätt på vilket prövningsrätten utövas kan emellertid bedömas enligt juridiska kriterier.

Den ovan beskrivna utvecklingen bidrar till att laglighetskontrollens betydelse accentueras. Inom ramen för laglighetskontrollen bedömer man om myndigheterna har hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt och utövat den på ett sätt som kan motiveras i juridiskt avseende. Laglighetskontrollen begränsar sig inte heller till mekanisk granskning av enskilda paragrafer, utan innefattar en mer omfattande bedömning av myndighetsverksamheten och de rättsliga strukturerna, samt granskning av huruvida rättvisa sker och huruvida skötseln av myndigheternas uppgifter ur denna synvinkel har ordnats på ett tillbörligt sätt som tryggar jämlikheten. Inom ramen för laglighetskontrollen, där man av hävd har vant sig

vid att behandla enskilda fel i förfarandena, har det varit svårt att hitta en lämplig och effektiv metod för att befatta sig med frågor av denna typ. Vid behov är det möjligt att inom ramen för laglighetskontrollen göra en framställning om översyn av lagstiftningen eller att uppmärksamma en myndighet på att dess praxis i rättsligt avseende kan ifrågasättas, samt begära en utredning om vilka åtgärder myndigheten har för avsikt att vidta för att rätta till situationen.

Vidare kan man konstatera att övervakningen i praktiken urvattnas om man inte inom laglighetskontrollen granskar paragraferna ur ett perspektiv där även deras bakgrund beaktas. Då man granskar paragraferna ur detta perspektiv närmar man sig dock gränsen mellan juridiken och politiken. Man bör alltså akta sig för att överskrida gränsen mellan juridiken och politiken, samtidigt som övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna emellertid innebär att man rör sig i närheten av denna gräns.

Till de centrala frågorna i samband med tillgodoseendet av individens rättigheter hör frågan om hur man vid inriktningen av de till buds stående resurserna i samhället väljer att betona dels effektivitetskravet på systemnivå och dels individens rättssäkerhets- och rättsskydds krav. I viss utsträckning är dessa krav likriktade, men det finns en spänning mellan dem. Denna fråga är väsentlig i synnerhet då man strävar efter att göra den offentliga förvaltningen smidigare och genom lagreglering styra hur många och hurdana ärenden som behandlas inom rättsmaskineriet. Det som ur systemets synvinkel utgör rationell utveckling av förfarandena, kan nämligen ur individens synvinkel innebära att tillgodoseendet av individens rättigheter försvåras eller de facto till och med förhindras. Detta kan vara fallet även när det gäller målsättningar som i och för sig är goda, såsom för snabbare av ärendenas behandling och förbätt-

rande av lönsamheten, samt inriktning av resurserna till mål som är viktiga ur allmän synvinkel. Frågan om huruvida principen om god förvaltning och en rättvis rättegång tillgodoses eller inte avgörs i sista hand vid behandlingen av enskilda ärenden, vare sig ärendena betraktas som stora eller små ur systemets synvinkel.

Det har inom en tämligen kort tid skett en stor förändring inom rättskulturen, i och med att frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte längre behandlas bara i festtal utan också i vardagen. Därmed infiltreras de värden som hör samman med dessa rättigheter även i myndigheternas verksamhet och blir en del av det rättsliga beslutsfattandet. De grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas faktiska betydelse prövas i normala vardagssituationer, dvs. i hur människor betjänas och bemöts hos myndigheterna, samt i förhållningssättet till personer som av olika orsaker är i behov av myndighetshjälp. När det gäller tillgodoseendet av dessa rättigheter är det i praktiken många gånger snarare fråga om attityder än om juridisk kunskap eller okunskap. Men visst har vi ännu saker att lära oss.

Det verkar som om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ibland uppfattas enbart som regler, medan deras karaktär av rättsprinciper förbises. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har ett kärnområde som inte under några omständigheter får kränkas (regelverkan), men de är samtidigt också optimeringsuppmaningar, vilket innebär att de baserar sig på sådana bakomliggande värden som man i konkreta situationer ska sträva efter att respektera i så stor utsträckning som möjligt inom de juridiska och faktiska ramarna (principiell verkan). Detta är av praktisk betydelse särskilt i sådana kollisionssituationer där flera grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter står i konflikt med varan-

dra (t.ex. yttrandefriheten och integritetsskyddet). Eftersom de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte på ett allmänt plan har någon fast prioriteringsordning, kan de ha olika tyngd i olika situationer. De måste således samordnas genom en värderad avvägning, där den konkreta situationens särdrag beaktas.

Deras principiella verkan ska på motsvarande sätt beaktas också vid lagtolkningen. Av de olika tolkningsalternativen ska man välja det alternativ som bäst främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Även om denna handlingsmaxim i teorin är tydlig, är den dock inte nödvändigtvis alltid entydig i de praktiska lagtillämpningssituationerna. Slutresultatet kan bero på hur de olika aspekterna betonas. Under verksamhetsåret dryftade man huruvida det är möjligt att med åberopande av en grundläggande fri- eller rättighet eller mänsklig rättighet i yttersta fall åsidosätta de vedertagna rättskälleprinciperna inom olika rättsområden. Det verkar finnas behov av en öppen diskussion om gränserna för den argumentation som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt av sådan forskning där denna fråga granskas på ett vittomfattande sätt.²

Övervakning av statsrådet

Laglighetskontrollen av statsrådet omfattar dels förhandskontroll som förebygger fel och dels efterhandskontroll. Efterhandskontrollen kan

² Angående detta ämne se t.ex. Markku Helin: Perusoikeuksilla argumentoinnista i verket Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2012, s. 11–30, samt Juha Lavapuro: Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta i verket Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 143–177.

jämställas med övervakningen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter. Tyngdpunkten vid övervakningen av statsrådet ligger vid förhandskontrollen. Granskningen av statsrådets föredragningslistor och de därmed förknippade diskussionerna med ministeriernas tjänstemän är den viktigaste formen av förhandskontroll. Denna granskning berör ett omfattande spektrum av ärenden, varav de viktigaste utgörs av lagförslag, förordningar och olika administrativa beslut. Vid granskningen strävar man efter att säkerställa att föredragningslistorna uppfyller de grundläggande juridiska kraven i anslutning till beslutsfattandet, som varierar beroende på vilken typ av ärende det är fråga om.

Vid sidan av listagranskningen övervakar justitiekanslern förfarandets lagenlighet vid statsrådets allmänna sammanträde och vid föredragningen för republikens president. Justitiekanslern är också närvarande vid regeringens informella överläggningar samt vid regeringens aftonskola. Dessutom ger justitiekanslern på begäran republikens president, statsrådet och ministerierna ”upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor”. Utlåtanden begärs framför allt av ministerierna. Ifall en begäran om ett ställningstagande gäller en fråga vars svar kräver en närmare analys av problemet eller tolkning av olika bestämmelser, ska en koncis begäran framställas i skriftlig form. I detta fall ges också svaret i samma form. Därmed tryggas möjligheterna att pröva ärendet tillräckligt grundligt och förebyggs oklarheter om vilken fråga ställningstagandet gäller, vilket material det grundar sig på eller vilket dess exakta innehåll är. Ibland måste man även ta ställning till en fråga mycket snabbt. T.ex. sådana rättsliga frågor som uppkommer vid statsrådets allmänna sammanträde måste man i allmänhet ta ställning till omedelbart.

Gränsen mellan juridiken och politiken ligger självfallet mycket nära i samband med förhandskontrollen av statsrådets verksamhet. Ibland har

det rentav framförts farhågor om att det finns en risk för att rollerna i samband med justitiekanslerns förhandskontroll kunde blandas ihop och att justitiekanslern till och med kunde börja ”manipulera beslutsfattandet i statsrådet”.³ För att sådana risker – och även farhågor – som hänför sig till förhandskontrollen ska förebyggas finns det skäl att iakttä större formalitet i detta sammanhang än vid den allmänna myndighetsövervakningen. Detta innebär att man vid granskningen av besluten i första hand ska övervaka att gränserna för prövningsrätten inte överskrids, men underlåta att befatta sig med hur prövningsrätten borde utövas. Därmed kan man undvika risken för att den aktör som övervakar beslutsfattandet i statsrådet själv hamnar i rollen som beslutsfattare. Men eftersom justitiekanslern även i samband med förhandskontrollen av statsrådets verksamhet ska bevaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, måste man i sista hand i varje enskild situation bedöma i hur stor mån formaliteten måste vika till förmån för granskningen av sakfrågor. De rättsliga ställningstaganden som berör processuella frågor är däremot inte alls lika ofta förknippade med dylika risker.

Även om justitiekanslern står nära det beslutsfattande som sker i statsrådet, deltar justitiekanslern inte i själva beslutsfattandet och fungerar inte heller som operativ rådgivare i detta sammanhang. Vid justitiekanslerns övervakning av statsrådet förenas i strukturellt avseende element som hör dels till den externa och dels till den interna kontrollen. Ju närmare övervakningen kommer de övervakades verksamhet, desto bättre förutsättningar finns det att granska

³ Antero Jyränski: Oikeuskanslerin harjoittama ennakkovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. Oikeus 1976, s. 179–187.

verksamhetens lagenlighet och vid behov ingripa i ett så tidigt skede som möjligt. Inom ramen för den externa kontrollen finns det däremot i allmänhet bättre garantier för objektiviteten och trovärdigheten. Justitiekanslern är utomstående och oberoende i förhållande till beslutsfattandet i statsrådet, men kan ändå följa verksamheten i statsrådet på mycket nära håll.⁴

Lagenligheten vid tjänste- utnämningar och övervakningen av denna lagenlighet

Den grundläggande bestämmelse som tillämpas i samband med tjänsteutnämningar ingår i 125 § i grundlagen, där det bestäms att de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Vidare innehåller statstjänstemannalagen bestämmelser om de allmänna behörighetsvillkor som gäller statliga tjänster. Vid tillsättandet av tjänster ska man dessutom beakta de särskilda behörighetskrav som föreskrivs för tjänsterna i lagar eller förordningar. Finansministeriet har på grundval av lagstiftningen utfärdat anvisningar om de principer som ska iakttas vid tillsättandet av statliga tjänster (anvisningarnas giltighetstid har förlängts år 2011). Anvisningarna kompletterar lagstiftningen och syftet med dem är att garantera att sökandena behandlas objektivt och jämlikt i samband med ansöknings- och urvalsförfarandet. Finansministeriet har dessutom år 2011 utfärdat anvisningar om urvalskriterierna för statens högsta ledning, med hjälp av vilka man strävar efter att styra jämförelsen av dem som anmält intresse för en tjänst samt

förenhetliga utnämningsförfarandet vid statsrådet. Jag anser att det är särskilt viktigt att anvisningarna innehåller en definition av vad som avses med i praktiken visad ledarförmåga, ledarerfarenhet och sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter. Detta har bidragit till att kvaliteten på promemoriorna har förbättrats åtminstone i sådana utnämningsärenden som behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde.

I den offentliga debatten framförs då och då misstankar om politiska tjänsteutnämningar, som till och med betraktas som en form av korruption inom statsförvaltningen. Det finns inte tillförlitlig forskning om saken, men massmedierna gör då och då egna utredningar inom detta område. Den offentlighet utnämningarna har fått kan ha skapat ökad korrekthet vid tillsättandet av de högsta tjänsterna. Eftersom det inte finns liknande kontroll från pressens sida när det gäller tillsättandet av lägre tjänster, kan detsamma däremot inte konstateras angående dem.⁵

Begreppet politisk tjänsteutnämning kan inte definieras exakt. Med politiska tjänsteutnämningar avses i allmänhet sådana utnämningar där en person utnämns till en tjänst med stöd av partipolitiska meriter, medan den person som enligt de lagenliga utnämningsgrunderna är den mest meriterade förbigås. Trots att en person har bindningar till ett visst parti anses det dock inte vara fråga om en politisk tjänsteutnämning i det fall där denna person på basis av utnämningsgrunderna är den mest meriterade.⁶ Mellan dessa typfall finns det emellertid en gråzon. I många fall kan det bland dem som sökt eller anmält intresse för en tjänst finnas flera kandidater som uppfyller urvalskriterierna. Utnämnnaren har prövningsrätt bl.a. när

⁴ Se närmare Jaakko Jonkka: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana i verket Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009 s. 99–116.

⁵ Juhani Korpela – Raili Mäkitalo: Julkishallinto murroksessa. Edita 2008, s. 55–64.

⁶ Niina Puronurmi: Syrjintäkiellot virantäytössä. Tampereen yliopisto 2009, s. 296.

det gäller att bedöma hur de krav som hänför sig till tjänsten och sökandenas meriter betonas. Sådana tjänsteutnämningar där den samhälleliga erfarenhet som förvärvats i samband med politiska uppdrag har getts stor tyngd har otvivelaktigt förekommit på alla nivåer. Däremot är det svårt att bedöma huruvida det varit fråga om sådana val som kan karaktäriseras som politiska utnämningar. Begreppets vaghet lämnar i varje fall rum för spekulationer. På ideallnivå kunde man tänka sig att sökandenas meriter åtminstone blir mångsidigt bedömda vid statsrådets allmänna sammanträde, där flera ministrar deltar i beslutsfattandet.

När det gäller tjänster som ska tillsättas vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid fördragning för republikens president granskas utnämningsspememoriorna vid justitiekanslersämbetets normala listagranskning. Justitiekanslern kontrollerar att lagstiftningen och finansministeriets anvisningar har beaktats vid beredningen av utnämningsbeslutet och vid beslutsfattandet samt att bedömningen av tjänstesökandenas kompetens och jämförelsen av deras meriter i juridiskt avseende har utförts korrekt. Detta omfattar bl.a. granskning av att meritjämförelsen endast baserar sig på sådana grunder som kan härledas från tjänstens behörighetskrav, de övriga förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten som nämnts i ansökningsannonsen och av de uppgifter som hör till tjänsten. Justitiekanslern har däremot inte till uppgift att bedöma vilken av de i juridiskt avseende tänkbara sökandena som ska utnämnas till tjänsten. Detta val ska träffas av utnämnnaren.⁷

De utnämningsbeslut som fattas vid ministerierna och på lägre nivåer blir däremot inte föremål för justitiekanslerns förhandskontroll. Det är emellertid möjligt att anföra klagomål över beslutet. Det är dock inte heller inom ramen för efterhandskontrollen möjligt att utsträcka granskningen längre än vad som beskrivits ovan. Det är alltså inte möjligt för justitiekanslern att ta ställning till vem som skulle ha de bästa förutsättningarna att framgångsrikt sköta tjänsten.⁸

I avvikelse från vad som gäller i fråga om beslut om kommunala tjänsteutnämningar är det inte möjligt att anföra besvär över statens tjänsteutnämningsbeslut, även om man tidvis har övervägt att införa besvärsmätt även i fråga om dem. Enligt den rådande tolkningen medför de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inte något ovillkorligt krav på besvärsmätt i detta sammanhang. Besvärsmättet har alltså inte ansetts kränka kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Trots detta kunde besvärsmätten dock motiveras med en optimering av de värden som ligger till grund för 21 § i grundlagen.⁹ Det är alltså fråga om en rättspolitisk prövning av saken. Med avseende på temat för mitt anförande konstaterar jag endast att det kan tänkas att besvärsmätten redan genom sin blotta förekomst skulle stärka det allmänna förtroendet för att statens tjänsteutnämningar är korrekta och därmed även bidra till

⁷ Se närmare mitt klagomålsavgörande 2.10.2012 angående en kanslichefsutnämning som väckte allmänt uppseende senaste höst, OKV/1215/1/2012 och OKV/1264/1/2012. Angående tjänsteutnämningar ur justitiekanslerns perspektiv se även Paavo Nikula: Näkökohtia valtion virkojen täytöstä i verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 231-242.

⁸ Detta konstaterar också Puronurmi, s. 36-37. Vissa särskilda övervakare och domstolen har en begränsad roll i samband med efterhandskontrollen av utnämningar; RP 61/2011 rd, s. 8-9.

⁹ Allmänt taget skulle det finnas mer rum för regel/principargumentation inom lagberedningen än vad som är fallet för närvarande. Istället för att nöja sig med att kartlägga vilka minimistandarder Europadomstolen fastställt för de mänskliga rättigheterna i sin beslutspraxis kunde det vara motiverat att begrunda även ett optimum för de grundläggande fri- och rättigheterna.

att stärka den statliga maktutövningens legitimitet. Spekulationerna om politiska tjänsteutnämningar skulle kanske minska ifall det vore möjligt att föra utnämningsbesluten till domstolen för kontroll.

Rätten att anföra besvär över utnämningsbeslut dryftades nyligen i samband med reformen av statstjänstemannalagen. I regeringens propositioner RP 181/2010 rd och RP 61/2011 rd listades och bedömdes olika synpunkter som talar för och emot besvärsrätten. De sist nämnda synpunkterna ansågs dock väga tyngre. I synnerhet praktiska skäl verkar ha getts avsevärd tyngd. Grundlagsutskottet konstaterade i sina utlåtanden angående regeringspropositionerna att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men utskottet föreslog att man skulle pröva huruvida besvärsrätten skulle utsträck-

as till beslut som gäller utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande: "Utnämningsbeslut skiljer sig inte så mycket från andra förvaltningsbeslut att man inte skulle kunna utsträcka överklaganderätten även till dem. Något som talar för överklaganderätt är att utnämningsbeslutet påverkar den sökandes rättsliga ställning i hög grad."¹⁰ Förvaltningsutskottet beslutade sig å sin sida för att förorda det besvärsförbud som råder i samband med tjänsteutnämningar, men ansåg att det är nödvändigt att följa upp och utvärdera hur "sökandenas rättssäkerhet och likabehandling" påverkas av besvärsförbudet.¹¹ Det återstår att se vad som med tiden följer av förvaltningsutskottets uttalande, men besvärsförbudet i samband med tjänsteutnämningar är i varje fall gällande rätt även efter revideringen av statstjänstemannalagen.

¹⁰ GrUU 51/2010 rd och GrUU 18/2011 rd. I dessa utlåtanden finns drag som är karaktäristiska för regel/princip -argumentationen.

¹¹ FvUB 25/2012 rd.

Mikko Puumalainen

LAGLIGHETSKONTROLLENS RÖTTER I DEN 300-ÅRIGA JORDMÅNEN – HUR ETT TRÄD VÄXER

Ingen rättsstat utan laglighetskontroll

Detta år är ett märkesår för justitiekanslern i Finland. Den justitiekansler som inledde sin verksamhet i kungadömet Sverige år 1713 var nämligen även – i nutida bemärkelse – Finlands justitiekansler.

År 2009 firade justitiekanslersämbetet sitt 200-årsjubileum som en del av det finländska förvaltningssystemet. Ämbetsverkets rötter sträcker sig alltså ända tillbaka till den svenska tiden.

Samhället och människorna har naturligtvis förändrats mycket sedan dessa tider, men det är intressant att lägga märke till hur oförändrade justitiekanslerns kärnuppgifter har bevarats.

Justitiekanslern har fortfarande till uppgift att övervaka myndighetsverksamhetens lagenlighet på grundval av klagomål från enskilda individer och på grundval av sina egna iakttagelser, samt att inspektera ämbetsverk och andra enheter som sköter offentliga uppgifter. Beslutsfattandet i statsrådet övervakas på mycket nära håll. Dessut-

om ges republikens president, statsrådet och ministerierna på begäran upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. De uppgifter som sköttes i konungariket Sverige och storfurstendömet Finland är i grunden desamma som också i dag sköts i republiken Finland – naturligtvis dock i enlighet med de rådande verksamhetsbetingelserna.

Behovet av laglighetskontroll och den moderna rättsstatens uppkomst hör samman. Den moderna förvaltningen och rättsstaten förutsätter att de aktörer som utövar offentlig makt är ansvariga inför lagen och att det finns oberoende övervakning av detta ansvar. Justitiekanslern utgör således en av byggstenarna i den finländska rättsstaten.

Justitiekanslerns roll och uppgifter har självfallet förändrats på flera punkter. De krav som ställs på justitiekanslern har likaså förändrats. De kontinuerliga samhällsförändringarna påverkar också justitiekanslern, som har till uppgift att övervaka förvaltningen. Även om justitiekanslern i egenskap av laglighetsövervakare är oavhängig i sin uppgift, betyder det inte att justitiekanslern är

isolerad från samhället. Justitiekanslern måste följa det omgivande samhällets utveckling och stå i växelverkan med samhällsutvecklingen. Detta påverkar arbetet på många sätt.

Verksamhetsfältet har utvidgats och komplicerats

Den utvidgning av den offentliga verksamheten som utgör en följd av välfärdsstatens uppkomst har medfört en mycket omfattande och varaktig förändring inom laglighetskontrollen. Antalet tjänstemän och andra personer som utövar offentlig makt, vilka omfattas av justitiekanslerns övervakning, har ökat avsevärt. De förpliktelser som berörs av övervakningen har likaså ökat i omfattning och antal. Dessutom har de senaste årens externaliseringar, förändringar av förvaltningsstrukturerna och ökning av beställar-producentmodellerna gjort det svårare att identifiera den offentliga verksamheten. De allmänna förpliktelser som hänför sig till den offentliga verksamheten, såsom kraven på öppenhet och god förvaltning, är därmed inte heller lika lätta att gestalta.

Det utvidgade verksamhetsfältet har även lett till en ökning av antalet klagomål. Genom ändringarna av lagen om justitiekanslern i statsrådet och lagen om riksdagens justitieombudsman strävade man efter att utvidga prövningsrätten i samband med behandlingen av klagomål och därigenom ge de högsta laglighetsövervakarna mer tid att undersöka ärenden på eget initiativ. Väsentligt är att bevara balansen mellan dessa två grundläggande uppgifter. Även om man genom reformen strävade efter att svara mot den ovan beskrivna utvecklingen, är den förändring som lagen medförde dock i praktiken förhållandevis liten. Lagen om justitiekanslern i statsrådet förpliktade inte heller förut till oändamålsenlig behandling av klagomål. För lagrefor-

mens del var förkortandet av preskriptionstiden för klagomål från fem till två år av större betydelse, liksom reformens budskap om att laglighetsövervakarna får såväl till stor del prioritera som förenkla behandlingen av olika klagomål.

Den ändring som sannolikt var den viktigaste i den nya lagstiftningen berörde den utvidgade möjligheten att överföra klagomål som anförts hos laglighetsövervakarna till andra myndigheter för utredning. Lagen tolkades nämligen förut så att möjligheten att överföra klagomål utgjorde ett strikt avgränsat undantag. Kulturen i samband med laglighetskontrollen har emellertid förändrats i Finland. Man har även inom förvaltningsområdena och vid myndigheterna insett att egenkontrollen av lagligheten är väsentlig i samband med högklassig och resultatrik verksamhet. Dessutom har den allmänna laglighetskontrollen inom förvaltningsområdena stärkts. T.ex. vid inrikesministeriet finns en särskild enhet för detta ändamål, vid Polisstyrelsen finns motsvarande ansvariga enheter och inom social- och hälsovårdssektorn finns en särskild tillsynsmyndighet, dvs. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira. Därutöver har de särskilda regionala laglighetskontrollmyndigheternas profil stärkts bl.a. i och med inrättandet av regionförvaltningsverken. Regionförvaltningsmyndigheterna och specialmyndigheterna (Valvira) behandlar ärenden som gäller klagan och har vid sidan av detta även möjlighet att vidta mer kännbara åtgärder. Denna verksamhet kunde ytterligare effektiveras genom den aktuella reformen av förvaltningslagen, där förfarandet för anförande av klagan skulle regleras.

Det är emellertid inte meningsfullt att överföra klagomål till andra myndigheter för behandling om laglighetskontrollen som helhet och den interna laglighetskontrollen inom förvaltningen inte är utvecklad. De högsta laglighetsövervakarnas uppgift är att följa upp och stöda detta arbe-

te. Överföringen av klagomål och uppföljningen av deras behandling är en metod som kan användas i detta sammanhang. Den myndighet till vilken ett klagomål har överförs för behandling är skyldig att informera justitiekanslern om sina åtgärder. För de högsta laglighetsövervakarna utformas därmed ett allt mer omfattande uppgiftsområde, där de även övervakar laglighetskontrollen inom förvaltningen eller inom någon specifik sektor och strävar efter att förbättra dess standard. Det har redan länge hört till justitiekanslerns mål att stöda denna utveckling. Överföringen av klagomål fungerar som ett nytt arbetsredskap i detta sammanhang. Klagandens ställning försvagas inte heller i och med detta förfarande.

Justitiekanslern har ett omfattande verksamhetsfält i samhället. Justitiekanslern ska klara av att övervaka den offentliga verksamheten i alla dess olika former. Det behövs således en vision för vad som är viktigt inom laglighetskontrollen. Klagandena beslutar själva vad de anför klagomål om och detta kan laglighetsövervakarna knappast påverka. Genom sin inspektionsverksamhet och genom att undersöka ärenden på eget initiativ kan laglighetsövervakarna emellertid sträva efter att aktivt styra uppmärksamheten också mot andra viktiga ämnen och komplettera helhetsbilden. Justitiekanslern har inom inspektionsverksamheten särskilt uppmärksammat barns och ungas ställning, missbrukarvården, utkomststödet samt de centrala reformprocesser inom förvaltningen som påverkar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såsom regionförvaltnings- och tingsrättsreformen.

Organiseringen av offentliga uppgifter och tjänster är förknippad med aspekter som ytligt sett i första hand verkar vara ändamålsenlighetsfrågor, dvs. frågor som berör organiseringen av förvaltningen, och inte traditionella laglighetsfrågor. Frågan om hur förvaltningen organiseras in-

verkar givetvis väsentligt på fullföljandet av de förpliktelser som föreskrivs i lag. En förändring av förvaltningens strukturer som genomförs under en regeringsperiod eller en snabb flyttning av hela ämbetsverk till orter som ligger på flera hundra kilometers avstånd påverkar självfallet tjänstemännens möjligheter att uppfylla de krav som lagen ställer på dem. Även om man i samband med förändringarna bedyrar att man drar försorg om den dyrbaraste resursen, dvs. personalen, är verkligheten ibland kärvare. Det händer att arbetsuppgifterna ökar, resurserna minskar och arbetsförhållandena försämrats. Dylika omständigheter befriar dock i princip inte tjänstemännen från deras tjänsteansvar. En tjänsteman ska även under dessa omständigheter utföra sina arbetsuppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

Inom laglighetskontrollen finns det skäl att i detta sammanhang granska förutom de enskilda lojala tjänstemän som knegar på under givna förhållanden, även dem som fattar beslut om dessa förhållanden. Detta blir allt viktigare i och med att resurserna stramas åt. Enligt grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde bl.a. för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministerierna har en minister som chef. Ministeriet och ministern är de som i sista hand bär ansvar för om förvaltningen fungerar eller inte. I något skede kan således de ändamålsenlighetsfrågor som berör förvaltningens organisation också förändras till en fråga om juridiskt ansvar.

Datatekniken – laglighetskontrollens husbonde och dräng

Det är inte bara övervakningsobjekten som har förändrats, utan också de yttre ramarna för justitiekanslerns verksamhet. Datatekniken och möjligheterna att uträtta ärenden på elektronisk väg

utvecklas i svindlande takt. Även om detta medför en ökning av de interna verksamhets- och kommunikationsmöjligheterna, så växer också det omgivande samhällets och kundernas förväntningar. Elektroniska tjänster måste erbjudas som alternativ till de traditionella tjänsterna. Dagsaktuell och mångsidig webbkommunikation betraktas som en självklarhet. Eftersom laglighetskontrollen består av att utöva inflytande när man bara halvvägs om budskapet inte förmedlas till mottagaren – och i allt större utsträckning också får synlighet.

Kontinuerlig utveckling av webbsidorna räcker emellertid inte, utan laglighetsövervakarna förväntas också utnyttja utbudet av nya sociala medier. Trots detta glömmar man dock inte bort de kunder som vill rikta kritik mot myndigheterna genom att använda blyertspenna och ruttigt papper samt sända in klagomålet per post.

Kommunikationen har flyttat över till webben och behandlingen av klagomål har till följd av webbkommunikationen blivit alltmer interaktiv. Med hjälp av webbkommunikationen kan man handleda kunderna – t.ex. med hjälp av anvisningar som fogats till de elektroniska blanketterna – att anföra mer detaljerade klagomål. Med hjälp av webbkommunikationen blir också kundernas förväntningar på vilka tjänster laglighetsövervakaren kan erbjuda mer realistiska.

Efter att ha fått ett svar av laglighetsövervakaren händer det allt oftare att klaganden ber om preciseringar av svaret, ställer nya frågor eller uttrycker sitt missnöje med saken ifall laglighetsövervakaren har konstaterat att det inte finns anledning att vidta åtgärder i ärendet. Dessa tilläggsskrivelser besvaras naturligtvis i regel. Om man genom denna växelverkan lyckas förmedla en bild av att klagandens ärende har blivit noggrant prövat vid justitiekanslersämbetet kan man konstatera att datatekniken betjänar laglighetskontrollen.

Också laglighetskontrollen internationaliseras

Världen har också ur Finlands perspektiv öppnat sig snabbt – liksom den finska förvaltningen och rättsordningen. Medlemskapet i Europeiska unionen gjorde i sista hand de europeiska frågorna till en del av vardagen inom den finländska förvaltningen. Laglighetskontrollens verksamhetsbetingelser har således internationaliserats. Detta betyder dock inte bara att ikraftsättandet av europeiska författningar följs upp inom den finländska förvaltningen. Eftersom olika företeelser och influenser rör sig ger deltagandet i den internationella debatten och interaktionen förutom nya insikter även möjligheter att spegla de egna erfarenheterna.

Vidare ger det internationella samarbetet väggkost när det gäller att uppmärksamt följa och i bästa fall även förutse samhällsutvecklingen också i hemlandet. Den internationella interaktionen ger dessutom information om de bästa förfarandena inom förvaltningen och vid de ämbetsverk som motsvarar justitiekanslersämbetet i andra länder, vilket kan ge idéer för utvecklandet av justitiekanslerns egen verksamhet och för utvärderingen av den finländska förvaltningen. Justitiekanslersämbetet har inte som sådant någon motsvarighet på det internationella planet, men i ärenden som gäller övervakning av förvaltningen är t.ex. de europeiska och internationella justitieombudsmannanätverken naturliga forum även för justitiekanslern. I övrigt måste justitiekanslern själv finna de relevanta forumen, som självfallet finns.

Kunder och kolleger

I och med samhällsförändringarna har också personalen och ledningskulturen förändrats.

Justitiekanslersämbetet är i formellt avseende och av tradition ett chefsstyrkt ämbetsverk. Det är emellertid viktigare att ämbetsverket uppfattas som en modern sakkunnigorganisation, där debattkulturen förenas med tydlighet och ansvar i fråga om beslutsfattandet. Sakkunnigföredragandena skulle inte längre nöja sig med något annat. Detta innebär t.ex. ett öppet diskussionsklimat, lyssnande, deltagande och samarbete – dock utan att ansvarsfördelningen mellan föredragning och beslutsfattande fördunklas. Det finns varken vid behandlingen av klagomål eller i samband med inspektionerna något hierarkiskt förhållande mellan chefer och underställda, utan det är fråga om teamarbete. Detta tänkesätt innebär att all sakkunskap inom ämbetsverket står till gemensamt förfogande och att aktiviteten är ömsesidig.

En annan stor förändring utgörs av medborgarsamhällets utveckling. Också de högsta laglighetsövervakarna ska aktivt delta i interaktionen med olika intressentgrupper. Genom interaktionen kan man erhålla stöd för strategierna för den egna verksamheten samt öka intressentgruppernas förtroende för och kännedom om laglighetskontrollen. Laglighetsövervakarnas oavhängighet utgör inte ett hinder för denna interaktion, men laglighetsövervakaren torde inte kunna vara mittpunkten för strukturerna. I detta sammanhang ger därmed människorättsdelegationen, som hör samman med den nya nationella människorättsinstitutionen, och Statsrådets nätverk för de grundläggande och mänskliga rättigheterna utmärkta möjligheter för justitiekanslern att hålla kontakt med intressentgrupperna utan att den egentliga laglighetskontrollen äventyras. De gamla metoderna fungerar förstås också fortfarande. Genom att delta i utbildningar, seminarier och andra evenemang inom branschen kan man skapa värdefulla kontakter och få information om övervakningsbehoven.

Övervakning av justitiekanslern och justitiekanslerns ansvar

Av de högsta laglighetsövervakarnas oavhängighet följer att den externa formella övervakning som riktas mot justitiekanslerns verksamhet är formbunden och noggrant reglerad. Justitiekanslersämbetet svarar för sin medelsanvändning på samma sätt som andra aktörer, men bedömningen av det egentliga arbetet ankommer enligt grundlagen på riksdagen och närmare bestämt på grundlagsutskottet. Eftersom justitiekanslern inte övervakar riksdagen, sammanblandas inte rollerna som övervakare och övervakningsobjekt. Då nästan alla andra offentliga aktörer står under justitiekanslerns övervakning, skulle det vara svårt att föreställa sig något annat övervakningsförhållande.

Övervakningen utgörs vanligtvis av en årlig diskussion och bedömning i anslutning till överlämnandet av justitiekanslerns berättelse. Riksdagen har oftast varit återhållsam när det gällt att utvärdera enskilda avgöranden av justitiekanslern. Efterhandskritik är naturligtvis godtagbar, medan realtidsintervention inte är acceptabel. Riksdagen har iakttagit denna gränsdragning.

De högsta laglighetsövervakarna är i rättsligt och administrativt avseende föremål för förhållandevis snäv extern övervakning – även om medierna är ett kapitel för sig. Det kunde vara lätt för laglighetsövervakarna att gömma sig bakom sin oavhängighet, förhålla sig passiva och underlåta att förnya sig. Detta kunde dock leda till att laglighetsövervakarna blir ointressanta och osynliga i samhället. I detta fall blir rättsstaten den största förloraren. Laglighetsövervakarna måste alltså på eget initiativ utveckla sina verksamhetsmetoder och kritiskt utvärdera sin egen verksamhet.

Idén med laglighetskontrollen har inte föräldrats. I likhet med samhället har laglighetskontrollen emellertid blivit mer mångfacetterad. Bå-

de övervakningsobjekten och övervakarna har ökat i antal. Genom att sensitivt följa förändringarna, aktivt bedöma deras betydelse och anpassa sin verksamhet till de nya kraven, utan att ge av-

kall på oavhängigheten, har justitiekanslersämbetet dock även i fortsättningen förutsättningar att framgångsrikt sköta sina grundläggande uppgifter i anslutning till rättsstaten.



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 2012 sköttes tjänsten som justitiekansler av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonka. 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 2012 uppgifter som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i 89 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 2012 tog justitiekanslersämbetet emot 2 sådana underrättelser från hovrätterna, 28 underrättelser från polisen och 6 från åklagarna. 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. 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 behö-

rig 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 2012 överförde justitiekanslern 57 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 18 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 arbetstagare eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter, kan justitiekanslern ge

personen i fråga en anmärkning för framtiden, om justitiekanslern anser att det inte finns orsak att väcka åtal. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning. Om ärendets 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 övervakningsbehörighet 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 anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros 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 anförtros 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 Advokatförbund). Justitiekanslern övervakar närmast

att Finlands Advokatförbunds eget tillsynssystem fungerar korrekt.

Justitiekanslern har rätt att inleda ett tillsyns-ärende 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 besvärärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid behov lägga fram bevisning och annan utredning.

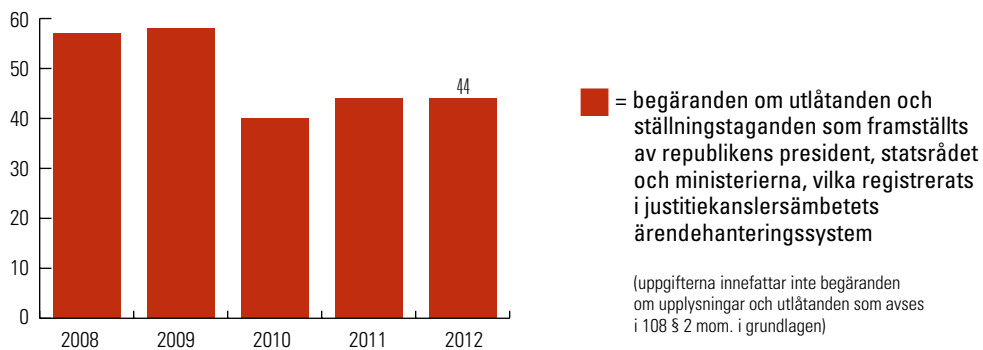
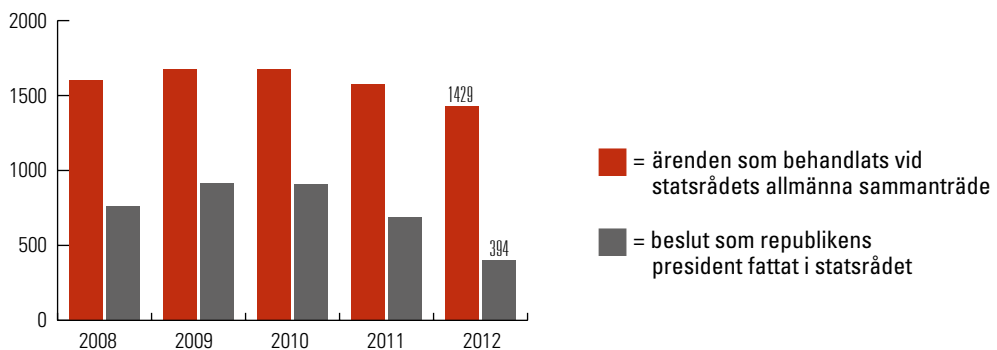
I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträdena av Finlands Advokatförbunds tillsyn. Bestämmelserna om rättegångsbiträden med tillstånd trädde i kraft 1.1.2013.

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

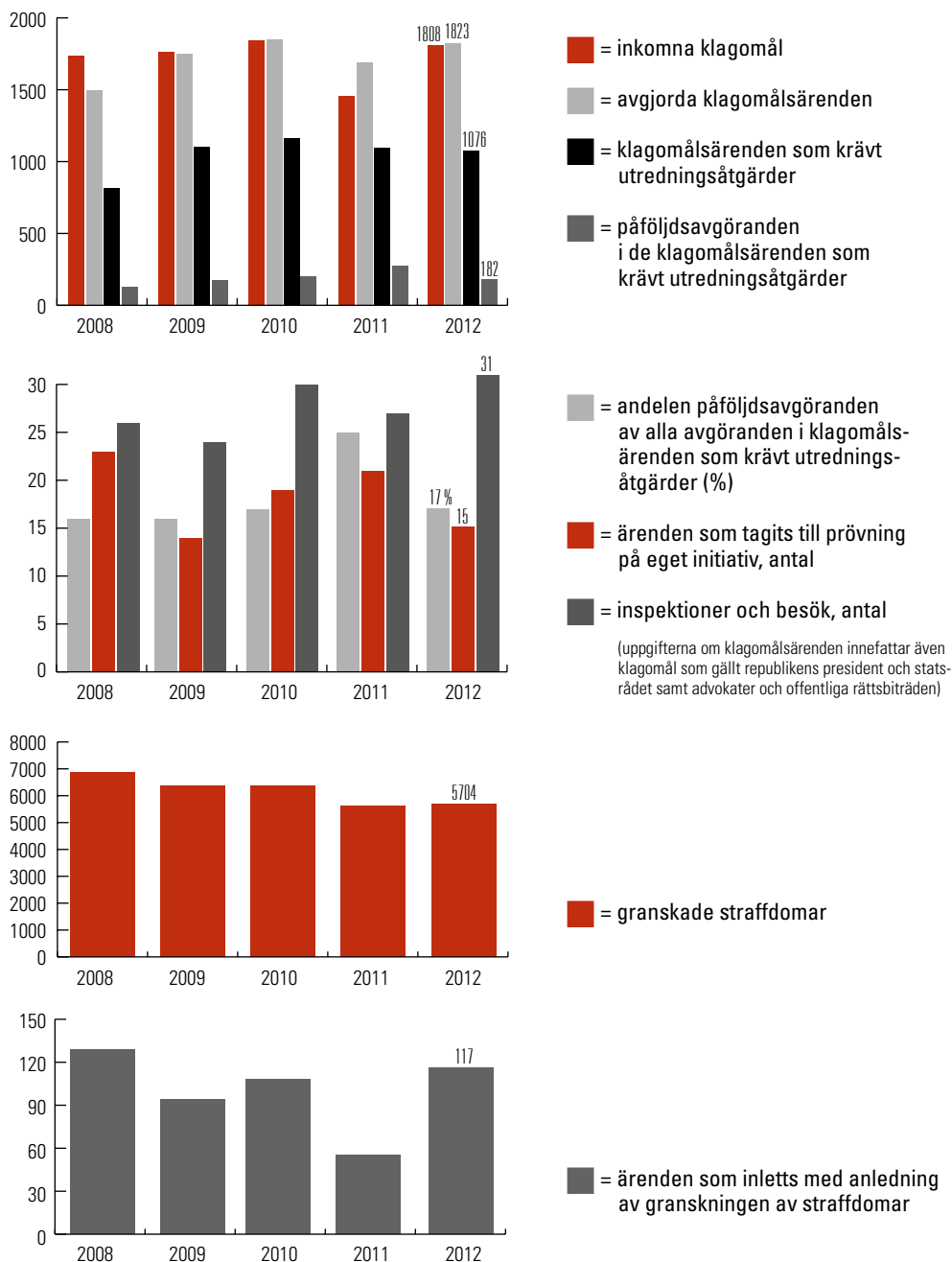
SIFFERUPPGIFTER

Nedan presenteras diagram med tidsserier över de viktigaste nyckeltal som beskriver justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet. Mer detaljerad statistik för år 2012 finns i avsnitt 7.

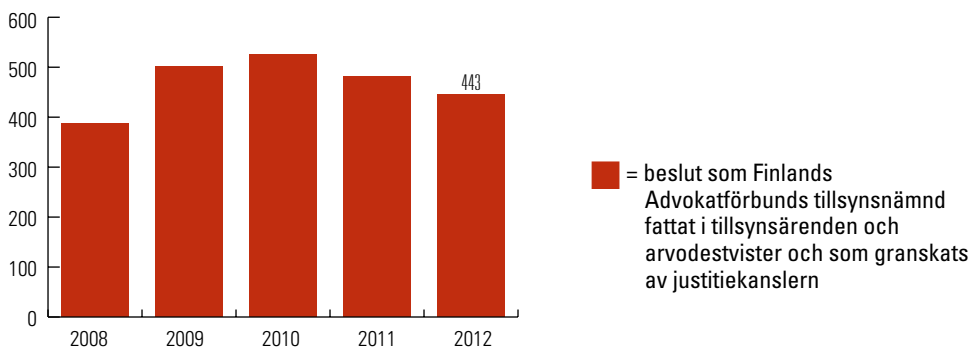
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder



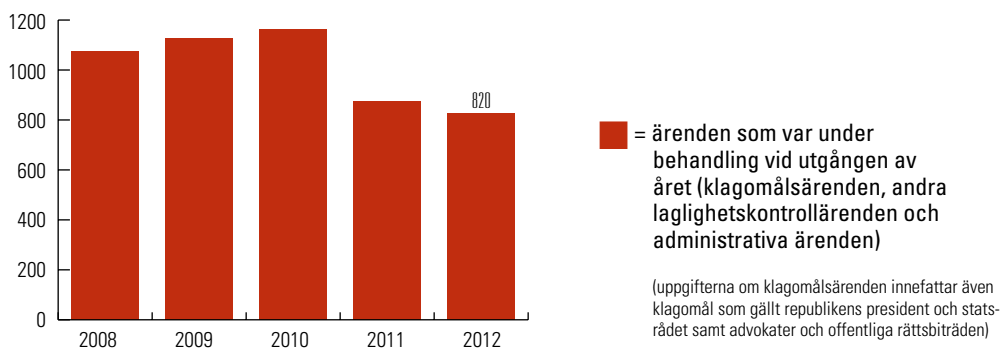
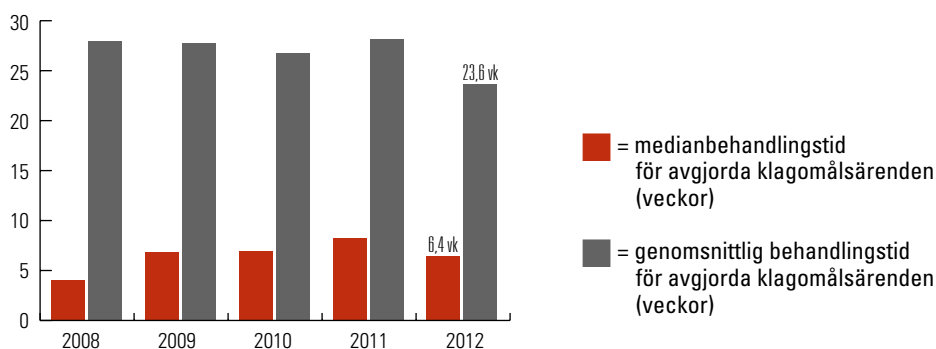
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag



Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet



Arbetsituationen



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. Både informationen om avgörandena och den övriga externa kommunikationen stöder de aktörer som sköter offentliga uppgifter när det gäller att iakttäta lag och god förvaltningssed samt främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I slutet av året togs ämbetsverkets nya externa webbtjänst i bruk.

Internationellt samarbete

Till den laglighetskontroll som justitiekanslersämbetet utövar hör även internationellt samarbete, såsom besök från utlandet, upprätthållandet av kontakter till internationella organ, medverkan i nätverk och uppföljning av den internationella utvecklingen inom verksamhetsområdet. Via den internationella verksamheten får ämbetsverket både information om och möjligheter att påverka aktuella frågor. Den internationella verksamheten bidrar också till att upprätthålla och utveckla sakkunskapen hos ämbetsverkets personal.

Inom ramen för den internationella verksamheten deltog justitiekanslersämbetet år 2012 fortsättningsvis bl.a. i utvecklingssamarbetet. Syftet med detta arbete är att stöda rättsstatsutvecklingen i sådana länder där rättsstaten ännu håller på att utformas och att bidra med de erfarenheter och den sakkunskap som erhållits i samband med laglighetskontrollen i Finland. Samarbetet gör även den finska laglighetskontrollen och de grundläggande förutsättningarna för rättsstaten kända över världen. Dessutom stöder samarbetet ämbetsverkets eget arbete eftersom det ger kännedom om den bästa praxisen i andra utvecklade rättsstater samt om resultaten av olika reformprojekt.

Under verksamhetsåret ordnade justitiekanslersämbetet tillsammans med utrikesministeriet och riksdagens justitieombudsman en konferens för de centralasiatiska justitieombudsmännen. I konferensen deltog justitieombudsmän (eller representanter för organisationer med motsvarande uppgifter) från alla fem centralasiatiska republiker. Under justitieombudsmännens besök vid justitiekanslersämbetet redogjorde biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen bl.a. för justitiekanslerns ställning, uppgifter och arbete i egenskap av laglighetsövervakare, samt för ämbetsverkets historia.

Biträdande justitiekanslern deltog i augusti i kirgisiska justitieombudsmannens 10-årsjubileumskonferens och i den internationella kon-

ferensen för justitieombudsmän i Kirgisien. Under konferensen höll biträdande justitiekanslern ett anförande med rubriken "The Status, Function and History of the Chancellor of Justice of Finland, the Ombudsman for Minorities and the Role of the Ombudsman in Post-Conflict Situations".

I samband med utrikesministeriets program för besök av journalister från u-länder träffade biträdande justitiekanslern i oktober journalisten Ramziya Mirzobekova från Tadzjikistan.

Inom ramen för Europeiska unionens projekt angående den rättsliga sektorn i Centralasien (EU Rule of Law Initiative for Central Asia) deltog biträdande justitiekanslern i det regionala seminarium gällande tillgången till rättvisa och rättvisans ställning som ordnades i Bryssel i november. Rubriken för biträdande justitiekanslerns tal under seminariet var "Removing Barriers to Access to Justice". I anslutning till samma projekt ordnades i Bryssel i december en konferens för justitieministrarna från Europeiska unionen och Centralasien, där biträdande justitiekanslern höll ett anförande över ämnet "Independent Judiciary and its Supervision".

I samband med ett utbildningsprogram som Crisis Management Initiative (CMI) svarade för höll biträdande justitiekanslern i december ett anförande om den högsta laglighetsövervakningen och om justitiekanslern för en grupp tunisiska domare, professorer, politiker och fackföreningsaktiva.

Tjänstemännen vid justitiekanslersämbetet tog även under året emot utländska gäster och presenterade verksamheten vid ämbetsverket för dem. Yngre justitiekanslerssekreterare Minna Ruuskanen träffade i april en delegation från Jordanien, vars deltagare representerade Jordaniens rätts- och polisförvaltning. Temat för detta möte var bekämpningen av korruption i Finland och i Jordanien. Kanslichef Kimmo Hakonen träffa-

de i maj forskningschef Oluf Jørgensen från den danska medie- och journalisthögskolan. Detta möte hänförde sig till forskningsprojektet "Offentligheten i de nordiska länderna". I juni deltog kanslichefen i den internationella konferensen för baltiska justitieombudsmän i Riga i Lettland. Konferensen berörde identifiering och bekämpning av hatbrott, övervakning av bruket av hemliga metoder för inhämtande av information och tvångsmedel samt tryggheten av fångars rättigheter.

Samarbete inom landet

Justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns offentliga framträdanden stöder laglighetskontrollen och medför samtidigt synlighet för det arbete som utförs vid justitiekanslersämbetet. Vid framträdandena behandlas ofta rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna och frågor som hänför sig till beslutspraxisen vid justitiekanslersämbetet. Målsättningarna är att främja iakttagandet av rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att stärka laglighetskontrollens genomslagskraft.

Justitiekansler Jaakko Jonkka höll under verksamhetsåret anföranden för flera olika målgrupper, där han belyste olika frågor ur laglighetskontrollens perspektiv. Han höll t.ex. i januari på XLIV Advokatdagarna ett inledningsanförande om reformer och visioner inom rättsväsendet, med rubriken "Näennäisistä uudistuksista kokonaisuuksittain – onko oikeuslaitoksella visioita?". I april föreläste han om statsrådets verksamhet och justitiekanslerns laglighetskontroll för studerandena vid den praktiska kurs i statsförvaltning som ordnades av Helsingfors universitet. I september höll han ett inledningsanförande om rättsprinciperna och om avvägningen mellan dem

vid ett forskarseminarium för fortsättningsstuderande inom juridik.

Biträdande justitiekanslern höll på FPA:s juristdag i mars ett anförande om sin syn på förvaltningen, med rubriken "Hallinnon toimivuus apulaisoikeuskanslerin näkökulmasta". I april behandlade biträdande justitiekanslern bildkonstnärers grundläggande fri- och rättigheter vid ett seminarium gällande konstens frihet och de grundläggande fri- och rättigheterna, "Taiteen vapaus ja perusoikeudet". Vid det omfattande utbildningsevenemanget Käräjät 2012 höll biträdande justitiekanslern ett anförande om jämlikheten och upplevelsen av rättvisa samt dess svårighet under rubriken "Yhdenvertaisuus: oikeudenmukaisuuden ydinkokemus ja sen vaikeus". I oktober redogjorde biträdande justitiekanslern för sina avgöranden gällande de språkliga rättigheterna vid ett seminarium som ordnades av justitieministeriet. Biträdande justitiekanslern träffar även regelbundet i samband med sina besök och inspektioner ett stort antal tjänstemän och andra personer som sköter offentliga uppgifter.

Justitiekanslersämbetet besöktes under verksamhetsåret både av olika grupper och av enskilda personer. Dessa informerades bl.a om justitiekanslerns arbete och gavs en presentation av

ämbetsverkets lokaler. Ämbetsverket besöktes t.ex. av Oikeustoimittajat ry, Kommunförbundets jurister och Lex ry.

Avdelningschef Risto Hiekkataipale, chef för avdelningen för statsrådsärenden, fungerade som lärare vid statsrådets kurser för föredragande som ordnas av Haus Kehittämiskeskus Oy. Sedan hösten 2012 har också konsultativa tjänstemannen Johanna Koivisto varit lärare vid kurserna. I de framställningar gällande granskningen av föredragningslistor vid justitiekanslersämbetet som i kursprogrammet getts rubriken "Esittelylistojen tarkastaminen oikeuskanslerinvirastossa" redogjorde man för justitiekanslerns uppgifter i samband med laglighetskontrollen av statsrådet och för de huvudsakliga sätten för genomförandet av denna kontroll.

Justitiekanslersämbetets personal uppmuntras även delta i olika utbildnings- och intressentgruppsevenemang. På detta sätt kan man bl.a. utveckla och främja personalens yrkeskunskande och skapa möjligheter att bygga nya nätverk. Av dessa evenemang kan man nämna besöken vid högsta förvaltningsdomstolen i mars och vid Riksåklagarämbetet i september, där föredragande från justitiekanslersämbetet fick höra om det arbete som utförs vid högsta förvaltningsdomstolen och vid Riksåklagarämbetet.

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 hänför sig 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 extraordinär 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 2012. 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 övriga sakkunniga (1 personalsekreterare, 1 informatör, 1 informatiker, 1 adb-planerare)
- 8 anställda som sköter myndighets- och kanslitjänster (1 registrator, 4 byråsekreterare, 1 vaktmästarchef, 1 expeditionsvakt, 1 vaktmästare)

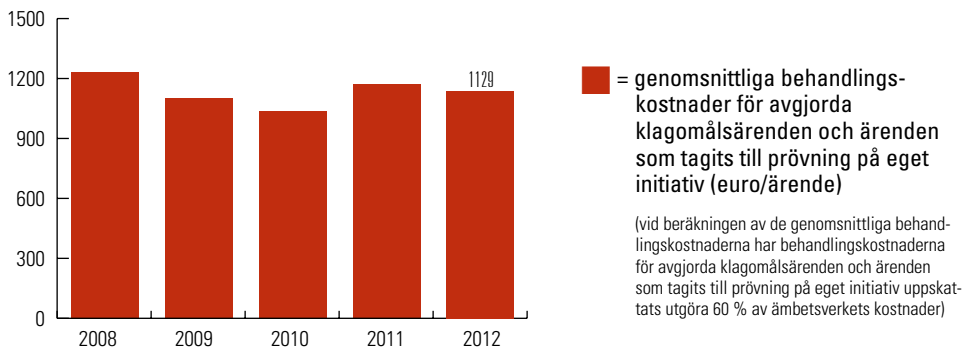
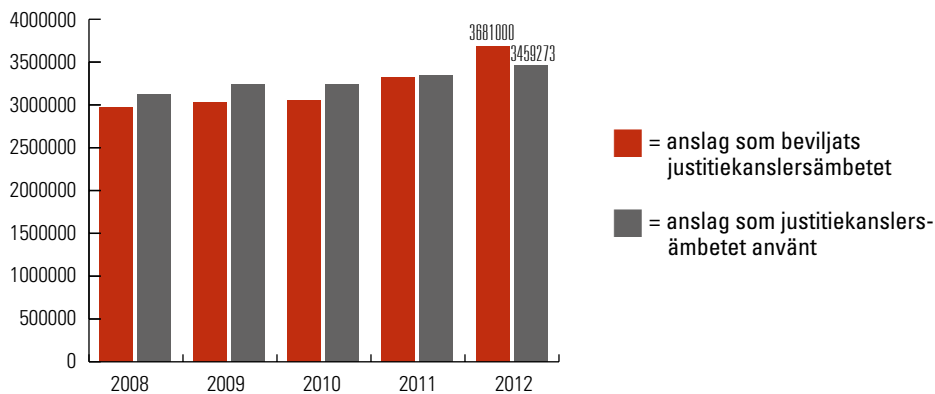
De anställda vid ämbetsverket fördelade sig på följande sätt mellan de olika enheterna:

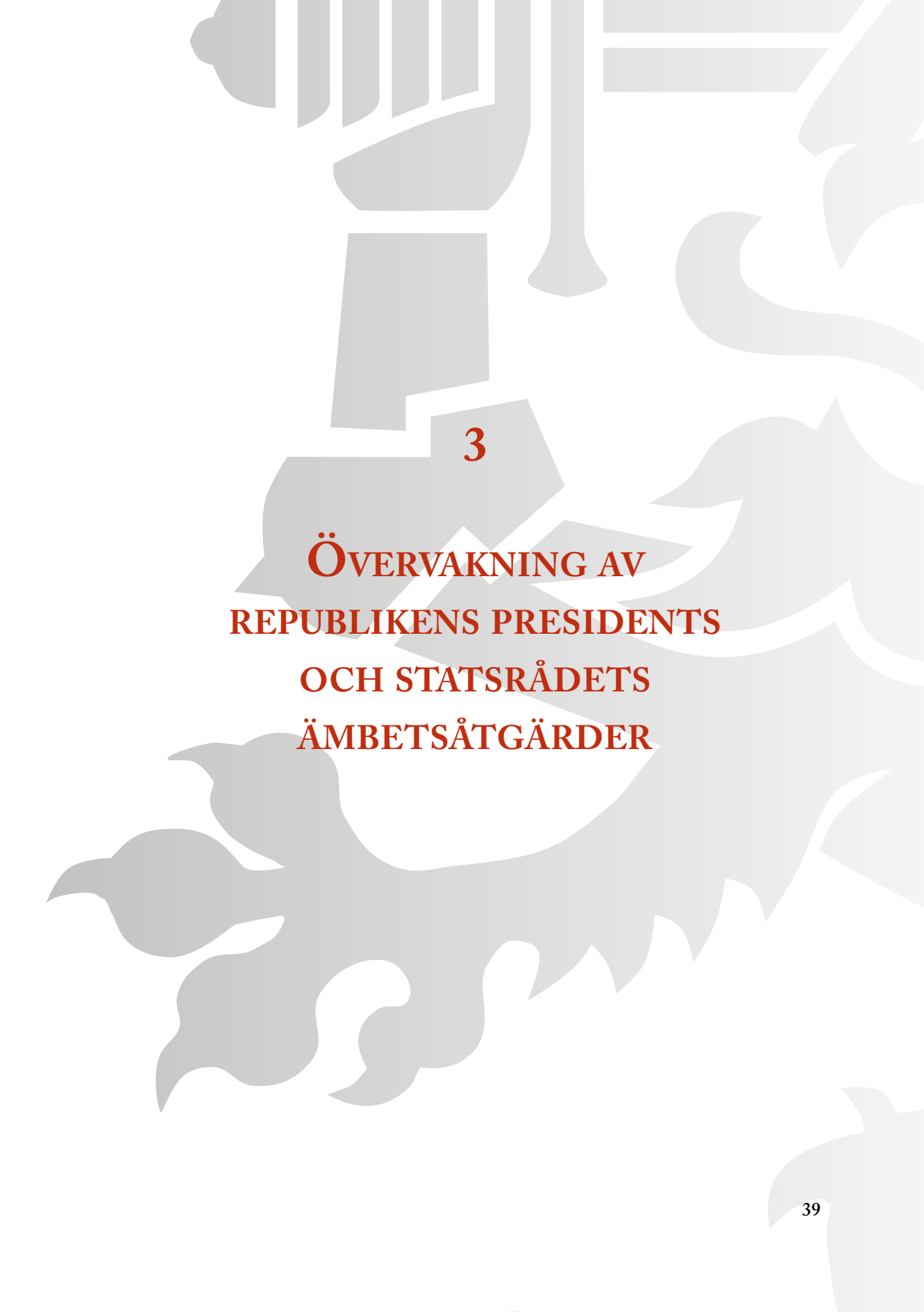
- 3 inom ledningen
- 6 vid avdelningen för statsrådsärenden
- 16 vid avdelningen för rättsövervakning
- 12 vid administrativa enheten

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2012 anvisades 3 630 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader och i andra tilläggsbudgeten för 2012 anvisades justitiekanslersämbetet 51 000 euro. Från året innan överfördes 225 397 euro.

År 2012 använde ämbetsverket 3 459 273 euro. Löneutgifterna utgjorde 80,2 % och de övriga omkostnaderna 19,8 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.





3

**ÖVERVAKNING AV
REPUBLICENS PRESIDENTS
OCH STATSRADETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ALLMÄNT

Verksamhetsåret 2012 utgjorde det första hela kalenderåret under regeringsperioden för den regering som bildades sommaren 2011. Det är vanligt att de i samhälleligt avseende viktigaste lagstiftningsreformprojekt som tagits in i regeringsprogrammet under regeringsarbetets inledningsskede och ännu under året efter att regeringen bildats, eller som inletts på någon annan grund, ännu är under beredning och färdigställs för föredragning i statsrådet under regeringsperiodens tredje eller sista år. Dessa projekt är även de som kräver det största arbetsinsatserna av ministeriernas tjänstemän. En sådan allmän iakttagelse kunde också göras beträffande verksamhetsåret 2012. Av de 207 regeringspropositioner som överlämnades till riksdagen år 2012 gällde största delen ändringar av den gällande lagstiftningen eller mindre lagstiftningsreformer. Dessa regeringspropositioner medförde i regel inte några större problem med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen eller med avseende på 124 § i grundlagen, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till privata aktörer. Bland de propositioner som berörde den sist nämnda frågan kan man främst nämna regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning (RP 79/2012, gällande s.k. privat parkeringsövervakning). Detta lagförslag var ännu vid årsskiftet under behandling hos riksdagen.

En liknande allmän iakttagelse kan göras angående de sammanlagt 252 statsrådsförfordningar som utfärdades under verksamhetsåret. Många av

dessas var omfattande till sitt sidantal, men hänförde sig till det nationella genomförandet av ny EU-lagstiftning angående ett visst specialområde.

”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.” Det är på något sätt beskrivande för vår tid och även för arbetet vid justitiekanslersämbetet att den förre meningen, som är hämtad ur justitiekanslerns berättelse för år 2011, som sådan också kan tas in i berättelsen för år 2012.

Av de ca 150 typer av ärenden som regelbundet behandlas i statsrådet kan man i detta sammanhang särskilt nämna de tjänsteutnämningsärenden som berör de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen. Utnämningsbehörigheten beträffande vissa av de högsta tjänsterna (ministeriernas kanslichefer) överfördes nämligen till statsrådet genom den ändring av grundlagen som trädde i kraft 1.3.2012. Republikens president fattade 29.12.2011 sitt sista beslut om utnämning av en kanslichef då han utnämnde jord- och skogsbruksministeriets nya kanslichef. Beslutet trädde i kraft under verksamhetsåret 2012. Även detta tjänsteutnämningsbeslut var i juridiskt avseende problemfritt. Under verksamhetsåret behandlade statsrådet tre ärenden som gällde tillsättandet av kanslichefstjänster (vid arbets- och

näringsministeriet, inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet). Vid de två sist nämnda ministerierna utnämndes nya tjänsteinnehavare efter att tjänsternas tidigare innehavare hade övergått till andra uppgifter. Under verksamhetsåret tillsatte statsrådet dessutom de högsta tjänsterna bl.a. vid Tullstyrelsen, Statistikcentralen och Skatteförvaltningen.

I samband med tillsättandet av de högsta tjänster som nämns i 43 § 1 mom. 2 punkten i reglementet för statsrådet uppmärksammades under verksamhetsåret särskilt den ändring av behörighetskravet gällande behörighet i sak ("sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften kräver") som trädde i kraft 1.6.2011, samt det krav på ledarförmåga som redan tidigare ingått i vissa bestämmelser. Det var för det första fråga om att en enskild tjänstesökandes arbetserfarenhet, som i och för sig kan vara mycket mångsidig, ska vara av faktisk och yrkesmässig betydelse uttryckligen med avseende på den tjänst som ska tillsättas och för en framgångsrik skötsel av de uppgifter som hör till tjänsten. I vissa fall innehöll utnämningsspromemorian en jämförelse av meriterna och kompetensen hos en tjänstesökande med mycket mångsidig arbetserfarenhet och en sådan framstående sökande vars tidigare arbetserfarenhet var snävare men vars arbetshistoria och sakkännedom i synnerhet beträffande den aktuella myndighetens verksamhetsområde och uppgifterna i anslutning till en av de högsta tjänsterna vid myndigheten i fråga var överlägsen i förhållande till de övriga sökandena. Vid de ministerier som bereder tjänstetillsättningar har meriterna för behöriga och meriterade tjänstesökande med varierande arbetshistoria i dylika tjänstetillsättningssituationer bedömts i synnerhet med avseende på uppgiftsrådet och uppgifterna för den aktuella tjänsten. När det gäller det krav på ledarbefähet som hänför sig till de högsta tjänsterna har också ledarbefäheten i vissa tjänsteutnämningssären-

den bedömts uttryckligen med avseende på den aktuella myndighetens verksamhetsområde, de uppgifter som hör till en av myndighetens högsta tjänster samt de krav som tjänsten ställer.

Ändringen av behörighetskravet beträffande den behörighet i sak som krävs för de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen medförde för tjänsteutnämningssärendenas del en viss ökning av arbetsmängden inom laglighetskontrollen under verksamhetsåret. Det var dels fråga om att det i samband med införandet av det nya behörighetskravet fanns ett faktiskt behov av att behandla ärenden som berörde tillsättandet av de högsta tjänsterna med de högsta tjänstemän inom personalförvaltningen som beredde ärendena vid ministerierna och i vissa fall också med ministern. Dels var det fråga om att man nästan alltid gick igenom statsrådets föredragningslistor gällande dylika tjänsteutnämningssärenden med ministeriets föredragande redan innan föredragningslistorna infördes i statsrådets besluttssystem. Eftersom det antal höga tjänster inom statsförvaltningen som blir lediga är begränsat och det också i dessa fall mycket ofta är fråga om att den tjänsteinnehavare som utnämnts till tjänsten för viss tid utnämns för en fortsatt period, finns det åtminstone inte ännu någon mer konkret uppfattning om de faktiska effekterna av det nya behörighetskravet. Man kan dock konstatera att det nya behörighetskravet i vissa enskilda fall kanske har medfört nya typer av tjänsteutnämningar. Det ändrade behörighetskravet kan nämligen också i samband med tillsättandet av andra högre tjänster inom statsförvaltningen ha inverkat på argumentationen och avvägningen i samband med meritjämförelsen och kompetensbedömningen i den utnämningsspromemoria som innehåller grunderna för tjänsteutnämningss beslutet, i synnerhet när det gällt bedömningen med avseende på myndighetens verksamhetsområde samt uppgifterna och kraven i anslutning till den aktuella tjänsten.

ALLMÄNT OM ÖVERVAKNINGEN AV STATSRADET

Den rättsliga grunden för justitiekanslerns förhandsgranskning av statsrådsärenden finns i 108 § i grundlagen. För att förhindra upprepning finns det skäl att klarlägga att det som nedan konstateras om justitiekanslern direkt med stöd av 69 § i grundlagen också gäller biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare då någon av dem sköter de uppgifter som hänför sig till laglighetskontrollen av statsrådet, när justitiekanslern är frånvarande eller har förhinder. När det gäller de olika formerna av förhandsgranskning av statsrådsärenden innehåller 108 § i grundlagen endast knapphändiga bestämmelser om saken och det finns inte heller några närmare bestämmelser i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Justitiekanslerns övervakning av statsrådsärenden är inriktad på de ärenden som bereds vid ministerierna och som ska genomgå statsrådets beslutsprocess. De praktiska formerna för statsrådsövervakningen bestäms, liksom justitiekanslerns rättsliga ställningstaganden, i enlighet med det ärende som är föremål för behandling och de behov som finns hos ministeriet i fråga. Statsrådets beslutssystem innefattar standardrubriker för ca 150 typer av ärenden. Utöver rättsliga frågor som berör sådana ärenden som är under beredning kan föredragandena vid ministerierna och statsrådsmedlemmarna även ställa frågor om det förfarande som ska iaktas vid ärendenas beredning och vid beslutsfattandet. Den utåt sett synligaste och konkretaste formen av statsrådsövervakningen utgörs av den

varje vecka återkommande förhandsgranskningen av föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen. Denna form av förhandsgranskning beskrivs närmare nedan. En numerärt sett mindre omfattande men ur rättslig synvinkel mer krävande och tidsmässigt utmanande övervakningsform utgörs av att de föredragande vid ministerierna som svarar för ärendenas beredning och statsrådsmedlemmarna kan be om justitiekanslerns ställningstagande till sådana ärenden som ska behandlas i statsrådet. Justitiekanslerns behörighet och skyldighet att agera med anledning av dessa begäranden baserar sig på 108 § 2 mom. i grundlagen.

Justitiekanslerns övervakningsbehörighet beträffande sådana beslut som statsrådet och republikens president fattat baserar sig på 112 § i grundlagen. Det förekom dock inte heller under verksamhetsåret 2012 några sådana ärenden som avses i 112 § i grundlagen gällande lagligheten i fråga om beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president.

Av de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i 108 § i grundlagen nämns först skyldigheten att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. I detaljmotiveringen till 108 § i grundlagen (RP 1/1998 rd) fastslås det på grundval av långvarig praxis att övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder utgör ett dominerande inslag i den helhet som justitiekanslerns laglighetskontroll utgör. Laglighets-

kontrollen av statsrådet 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 laglighetskontroll är således inriktad framför allt på statsrådets allmänna sammanträde samt på sådana ärenden som slutgiltigt behandlas under sammanträdet eller som går vidare till republikens president såsom förslag. Med hänvisning till det som anförs i detaljmotiveringen till 108 § i grundlagen kan man konstatera att lämnandet av sådana upplysningar och utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna som avses i 108 § 2 mom. i grundlagen också under verksamhetsåret utgjorde en central del av laglighetskontrollen av myndigheternas verksamhet och av arbetet vid justitiekanslersämbetet. Vid sidan av behandlingen av klagomål hör dessa uppgifter till de viktigaste uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i grundlagen.

Vid statsrådets allmänna sammanträde behandlades år 2012 sammanlagt 1 429 ärenden (1 580 ärenden året innan). Republikens president fattade 394 beslut i statsrådet (691 året inn-

an). Antalet allmänna sammanträden var 66 (62 året innan) och antalet presidentföredragningar 30 (38 året innan). Regeringen överlämnade under verksamhetsåret 205 propositioner till riksdagen (156 året innan) och utarbetade 82 sådana statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden fördes till riksdagen för behandling (95 året innan).

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.

Republikens president förordnade på nytt avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden Risto Hiekkataipale till ställföreträdare för biträdande justitiekanslern från och med 1.10.2012. Under den tid Risto Hiekkataipale fungerade som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern sköttes uppgiften som avdelningschef för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden av referendarierådet Jorma Snellman eller av någon annan tjänsteman vid avdelningen för statsrådsärenden.

PRESIDENTENS BESLUTSFATTANDE I STATSRADET

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 2012 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 2012 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 2012 avgjorde republikens president alla ärenden som skulle avgöras utifrån statsrådets 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 beslutsfattan-

de 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. De grundlagsändringar som trädde i kraft i början av mars 2012 medförde en minskning av antalet frågor som berörde presidentföredragningarna och de ärenden som behandlades vid dem (särskilt gällande regeringspropositioner och förordningar om ikraftsättande av internationella fördrag). De rättsliga frågorna i anslutning till de nämnda ärendekategorierna har efter att grundlagsändringarna trädde i kraft behandlats i samband med laglighetskontrollen av statsrådets allmänna sammanträde.

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. 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.

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 överlämnas 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. Det är först efter några år möjligt att bedöma huruvida de reform-

projekt gällande förbättring av lagberedningens faktagrund och kvalitet som i första hand justitieministeriet ansvarar för har haft sådana tydligt märkbara positiva verkningar som eftersträfvats genom projekten.

Föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträden ska distribueras via statsrådets beslutssystem 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

Med anledning av de grundlagsändringar som trädde i kraft 1.3.2012 gjordes under verksamhetsåret ändringar i lagen om statsrådet och i reg-

lementet för statsrådet, vilket utfärdats i form av en förordning.

I fråga om de regeringspropositioner som överlämnas till riksdagen har man fortfarande fast 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 tillgodeendets 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 beaktats. 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 tillgodeendets 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 fast 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 lagförslagens motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har man förutsatt att lagförslagens 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.

Ärenden som gäller riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner är i allmänhet entydiga och klara. I dessa ärenden har det närmast konstaterats sådana brister och inexactheter i fråga om 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. Det finns i och för sig inget negativt att säga om detta tillvägagångssätt, förutsatt att den som blir tvungen att åta sig uppgiften har fått adekvat handledning. Den allvarligaste och pinsammaste förväxling som inträffade i anslutning till detta under verksamhetsåret gällde ett ärende där statsrådets allmänna sammanträde föreslog att republikens president skulle fatta beslut om ikraftträdandet av en lag på basis av lagförslaget i den regeringsproposition som fanns bifogad till föredragningslistan istället för på basis av den lag som godkännts av riksdagen. Republikens president fattade även sitt beslut på basis av det nämnda lagförslaget.

Granskningen av innehållet i de rättsnormer som ingår i statsrådsförfordningar har fortsättningsvis varit grundligare än granskningen av regeringspropositioner, eftersom rättelse av fel efter statsrådets beslutsfattande kräver att förordningen ändras. För att en förordning ska kunna utfärdas krävs det ett sådant exakt avgränsat bemyndigande som avses i 80 § i grundlagen. Man har även i övrigt granskat att författningsnivån är korrekt och att statsrådsförfordningar inte innehåller bestämmelser om sådana frågor som bör regleras i lag. När ett bemyndigande att utfärda förordningar 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 tjänsteutnänningsärenden har tjänsteutnänningsprocessens öppenhet och förfarandets saklighet granskats. Man har uppmärksammat tjänsternas behörighetsvillkor och de eventuella tilläggskrav som uppgifterna ställer och fäst avseende vid att utnänningsförslaget ska vara baserat på en objektiv och även i andra avseenden korrekt kompetensbedömning och jämförelse av sökandenas meriter. Justitiekanslersämbetet och statsrådet har i allmänhet inte tillgång till ansökningshandlingarna. Därför förutsätts det att föredragningspromemoriorna i tjänsteutnänningsärenden är konsekvent uppsatta och även i övrigt utformade på ett sådant sätt att det utifrån dem och meritförteckningarna är möjligt att förvissa sig om att den mest meriterade och kompetenta sökanden blivit utnämnd till tjänsten. I synnerhet i sådana fall där behörighetsvillkoren är mer allmänt utformade och tjänstens uppgiftsområde omfattande, förutsätter utnänningsbeslutet noggranna övervägan-

den och bedömningar av de främsta sökandena. Sådana överväganden och bedömningar hör till beredningsskedet i utnänningsärenden. I rättsligt avseende måste man kräva att övervägandena och bedömningarna grundar sig på objektiva och relevanta omständigheter och att alla väsentliga omständigheter öppet dokumenteras. Under verksamhetsåret inkom klagomål över tillsättandet av kanslichefstjänsten vid inrikesministeriet. Klagomålen anfördes av andra personer än sådana som sökt tjänsten. Avgörandet av dessa klagomål refereras nedan i berättelsen.

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 ministeriet har bedömt innehållet i redogörelsen med avseende på de uppgifter som hör till tjänsten. De som föreslagits bli utnämnda till dessa tjänster har i allmänhet själva uppgett om de har sådana uppgifter som de måste avstå ifrån om de utnämns. Dessa frågor har således klarlagts tillräckligt väl före föredragningen och de har inte längre behövt bedömas i samband med utnänningsbeslutet.

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 uppmärksamrats i fråga om organ som utövar lagstadgad beslutanderätt 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. i 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. Promemorian ska också innehålla en bedömning av förslagets förenlighet med subsi-

diaritetsprincipen, samt statsrådets ställningstagande till själva förslaget till författning eller fördrag. Dessa ställningstaganden sammanställs i de beredningssektioner som sorterar under kommittén för EU-ärenden. Statsrådets ställningstagande ska framgå av promemorian också i det fall att det är fråga om ett preliminärt ställningstagande. Av promemorian ska det även framgå om förslaget omfattas av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

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.

Enligt 97 § 1 mom. i grundlagen ska riksdagens utrikesutskott på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Riksdagens stora utskott ska på motsvarande sätt få en utredning om beredningen av andra ärenden i Europeiska unionen.

I anslutning till skötseln av eurokrisen har ställningstaganden av justitiekanslern begärts framför allt i fråga om de tillvägagångssätt som statsrådet eller det berörda ministeriet ska iaktta för att garantera riksdagens rätt till information och möjligheter att utöva inflytande på ärendena. Det E-skrivelseförfarande som baserar sig på 97 § i grundlagen har använts i synnerhet i sådana situationer där det krävts snabbt beslutsfattande, för att garantera att riksdagen informeras om saken vid rätt tidpunkt och i vissa fall också

för att trygga beslutsfattandets konfidentialitet. Se sidorna 79 och 114.

Vissa av justitiekanslerns svar med anledning av begäranden om förhandsställningstaganden och granskningen av föredragningslistor

Statsrådets behörighet med beaktande av övergångsbestämmelserna i lagen om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform

Svar 22.5.2012 med anledning av en begäran av finansministeriet, givet i form av en promemoria som godkänts av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetats av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (nedan ramlagen) (169/2007, väsentligen ändrad genom lagen 384/2011) gällde fram till utgången av år 2012 (15 § 1 mom.).

I 5 § 3 mom. i ramlagen bestämdes det att det i en kommun eller inom ett sådant samarbetsområde som avses i lagen, som sköter primärvården och socialvården, skulle finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare (kravet på befolkningsunderlag). Enligt 5 § 7 mom. skulle befolkningsunderlaget i en kommun eller inom ett samarbetsområde överensstämja med 3 mom. senast den 1 januari 2013, dvs. då lagens giltighetstid löpte ut. Detta lagrum gällde alltså den tidpunkt vid vilken befolkningsunderlaget skulle vara förenligt med lagen. Nedan be-

handlas frågan om hur länge denna förpliktelse är gällande.

I 5 b §, som fogades till ramlagen genom den lag som utfärdades 29.4.2011, gavs statsrådet möjligheter att inleda ett förfarande enligt 5 a § (som likaså fogades till ramlagen genom den nämnda lagen) ifall en kommun inte före utgången av augusti 2011 fattat ett bindande beslut om uppfyllandet av de förpliktelser i 5 § 3 mom. som gäller ordnandet av service. Statsrådet skulle enligt 5 b § 1 mom. fatta det beslut som avses i 5 a § före utgången av juni 2012. Statsrådet fattade emellertid inte några sådana beslut som avses i 5 b § 1 mom. Med beaktande av den skyldighet att höra de berörda kommunerna som avses i 5 b § 2 mom. och tidsfristen i 1 mom. är det inte heller längre möjligt att fatta sådana beslut.

I 2 mom. i lagens ikraftträdandeparagraf (15 §) konstateras det att 5 § (dvs. även dess 3 mom.) tillämpas och de samarbetsförpliktelser som statsrådet ålagt med stöd av 5 a § gäller till utgången av 2014, trots bestämmelserna i 1 mom. (enligt vilka lagen gällde till utgången av år 2012). Eftersom statsrådet emellertid inte hade fattat några sådana beslut som avses i 5 a § och inte heller skulle hinna fatta sådana beslut före utgången av juni 2012, kan den första meningen i 2 mom. i lagens ikraftträdandeparagraf ("gäller" de samarbetsförpliktelser som statsrådet ålagt) inte längre bli tillämplig.

Största delen av kommunerna och samarbetsområdena har inom den lagstadgade tidsfristen ordnat primärvården och socialvården i enlighet med 5 § 3 mom., men detta var ändå inte fallet i fråga om alla kommuner och samarbetsområden (se närmare den allmänna motiveringen till ändringslagen i RP 268/2010 rd). Genom 5 a och 5 b §, som fogades till lagen våren 2011, gavs statsrådet – inom den tid som anges i lagen – möjlighet att genom sitt beslut förplikta en motsträvig kommun att ansluta sig till ett

samarbetsområde eller att bilda ett nytt samarbetsområde för att kravet på befolkningsunderlaget i 5 § 3 mom. skulle uppfyllas. Avsikten var att den situation som eftersträvades bl.a. genom 5 § 3 mom. i ramlagen (befolkningsunderlaget för primärvården och socialvården skulle omfatta minst 20 000 invånare), vilken skulle råda vid utgången av år 2012, i första hand skulle nås genom kommunernas egna beslut. För motsträviga kommuners del skulle dock statsrådet fatta beslut om saken med stöd av lagen.

De kommuner som (före utgången av år 2012, 5 § 7 mom.) i enlighet med lagen fattat sådana beslut som behövdes för att uppfylla kravet på befolkningsunderlaget i 5 § 3 mom. är med stöd av första meningen i 15 § 2 mom. i ramlagen skyldiga att iaktta samarbetsförpliktelserna fram till utgången av år 2014. Bestämmelsens ordalydelse ("tillämpas 5 §") är inte helt lyckad, men ikraftträdandebestämmelsen är konsekvent (skyldigheten att skapa ett tillräckligt befolkningsunderlag anges i 5 § 7 mom., skyldigheten att vidmakthålla befolkningsunderlaget anges i 15 § 2 mom.).

Andra och tredje meningen i 15 § 2 mom. i ramlagen bildar en helhet, så att tredje meningen avgränsar användningsområdet för det förfarande som föreskrivs i andra meningen. Statsrådet har efter 30.6.2012 möjlighet att i enlighet med 5 a § förplikta en kommun till samarbete endast om kommunen har fattat ett sådant beslut om skötseln av de uppgifter som avses i 5 § 3 mom. som avviker från det som kommunen "meddelat statsrådet med stöd av 5 b § 4 mom." (=en förfrågning har gjorts till alla kommuner/finansministeriet har bedömt huruvida kraven uppfyllts, se s. 13 i detaljmotiveringen till 5 b § i RP 268/2010) och kommunens beslut inte uppfyller de krav som föreskrivs i 5 §. Denna punkt i ikraftträdandebestämmelsen är en aning ottydligt formulerad. Det kan inte bli fråga om att ändra statsrådets be-

slut om att förplikta en kommun till samarbete, eftersom några sådana beslut inte alls har fattats. I övrigt är avsikten med bestämmelsen att i vissa avgränsade situationer ge statsrådet beslutsbehörighet även efter den tidpunkt som föreskrivs i 5 b § 1 mom., dvs. efter utgången av juni 2012. Ett alternativ för tolkningen av ikraftträdandebestämmelsen är att det är fråga om en situation där kommunen tidigare har berett ärendet på ett visst sätt och gett finansministeriet information som är förenlig med beredningen (t.ex. i förfrågningen om huruvida kraven uppfyllts) och finansministeriet efter att ha bedömt denna information inte har inlett ett sådant förfarande i statsrådet som föreskrivs i 5 a–5 b §. Sedermera har kommunen emellertid fattat ett annat beslut som inte uppfyller de krav som föreskrivs i 5 §.

I detaljmotiveringen till regeringens proposition behandlas inte alls 2 mom. i den ikraftträdandebestämmelse som berör lagen om ändring av ramlagen.

Kan 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen (15 §) efter 30.6.2012 ge statsrådet behörighet också i sådana (i praktiken sannolika) situationer och i förhållande till sådana kommuner där man inom den föreskrivna tiden har ordnat primärvården och socialvården på ett sätt som anses förenligt med 5 § 3 mom. i ramlagen, men där man genom ett senare beslut frångår detta och primärvården och socialvården således inte längre ordnas i enlighet med ramlagen? Kommunen är fortsättningsvis, på samma sätt som andra kommuner, skyldig att sköta primärvården och socialvården i enlighet med ramlagen, men har statsrådet med stöd av lagen möjligheter att ingripa i saken ännu efter 30.6.2012 om detta inte är fallet med anledning av det nya beslut som kommunen fattat? I motiveringen till regeringens proposition gällande det lagförslag genom vilket ramlagen utökades med bl.a. 5 a och 5 b § konstateras det i avsnittet "Propositionens huvudsakliga innehåll"

att det i lagen ska tas in bestämmelser om statsrådets befogenheter att förplikta kommunerna till samarbete inom social- och hälsovården, om kommunerna inte på eget initiativ har skapat det befolkningsunderlag som lagen förutsätter. Eftersom det dock är fråga om en allmän beskrivning av den föreslagna lagändringen är det förståeligt att beskrivningen är ospecifik och ger rum för tolkning med avseende på tiden. I detta sammanhang är det alltså fråga om en kommun som ursprungligen har uppfyllt kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag, men som genom ett senare beslut har velat dra sig ur det samarbete som uppfyllt kravet.

Det ovan nämnda syftet, dvs. att ge statsrådet behörighet att vidta åtgärder, är i och för sig förståeligt och godtagbart med avseende på de primära målsättningarna med ramlagen, men för att en statlig myndighet ska kunna ingripa i och åsidosätta en kommuns beslut på ett sådant sätt som medför rättsliga konsekvenser krävs det att grunden för denna behörighet ska framgå av lagen (även om kommunens beslut strider mot ramlagen). Med hänvisning till det som anförts ovan borde emellertid ikraftträdandebestämmelsen också i detta sammanhang tillämpas så att en kommun som tidigare fattat ett tillbörligt beslut om att ordna primärvården och socialvården i enlighet med kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag inte ska kunna dra sig ur detta beslut under lagens giltighetstid. Ifall kommunen däremot inte alls fattat något sådant beslut, skulle statsrådet ha haft möjligheter att vidta förpliktande åtgärder enligt 5 a §. Den tidpunkt vid vilken kommunen fattat beslut om saken borde med andra ord inte vara av betydelse i rättsligt avseende. Statsrådets behörighet i sådana ärenden som berör uppföljningen av kommunernas skyldighet att ordna primärvården och socialvården i enlighet med kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag grundar sig på den bestämmelse som finns

i slutet av andra meningen och i tredje meningen i 15 § 2 mom. i ramlagen. Om ikraftträdandebestämmelsen skulle tillämpas på något annat sätt, skulle lagens tillämpningsområde innehålla luckor när det gäller sådana situationer där kommunen till följd av senare åtgärder eller beslut inte längre uppfyller lagens krav.

Med stöd av det ovan sagda ansåg justitiekanslern att det i rättsligt avseende är möjligt att tolka ikraftträdandebestämmelsen så att statsrådets behörighet i de ovan beskrivna situationerna gäller fram till utgången av år 2014. Finansministeriet ska i egenskap av behörigt ministerium bedöma behovet av att utöva befogenheterna i enskilda fall. Möjligheten att utöva dessa befogenheter kan redan i sig utgöra en rättslig påtryckningsmetod. Samtidigt måste man emellertid bedöma betydelsen av att de befogenheter som statsrådet år 2011 anförtroddes i ramlagen, vilka måste betraktas som exceptionella med avseende på den kommunala självstyrelsen, hittills inte har brukats. När det gäller jämlikheten mellan kommunerna, som även nämndes i begäran om ställningstagande, kan man konstatera att det säkerligen i synnerhet med tanke på de kommuninvånare som anlitar tjänster inom primärvården och socialvården är skillnad mellan den situation där kommunen hela tiden har ordnat vården på ett visst sätt (eventuellt i strid med ramlagens bestämmelser eller åtminstone med dess primära målsättningar) och den situation där kommunen senare fattar ett beslut som innebär att läget åtminstone för en viss befolkningsgrupps del inte längre motsvarar lagens krav. Därför ansågs jämlikhetsargumentet inte vara särskilt tungt vägande i detta sammanhang.

Statsrådets allmänna sammantråde beslutade 20.12.2012 i enlighet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform förplikta Tohmajärvi kommun att ordna primärvården i samarbete med Kides stad.

Kommunen överklagade beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen, där ärendet ännu var under behandling våren 2013.

Social- och hälsovårdsministeriets representation i Sjömanspensionskassans styrelse och fullmäktige

Svar 11.6.2012 med anledning av en förfrågning av social- och hälsovårdsministeriets kanslichef, givet i form av en promemoria som godkänts av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetats av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale (OKV/14/20/2012)

Bestämmelser

Enligt 167 § i lagen om sjömanspensioner utnämner social- och hälsovårdsministeriet fullmäktige för Sjömanspensionskassan för tre kalenderår i sänder. Fullmäktige har tretton medlemmar. Av medlemmarna representerar två social- och hälsovårdsministeriet och en kommunikationsministeriet. I 171 § bestäms det att "fullmäktige beslutar om de allmänna principerna för pensionskassans verksamhet och övervakar styrelsens och verkställande direktörens verksamhet". Vid fullmäktiges ordinarie möten fattas beslut om de frågor som räknas upp i 174 §.

Enligt 179 § i lagen om sjömanspensioner utnämner social- och hälsovårdsministeriet styrelsen för pensionskassan för fyra kalenderår i sänder. Styrelsen har fem medlemmar. Av dessa är den medlem som ministeriet utser ordförande och samtidigt "representant för staten". Av de övriga medlemmarna företräder två arbetsgivarna och två arbetstagarna. Pensionskassans styrelse har enligt 184 § bl.a. till uppgift att godkänna

pensionskassans placeringsplan (5 punkten) och besluta om placeringen av pensionskassans medel (6 punkten). Styrelsen har enligt 184 § 2 mom. rätt att överföra de ärenden som nämns i 1 mom. 6 punkten eller en del av dem att avgöras av en sektion, en styrelsemedlem eller en tjänsteman vid pensionskassan. Pensionskassan står under Finansinspektionens tillsyn (211 §).

Bedömning

I en promemoria, daterad 2.12.2009, som utarbetats av en föredragande vid justitiekanslersämbetet, bedömdes det huruvida social- och hälsovårdsministeriets kanslichef kunde fungera som ordförande för Sjömanspensionskassans styrelse. Frågan skulle bedömas i synnerhet med avseende på om det är lämpligt att ministeriets kanslichef är ordförande för pensionskassans styrelse då två representanter för ministeriet, dvs. i praktiken två av ministeriets tjänstemän, är medlemmar i pensionskassans fullmäktige.

De pensionsförmåner som avses i sjömanspensionslagen täcks med pensionsförsäkringsavgifter som tas ut hos arbetsgivarna och arbetstagarna. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer avgiftsprocentsatserna för de privata lagstadgade pensionsförsäkringssystemen, liksom procentsatserna för de avgifter som tas ut hos arbetsgivarna och arbetstagarna enligt lagen om sjömanspensioner. De avgiftsprocentsatser som på ansökan av pensionskassan fastställs genom förordning grundar sig på försäkringsmatematiska kalkyler. Avgiftsprocentsatsens storlek beror i väsentlig utsträckning på de pensionsutgifter som Sjömanspensionskassan svarar för. Med stöd av 152 § i lagen om sjömanspensioner står staten dock för en tredjedel av alla de pensioner som Sjömanspensionskassan betalar enligt lagen om sjömanspensioner. Det är alltså fråga om en statsandel som betalas (i förskott) direkt

med stöd av lag. Statsandelens belopp är också bundet vid den grund som fastställs i lag. Finansieringen av sjömanspensionsskyddet baserar sig därmed på lagbestämmelser och även grunderna för finansieringen har fastställts i lag. När det gäller finansieringen fattar social- och hälsovårdsministeriet således inga beslut som innefattar prövning från ministeriets sida.

Under den tid förvaltningslagen varit gällande och redan under giltighetstiden för den föregående lagen, dvs. förvaltningsprocesslagen som utfärdats år 1982, har man upprepade gånger dryftat frågan om huruvida ministeriernas ledande tjänstemän kan vara medlemmar i organen i sådana bolag och sammanslutningar som "står nära ministeriet". Innan statsbolagens ägarstyrning koncentrerades till den ägarstyrningsavdelning som inrättats vid statsrådets kansli uppmärksammades i synnerhet frågan om huruvida ministeriernas kanslichefer och andra ledande tjänstemän kunde vara medlemmar i styrelserna i sådana bolag vars ägarstyrning ännu vid den aktuella tidpunkten hörde till ministerierna. Det fanns flera orsaker till att ägarstyrningen koncentrerades till ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli. En av de viktigaste orsakerna var att det inte generellt sett, men inte heller med avseende på ministeriets förvaltningsområde, kunde anses vara korrekt att en av ministeriets ledande tjänstemän hörde till styrelsen i ett aktiebolag inom en bransch vars verksamhetsbetingelser ministeriet kunde utöva väsentligt inflytande på och som ministeriet övervakade. Ministeriets övervakning av bolagets resultat (statens ägarstyrningssynvinkel) kunde inte heller i alla avseenden anses trovärdig om ministeriets högsta tjänsteman, dvs. kanslichefen, representerade staten i egenkap av ägare i bolagets styrelse, medan en lägre tjänsteman vid ministeriet svarade för övervakningen av bolagets resultat.

När det gäller den konstellation som omfattar ordföranden för Sjömanspensionskassans styrelse och de medlemmar i pensionskassans fullmäktige som representerar social- och hälsovårdsministeriet måste man för det första konstatera att styrelsens och fullmäktiges sammansättning fastställs direkt med stöd av lag. Social- och hälsovårdsministeriets representation i fullmäktige grundar sig på en uttrycklig lagbestämmelse. Den "representant för staten" som ska utses enligt 179 § i lagen om sjömanspensioner kan i och för sig representera något annat ministerium än social- och hälsovårdsministeriet, men styrelsen utses i varje fall av social- och hälsovårdsministeriet. I 180 § 2 mom. i lagen om sjömanspensioner förutsätts det dessutom att styrelsens ordförande och vice ordförande ska ha god kännedom om arbetspensionsförsäkringsverksamhet.

För det andra är det viktigt att konstatera att det uttryckligen är fråga om sammansättningen för Sjömanspensionskassans lagstadgade organ. Sjömanspensionskassan är enligt 1 § 3 mom. i lagen om sjömanspensioner den pensionsanstalt som har till uppgift att bedriva arbetspensionsförsäkringsverksamhet enligt lagen om sjömanspensioner. Det är alltså fråga om organen hos den självständiga juridiska person som sköter verkställigheten av det lagstadgade pensionsskyddet. Sjömanspensionskassan är en självständig pensionsanstalt också i förhållande till staten och närmare bestämt i förhållande till social- och hälsovårdsministeriet. Finansinspektionen svarar för tillsynen över pensionskassan. Pensionskassan ska emellertid ge social- och hälsovårdsministeriet sådan information som behövs för fullgörande av åligganden enligt lagen om sjömanspensioner (211 § 3 mom.).

Det är således fråga om förhållandet mellan å ena sidan den ministerietjänsteman som är styrelseordförande och å andra sidan fullmäktigemedlemmarna i den aktuella sammanslutningen, dvs.

Sjömanspensionskassan. Det är däremot inte fråga om att de berörda ministerietjänstemännen i egenskap av styrelseordförande eller fullmäktigemedlemmar i Sjömanspensionskassan på ett i rättsligt avseende betydelsefullt sätt skulle vara rapporteringsskyldiga gentemot ministeriet t.ex. med avseende på ekonomin. Det är inte heller fråga om att ministeriet skulle övervaka tjänstemännens verksamhet i egenskap av ordförande eller medlemmar i pensionsanstaltens nämnda organ. Styrelseordförandens och fullmäktigemedlemmarnas huvudsakliga arbete vid ministeriet utgör således inte ett juridiskt problem med avseende på någon av de viktiga tillsynsuppgifter som föreskrivs för ministeriet i lag.

En sådan ovan beskriven konstellation som i rättsligt avseende är betydelsefull kan även efter koncentrerings av statens ägarstyrning förekomma i sådana statsägda bolag där statsägandet väsentligen är förknippat med också andra än ekonomiska intressen och ägarstyrningen därför fortsättningsvis sköts av det ministerium som svarar för det aktuella förvaltningsområdet. Kanslichefen eller någon annan ledande tjänsteman vid det berörda ministeriet kan inte vara medlem i dessa bolags organ och inte heller i organen i sådana ekonomiskt betydande sammanslutningar som fungerar som företag inom ministeriets förvaltningsområde (Veikkaus Ab, Penningautomatföreningen, Finlands Hippet), eftersom medlemskapet i bolagets styrelse innefattar ett betydande ekonomiskt ansvar i förhållande till staten i egenskap av ägare. De sammanslutningar som nämns inom parentes redovisar i enlighet med lag största delen av sina vinstmedel till staten, antingen via statsbudgeten eller genom att vinstmedlen med stöd av statsrådets beslut används för sådana ändamål som fastställts i lag. Någon sådan typ av konstellation förekommer emellertid inte när det gäller Sjömanskassans styrelseordförande och fullmäktigemedlemmar. Saken kan således närmast

granskas som en intern fråga gällande organisationen av Sjömanspensionskassans förvaltning.

Med hänvisning till sitt tidigare juridiska ställningstagande till samma fråga samt de preciseringar som framförts i denna promemoria konstaterade justitiekanslern att han inte ansåg att det föreligger något juridiskt hinder för att social- och hälsovårdsministeriets kanslichef är ordförande för Sjömanspensionskassans styrelse.

Statsrådsärenden som utretts genom e-postdiskussioner

Användningen av e-post har ytterligare ökat i samband med laglighetskontrollen av sådana statsrådsärenden som bereds vid ministerierna. Detta gäller både den etablerade s.k. listagranskningen av de föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna som redan har distribuerats genom statsrådets beslutssystem, men även – i allt större omfattning – de utkast till föredragningslistor eller olika versioner av handlingar som ministeriernas föredragande sänder till justitiekanslern för påseende, kommentering och ”förhandsgranskning” redan innan föredragningslistorna distribueras. I och med den nya tjänstemannagenerationen håller uttryckligen den sist nämnda arbetsmetoden på att bli betydligt allmännare. Denna typ av arbetsmetod är emellertid förknippad med en risk för att detta arbete kräver en betydande del av den knappa tid som står till buds för statsrådsövervakningen och fördunklar föredragandenas ansvar för sitt eget arbete också när det gäller tämligen enkla och rutinmässiga ärenden.

Det finns dock skäl att betona att det är motiverat att den statsrådsmedlem eller tjänsteman vid ett ministerium som svarar för beredningen av ett ärende vänder sig till justitiekanslern i ett tillräckligt tidigt skede, i synnerhet när det är fråga om ärenden som i något avseende är juridiskt oklara,

invecklade, sällsynta eller av stor principiell eller samhällelig betydelse. Den sist nämnda typen av ärenden förekommer regelbundet framför allt efter att regeringsarbetet blivit etablerat. Genom att justitiekanslern kontaktas i god tid kan man tillräckligt tidigt beakta de juridiska aspekter som hänför sig till ärendets beredning och undvika att det senare uppkommer överraskningar som hindrar ärendets föredragning. Vid sidan av den traditionella, ofta rutinmässiga, listagranskningen utgör denna typ av e-postsamarbete med sådana ministrar och sakkunnigtjänstemän vid ministerierna som är förtrogna med och engagerade i ärendena i fackmässigt avseende den mest givande delen av statsrådsövervakningen. Det är alltså fråga om att ministeriet tillräckligt tidigt identifierar de juridiskt betydelsefulla frågor som hänför sig till ett ärende som ska avgöras i statsrådet och genom samarbete mellan ministeriet och justitiekanslern vill finna en lösning som också i juridiskt avseende är välavvägd och motiverad.

En del av de e-postdiskussioner som förs inom ramen för statsrådsövervakningen utgörs av justitiekanslersämbetets rutinmässiga meddelanden om sådana brister som upptäckts i statsrådets föredragningshandlingar och som föredraganden genast korrigerar på den föredragningslista som distribuerats via statsrådets besluttssystem. I många av de ärenden som är föremål för beredning vid ministerierna inleds e-postsamarbetet emellertid på initiativ av ministeriet och omfattar flera skeden. När det är fråga om ovan beskrivna omfattande och viktiga statsrådsärenden hör det till de etablerade arbetsmetoderna att ministeriet utöver de strukturerade juridiska frågorna bifogar sådana dokument som berör ärendets beredning och annat bakgrundsmaterial till e-postmeddelandet. I ärenden som ofta återkommer eller som är mindre krävande i juridiskt avseende ges svaret av avdelningschefen vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden el-

ler av någon annan av avdelningens tjänstemän som granskat ärendet. Då det är fråga om mer betydelsefulla ärenden eller då begäran om ställningstagande kommit via justitiekanslern, diskuteras e-postsvaret med justitiekanslern. Det hörde också under verksamhetsåret till det etablerade förfarandet att ärenden som insänts per e-post, och vars beredning likaså skett per e-post, avslutningsvis vid behov ännu behandlades vid justitiekanslersämbetet vid en personlig överläggning mellan den berörda ministern eller de tjänstemän som svarade för beredningen samt justitiekanslern och justitiekanslersämbetets tjänsteman. Sådana överläggningar arrangerades även mycket snabbt i vissa ärenden, utan någon egentlig förberedelse, då ärendenas skyndsamhet och samhälleliga betydelse krävde det.

Enbart avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden tog under verksamhetsåret 2012 emot samt sände över 170 e-postmeddelanden som berörde statsrådsärenden. Tio av de e-postdiskussioner som ministerierna tagit initiativ till omfattade mellan fyra och sex meddelanden jämte bilagor. De övriga tjänstemännen vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden förde också liknande e-postdiskussioner då de fungerade som ställföreträdare för avdelningschefen, då de i tur och ordning svarade för listagranskningen av statsrådets föredragningslistor och då de skötte de ärenden som hörde till deras uppgiftsområden i samband med statsrådsövervakningen. I detta sammanhang måste man i synnerhet nämna det stora antalet juridiska frågor i anslutning till det nationella beslutsfattandet angående hanteringen av den europeiska ekonomiska krisen, vilka krävde synnerligen snabb behandling. De förfrågningar, e-postmeddelanden och e-postdiskussioner som krävde ett juridiskt ställningstagande av justitiekanslern gällde så gott som alltid ärenden som skulle tas till behandling i statsrådet

eller vars beredning annars var i ett sådant skede att det fanns behov av att snabbt få ett juridiskt ställningstagande till saken. Snabbhet innebär i detta sammanhang vanligtvis att saken ska behandlas omedelbart, under samma arbetsdag eller senast inom några arbetsdagar. Den ovan beskrivna arbetsmetoden, som är förenlig med laglighetskontrollens karaktär, krävde även under verksamhetsåret flexibilitet och engagemang av den personal vid justitiekanslersämbetet som deltog i arbetet.

De e-postdiskussioner som fördes med statsrådsmedlemmar och sådana tjänstemän vid ministerierna som svarade för beredningen av statsrådsärenden gällde under verksamhetsåret bl.a. följande typer av ärendekategorier och ärenden:

- Ett ärende gällde frågan om huruvida en general skulle utses till ett tjänsteförhållande för viss tid eller tills vidare. Ministeriet skulle för det första, med beaktande av de principer som framgår av statstjänstemannalagens bestämmelser om saken, pröva huruvida tjänsteutnämningsärendet över huvud taget skulle inledas. Ifall tjänsteutnämningsärendet inleddes, skulle det förfarande som enligt statstjänstemannalagen föreskrivs som huvudregel tillämpas på ärendet, trots de särdrag som hänför sig till utnämningen av officerare. En person som för viss tid utnämns till en tjänst som överste kunde utnämnas till tjänsten som general, men eftersom tjänsten inte förklarats ledig var det inte möjligt att utnämna personen i fråga till själva tjänsten utan till ett tjänsteförhållande för viss tid. Det konstaterades att 38 § i lagen om försvarsmakten inte kunde betyda att beslutet skulle fattas av statsrådet, utan att det med beaktande av 128 § 2 mom. i grundlagen var republikens president som svarade för utnämningen till tjänsteförhållandet för viss tid
- En ministers specialarbetare gavs ett besked om att ministern, som svarade för ägarstyrningen av Patria Ab vid statsrådets kansli och som i egenskap av representant för staten utövade beslutanderätt i bolaget på majoritetsägarens vägnar, betraktades som jävig i ett ärende som gällde exporttillstånd för Patria Ab:s försvarsmateriel, eftersom ärendet gällde en affär av stor ekonomisk betydelse
- I ett fall var det fråga om hur riksdagens granskningsutskotts granskningskrivelse som skulle föredras för statsrådet skulle karaktäriseras i förhållande till statsrådet och de berörda ministerierna
- En fråga gällde förfarandet för undertecknandet av de regeringspropositioner som ska överlämnas till riksdagen, efter att överlämnandet av regeringspropositioner i och med en ändring av grundlagen hade överförts från republikens president till statsrådet. E-postbrevväxlingen mellan statsrådets kansli, justitieministeriet och justitiekanslersämbetet resulterade för det första i ett beslut som baserade sig på justitiekanslersämbetets ståndpunkt. I beslutet konstaterades det att regeringspropositioner inte är sådana expeditioner som avses i reglementet för statsrådet, utan författnings- eller budgetförslag som även innefattar regeringens politiska riktlinjer och som ska överlämnas till riksdagen, vilken utövar den högsta lagstiftande makten och budgetmakten. Dessa handlingar ska inte undertecknas eller ens kontrasteras av någon tjänsteman vid ministeriet (utom i de specialfall som framgår av anvisningarna). Med hänvisning till bl.a. 66 § i grundlagen beslutade man att regeringens propositioner till riksdagen ska undertecknas av statsministern eller av dennes ställföreträdare samt av den behöriga ministern

- Flera iakttagelser hade gjorts om det korrekta antecknandet av riksdagens uttalanden på statsrådets föredragningslista
- Ett ärende gällde den rättsliga karaktären av och innehållet i statsrådets principbeslut. Det var fråga om principbeslutets "strategiska styrningseffekt" i förhållande till olika aktörer (Fiskvågsstrategin). Angående statsrådets principbeslut se bl.a. Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 1991, s. 23, Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 1994, s. 29, och i synnerhet Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 1999, s. 31-32
- Flera iakttagelser hade gjorts om att rubriken för en statsrådsförordning på statsrådets föredragningslista avvek från rubriken på det författningsförlag som bifogats till listan.
- I ett ärende aktualiserades frågor som berörde giltigheten för viss speciallagstiftning (atomansvarighetslagstiftningen), då statsrådets (norm)beslut som hade fattats innan den nya grundlagen stiftades inte hade upphävts, men den bestämmelse i atomansvarighetslagen som i tiden utgjort grund för beslutet sedermera hade ändrats. (I detta fall utarbetade ministeriet en promemoria om saken och utöver e-postbrevväxlingen fördes också diskussioner med ministeriets föredragande.)
- En fråga gällde tillsättandet av tjänsten som kommunikationsdirektör vid statsrådet (vilken ska tillsättas för regeringsperioden)
- Ett ärende gällde det detaljerade innehållet och termerna på pärmbudet till statsrådets föredragningslistor gällande överlämnandet av regeringspropositioner från och med 1.3.2012. (Ärendet behandlades i samarbete med statsrådets kansli samt med justitieministeriets laggranskningsenhet och enhet för offentlig rätt.)
- I ett fall behandlades utnämningen av den högsta ledningen vid ett ministerium i samband med ministeriets organisationsreform. (I detta fall fördes e-postbrevväxling om saken och dessutom ordnades en sammankomst vid justitiekanslersämbetet.)
- En fråga gällde ny utnämning av en representant för ett ministerium till medlem i ett organ som utövade offentlig makt, då organets mandatperiod redan hade löpt ut. Det nya utnämningsbeslutet kunde inte i något avseende ha retroaktiv verkan
- I ett fall var det fråga om medverkan i uppdateringen av fördragshandboken, i samarbete med utrikesministeriet, efter att bl.a. bestämmelserna om jäv för ministrar och tjänstemän hade preciserats
- I ett fall behandlades den juridiska betydelsen dels av en ministers deltagande i en omröstning och meddelande av avvikande mening och dels av ett uttalande som antecknats i statsrådets protokoll. Dessutom behandlades förfarandet i sammanhanget. (Ärendet gällde bl.a. tillstånd till uranutvinning för Talvivaara)
- I ett ärende uppmärksammades betydelsen av begreppet "genom beslut av statsrådet" i en bestämmelse och i ett avtal (dvs. huruvida beslutet skulle fattas av ett ministerium eller av statsrådets allmänna sammanträde)
- En fråga gällde tillsättandet av generaldirektörstjänsterna vid Tullstyrelsen och Statistikcentralen. Det var framför allt fråga om tillämpningen av det nya behörighetskravet "sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter" samt om bedömningen av ledarverksamhetens omfattning och innehåll med beaktande av de aktuella myndigheternas uppgifter och de krav som generaldirektörsuppgifterna ställer

- I ett fall behandlades det korrekta förfarandet vid tillsättandet av en tjänst i en sådan situation där det inte hade föreskrivits några behörighetskrav för tjänsten vid den tidpunkt då kungörelsen om den lediga tjänsten offentliggjordes och då ansökningstiden för tjänsten löpte ut, men det vid tidpunkten för tillsättandet av tjänsten fanns behörighetskrav som fastställts i ministeriets arbetsordning. Eftersom det var fråga om utnämning av en tjänsteman till ett tjänsteförhållande för viss tid och det fanns ett stort antal behöriga personer bland sökandena, var det inte motiverat att på nytt förklara tjänsteförhållandet ledigt att sökas, men tjänsteförhållandet skulle tillsättas i enlighet med de krav som var gällande då ansökningstiden löpte ut
- Ett ärende som gällde koncession för postverksamhet enligt den nya postlagen skulle behandlas och avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. I detta fall aktualiserades gränserna för ministeriets prövningsrätt/juridiska prövning när det gällde att fatta beslut om villkoren för koncessionen. Dessutom behandlades förfarandet i samband med motiverandet av statsrådets beslut, då man på förhand kände till att ärendets föredragande skulle foga sin motiverade avvikande mening till statsrådets protokoll och statsrådets beslut torde basera sig på det beslutsförslag som lagts fram av ministern. Det bolag som ansökt om koncession utnyttjade inte koncessionen, men besvärade sig ändå över statsrådets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen (där ärendet ännu var under behandling)
- Ett ärende gällde förfarandet för rättelse av ett fel i statsrådets protokoll. Felet hade inträffat i samband med beslutsfattandet i statsrådet då yrkesbeteckningen för en medlem i ett statligt organ som utövar offentlig makt hade antecknats "YTT" istället för "YTM". Felet kunde rättas såsom ett skrivfel
- I ett fall konstaterades det att de dokument som ska fogas till föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde var nödvändiga även om det allmänna sammanträdet beviljade sökanden koncession i enlighet med ansökan. Det var fråga om brister av teknisk karaktär vid utarbetandet av statsrådets föredragningslista
- Ett ärende berörde tillsättandet av generaldirektörstjänsten vid Tekes. I detta fall granskades utkastet till föredragningslista innan föredragningslistan distribuerades. I ärendet aktualiserades i synnerhet de främsta sökandenas kompetens och meriter med avseende på Tekes uppgifter och de krav som generaldirektörstjänsten ställer
- En fråga gällde det faktum att tippningsvinstmedel under flera efterföljande år hade riktats till samma ekonomiskt betydande projekt (totalrenoveringen av Olympiastadion).
- I flera fall aktualiserades förhållandet mellan ett sådant uttalande som ska tas in i statsrådets protokoll samt statsrådets beslut
- Upprepade gånger uppmärksammades det att rubriken för riksdagens svar saknade identifikationsuppgifter för regeringens proposition och/eller riksdagens svar
- I ett fall som gällde tillsättandet av en tjänst förekom brister i den sammanställning över varje sökandes meriter som fanns bifogad till föredragningslistan (brister i uppgifterna om anställningsförhållandena)
- Republikens president ska även efter ändringen av grundlagen stadfästa lagarna i enlighet med 77 § i grundlagen, även om presidenten inte längre deltar i överlämnandet av regeringspropositionerna. När det gäller andra typer av svar från riksdagen (t.ex. angående riksdagens samtycke eller statsbor-

gen), budgetskrivelser osv., omfattade man på basis av de diskussioner som fördes med finansministeriet och statsrådets kansli en ståndpunkt som innebär att dylika riksdagshandlingar ska föredras för statsrådets allmänna sammanträde

- Ett ärende gällde bilagorna till statsrådets principbeslut (arbetslivsstrategin)
- I ett fall behandlades skötseln av tjänsten som generaldirektör för ett centralt ämbetsverk underställt ett ministerium. Den person som hade utnämnts till generaldirektörstjänsten för viss tid, men som varit tjänstledig från generaldirektörstjänsten på grund av skötseln av kanslichefstjänsten vid ett ministerium, hade blivit vald till en tjänst utanför statsförvaltningen som skulle tillträdas redan den 1 juni. Eftersom tjänsteförhållandet för viss tid som generaldirektör vid det centrala ämbetsverket redan en gång hade tillsatts genom ett ansökningsförfarande, fanns det inte behov av att genomföra ett nytt ansökningsförfarande. Tjänsteförhållandet kunde alltså tillsättas utan ansökningsförfarande trots att grunden för utnämningen till tjänsteförhållandet hade förändrats. Den bakre tidsgränsen för det tidsbestämda tjänsteförhållandet som generaldirektör skulle fastställas i enlighet med ämbetsperioden för den tjänsteman som tidigare utnämnts till tjänsten men som sedermera avgått, varefter det fanns skäl att besätta tjänsten
- I ett ärende behandlades statsrådets behörighet med beaktande av övergångsbestämmelserna i lagen om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform. I detta ärende utarbetade avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden en promemoria som godkändes av justitiekanslern och sändes till finansministeriet per e-post 29.5.2012
- En fråga berörde processen för fördelning av statsunderstöd i enlighet med lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden. Processen var enligt den gällande lagen indelad i tre faser, där statsrådet först fattade beslut om stödets fördelning mellan olika landskap. Ministeriets målsättning var att bredbandsprojektens verkningsfullhet och genomförbarhet skulle utgöra de primära kriterierna för beviljandet av understöd. Denna målsättning var förståelig och i och för sig även godtagbar. Ändringen av förfarandet för fördelningen av understöd för bredbandsprojekt krävde emellertid en lagändring, som ministeriet även genomförde
- I ett fall behandlades en ändring av reglementet för statsrådet till följd av en grundlagsändring. I detta ärende fördes e-postbrevväxling med sessionsenheten vid statsrådets kansli. Det var framför allt fråga om "motiveringen" till ändringarna av reglementet för statsrådet, som utfärdas i form av en statsrådsförordning (föredragandens promemoria om saken fanns bifogad till statsrådets föredragningslista)
- I samband med tillsättandet av kanslichefstjänsten vid arbets- och näringsministeriet var det framför allt fråga om huruvida vissa tjänstesökande kunde anses uppfylla behörighetskravet gällande "sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften kräver", med beaktande av ministeriets förvaltningsområde och uppgifter samt de krav som ställs på dess högsta tjänsteman, dvs. kanslichefen, och de uppgifter som hör till tjänsten. Dessutom borde betydelsen av vissa av de främsta sökandenas ledarerfarenhet ha preciserats
- I ett ärende behandlades frågan om vilken minister som i första hand skulle svara på en interpellation av en riksdagsgrupp

- I ett fall uppmärksammades den bristfälliga parallelltexten i en regeringsproposition
- Statsrådets meddelanden som avses i grundlagen ska ges till riksdagen på två språk. Med beaktande av kravet på skyndsam behandling av ett meddelande som statsrådet behandlade var det emellertid möjligt för statsrådet att ta ställning till meddelandets innehåll med stöd av den finskspråkiga text som fanns tillgänglig vid den aktuella tidpunkten
- Ett ärende gällde föredragningslistans anteckningar om de lagrum som i enlighet med 80 § i grundlagen innehåller bemyndiganden att utfärda statsrådsförfordningar
- I ett fall hade inte den lag som godkänts av riksdagen utan det lagförslag som ingick i regeringspropositionen fogats till föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen gällande stadfästelse av lagen. Statsrådet och republikens president hade därmed fattat sina beslut på grundval av felaktiga handlingar. I detta fall fördes e-postdiskussioner om saken och dessutom gavs konkreta råd om förfarandet för rättelse av felet
- I ett ärende konstaterades det att det faktum att tjänsteförhållandet för en ministerietjänsteman var tidsbestämt inte i sig hindrade att tjänstemannen förordades till föredragande vid statsrådet. Tjänsteförhållandets karaktär ska dock framgå av föredragningslistan och behovet av att förordna en person till föredragande ska prövas i varje enskilt fall
- Ett ärende gällde det nationella genomförandet av EU:s finanspolitiska avtal (det s.k. avtalet om budgetdisciplin) genom lag. (I detta ärende fördes e-postbrevväxling och dessutom hölls en överläggning vid justitiekanslersämbetet.)
- Uppgiften som lagstiftningsråd vid ett ministerium hade med stöd av ett tidsbestämt tjänsteförhållande skötts av en tjänsteman från ett annat ministerium. Till följd av de ändringar som genomförts vid den aktuella enheten vid ministeriet fanns det grunder för att inrätta en ordinarie lagstiftningsrådstjänst, men avsikten var att första gången tillsätta tjänsten utan att ledigförklara den. Justitiekanslern ansåg emellertid, med beaktande av de uppgifter som hörde till tjänsten, att bestämmelserna om omvandling av visstidsanställda personers tjänsteförhållanden till ordinarie tjänster inte skulle tillämpas i det aktuella fallet, utan att det allmänna kravet på öppenhet och transparens innebar att tjänsten skulle ledigförklaras. Därigenom kunde man nämligen säkerställa att kompetensen och meriterna hos den person som skött tjänsten på viss tid och som sökt tjänsten blev bedömda enligt det förfarande som föreskrivs i 125 § i grundlagen
- I ett fall behandlades tillsättandet av tjänsten som lagstiftningsdirektör vid försvarsministeriet. Det var fråga om komplettering och tilläggsjämförelse av informationen om arbetserfarenheten och meriterna hos vissa av de sökande som omnämnts som de mest meriterade. Dessutom behandlades beskrivningen av lagstiftningsenhetens ställning inom ministeriet
- En fråga gällde tillsättandet av tjänsten som överdirektör för fyra avdelningar vid arbets- och näringsministeriet för viss tid
- I ett ärende behandlades utnämningen av ordföranden för landsbygdsnäringsnämnd, som med stöd av lag utövar domsmakt. Ordföranden, som har uppdraget som huvudsyssla, skulle utnämnas för viss tid. I det beslutsförslag som berörde utnämningsärendet kunde man inte i förskott

beakta regeringsprogrammets noteringar om omorganiseringen av de nämnder som utövar domsmakt, utan ärendet skulle föredras och avgöras i enlighet med den gällande lagen. Ifall landsbygdsnäringsnämnden upphävs genom lag, ska ställningen för den personal vid nämnden som utövar domsmakt regleras i lagens övergångsbestämmelser

- En fråga berörde det sätt på vilket 18 § 3 mom. (som gällde fastställandet av socialservicens tillräcklighet) i den föreslagna äldreomsorgslagen hade motiverats i utkastet till regeringsproposition. (Det var bl.a. fråga om serviceplanens bindande verkan.) I anslutning till detta projekt fördes flera e-postdiskussioner med tjänstemän vid social- och hälsovårdsministeriet
- Ett ärende gällde tillsättandet av tjänsten som generaldirektör vid Skatteförvaltningen. Detta ärende var i juridiskt avseende problematiskt
- Det konstaterades att försvarsministern kunde samtycka till att vara beskyddare för den riksomfattande penninginsamling som ordnades av Försvarsfrämjandet rf, som fungerar som takorganisation för försvarsorganisationerna. Att ställa upp som beskyddare för penninginsamlingen hörde inte till ministrarnas tjänsteåtgärder och stod inte heller i strid med dem. Saken påverkades inte av att staten med hjälp av budgetmedel understödde det frivilliga försvaret med ett prövningsbaserat statsunderstöd
- I ett ärende aktualiserades rätten att fungera som föredragande vid statsrådet då en tjänsteman hade fått en tjänst med stöd av en tjänstereglering. Saken avgjordes på basis av den tjänstebeteckning som tjänsteregleringen medfört
- Ämbetsperioden för ordföranden för en nämnd som utövar domsmakt kunde trots

nämndens mandatperiod fastställas högst fram till ordförandens lagstadgade avgångsålder. Ordföranden hade uppdraget som huvudsyssla

- I ett ärende behandlades Trafikverkets generaldirektörs redogörelse för sina bindningar. Det ärende som gällde en sådan redogörelse för bindningarna som avses i 8 a § i statstjänstemannalagen kunde antecknas som villkorligt på föredragningslistan, så att ministeriet före tjänsteutnämningen meddelade den som föreslogs bli utnämnd till tjänsten vilka uppgifter och förtroendeuppdrag denne måste avstå från ifall han eller hon blev utnämnd till tjänsten. Efter att statsrådet fattat beslut om utnämningsärendet i enlighet med föredragningen av ministeriets föredragande, avstod den som utnämndes till tjänsten från de aktuella uppgifterna och förtroendeuppdrag
- I ett fall aktualiserades föredragningen av ett ärende som gällde befogenheter att underteckna ett finanspolitiskt avtal. Det var fråga om huruvida ministerierna (statsrådets kansli och finansministeriet) sinsemellan kunde komma överens om hur ansvaret för föredragningen skulle fördelas. Avtalet hörde emellertid till finansministeriets verksamhetsområde och ärendet skulle således föredras från finansministeriet
- I det ärende som gällde ändring av villkoren för Greklands låneprogram uppmärksammades tillgodoseendet av riksdagens möjligheter till inflytande. Det var fråga om vilket förfarande som skulle iakttas (s.k. E-skrivelseförfarande eller meddelande)
- Ett ärende gällde tillsättandet av tjänsten som konsultativ tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet. Det var fråga om en jämförelse av sökandenas meriter

- Frågan om en ministers eventuella jäv aktualiserades då förslaget om fördelning av Penningautomatföreningens bidrag för år 2012 behandlades i den social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppen
- I det ärende som gällde utnämning av kanslichefen vid republikens presidents kansli var det fråga om en utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande för viss tid.

UTLÅTANDEN

Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar

Utkastet till rättssäkerhetsprogram

Av regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering framgår det att ett rättssäkerhetsprogram ska utarbetas på basis av tidigare åtgärdsplaner, för att förkorta den totala längden på rättegångsprocesserna och förbättra kvaliteten på rättssäkerheten. Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till rättssäkerhetsprogram för åren 2012–2016.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande allmänt att förkortandet av rättegångarnas totala längd och förbättrandet av kvaliteten på rättssäkerheten generellt kan betraktas som synnerligen viktiga målsättningar. Både i klagomål som berör den allmänna rättsskipningen och i klagomål som berör förvaltningsrättsskipningen riktas ofta kritik mot dröjsmål vid ärendenas behandling och mot att ärendenas sammanlagda behandlingstid blivit oskäligt lång. Såväl dessa klagomål som de ärenden gällande behandlingstider som justitiekanslern och biträdande justitiekanslern undersökt på eget initiativ har årligen föranlett åtgärdsavgöranden.

Utkastet till rättssäkerhetsprogram omfattade förslag till sammanlagt 41 projekt. Till den del projektförslagen i utkastet berörde utvecklandet av samarbetet mellan förundersökningsmyndigheterna och åklagarna samt stärkandet av åklaga-

rens roll konstaterade justitiekanslern att han betraktade förslagen som synnerligen viktiga med avseende på förkortandet av den sammanlagda behandlingstiden för brottmål. Enligt justitiekanslern är det viktigt att åklagaren och förundersökningsmyndigheterna samarbetar och att åklagaren aktivt deltar i förundersökningen, framför allt när det är fråga om brottmål som i juridiskt avseende är invecklade (t.ex. ekonomiska brott, miljöbrott och delvis också arbetsbrott). Fastställandet av undersökningens objekt och inhämtandet av fakta påverkas nämligen i avgörande utsträckning av det brottsrekvisit med avseende på vilket händelserna granskas. Eftersom åklagaren bör ges en genuin möjlighet att påverka förundersökningen, borde man fästa större vikt vid lednings- och ansvarsförhållandena än för närvarande. Justitiekanslern konstaterade att det enligt en utredning av Statens revisionsverk (SRV:s effektivitetsrevisionsberättelse 226/2011) har iakttagits problem på denna punkt. Dessa problem torde enligt justitiekanslern bäst kunna bekämpas genom att åklagaren ges en starkare roll vid förundersökningen. Enligt justitiekanslern skulle det åtminstone finnas skäl att utreda om förundersökningsledarskapet kunde granskas och specificeras med avseende på olika typer av brott, och eventuellt också med avseende på sitt innehåll. Åklagarens roll skulle alltså stärkas och åklagaren skulle ges ledningsansvar beträffande sådana typer av brott och sådana frågor i vilka åklagaren har den viktigaste rollen vid förundersökningen (OKV/5/20/2012;

ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

En administrativ mekanism för frysning av terroristtillgångar

Utrikesministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition om en administrativ mekanism för frysning av terroristtillgångar. I och med den föreslagna lagen skapas en administrativ mekanism för frysning av terroristtillgångar i Finland och genom lagen sätts också FN:s resolution 1373 (2001) i kraft.

Justitiekanslern konstaterade att förslaget är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och att det kan ha konsekvenser förutom för egendomsskyddet, inklusive det skydd för avtalsförhållanden som hör till egendomsskyddet, även för utkomstskyddet och skyddet för personuppgifter. Justitiekanslern hänvisade till det utlåtande (GrUU 15/2008) som grundlagsutskottet gett i ett annat sammanhang, där utskottet konstaterade att det fanns skäl att noggrant definiera de åtgärder i anslutning till vilka tillgångar kan frysas samt precisera vad som avses med innehållna tillgångar. I enlighet med vad som konstaterats i utkastet var det önskvärt att ett utlåtande av grundlagsutskottet skulle inhämtas angående förslaget.

Justitiekanslern uppmärksammade i sitt utlåtande möjligheterna för den aktör som blir föremål för åtgärder för frysning av terroristtillgångar att överklaga beslutet. Han ansåg att rättssäkerhetsaspekterna och de aspekter som hänför sig till regleringens tydlighet talar för att en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i det beslut som fattats med anledning av en omprövningsbegäran ska tas in i lagen (OKV/6/20/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Tillämpning av rikets lag i landskapet Åland

Arbets- och näringsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om det alternativ som ministeriet övervägt om att lagstiftningsbehörighet och motsvarande behörighet i avvikelse från fördelningen av lagstiftningsbehörighet och behörighet enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) skulle överföras till riket, så att bestämmelserna i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (1396/2010) skulle kunna tillämpas också i landskapet Åland.

Justitiekanslern ansåg i sitt utlåtande att överföring av lagstiftningsbehörighet enligt det föreslagna alternativet skulle innebära en avvikelse från den fördelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket som anges i självstyrelselagen. Enligt vad som föreskrivs i 69 § i självstyrelselagen kan självstyrelselagen inte ändras, förklaras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Detsamma gäller för stiftandet en av lag som innebär avvikelse från självstyrelselagen. En sådan överföring av lagstiftningsbehörighet från landskapet till riket som avses i begäran om utlåtande skulle juridiskt sett förutsätta att det fortfarande som föreskrivs i 69 § i självstyrelselagen tillämpas, dvs. att överensstämmande beslut fattas av riksdagen och av lagtinget, vilket för riksdagens del skulle ske i grundlagstiftningsordning och för lagtingets del med stöd av minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att ett beslut om att lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen i någon utsträckning skulle överföras från landskapet till riket eller tvärtom, i princip skulle innebära att också behörigheten och kostnadsansvaret till dessa delar överförs. För fullgörandet av EU:s förpliktelser svarar landskapet Åland enligt självstyrelselagen till den del

lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen hör till landskapet. Eftersom landskapets åtgärder och rikets åtgärder i det aktuella fallet ser ut att vara beroende av varandra, ska landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda om åtgärderna på det sätt som föreskrivs i 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen.

I sitt utlåtande konstaterade justitiekanslern vidare att han inte inom ramen för sin behörighet kan bedöma eller ta ställning till detaljerna i anslutning till det alternativ som ministeriet föreslagit och som faller inom ramen för ministeriets beslutanderätt (OKV/10/20/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Betänkandet av arbetsgruppen för åtalsuppgörelse och åtalseftergift

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för åtalsuppgörelse och åtalseftergift. Enligt arbetsgruppens förslag ska ett åtalsuppgörelseförfarande möjliggöras i samband med brottmål. Detta förfarande innebär att åklagaren i det fall då svaranden genom sitt erkännande har främjat utredningen av brotten får bestämma att förundersökning inte ska utföras i fråga om alla brott som svaranden misstänks ha gjort sig skyldig till, eller förbinda sig att yrka på straff i enlighet med en lindrigare straffskala. Justitiekanslern ansåg emellertid att det på basis av de uppgifter om fördelarna med förslaget som framgår av betänkandet är ifrågasatt om man genom att ta i bruk det nämnda förfarandet kan erhålla sådana processekonomiska vinster att det skulle vara motiverat att ta i bruk ett förfarande som med avseende på sina utgångspunkter är främmande för vårt straffprocessuella system.

Enligt arbetsgruppens utkast skulle åtalsuppgörelse i första hand komma i fråga i samband med skickligt utförda helheter av ekonomiska

brott. Justitiekanslern ansåg emellertid att det finns risk för att åtalsuppgörelseförfarandet kan undergräva det straffrättsliga systemets legitimitet och medföra ökat tvivel på huruvida alla behandlas jämnt inom systemet. Han ansåg att det är möjligt att de skickligaste brottslingarna redan vid brottsplaneringen kan försöka bereda sig på att utnyttja systemet så effektivt som möjligt. När det gäller den misstänktes rättsskydd ansåg han att det är problematiskt att den misstänkte blir tvungen att avstå från sin rätt att lägga fram bevisning och motargument i fråga om den juridiska bedömningen av gärningen då han eller hon tillsammans med åklagaren försöker få domstolen att avgöra ärendet i enlighet med domsförslaget. Justitiekanslern konstaterade även att åtalsuppgörelsen ställer ökade krav på yrkesskickligheten hos den misstänktes biträde, framför allt i juridiskt invecklade och oklara ärenden.

Det domsförslag som åtalsuppgörelsen resulterar i ska enligt förslaget behandlas vid en s.k. erkännanderättegång, där bevisning inte läggs fram i samma omfattning som vid en normal huvudförhandling. Rättegångens tyngdpunkt ligger enligt arbetsgruppen vid kontrollerandet av att svarandens erkännande och samtycke är genuina och riktiga. Den föreslagna regleringen innehåller däremot inte några avvikelser i fråga om bevisprövningen eller förutsättningarna för tillräknande, vilket justitiekanslern betraktade som motiverat bl.a. av rättsskyddsskäl. Domstolens arbete begränsar sig således inte enbart till att granska svarandens erkännande, utan domstolen ska i normal ordning bedöma bevisvärdet av den bevisning som läggs fram samt bedöma huruvida bevisningen med sådan tillräcklig sannolikhet som krävs för tillräknande av brottet bevisar förekomsten av de rättsfakta som utgör grund för åklagarens straffyrkande. Enligt den föreslagna regleringen består den bevisning som ska läggas fram i ärendet dock, förutom av

svarandens erkännande, endast av att åklagaren i huvudsak redogör för det material som samlats under förundersökningen. Med beaktade av den eftersträlvade processekonomiska nyttan torde man kunna konstatera att det i regel inte är ringa brott som kommer att behandlas vid en erkännanderättegång. Därför kan det, med tanke på kravet på att tillräknandet av brott ska ske på grundval av omfattande utredning, i princip anses problematiskt att domstolens avgörande beträffande bevisningen grundar sig på en ovan beskriven snäv utredning.

Vidare föreslog arbetsgruppen att domstolen i strafflagen skulle åläggas en skyldighet att meddela vilket straff domstolen skulle ha dömt ut utan den lindring av straffskalan som gjorts till följd av att svaranden medverkat till utredningen av brottet. Av den specialbestämmelse som arbetsgruppen föreslagit kunde man eventuellt sluta sig till att lagstiftaren avsett att detsamma inte annars krävs i samband med motiverandet av straffmätningen. Justitiekanslern konstaterade dock att man i rättslitteraturen har förordat att resultaten av straffmätningens mellanskeden öppet ska redovisas i domens motivering och betraktade detta som motiverat med avseende på avgörandenas kontrollerbarhet. Han ansåg dessutom att det skulle vara naturligare att ta in bestämmelser om motiverandet av domarna i lagen om rättegång i brottmål än i strafflagen.

Justitiekanslern förordade arbetsgruppens förslag om ändring av bestämmelserna om påföljdsrelaterad åtalseftergift så att åklagaren inte längre i sitt avgörande ska konstatera att den som beviljas åtalseftergift har gjort sig skyldig till ett brott. Med beaktande av 21 § 2 mom. i grundlagen understödde han även arbetsgruppens förslag om att bestämmelser om skyldigheten att motivera åtalseftergiftsbeslut ska tas in i lagen, även om det redan för närvarande föreligger en sådan skyldighet (OKV/17/20/2012; ärendet avgjordes

av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Slutrapporten av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen

Social- och hälsovårdsministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om slutrapporten av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen. Social- och hälsovårdsministeriet hade i april 2009 tillsatt en arbetsgrupp för att bereda en reform av socialvårdslagstiftningen. Arbetsgruppen fick till uppgift att utreda socialvårdslagstiftningens helhetsstruktur och behovet av revidering av dess tillämpningsområde och innehåll, att bereda centrala riktlinjer för reformen och att på basis av dem utarbeta ett förslag till en reform av socialvårdslagstiftningens innehåll. Arbetsgruppen föreslog i sin lägesrapport att reformen skulle delas upp i tre skeden, nämligen beredning av en ny socialvårdslag, översyn av speciallagstiftningen gällande socialvården och översyn av socialvårdens gränzoner.

Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att reformen av socialvårdslagstiftningen är motiverad, eftersom den gällande lagstiftningen delvis är föråldrad och splittrad. Den gällande socialvårdslagen är otidsenlig och har ändrats och kompletterats flera gånger. Arbetsgruppen har utarbetat en regeringsproposition med förslag till en ny socialvårdslag och dessutom klarlagt många behov av reformer och förbättringar av de speciallagar som berör socialvården.

Enligt arbetsgruppens betänkande är det fråga om en mycket omfattande och komplicerad helhetsreform. Arbetsgruppen konstaterade att den berett lagförslaget med stöd av sitt uppdrag att bereda en ny lag om socialvårdens innehåll. Parallellt med detta lagförslag krävs det alltså författningsförslag som reglerar anordnandet, finansieringen, styrningen, övervakningen och

utvecklandet av social- och hälsovården. Enligt arbetsgruppens betänkande ska den fortsatta beredningen av den nya socialvårdslagen och av de ändringar som den medför i den övriga lagstiftningen ske i form av tjänstearbete på basis av remissbehandlingen. Enligt planerna ska propositionen överlämnas till riksdagen år 2014 och lagen träda i kraft tidigast år 2015, eventuellt stegvis. Justitiekanslern konstaterade att det är viktigt att säkerställa att den lag som berör socialvårdens innehåll och den lag som berör anordnandet av socialvården träder i kraft samtidigt. Han ansåg även att man ska undvika att gamla bestämmelser temporärt förblir gällande.

Arbetsgruppen har blivit tvungen att samordna arbetet i fråga om de lagstiftningsreformer som framskrider enligt olika tidtabeller eller som nyligen har inletts, och detsamma gäller vid den fortsatta beredningen. Beredningen av den nya socialvårdslagen och ändringarna i den speciallagstiftning som berör socialvården har konsekvenser också för den reglering som gäller gränzonerna dels inom social- och hälsovården och dels i förhållande till andra förvaltningsområden. I det tredje skedet av reformen ska man bedöma och i mån av möjlighet genomföra ändringarna i den lagstiftning som berör gränzonen. Ett förslag angående detta ingår i arbetsgruppens rapport.

Enligt justitiekanslerns utlåtande är det viktigt att reformerna koordineras och genomförs enligt samma tidtabell, så att socialvårdslagstiftningen inte blir ännu mer invecklad än vad den är för närvarande. Genom koordineringen ska man t.ex. undvika överlappande lagstiftning. Justitiekanslern konstaterade sammanfattningsvis att reformen av socialvårdslagstiftningen ännu kräver omfattande fortsatta förberedelser, där man ska fästa särskild vikt vid samordnandet av olika lagar, lagstiftningens tydlighet och genomförandet av reformen så att lagarna i mån av möjlighet kan träda i kraft samtidigt.

Justitiekanslern betraktade förslaget till ny socialvårdslag som mycket detaljerat och invecklat och de föreslagna paragraferna som långa. Paragrafernas tämligen stora antal hänvisningar till olika lagrum gör dessutom bestämmelserna svårbegripliga (OKV/33/20/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Irma Tolmunen).

Justitiekanslerns framställning om betalning av gottgörelse

Riksdagens grundlagsutskott hade vid behandlingen av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet i sitt betänkande uppmärksammat utvecklandet av de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer (RP 205/2010 rd). Utskottet ansåg att framställningar om förlikning och ersättning är motiverade i klara fall, för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas (GrUB 12/2010 rd).

Med hänvisning till det ställningstagande som framgår av grundlagsutskottets betänkande, där det konstaterades att det är önskvärt att laglighetsövervakarnas arbete kompletteras med denna verksamhetsmetod i samband med utvecklandet av verksamheten, gjorde justitiekanslern en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att ministeriet skulle pröva huruvida ersättning skulle betalas till medlemmarna av en understöds-kassa som hade försatts i likvidationstillstånd. Det var fråga om ersättning som skulle betalas i enlighet med avgörandena av eventuella skadeståndsyrkanden gällande de medlemsavgifter som betalats för åren 1989 och 1990. Ifall rättspraxis inte fanns skulle ministeriet alternativt bedöma möjligheten att stöda sig på de grunder som före detta justitiekansler Paavo Nikula i sitt

klagomålsavgörande 12.12.2006 presenterat för statens skadeståndsskyldighet, med anledning av förfarandet vid det ministerium som utövat tillsyn över kassan.

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade, med hänvisning till sitt tidigare brev om saken, att betalningen av ersättning skulle kräva ett särskilt anslag i budgeten. Ministeriet ansåg det dock inte befogat att lägga fram ett förslag till anslag för betalning av ersättningar till understödskassans medlemmar, eftersom ett sådant beslut skulle kräva en sådan klar och ostridig juridisk grund som enligt ministeriet inte förelåg i det aktuella fallet (OKV/4/50/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Utformningen av regeringspropositionernas parallelltexter

Justitiekanslern konstaterade att de lagberedningsanvisningar som varit gällande och iakttagits redan i årtal innebär att sådana regeringspropositioner som gäller lagändringar (paragrafer ändras, stryks ur lagen eller fogas till lagen) förses med parallelltexter. Parallelltexterna förenklar och förknäppar i väsentlig mån gestaltandet och förståelsen av de föreslagna lagändringarna, i synnerhet då det är fråga om lite längre ändringsförslag. Parallelltexterna utgör fortsättningsvis ett viktigt hjälpmedel för alla som bekantar sig med och sätter sig in i regeringspropositioner och de lagförslag som ingår i dem, när det gäller att snabbt få överskådlig information om de föreslagna lagändringarnas innehåll. Därför ansåg justitiekanslern att det är viktigt att parallelltexterna trots olika förnyelser av datasystemen mm. fortsättningsvis fogas till lagförslagen.

I det aktuella fallet gällde begäran om utlåtande egentligen inte frågan om huruvida lagförslagets parallelltexter skulle strykas, utan en änd-

ring av deras framställningsform. De alternativa lösningar som presenterats i begäran om utlåtande förutsatte enligt justitiekanslern närmast en bedömning av och avvägning mellan å ena sidan fördelarna av att arbetet rationaliseras genom förnyelser av datasystemen och å andra sidan åskådligheten och läsbarheten för de parallelltexter som utformas på ett nytt sätt. Dessa intressen, som alla i och för sig är viktiga och godtagbara, verkade i detta fall vara mycket motstridiga. Det konstaterades att man i samband med förnyelsen av datasystemen inte kan nå lösningar som i alla avseenden är gynnsamma, utan man blir tvungen att göra prioriteringar.

I samband med justitiekanslerns övervakning av beslutsfattandet i statsrådet (bl.a. vid den s.k. listagranskningen av statsrådets föredragningslistor) har det upprepade gånger, även på den allra senaste tiden, uppdagats att vissa typer av fel i bilagorna till statsrådets föredragningslistor har berott på fel som förekommit i ministeriernas ärendehanteringssystem eller i statsrådets beslutsystem, eller vid sam anvädningen av systemen. Ofta har det varit fråga om sådana fel i den tekniska informationshanteringen som skett av misstag. För dem som är utomstående i förhållande till de aktörer som berett lagförslaget (föredraganden vid det behöriga ministeriet jämte assisterande lagberedare) saknar det emellertid betydelse vad som har orsakat ett fel i innehållet i ett utkast till lagförslag eller ibland till och med i ett lagförslag som överlämnats till riksdagen. Olika slag av mänskliga misstag, orsakade av olika faktorer, kan inte helt och hållet undvikas i samband med lagberedningen, men man ska dock kunna ställa ett grundläggande krav på att de elementära egenskaperna hos och användbarheten av de datasystem som används t.ex. vid lagberedningen och föredragningen av statsrådsärenden ur en ”normal” användares synvinkel åtminstone inte ökar risken för fel i förhållande till de tidiga-

re arbetssätten och inte heller medför ökat arbete för de tjänstemän som svarar för de olika skedena vid lagberedningen eller föredragningen av statsrådsärenden.

Det bör konstateras att det exempel på parallelltext till ett lagförslag som i jämförelsesyfte bifogats till statsrådets kanslis begäran om utlåtande var en mycket förenklad och kort parallelltext, som därmed var lätt att följa. Den största nytan när det gäller såväl tidsanvändning som information erhålls emellertid i samband med sådana längre lagförslag som innehåller förslag till viktiga nya paragrafer och förslag om upphävande av paragrafer samt många ändringar av gällande paragrafer. Ifall alternativ 1 i begäran om utlåtande väljs innebär det att informationens framställningssätt försämras i förhållande till de nuvarande parallelltexterna. En försämring av framställningssättet försämrar även jämförbarheten åtminstone i fråga om längre eller mer invecklade lagändringsförslag och försvagar därmed det viktiga informationsvärdet för regeringspropositionernas parallelltexter.

På basis av sina iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av statsrådet förhöll sig justitiekanslern även avvaktande till sådana förnyelser av datasystemen som de facto innebär att ett ärende (i detta fall utarbetandet av regeringsproposi-

tioner och lagförslag samt föredragningen av dem i statsrådet) i något skede kräver sådan behandling som inte kan ske med hjälp av datasystemets funktioner, vilket medför nödvändigt tilläggarbete i något annat datasystem eller med någon annan metod. Ett sådant arbetssätt skulle otvetydigt medföra ökat arbete åtminstone när det gäller lite mer omfattande parallelltexter. Justitiekanslern betonade särskilt att det ifall alternativ 2 väljs inte får uppkomma några som helst nya risker för felmöjligheter, som t.ex. kunde leda till att det officiella lagförslag som ingår i en regeringsproposition och den parallelltext som finns bifogad till propositionen avviker från varandra till sitt innehåll efter bearbetningen.

Justitiekanslerns ovan angivna synpunkter grundar sig närmast på de iakttagelser han gjort i samband med granskningen av statsrådets föredragningslistor. Vid justitiekanslersämbetet utarbetas nämligen inga statsrådshandlingar. De synpunkter som sådana ansvariga tjänstemän vid ministerierna som bereder förslag till omfattande och komplicerade lagändringar lagt fram beträffande de ovan nämnda alternativen var enligt justitiekanslern värdefulla och beaktansvärda (OKV/43/20/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Risto Hiekkataipale).

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Försvarsmaktsreformen

Till justitiekanslersämbetet inkom under verksamhetsåret flera klagomål som berörde försvarsmaktsreformen. Klagomålen innehöll påståenden om att försvarsministern varit jävig och framfört hotelser, om beslutsbehörigheten, hörandet, beslutsmotiveringarna, den politiska styrningen av försvarsmaktsreformen, bedömningen av försvarsmaktsreformens konsekvenser samt om jämlikheten och de språkliga rättigheterna.

Justitiekanslern bedömde i sitt avgörande de rättsliga aspekterna i anslutning till beredningen av försvarsmaktsreformen och beslutsfattandet angående reformen. Det hör däremot inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att bedöma ändamålsenlighetsfrågor, t.ex. försvarsmaktsreformens konsekvenser för landets försvarsförmåga eller reformens ekonomiska, regionala, språkliga eller samhälleliga konsekvenser. Justitiekanslern kan således närmast ta ställning till de juridiska gränserna för ändamålsenlighetsprövningen samt till frågor som berör farandet.

Försvarsministerns jäv

Försvarsministern var medlem i Nylands Brigads gille. Truppförbandsgillet var dock inte en sådan part som avses i 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen i det ärende som berörde indragningen av truppförband. Syftet med truppförbands-

gillen är i allmänhet förutom att stöda ett viss truppförband även att generellt främja försvarsandan. Truppförbandsgillena kan också värna om indragna truppförbands traditioner. Avgörandet i det ärende som gällde indragningen av truppförband kunde således i princip inte väntas medföra sådan synnerlig nytta eller skada för truppförbandsgillet som avses i lagrummet. Även om det skulle anses att ett truppförbandsgille i ett enskilt fall kan väntas erhålla synnerlig nytta eller skada av avgörandet i ett ärende som gäller indragningen av truppförband, är det oklart om gillet delegation kan betraktas som ett sådant organ som i enlighet med det nämnda lagrummet kan jämsställas med en styrelse eller ett förvaltningsråd. Enligt stadgarna för Nylands Brigads gille sköts gillet angelägenheter av gillet styrelse. Gillet delegation är enligt stadgarna gillet stödande och rådgivande organ. Gillet delegation kan enligt justitiekanslerns uppfattning t.ex. inte betraktas som ett organ jämsställt med ett aktiebolags förvaltningsråd, som utövar direkt beslutanderätt.

Med anledning av vad som konstaterats ovan kunde frågan om jäv för en medlem i truppförbandsgillet delegation i samband med en indragning av truppförband bli föremål för bedömning närmast med stöd av generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. I det aktuella fallet var det fråga om huruvida försvarsministerns medlemskap i gillet delegation och försvarsministerns ställning i samband med försvarsmaktsreformen kunde anses utgöra en så-

dan konstellation som äventyrade ministerns objektivitet.

Man har såväl i lagberedningsdokumenten och rättslitteraturen som i samband med tillämpningspraxisen ansett att grunden för det jäv som avses i generalklausulen i förvaltningslagens paragraf om jävsgrunder ska kunna observeras av en utomstående samt att objektiviteten ska äventyras i ungefär samma mån som enligt de övriga särskilt angivna jävsgrunderna.

Såsom det konstaterats ovan är syftet med truppförbandsgillena, vilka är 40 till antalet, i allmänhet förutom att stöda ett visst truppförband även att mer generellt främja försvarsandan. Värnandet om det finlandssvenska försvarsarbetet kanaliseras till det enda svenskspråkiga truppförbandets, nämligen Nylands Brigads, truppförbandsgille. Enligt stadgarna för Nylands Brigads gille är gillet syfte, utöver att stöda Nylands Brigad, bl.a. främja att det frivilliga försvarsarbetet och försvarsandan, vårda de finlandssvenska försvarstraditionerna och främja den svenskspråkiga frivilliga försvars- och kris- hanteringsutbildningen.

Enbart det faktum att försvarsministern var medlem i delegationen för Nylands Brigads gille kunde enligt justitiekanslern inte utgöra en sådan situation som äventyrade förtroendet för försvarsministerns opartiskhet på det sätt som avses i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen. På basis av det material som erhållits vid utredningen och med beaktande av skyldigheten att i enlighet med 39 § 1 mom. i språklagen trygga minst ett svenskt truppförband kunde inte heller vare sig medlemskapet i gillet delegation eller i gillet i sig anses ha inverkat på försvarsministerns verksamhet på ett sådant sätt som ur en objektiv synvinkel skulle ha äventyrat förtroendet för hans objektivitet i egenskap av försvarsminister.

Det ovan konstaterade gällde i tillämpliga delar också försvarsministerns statssekreterares

ställning, dels i egenskap av medlem i gillet delegation och dels i egenskap av försvarsministerns statssekreterare.

Påstådda hotelser från försvarsministerns sida

Försvarsministern hade bl.a. efter att den frågetimme som berörde indragningen av garnisoner avslutats vid riksdagen samtalat med tre riksdagsledamöter. Enligt klaganden hade försvarsministern talat till riksdagsledamöterna i en hotfull ton.

På basis av klagomålsskrivelsen och den utredning försvarsministern gett till justitiekanslern fanns det dock inte skäl att misstänka att försvarsministern skulle ha handlat på ett sätt som uppfyllde strafflagens rekvisit för olaga hot, eller att han på något annat sätt skulle ha brutit mot sin tjänsteplikt i egenskap av minister. På grund av detta och eftersom det inte hör till justitiekanslerns uppgifter att bedöma tonen på eller ordvalen i de politiska diskussioner som förs i riksdagen, hade justitiekanslern inte någon juridisk grund för att befatta sig med denna fråga i större omfattning.

Beslutsbehörigheten

Enligt 29 § 1 mom. 1 punkten i lagen om försvarsmakten hör det till försvarsministeriets behörighet att fatta beslut om indragning av truppförband. Med avseende på den princip om demokrati som ingår i 2 § i grundlagen är det motiverat att riksdagen informeras om betydande ärenden som berör organiseringen av förvaltningen och ges tillfälle att ta ställning till dem. Frågorna om hur noggrant riksdagen skulle informeras om de detaljer i anslutning till försvarsmaktsreformen som inte hörde till riksdagens lagstiftnings- och budgetmakt, vilken roll som skulle ges den parlamentariska kontaktgrupp som följde

arbetet för förnyelse av försvarsmaktens struktur och beredningen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, samt hur beredningen av försvarsmaksreformen förlades tidsmässigt i förhållande till beredningen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, var däremot närmast politiska ändamålsenlighetsfrågor, vars bedömning inte hörde till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet.

Hörandet

För att målen med de olika förfarandena för hörande ska nås förutsätts det att hörandet tidsmässigt förläggs så att det kan ha en genuin inverkan på det beslut som är under beredning. Med beaktande av målsättningen med statsrådets förordning om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner borde en anmälan om inledandet av ett ärende som berör indragning eller nedskärning av regionala eller lokala statliga enheter eller funktioner utanför huvudstadsregionen göras och ett utlåtande om indragnings- eller nedskärningsplanerna begäras i ett så tidigt skede att de ställningstaganden som koordineringsgruppen för regionalisering presenterar kan ha en faktisk inverkan på avgörandena. Med avseende på målsättningen med lagen om utveckling av regionerna borde kommunerna och landskapsförbunden likaså uppmanas ge utlåtanden om ärenden som gäller organ inom den statliga lokal- eller regionförvaltningen, dessas verksamhetsområden eller verksamhetsställen eller servicen på verksamhetsställena i ett så tidigt skede att utlåtandena kan ha en faktisk inverkan på avgörandena.

Vid bedömningen av hur hörandet i samband med försvarsmaksreformen förlagts tidsmässigt måste man beakta att det ärende som gällde indragning och sammanslagning av truppförband utgjorde en del av den mer omfattande försvarsmaksreformen, vars olika delar delvis hörde till

olika aktörers beslutanderätt. Bakgrunden till försvarsmaksreformen utgjordes å sin sida av de allmänna riktlinjerna för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det var således inte motiverat att behandla det ärende som berörde indragning och sammanslagning av truppförband enbart som ett ärende gällande indragning eller nedskärning av statliga enheter utanför huvudstadsregionen, löst från helheten.

Vid hörandet i samband med försvarsmaksreformen måste man även beakta de sekretesssynpunkter som enligt 24 § 1 mom. 10 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) är av betydelse med tanke på försvarets intressen. Försvarsmaktens fredstida sammansättning, som är förknippad med utbildningen, är emellertid inte förenad med lika starka sekretessintressen som den krigstida sammansättningen.

Koordineringsgruppen för regionalisering konstaterade i den utredning och det utlåtande som gavs till justitiekanslern att regionaliserings- och regionutvecklingslagstiftningen hade iakttagits i samband med försvarsmaksreformen. Av protokollet för det sammanträde där koordineringsgruppen för regionalisering behandlat anmälan om försvarsministeriets försvarsmaksreform framgick det emellertid att man vid diskussionen bl.a. uppmärksammat att koordineringsgruppen hade ringa möjligheter att de facto påverka besluten, eftersom riktlinjerna för försvarsmaksreformens innehåll redan hade fastställts i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Med tanke på den rätt till inflytande som garanteras i grundlagen och i andra lagar samt med tanke på statsordningens legitimitet skulle det ha varit motiverat att genomföra hörandet i ett tidigare skede under beredningen, dvs. i det skede då det hade utarbetats grundläggande riktlinjer för försvarsmaksreformen men inte ännu mer detaljerade riktlinjer för indragningen och samman-

slagningen av truppförband. Detta gällde i synnerhet det hörande av koordineringsgruppen för regionalisering som grundade sig på regionaliseringslagstiftningen samt det hörande av kommunerna och landskapsförbunden som grundade sig på regionutvecklingslagstiftningen. Den tidpunkt vid vilken hörandet hade genomförts i det aktuella fallet medförde en risk för att hörandets betydelse urvattnades. Även om de politiska riktlinjer som fastställdes av statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott inte är juridiskt bindande, har de på grund av ministerutskottets sammansättning i praktiken en betydande inverkan på beslutsfattandet. Enligt justitiekanslerns uppfattning borde försvarsministeriet, trots de riktlinjer som statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott redan fastställt, ha säkerställt att de konsekvensbedömningar som försvarsmakten utfört var tillräckliga samt beaktat den respons som erhållits vid hörandet då ministeriet fattade juridiskt bindande beslut om indragningen och sammanslagningen av truppförband.

Grunderna för besluten och den politiska styrningen av försvarsmaksreformen

Organiseringen av förvaltningen påverkas förutom av det aktuella förvaltningsområdets interna effektivitetsmål även av mer allmänna samhällsliga målsättningar, t.ex. regionala och språkliga målsättningar. Sådana målsättningar kan i och för sig inte betraktas som främmande för förvaltningen och kan därmed inte anses strida mot den princip om ändamålsbundenhet som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen. Besluten ska emellertid motiveras med beaktande av kravet på öppenhet. Då ges nämligen enskilda människor och sammanslutningar möjligheter att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig

maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen (jfr 3 § i offentlighetslagen).

Enligt den utredning som försvarsmakten gav justitiekanslern hörde Nylands Brigad till de förvaltningsenheter vars ställning enligt planerna skulle förändras. Försvarsministern utövade emellertid inflytande på försvarsmakten så att Nylands Brigad lämnades utanför försvarsmaktsreformens slutliga lösningsmodell. Dessutom hade försvarsministeriets tjänstemannaledning under den tid ärendets beredning pågick gett ledningen för försvarsmakten och Huvudstaben sådan information som hade tolkats som styrning och där man låtit förstå att försvarsministern önskade att Nylands Brigads ställning och placeringsort inte skulle förändras i förhållande till det rådande läget.

Frågan om huruvida försvarsministern hade gett riksdagen tillräckligt omfattande information om försvarsmaksreformen var närmast en fråga om politiskt förtroende. Denna fråga hade även behandlats vid riksdagen genom en omröstning rörande förtroendevotum. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att övervaka riksdagens riksmötesverksamhet. Med beaktande av det som försvarsmakten framfört i sin utredning till justitiekanslern hade justitiekanslern inte heller skäl att med anledning av det klagomål som anförts om saken misstänka att någon annan politisk påverkare än försvarsministern skulle ha försökt utöva inflytande på beredningen av försvarsmaksreformen på ett sådant sätt som stod i strid med principerna om öppenhet eller ändamålsbundenhet inom förvaltningen.

Bedömningen av försvarsmaksreformens konsekvenser

Vid det sammanträde där koordineringsgruppen för regionalisering behandlade försvarsmaksreformen och dess konsekvenser för regionerna

förhöll sig gruppen positivt till reformen. Vidare hade Statens revisionsverk med anledning av ett klagomål gällande försvarsmaktsreformen gett ett utlåtande där det konstaterades att det vid behandlingen av klagomålsärendet inte hade uppdragats några väsentliga brister beträffande lagligheten till den del det var fråga om iakttagandet av lagstiftningen om skötseln av statsfinanserna och utarbetandet av sådana kalkyler som ska läggas fram som grund för beslutsfattandet. Med beaktande av detta hade justitiekanslern inte skäl att ifrågasätta tillräckligheten eller riktigheten av de konsekvensbedömningar som utförts i samband med försvarsmaktsreformen.

Jämlikheten och de språkliga rättigheterna

Med beaktande av de fria permissionsresor för beväringar som avses i 104 § i värnpliktslagen och de förlängningar av permissionerna som resetiderna medför hade justitiekanslern inte skäl att misstänka att beväringarna skulle försättas i olika ställning på basis av sin boningsort. Justitiekanslern hade inte heller skäl att misstänka att man genom utformningen av försvarsmaktens fredstida sammansättning, som är förknippad med utbildningen, skulle försätta invånarna i olika regioner i olika ställning med avseende på den personliga trygghet som garanteras i 7 § 1 mom. i grundlagen.

När det gäller en jämlik behandling av myndighetsenheter är det närmast fråga om iakttagandet av de garantier för god förvaltning som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen och de rättsprinciper inom förvaltningen som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen.

Frågorna om truppförbandens språk och undervisningsspråk, försvarsmaktens kommandospråk och jämlikheten mellan språkgrupperna har avgjorts genom sådan lagstiftning som god-

känts av riksdagen och det hör inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att övervaka riksdagens lagstiftande verksamhet.

Åtgärder

Justitiekanslern uppmärksammade försvarsministeriet och försvarsmakten på de synpunkter han framfört om tidpunkten för förfarandena för det hörande som regleras i regionaliserings- och regionutvecklingslagstiftningen.

Klagomålen föranledde inte några andra åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/231/1/2012, OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012, OKV/516/1/2012, OKV/4/21/2012 och OKV/6/21/2012; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Hörandet av kommunerna i samband med kommunreformen

I ett klagomål som inkom till justitiekanslersämbetet ansåg klaganden att hörandet av kommunerna i samband med regeringens kommunreformplaner hade genomförts i strid med lag och god förvaltningssed. I klagomålet framfördes det 1) att det varit fråga om ett skenbart hörande av kommunerna, eftersom kommunerna inte hade getts de fakta de behövde för att kunna ta ställning till saken, 2) att kommunerna de facto inte hade hörts under den tid arbetsgruppen för kommunförvaltningens struktur hade utrett ärendet, 3) att förfarandet kränkte de bestämmelser om hörande av lokala myndigheter som ingår i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, 4) att beredningen av reformen saknade en sådant lagstadgat bemyndigande som t.ex. utfärdats genom lagen

om en kommun- och servicestrukturreform, samt 5) att kommun- och förvaltningsministern hade konstaterat att lagen om en kommun- och servicestrukturreform inte skulle iakttas.

Justitiekanslern bedömde i sitt avgörande de juridiska aspekterna i anslutning till beredningen av kommunreformen och beslutsfattandet i samband med reformen. Det hör däremot inte till justitiekanslerns uppgifter och behörighet att bedöma ändamålsenlighetsfrågor. Till denna del kan närmast de rättsliga gränserna för ändamålsenlighetsprövningen samt frågor som berör förfarandet bli föremål för bedömning från justitiekanslerns sida.

Den kommunala självstyrelsen

I samband med reformerna av kommunstrukturen är det ytterst fråga om dels huruvida en mycket stor kommuns förvaltning fortfarande baserar sig på invånarnas självstyrelse på det sätt som avses i 121 § 1 mom. i grundlagen, dels huruvida en mycket liten kommun klarar av att trygga tillgodoseendet av invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter på det sätt som 22 § i grundlagen förutsätter.

Hörandet av kommunerna

Av den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen kan man härleda en accentuerad skyldighet att genuint höra kommunerna i ärenden som påverkar deras verksamhetsbetingelser. Genuint hörande förutsätter för det första att hörandet sker vid rätt tidpunkt. Hörandet ska å ena sidan genomföras i ett tillräckligt tidigt skede av ärendets beredning, då hörandet ännu kan ha en reell inverkan på avgörandets innehåll. Å andra sidan ska hörandet ske först då de aktörer som blir hörda har tillgång till tillräcklig information för att kunna ta ställning till saken. För det andra

förutsätter genuint hörande att de som blir hörda även i övrigt har en reell möjlighet att ta ställning till saken och uttala sina ställningstaganden. De som ska bli hörda ska t.ex. tillställas en tillräckligt tydligt formulerad begäran om utlåtande och tillräcklig bakgrundsinformation, samt ges tillräcklig tid för att lämna sitt utlåtande.

Klagandens och finansministeriets uppfattningar om hur hörandet hade genomförts i det aktuella fallet avvek från varandra. Det verkade inte ha varit klart för alla som blev hörda att det var fråga om ett preliminärt hörande. Man hade även blivit tvungen att ge tilläggsanvisningar om utlåtandet. Vid den aktuella tidpunkten var de övriga delarna av kommunreformen (social- och hälsovårdens organisering, statsandelssystemet, kommunernas uppgifter samt totalreformen av kommunallagen) fortfarande under beredning.

En tidsfrist på två månader uppfyller i allmänhet även i samband med mer omfattande projekt de minimikrav som ska ställas på den tid som ges för lämnandet av ett utlåtande. Med tanke på kommunreformens fundamentala betydelse för kommunerna, som fungerar i enlighet med den grundlagsskyddade självstyrelseprincipen, måste den tid som reserverats för lämnandet av ett utlåtande i det aktuella fallet emellertid betraktas som mycket kort med hänsyn till omfattningen av den flerdelade kommunreformen och den tid som behövdes för ärendets behandling i kommunens demokratiska beslutssystem, samt med avseende på tryggheten av rätten till inflytande och säkerställandet av faktagrunden för beslutsfattandet. Den korta tidsfristen accentuerades ytterligare av att man blev tvungen att meddela tilläggsanvisningar om saken, vilket skedde mycket sent, dvs. då det återstod mindre än tre veckor av den tid inom vilken utlåtandet skulle lämnas in. Det verkade inte heller ha förmedlats tillräcklig information om möjligheten att anhänga om tilläggstid. I de fall där tilläggstid beviljades med stöd av så-

dana begäranden som grundade sig på kommunfullmäktiges sammanträdestider var det fråga om korta tilläggstider.

I samband med en reform som består av olika delar som genomförs vid olika tidpunkter är det å andra sidan motiverat att tillhandahålla möjligheter till inflytande i flera olika skeden. De som blir hörda får därmed möjlighet att precisera sina ställningstaganden då de olika delarna av reformen fortskrider. Bakgrundsinformationens omfattning och längden på den tid inom vilken utlåtandet ska ges i samband med ett enskilt skede får då inte heller avgörande betydelse.

Kommunreformens lagstiftningsgrund

Såsom grundlagsutskottet konstaterat i sitt utlåtande angående kommun- och servicestruktur-reformen, är det i allmänhet inte lämpligt att ett politiskt handlingsprogram eller en politisk handlingsplan godkänns i form av en lag eller någon annan författning (GrUU 37/2006 rd). Med avseende på den princip om demokrati som föreskrivs i 2 § i grundlagen är det emellertid motiverat att riksdagen informeras om väsentliga frågor som berör organiseringen av förvaltningen och ges tillfälle att ta ställning till dem. Med stöd av bestämmelserna i 121 § och 122 § 2 mom. i grundlagen är organiseringen av kommunalförvaltningen dessutom förknippad med ett accentuerat krav på lagreglering. Frågan om hur noggrann förhandsinformation riksdagen ges om förvaltningsreformer eller hur noggrant riksdagen informeras om de detaljer i samband med reformerna som inte hör till riksdagens lagstiftnings- eller budgetmakt är däremot närmast en politisk ändamålsenlighetsfråga. Detsamma gäller frågan om vilken roll eventuella parlamentariska uppföljningsorgan ska ges. Bedömningen av ändamålsenlighetsfrågor hör inte till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet. Frågan om den kommunala demo-

kratin har behandlats i det avsnitt som gäller hörandet av kommunerna.

Beredningen av ärenden som berör kommunindelningen, kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt förhållandet mellan staten och kommunerna hör med stöd av 68 § 1 mom. i grundlagen och 17 § 13 punkten i reglementet för statsrådet till finansministeriets uppgifter och ansvarsområde.

Iakttagandet av lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I lagen om en kommun- och servicestrukturreform fanns ovillkorliga bestämmelser om kravet på befolkningsunderlaget i en kommun eller ett samarbetsområde som svarar för primärvården och socialvården. Statsrådet gavs i lagen befogenheter att förplikta kommunerna till samarbete för att uppfylla kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag. På basis av detta kunde man sluta sig till att utgångspunkten var att statsrådet skulle bruka sina lagstadgade befogenheter för att skapa ett sådant befolkningsunderlag som föreskrevs i lagen, trots att befogenheterna i lagen hade formulerats genom uttrycken "statsrådet kan inledda" och "statsrådet kan besluta". Det faktum att 5 § 6 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform innehöll uttryckliga föreskrifter om förutsättningarna för avvikelse från det krav som ställdes på befolkningsunderlaget och om statsrådets möjligheter att bevilja kommunerna rätt att avvika från kravet visade också att det i princip var fråga om ett ovillkorligt krav. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform, vars syfte var att skapa förutsättningar för reformen, var emellertid redan från första början avsedd att vara gällande en viss tid, dvs. fram till utgången av år 2012. Efter att statsrådet hade bedömt att resultaten av kommun- och servicestrukturreformen var otillräckliga och därför ha-

de inlett beredningen av en mer omfattande kommunstrukturreform, skulle det med beaktande av proportionalitetsprincipen och principen om tillitsskydd, som hör till de rättsprinciper som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen, inte ha varit oproblematiskt att precis innan giltighetstiden för lagen om en kommun- och servicestrukturreform löpte ut rikta sådana tvångsåtgärder mot kommunerna som ändå sannolikt skulle visa sig vara otillräckliga.

Åtgärder

Justitiekanslern delgav finansministeriet sina synpunkter på hörandet. Finansministeriet hade i sin utredning till justitiekanslern meddelat att syftet med den genomförda remissbehandlingen var att inhämta preliminära synpunkter på genomförandet av kommunreformen samt att avsikten var att kommunerna skulle höras angående den nya lagstiftningen, t.ex. utkastet till kommunstrukturlag. Ärendet föranledde därmed åtminstone inte i detta skede några ytterligare åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/3/21/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Bedömningen av en minister-riksdagsledamots uttalanden vid riksdagens plenum

I ett klagomål som inkommit till justitiekanslern ombads justitiekanslern ingripa i dåvarande näringsminister Mauri Pekkarinens verksamhet på grund av de uttalanden han framfört vid riksdagens plenum. Enligt klagandens uppfattning hade Pekkarinen vid den diskussion som föregick omröstningen i fråga om regeringens proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den målmedvetet framfört lögnaktig information i syfte att vilseleda riksdagen

och påverka omröstningsresultatet. Samtidigt hade ministern enligt klagomålet i hög grad diskriminerat klaganden i egenskap av guldgrävare och försämrat förutsättningarna för klagandens yrkes- och näringsutövning.

Efter att ha inhämtat behövlig utredning i ärendet, med anledning av vilken Pekkarinen uttalade sig om att han deltagit i den politiska diskussionen vid riksdagens plenum i egenskap av riksdagsledamot, konstaterade justitiekanslern bl.a. följande i sitt beslut.

Utgångspunkten är att skötseln av ministeruppgifter och uppdraget som riksdagsledamot tydligt skiljer sig från varandra. Frågan om i vilken egenskap en person har agerat är av betydelse vid bedömningen av det juridiska ansvaret för samt övervakningen av personens verksamhet. Justitiekanslerns laglighetskontroll omfattar inte riksdagsledamöter som agerar inom ramen för uppdraget som riksdagsledamot. De fakta som uppdragats i ärendet visade emellertid att den aktuella situationen var sådan att Pekkarinen i samband med ärendets behandling hade hållit sitt anförande i egenskap av minister. Detta styrks särskilt av följande omständigheter.

- 1) Beredningen av den regeringsproposition som var föremål för behandling hade skett vid arbets- och näringsministeriet, underställt Pekkarinen. Pekkarinen hade även tidigare i samband med remissdebatten angående propositionen brukat sin därmed förknippade rätt att hålla föredragningsanförandet och andra anföranden.
- 2) Under den tid behandlingen pågick hade Pekkarinen suttit i ministerlogen och framfört sina uttalanden där.
- 3) Under ärendets behandling hade talmännen och riksdagsledamöterna i sina anföranden behandlat Pekkarinen som minister. Dessutom hade riksdagsledamöterna i sina anföranden

den kommenterat de anföranden Pekkari-
nen i egenskap av minister hållit vid plenumsam-
manträdet samt ställt honom frågor.

- 4) I sina anföranden hade Pekkari-
nen besvarat de frågor han ställts i egenskap av minister.
- 5) I protokollet över plenumsammanträdet hade
Pekkari-
nen, som hållit anföranden vid sam-
manträdet, antecknats som näringsminister.
- 6) Under plenumsammanträdet hade Pekkari-
nen utnyttjat den möjlighet han i egenskap av
minister hade att kalla till sig sina tjänstemän
som var närvarande vid sammanträdet för att
höra deras åsikt om en detaljfråga som upp-
märksammades vid behandlingen.
- 7) I motsvarande situation skulle ställningen för
en minister som inte agerat i egenskap av riks-
dagsledamot bli bedömd i enlighet med be-
stämmelserna gällande ministrar.

Med stöd av det som anförts ovan konstaterade
justitiekanslern att Pekkari-
nen vid plenumsam-
manträdet hade agerat i egenskap av minister och
att ärendet därmed omfattades av justitiekans-
lerns laglighetskontroll.

Beträffande de påståenden om diskriminering
av guldgrävare som framförts i klagomålet kon-
staterade justitiekanslern att de delvis riktade sig
mot Pekkari-
nens uttalanden och delvis mot för-
slaget till gruvlag. I sitt avgörande hänvisade jus-
titiekanslern till att det i det aktuella fallet var frå-
ga om gruvlagförslagets behandling i riksdagen
och konstaterade att justitiekanslerns laglighets-
kontroll inte omfattar riksdagens verksamhet eller
frågan om hur riksdagen utövar sin lagstiftande
makt. När det gällde påståendet om att Pekkari-
nens uttalanden var diskriminerande var det när-
mast fråga om huruvida uttalandena innehöll
korrekt och tillräcklig information eller inte. Det
fanns dock inte skäl att misstänka att Pekkari-
nen genom sina uttalanden, som kunde uppfattas som
diskriminerande, skulle ha strävat efter att särbe-

handla guldgrävare på grunder som berörde guld-
grävarnas yrkes- eller näringsutövning, på ett så-
dant sätt som är förbjudet enligt 6 § 2 mom. i
grundlagen.

Beträffande de uttalanden som Pekkari-
nen framfört vid plenumsammanträdet konstatera-
de justitiekanslern att sammanträdet hade hål-
lits efter att riksdagens ekonomiutskott hade gett
sitt betänkande 49/2010 rd, vilket hade utarbe-
tats efter att grundlagsutskottet och miljöutskot-
tet gett sina utlåtanden (GrUU 32/2010 rd och
MiUU 7/2010 rd). De riksdagsledamöter som del-
tog i plenumsammanträdet var således förtrogna
med regeringspropositionens innehåll och tidiga-
re behandling vid riksdagen, vilket innebar att de
förutom att ställa frågor till minister Pekkari-
nen även kunde bedöma hans uttalanden.

I samband med den aktuella första behand-
lingen av lagförslaget gällde en stor del av dis-
kussionen guldgrävningen, i synnerhet den ma-
skinella guldgrävningen i Lemmenjoki. I de tre
anföranden Pekkari-
nen hållit i egenskap av mi-
nister berörde han den maskinella guldgrävning-
en och tog även ställning till riksdagsledamöter-
nas anföranden i samband med diskussionen och
besvarade de frågor han ställdes i egenskap av mi-
nister. Vid bedömningen av innehållet i och be-
tydelsen av Pekkari-
nens uttalanden är utgångs-
punkten att riksdagen har rätt att få korrekt och
tillräcklig information av en minister om det ären-
de som är under behandling. I enlighet med vad
som framgår av beslutet hade Pekkari-
nen fram-
fört uttalanden som inte i alla avseenden motsva-
rade den rådande situationen och som inte heller
i övrigt gav en saklig helhetsbild av situationen.
Även om Pekkari-
nens uttalanden med beaktan-
de av det övriga materialet i ärendet kanske inte i
fråga om sitt innehåll var avgörande för den hel-
hetsbild som riksdagsledamöterna fick av saken,
kan man inte förneka att de uttalanden en mi-
nister gör före omröstningen kan ha en betydan-

de inverkan på avgörandet. Enligt justitiekanslern fanns det emellertid inte skäl att misstänka att Pekkarinen skulle ha framfört sina uttalanden i syfte att ge riksdagen felaktig eller bristfällig information och därmed vilseleda riksdagen.

Justitiekanslern uppmärksammade före detta minister Mauri Pekkarinen på att en person som uppträder och gör uttalanden i egenskap av minister vid riksdagen ska sträva efter att med hänsyn till tryggheten av riksdagens rätt till information på förhand säkerställa att den information som ges är korrekt samt iakttä sådana tillräcklig precision att missförstånd kan undvikas (OKV/449/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Statsrådets uppgifter till riksdagen om ESM:s ställning som borgenär med förmånsrätt; godkännandet av ESM-avtalet och låneprogrammet för Spanien

Det anfördes flera klagomål där justitiekanslern uppmanades undersöka om statsrådet hade vilselett riksdagen beträffande Europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) förmånsrätt i egenskap av borgenär. I klagomålen ombads justitiekanslern även utreda huruvida beslutet om låneprogrammet för Spanien hade fattats på felaktiga grunder.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att han inte med beaktande av hela underhandlings- och godkännandeprocessen i samband med ESM-avtalet hade orsak att misstänka att man skulle ha underlåtit att ge riksdagen all väsentlig information om saken eller att riksdagen skulle ha vilseletts i ärendet. Av den dokumentation som tillställts justitiekanslern framgick det att frågan om ESM:s ställning som borgenär med förmånsrätt hade behandlats i statsrådet och i riksdagens olika utskott redan under förhandlingarna om ESM-avtalet, då Finland tog

ställning till avtalet. Finlands målsättning vid förhandlingarna var att en klausul om lånens förmånsrätt skulle tas in i ESM-avtalets ingress. Detta var också resultatet av avtalsförhandlingarna. I regeringens proposition betonades det dock att denna bestämmelse är av politisk natur och att den placerats i avtalets ingress.

Vid Euroområdet toppmöte 29.6.2012 gavs på politisk nivå en deklaration om att Spanien skulle beviljas lån med stöd av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) tills ESM tas i bruk. Avsikten är att låneprogrammet för Spanien senare ska överföras från EFSF till ESM utan förmånsrätt. Enligt finansministeriets utredning kräver överföringen av låneprogrammet ännu ett särskilt beslut i EFSF:s och ESM:s beslutsfattande organ. I rättsligt avseende garanteras riksdagens möjligheter till inflytande i sammanhanget genom att förslagen i enlighet med 96 och 97 § i grundlagen ska föreläggas riksdagen för behandling innan Finlands representanter i dessa organ kan godkänna överföringen.

Justitiekanslern konstaterade att åtgärderna i anslutning till låneprogrammet för Spanien i enlighet med grundlagen hade vidtagits med riksdagens medverkan. Det hör däremot inte till justitiekanslerns behörighet att bedöma riksdagens verksamhet.

Då finansministeriet utredde ESM-avtalets behandlingsfaser för justitiekanslern upptäckte ministeriet att den beskrivning av ESM:s borgenärsställning som fanns i motiveringen till regeringens proposition på en punkt inte stämde överens med ESM-fördragets text, som fanns bifogad till propositionen. Finansministeriet gav riksdagen en redogörelse för felet. Justitiekanslern uppmärksammade i sitt beslut ministeriet för framtiden på vikten av att iakttä noggrannhet och precision vid utarbetandet av regeringspropositioner.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att sådana åtgärder som berör beslutsfattan-

det i samband med eurokrisens hantering tidvis måste vidtas mycket snabbt och med kort varsel, och ibland även under korstrycket av motstridiga tolkningar. Detta medför stora utmaningar för den nationella beredningen av dessa ärenden (OKV/975/1/2012, OKV/989/1/2012, OKV/1033/1/2012, OKV/1034/1/2012 och OKV/1966/1/2012; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Utnämningen av inrikesministeriets kanslichef

I ett klagomål som inkommit direkt till justitiekanslern och i ett klagomål som riksdagens justitieombudsman överfört till justitiekanslern för behandling ombads justitiekanslern undersöka huruvida grundlagen och andra lagar som berör tjänsteutnämningar hade iakttagits vid utnämningen av inrikesministeriets kanslichef. Dessutom ombads justitiekanslern undersöka om alla sökande hade behandlats jämlikt vid valet och om den person som valts till tjänsten var den mest kompetenta och lämpligaste för uppgiften.

Justitiekanslerns behörighet och uppgifter vid bedömningen av utnämningsbeslut

Föredragningslistorna gällande sådana tjänsteutnämningsärenden som ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid föredragning för republikens president genomgår en förhandsgranskning vid justitiekanslersämbetet. Detsamma gäller de bifogade utnämningsspromemoriorna och sammanfattningarna av meriter för dem som sökt tjänsten eller anmält intresse för den. Vidare är justitiekanslern närvarande då utnämningsärendena avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller vid föredragningen

för republikens president. Dessutom kan justitiekanslern i efterhand bedöma lagligheten av en tjänsteutnämning med anledning av ett klagomål.

För tjänsteutnämningarnas del hör det till justitiekanslerns uppgifter och behörighet att bedöma om utnämningsförfarandet i juridiskt avseende varit klanderfritt. Till detta hör för det första att bedöma om de allmänna och särskilda behörighetskrav som fastställts för tjänsten i lagstiftningen har beaktats i samband med beredningen och avgörandet av utnämningsärendet. Man granskar också att de meriter hos sökandena som är av betydelse med avseende på utnämningsbeslutet har beskrivits korrekt och objektivt i utnämningsspromemorian samt att bedömningen av varje sökandes kompetens och jämförelsen av sökandenas meriter har utförts korrekt, med beaktande av såväl lagstiftningen som finansministeriets anvisningar om saken. Inom ramen för laglighetskontrollen granskar man dessutom att utnämningsspromemoriens meritjämförelse endast bygger på sådana grunder som kan härledas från tjänstens behörighetskrav, från de övriga villkor som i ansökningsannonsen nämns som förutsättningar för en framgångsrik skötsel av tjänsten och från de uppgifter som hör till tjänsten.

I många fall – liksom i det aktuella fallet – kan man konstatera att det bland sökandena i rättsligt avseende finns flera tänkbara kandidater för tjänsten. Justitiekanslern har emellertid inte till uppgift att delta i bedömningen av vilken av dessa kandidater som bör väljas. Detta är utnämningens uppgift.

Utnämningen av inrikesministeriets kanslichef

Behörighetskraven för kanslichefen vid ett ministerium är högre högskoleexamen, sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i

praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet. Behörighetskraven för inrikesministeriets kanslichef omfattar dessutom ett krav på förtrogenhet med förvaltningsuppgifter. Enligt ansökningsannonsen gällande tjänsten som kanslichef vid inrikesministeriet förutsätter en framgångsrik skötsel av tjänsten utöver att behörighetskraven är uppfyllda även att personen i fråga har god samarbetsförmåga, förmåga till växelverkan och organisationsförmåga, är resultatorienterad, har förmåga att agera inom ett vidsträckt verksamhetsfält där tempot är snabbt, samt har kunskaper i engelska.

Ärendet gällande utnämning av inrikesministeriets kanslichef föredrogs från inrikesministeriet för statsrådets allmänna sammanträde, som fattade ett enhälligt beslut om saken i enlighet med föredragningen.

I utnämningsspromemorian, som utarbetats vid inrikesministeriet, beskrivs beredningen av utnämningssförslaget bl.a. på följande sätt:

Inom utsatt tid hade 21 personer anmält intresse för tjänsten, varav tio ansågs uppfylla tjänstens föreskrivna behörighetskrav. Av de sökande som uppfyllde behörighetskraven beslutade man sig för att intervjua de sex sökande som på basis av ansökningshandlingarna bedömdes ha de bästa förutsättningarna för att sköta kanslichefstjänsten, framför allt på basis av sin mångsidiga förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt sin vidsträckta ledarerfarenhet. Alla de intervjuade kunde bedömas ha starka sidor med avseende på tjänstens skötsel, dock med olika betoning. Vid en helhetsjämförelse av meriterna hos de intervjuade framstod emellertid fyra sökande som de mest meriterade när det gällde sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften förutsätter samt i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet, vilket hör till tjänstens behörighetskrav. Angående dessa sökande begärdes en personbedömning av ett företag som specialiserat sig på utvecklandet av personalresurser.

Vid personbedömningen betonades de krav som hänför sig till tjänsten.

Med beaktande av kanslichefens centrala ställning när det gäller att leda verksamheten vid ministeriet och inom hela förvaltningsområdet, kunde den person som bland de fyra mest meriterade sökandena blev vald till tjänsten anses ha de bästa förutsättningarna att sköta kanslichefstjänsten. Denna persons omfattande ledarfärdigheter och vidsträckta ledarerfarenhet kunde betraktas som personens viktigaste fördel i förhållande till de andra sökandena. Personen i fråga hade visat sig ha sådan erfarenhet och sådana ledaregenskaper som krävs av kanslichefen i egenskap av ministeriets högsta tjänstemannachef. Jämfört med de andra sökandena kunde denna person också konstateras ha den mest vidsträckta och gedignaste förtrogenheten med förvaltningsuppgifter, som nämns bland tjänstens behörighetskrav, samt erfarenhet av uppgifter på ledarnivå vid ett ministerium som även utgör en del av statsrådet. Denna person hade således betydligt mer omfattande erfarenhet av högre ledaruppgifter på statsrådsnivå än de andra sökande som var med i slutjämförelsen.

Den person som blev utnämnd till tjänsten hade i och för sig snävare erfarenhet av uppgifterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde än de andra sökande som var med i slutjämförelsen. Denna omständighet blev emellertid inte avgörande vid jämförelsen, eftersom den strategiska ledningen och utvecklandet av ministeriets omfattande förvaltningsområde betonas i samband med uppgiften som kanslichef. När det gällde de sist nämnda faktorerna hade den person som blev utnämnd till tjänsten erfarenhet av uppgifter på högre nivå inom flera organisationer och bevis på framgångsrik skötsel av dessa uppgifter. Denna person hade dessutom i egenskap av förvaltnings- och utvecklingsdirektör vid finansministeriet svarat för uppgifter som kan jämföras med dem som hör till den aktuella tjänsten (bl.a. svarat

för styrningen av statens koncernstyrningstjänster och för resultatstyrningen av finansministeriets förvaltningsområde). De nämnda uppgifterna motsvarar delvis de uppgifter som hör till den aktuella tjänsten, samt gynnar skötseln av dem.

Den person som blev utnämnd till tjänsten visade sig även, både enligt intervjuerna och enligt de personbedömningar som bekräftade de uppfattningar som bildats vid intervjuerna, vara en resultatinriktad, utvecklingsorienterad och handfast förändringsledare. Med stöd av det som anförts ovan kunde denna person på basis av en helhetsbedömning av utnämningsskälerna anses ha de bästa förutsättningarna att framgångsrikt sköta tjänsten som kanslichef vid inrikesministeriet.

Justitiekanslerns avgörande

Utnämnnaren har inom ramen för de rättsliga gränserna prövningsrätt bl.a. när det gäller betoningen av de krav som följer av tjänstens uppgifter och bedömningen av sökandenas meriter. Detta gäller också betoningen av sökandenas utbildning, arbetserfarenhet och förtrogenhet med det aktuella förvaltningsområdet vid den inbördes jämförelsen av sökandena. Det bör noteras att det krav på förtrogenhet med verksamheten inom förvaltningsområdet som förut hörde till behörighetskraven för kanslichefstjänsten, genom den ändring av 43 § 1 mom. 2 punkten i reglementet för statsrådet som trädde i kraft 1.6.2011 hade ersatts med ett krav på sådan mångsidig erfarenhet som uppgiften kräver.

I detta ärende framkom det varken vid den förhandsgranskning som utförts vid justitiekanslersämbetet eller vid övervakningen av statsrådets allmänna sammanträde, och inte heller i efterhand, något som skulle ha gett justitiekanslern rättsliga grunder att misstänka att statsrådet skulle ha överskridit gränserna för sin lagstadgade prövningsrätt eller annars handlat lagstridigt vid

tillsättandet av tjänsten som kanslichef vid inrikesministeriet.

Klagomålen föranledde inte några åtgärder från justitiekanslerns sida (OKV/1215/1/2012 och OKV/1264/1/2012; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

Jämlikheten i samband med arbets- och tjänstekollektivavtal

Biträdande justitiekanslern hade i sitt beslut 11.1.2010 med anledning av två klagomål som gällde ett kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal och jämlikheten (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008) konstaterat att det med stöd av bestämmelserna i 4 § 3 mom. i arbetsavtalslagen, 5 § 6 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och 5 § 7 mom. i lagen om statens tjänstekollektivavtal är möjligt att begränsa den kategori som är bunden av arbets- och tjänstekollektivavtalet på ett sådant sätt som står i strid med de diskrimineringsförbud som ingår i 6 § 2 mom. i grundlagen och i 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling. Ett kollektivavtal där den kategori som är bunden av avtalet begränsas på det sätt som framgår av de nämnda lagrummen strider i sig mot diskrimineringsförbuden, trots att den individuella särbehandlingen sker först då de arbetsgivare som är bundna av avtalet tillämpar det på sina arbetstagare, tjänsteinnehavare och tjänstemän. Det faktum att de anställda som faller utanför den kategori som är bunden av avtalet har möjlighet att var och en för sig åberopa sina rättigheter vid domstolen medför inte någon befrielse från skyldigheten att iakttä diskrimineringsförbuden då ett avtal ingås.

Biträdande justitiekanslern förde ärendet till finansministeriet och arbets- och näringsministeriet för prövning och för beredning av eventuella lagstiftningsåtgärder och andra åtgär-

der. Ministerierna gav en gemensam utredning 31.5.2011/3.6.2011.

I sin utredning hävdade ministerierna att den "avtalsautonomi" som hör till arbets- och tjänstekollektivavtalssystemet och den frihet att organisera sig som tryggas i grundlagen innebär 1) att den bestämmelse med stöd av vilken det är möjligt att begränsa den kategori som är bunden av ett arbets- och tjänstekollektivavtal inte i sig kan betraktas som en förbjuden diskriminerande bestämmelse, samt 2) att en bestämmelse som innehåller ett organisationsvillkor i ett enskilt arbets- och tjänstekollektivavtal inte i sig kan betraktas som diskriminerande.

Med anledning av detta konstaterade biträdande justitiekanslern följande:

Ministerierna hade inte motiverat det påstående genom vilket de åsidosatte allt som biträdande justitiekanslern ovan och tidigare anfört i ärendet. Utredningen innehöll inte heller någon juridisk argumentation som stöd för påståendet.

Bruket av de rättsmedel som tillkommer sådana arbetstagare, tjänsteinnehavare och tjänstemän som står utanför ett arbets- och tjänstekollektivavtal grundar sig inte på entydig och klar lagstiftning, utan på den tolkning som högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen omfattat i sina avgöranden. Dessa domstolar har emellertid mycket begränsad behörighet i detta sammanhang. De nämnda arbetstagarna, tjänsteinnehavarna och tjänstemännen har således inte tillgång till rättsmedel som tillräckligt väl eller på ett jämlikt sätt skulle trygga deras rätt till sådant rättsskydd som avses i 21 § i grundlagen.

Ministerierna meddelade att finansministeriet skulle inleda beredningen av en lagändring i syfte att förtydliga rättsläget för oorganiserade tjänstemäns och tjänsteinnehavares del. Denna föresats är riktig. Av ministeriernas meddelande kunde man emellertid sluta sig till att föresatsen inte alls berör rättsläget för arbetstagares del och inte hel-

ler för tjänsteinnehavares och tjänstemäns del till den del det gäller möjligheterna att ingripa i diskriminerande tjänstekollektivavtalsbestämmelser. Ministerierna ansåg inte att det finns något behov av att förtydliga bestämmelserna när det gäller det faktum att man med stöd av lagens bestämmelser kan ingå sådana arbets- och tjänstekollektivavtal som försätter oorganiserade arbetstagare, tjänsteinnehavare och tjänstemän i en sådan situation där de endast domstolsvägen kan få sina grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodosedda.

Den uppfattning om tillhandahållandet av tillräckliga rättsmedel för oorganiserade arbetstagare, tjänsteinnehavare och tjänstemän samt om tillgodosendandet av deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som ministerierna presenterat i sin utredning motsvarar inte de krav som ställs i 22 § i grundlagen. Denna grundlagsbestämmelse förpliktar, med beaktande av 68 § i grundlagen, ministerierna att vidta åtgärder för att se till att rättsmedlens standard i alla avseenden är tillbörlig. Dessa bestämmelser tillåter inte heller att ministerierna underlåter att beakta sig med grunden för de problem som hänför sig till oorganiserade arbetstagares, tjänsteinnehavares och tjänstemäns grundlagsenliga ställning, dvs. med det faktum att den kategori som är bunden av ett arbets- och tjänstekollektivavtal kan begränsas i strid med diskrimineringsförbuden.

Ministerierna skulle före utgången av år 2012 underrätta biträdande justitiekanslern om sina åtgärder i ärendet (OKV/14/50/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Finansministeriets förfarande vid besvarandet av en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att klaganden 24.2.2012 hade framställt en dokumentbegä-

ran till finansministeriet beträffande de säkerhetshandlingar som berörde Grekland. Finansministeriet hade fattat beslut med anledning av dokumentbegäran 7.3.2012 och meddelat att ministeriet senare skulle komplettera beslutet. Klaganden ansåg att det med tanke på rättsskyddet var problematiskt att tiden för anförande av besvär över beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen hotade att löpa ut innan beslutet kompletterades. De brister som upptäckts i ministeriets beslut ledde slutligen till att ministeriet ansåg det befogat att undanröja det beslut som fattats 7.3.2012 och meddela ett helt nytt beslut med anledning av dokumentbegäran. Det nya beslutet meddelades 27.4.2012. Ett beslut med noggrannare motivering skulle enligt ministeriet ha krävt sådana förhandlingar med de grekiska bankerna och med internationella investeringsbanken som förutsattes i avtalsvillkoren.

Justitiekanslern konstaterade att rätten att få ett motiverat beslut hör till de garantier för god förvaltning som uttryckligen nämns i 21 § 2 mom. i grundlagen och som ska tryggas i lag. Ett skriftligt beslut ska enligt 44 § i förvaltningslagen innehålla en motivering till beslutet och specificerad information om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller om hur ärendet annars har avgjorts. Vidare ska det enligt 45 § i förvaltningslagen i beslutets motivering anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. Bestämmelser om beslut som gäller utlämnande av handlingar finns i 14 § i offentlighetslagen. Om en tjänsteman vägrar lämna ut begärda uppgifter, ska tjänstemannen meddela den som begärt uppgifterna vad vägran beror på. Ärendet ska behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har

mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller en större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen.

Eftersom laglighetsövervakaren inte ska beakta sig med ärenden som är under behandling vid domstolen och eftersom man i den aktuella situationen inte exakt kunde bedöma i vilken omfattning högsta förvaltningsdomstolen skulle undersöka det ärende som var under behandling där, tog justitiekanslern inte i detta skede i någon större omfattning ställning till det förfarande som uppmärksammats i klagomålet. Han konstaterade emellertid beträffande det beslut som finansministeriet meddelat 27.4.2012 att ministeriet avsevärt hade överskridit de tidsfrister för behandlingen av en dokumentbegäran som föreskrivs i 14 § i offentlighetslagen. Ministeriets förfarande uppfyllde inte heller de krav som ställs på god förvaltning till den del motiveringen av det beslut som ministeriet fattat 7.3.2012 också enligt ministeriets egen utredning konstaterats vara bristfällig och ministeriet hade gett den person som framställt dokumentbegäran inexakt information om kompletteringen av beslutet. Justitiekanslern uppmärksammade för framtiden finansministeriet på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens och förvaltningslagens bestämmelser om behandlingen av en dokumentbegäran och motiverandet av beslut, samt på skyldigheten att iaktta principen om god förvaltning (OKV/488/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Noggrannhet i samband med lagberedningen

För att en person skulle ha rätt till arbetsmarknadsstöd förutsattes det före 1.5.2004 att personen i fråga hade obegränsad rätt att arbeta i Finland med stöd av ett uppehålls- eller arbetstillstånd. Det saknade betydelse på vilken grund tillståndet hade beviljats. Genom en ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som beretts vid arbetsministeriet och trädde i kraft 1.5.2004, hade emellertid rätten till arbetsmarknadsstöd för personer som beviljats tidsbegränsat kontinuerligt uppehållstillstånd (A) begränsats till personer som beviljats tillstånd på basis av familjeband. Lagändringen hade dock fått en annan innebörd än vad som avsetts. Enligt regeringens proposition var avsikten inte att lagen skulle ändras på denna punkt, men bestämmelsens ordalydelse och motivering stod i strid med varandra. Efter lagändringen hade således Arbetskraftsbyråerna och senare Arbets- och näringsbyråerna tillämpat lagen om utkomstskydd för arbetslösa i enlighet med den tidigare bestämmelsens lydelse då de utarbetade Arbetskraftspolitiska utlåtanden. Alla arbetslösa arbetssökande som beviljats A-uppehållstillstånd och som med stöd av utlänningslagen hade obegränsad rätt att arbeta, hade getts ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande som möjliggjorde utbetalning av arbetsmarknadsstöd.

Efter att den felaktiga lagtillämpningen uppdagats i början av hösten 2010, började byråerna utarbeta de Arbetskraftspolitiska utlåtandena på det sätt som lagen krävde. För sådana utlänningar som beviljats A-uppehållstillstånd på någon annan grund än på basis av familjeband och som fått eller ansökt om arbetsmarknadsstöd utarbetades ett utlåtande som hindrade utbetalning av arbetsmarknadsstöd. Detta försämrade utkomsten för de sökande som på basis av den lång-

variga tillämpningspraxisen hade utgått från att de skulle få ett positivt beslut med anledning av sin ansökan om arbetsmarknadsstöd. De personer med A-uppehållstillstånd vars rätt till arbetsmarknadsstöd hade upphävts till följd av lagändringen år 2004 gavs dock åter rätt till arbetsmarknadsstöd genom en ny ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som beretts vid Arbets- och näringsministeriet och trädde i kraft 1.1.2011.

I den intervju med migrations- och europaminister Astrid Thors som publicerades vid den aktuella tidpunkten (HS 16.10.2010) uppgavs det att arbetsmarknadsstöd enligt hennes uppfattning fortfarande kunde ha beviljats. Enligt ett citat gällande uttalandet hade Thors konstaterat att det inte fanns skäl att fatta onödiga negativa beslut, då det endast var fråga om veckor innan lagen skulle ändras. Thors hade inte haft något att anmärka på beträffande artikeln i efterhand. Hon hade med hänvisning till ändamålsenlighetsaspekter även motiverat sin åsikt om att negativa beslut inte skulle fattas med att det var fråga om nya sökande som i varje fall väntade på att få sitt första stödbeslut.

När det gällde uttalandet i intervjun konstaterade justitiekanslern att Thors uppfattning, sådan som artikelns skribent verkade ha uppfattat den, gav en bild av att hon förordat positiva arbetsmarknadsstödsbeslut, vilket skulle ha krävt positiva Arbetskraftspolitiska utlåtanden. Efteråt hade Thors preciserat sin motivering på ett sådant sätt som gav vid handen att hon med underlåtelse att fatta negativa beslut hade avsett att beslutsfattandet skulle skjutas upp. Eftersom det var fråga om ett uttalande i en intervju, ansåg justitiekanslern att han inte inom ramen för laglighetskontrollen hade möjligheter att i större utsträckning utreda om den uppfattning som presenterats i artikeln överensstämde med det som Thors uttalat och avsett, eller om begrep-

pen arbetskraftspolitiskt utlåtande och arbetsmarknadsstödbeslut eventuellt hade förväxlat med varandra i intervjun när det gällde "beviljandet av stöd".

Efter att ha granskat i vilken situation och ställning Thors framfört sitt uttalande, konstaterade justitiekanslern att intervjun hade publicerats efter att arbets- och näringsministeriet (21.9.2010) hade delgett sin ståndpunkt om att de arbetskraftspolitiska utlåtandena skulle utarbetas i enlighet med lagen. Det faktum att Thors uttalanden gällde invandrades rätt till arbetsmarknadsstöd kan ha gett ett intryck av att det var fråga om ett ärende som hörde till hennes förvaltningsområde, trots att frågor gällande utkomstskydd för arbetslösa inte hörde till Thors förvaltningsområde.

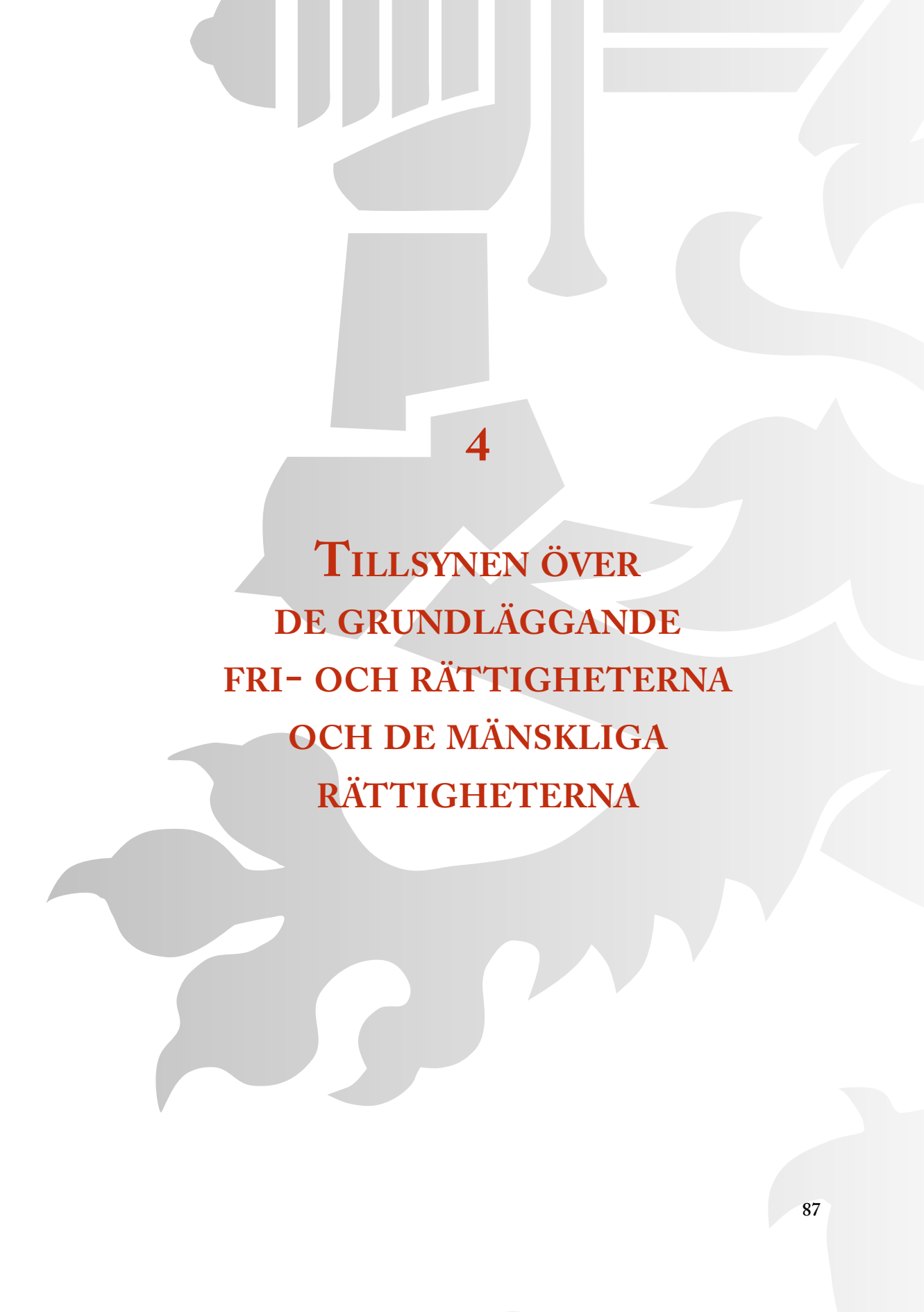
Justitiekanslern ansåg att Thors i egenskap av minister hade brukat sin yttrandefrihet på ett sådant sätt som innefattade kritik mot den uppfattning som ministeriet hade omfattat i frågan. Lagenligheten av det förfarande som Thors hade förordat i sitt uttalande kunde, på basis av de uppgifter som hade publicerats, på goda grunder ha ifrågasatts. De personer som handlade under tjänsteansvar skulle genom att agera på det sätt som Thors föreslagit sannolikt ha handlat i strid med sin tjänsteplikt. Då saken bedömdes ur alla synvinklar fanns det dock inte skäl att misstänka att Thors på det sätt som avses i 5 kap. 5 § i strafflagen skulle ha anstiftat till uppsåtligt tjänstebrott eller till straffbart försök till tjänstebrott.

Beträffande det tidigare arbetsministeriets och det nuvarande arbets- och näringsministe-

riets förfarande konstaterade justitiekanslern att sådana bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter som i enlighet med 80 § i grundlagen ska utfärdas genom lag ska vara tillräckligt noggranna. Detta kräver att lagstiftarens syfte på ett klart och enhetligt sätt framgår både av lagens ordalydelse och av dess motivering. Med beaktande av den felaktiga bedräningen av den lagändring som genomförts år 2004 och den efterföljande tillämpningspraxisen samt de utkomstsvårigheter som orsakats dem som ansökt om arbetsmarknadsstöd, uppmärksammade justitiekanslern allvarligt arbets- och näringsministeriet på vikten av att iaktta sådan noggrannhet och precision som krävs vid lagbedräningen och lagtillämpningen.

När det gällde före detta minister Astrid Thors förfarande fäste justitiekanslern vikt vid att ministrar ska sträva efter att iaktta försiktighet då de ger intervjuer och i synnerhet då de uttalar sin uppfattning i frågor som inte hör till deras förvaltningsområde, så att uttalandena inte innehåller något sådant som i efterhand ger anledning till kritisk bedömning av uttalandenas lagenlighet. Eftersom ministrarna är medlemmar av statsrådet har en ministers uttalanden stor betydelse. Uttalanden som i rättsligt avseende ger rum för tolkning kan vara förvirrande för myndigheterna, tjänstemännen och dem som uträttar ärenden inom förvaltningen.

Justitiekanslern delgav de berörda aktörerna sin uppfattning i ärendet (OKV/1437/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).



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

I samband med övervakningen av myndighetsverksamheten aktualiseras frågor som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom justitiekanslerns hela verksamhetsfält, såväl inom statsrådsövervakningen och undersökningen av klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ som i samband med inspektionerna. Även om klagandena inte i klagomålen särskilt har åberopat några grundlagsbestämmelser eller bestämmelser i konventionerna om de mänskliga rättigheterna, beaktas dessa vid ärendenas behandling. Klagomålen undersöks alltså med avseende på dessa bestämmelser oavsett om klagandena själva har belyst saken ur detta perspektiv eller inte. Det är justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern som på basis av föredragandens beredning avgör om det finns skäl att undersöka ett visst ärende och hur ärendet i så fall ska undersökas. Vid valet av inspektionsobjekt tar man hänsyn bl.a. till om justitiekanslern har fått kännedom om att frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har aktualiserats i viss myndighetsverksamhet.

När det gäller statsrådets verksamhet aktualiserades under verksamhetsåret bl.a. den rätt till inflytande som avses i 14 § 4 mom. i grundlagen och den rätt att bli hörd som avses i 21 § 2 mom., dels i samband med reformen av försvarsmakten (OKV/231/1/2012, OKV/246/1/2012 m.fl. och

OKV/6/21/2012) och dels i samband med kommunreformen (OKV/3/21/2012).

I avsnittet nedan presenteras övriga avgöranden där man under verksamhetsåret tagit ställning till frågor i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Ärendena har grupperats i enlighet med paragrafindelningen i 2 kap i grundlagen. I de beslutsreferat som ingår i avsnittet presenteras ärendena med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Mer detaljerade referat av avgörandena finns i de avsnitt som berör de olika förvaltningsområdena. I vissa avgöranden är det fråga om tillgödoseende av fler än en grundläggande fri- eller rättighet. I detta fall har avgörandet refererats i anslutning till den grundlagsbestämmelse som avgörandet i huvudsak berör. I många grundlagsbestämmelser som berör de grundläggande fri- och rättigheterna – och likaså i många bestämmelser som ingår i konventionerna om de mänskliga rättigheterna – förutsätts det att närmare bestämmelser om den grundläggande fri- eller rättigheten ska utfärdas genom lag. De grundläggande fri- och rättigheternas närmare innehåll och omfattning fastställs därmed närmare i speciallagstiftningen. I de enskilda klagomålsavgörandena hänvisas det inte nödvändigtvis alltid till den bakomliggande grundlagsbestämmelsen, utan avgörandena baseras på den tillämpliga speciallagstiftningen. I avgörandena hänvisas det till

4 TILLSYNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

grundlagsbestämmelser närmast då det varit aktuellt att granska en direkt tillämpning av dem.

I avgörandena aktualiserades under verksamhetsåret oftast jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen och det rättsskydd som garanteras i 21 §. Rätten till en rättvis rättegång och i synnerhet rätten till god förvaltning uppmärksammades oftare än förut. I avgörandena behandlades framför allt rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål och rätten att få ett motiverat beslut, samt de myndighetsförpliktelser som hör till god förvaltning i samband med behandlingen och besvarandet av dokumentbegäranden och förfrågningar. Inom justitiekanslerns laglighetskontroll har det konstaterats att de oskäligt långa behandlingstiderna utgör ett allvarligt och återkommande problem i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna, som leder till att individens rättigheter inte tillgodoses. Ofta leder nämligen brister i samband med rättsskyddet och tillhandahållandet av god förvaltning till att inte heller andra grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

De klagomålsärenden som avgjordes under verksamhetsåret visade att också frågor som berör myndighetsverksamhetens offentlighet fortfarande ofta är svåra för myndigheterna. Det händer t.ex. att dokumentbegäranden helt och hållet lämnas obesvarade. Myndighetsverksamhetens offentlighet är emellertid av stor betydelse också med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Medborgare behöver t.ex. information om vilket beslut som fattats i ett ärende och om beslutets motivering för att de ska kunna bedöma vilka åtgärder det finns skäl för dem att vidta för att få sina rättigheter tillgodosedda. Myndighetshandlingarnas offentlighet främjar också övervakningen av myndigheternas verksamhet och är av stor betydelse med avseende på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten i ett öppet och demokratiskt samhälle. Enligt offentlighetslagen syftar lagens

bestämmelser om rätten till information samt om myndigheternas skyldigheter uttryckligen till öppenhet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen. Kännedomen om handlingsoffentligheten kan dessutom i sig styra myndigheternas verksamhet redan på förhand.

Klagomålen visar att de problem som berör tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna oftast är sådana som i första hand hänför sig till myndigheternas förfaranden. Det är endast sällan fråga om problem eller brister i lagstiftningens innehåll. Eftersom klagomålen i huvudsak riktar sig mot myndigheternas förfaranden i enskilda fall, är den information som förmedlas via klagomålen inte enhetlig. Därför är också inspektionerna och möjligheterna att undersöka ärenden på eget initiativ viktiga i samband med övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ifall ett klagomål som berör en myndighets förfarande i ett enskilt fall ger anledning att misstänka att det felaktiga förfarandet har verkningar som inte bara begränsar sig till det aktuella fallet, är det möjligt att vidta mer omfattande tillsynsåtgärder än sådana som endast hänför sig till klagomålet i fråga. Denna typ av tillsynsåtgärder möjliggör t.ex. utredning av brister i myndigheternas anvisningar eller tillämpningspraxis. I detta sammanhang kan man även granska hur myndigheterna uppfyller sin grundlagsenliga skyldighet att tillgodose och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskli-

ga rättigheterna är det viktigt att justitiekanslern i egenskap av högsta laglighetsövervakare genom sina beslut kan styra myndigheternas praxis och i sina avgöranden uppmärksamma såväl den lagstiftning som berör det aktuella förvaltningsområdet som de aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det ställs särskilda krav på styrningen av myndigheternas praxis, eftersom de tjänsteinnehavare som genom sina ämbetsåtgärder i praktiken svarar för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i allmänhet inte har juridisk utbildning. Detta innebär att tjänsteinnehavarna kanske inte har en klar uppfattning om betydelsen av sådana ämbetsåtgärder som i praktiken kan vara mycket viktiga för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Som exempel kan man nämna att en socialarbeters beslut om utkomststöd berör tillgodoseendet av den grundläggande rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. I och med att beslutet meddelas inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen tillgodoses också sökandens grundläggande rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Beslutet har dessutom en jämlikhetsdimension, eftersom ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av en orsak som gäller hans eller hennes person i samband med tillgodoseendet av den sociala tryggheten. Den grundläggande rättighet som berör god förvaltning tillgodoses å sin sida t.ex. genom rätten att inom en skälig tid få ett svar på en saklig förfrågning som riktats till en myndighet och rätten att vid behov få ett överklagbart beslut. Tjänstemän med juridisk utbildning har dock inte heller nödvändigtvis tillräckligt kunnande när det gäller de aspekter som hänför sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, även om dessa aspekter under de senaste åren har upp-

märksammats både inom den juridiska grundutbildningen och inom fortbildningen. Avsaknaden av kunnande i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna accentuerar betydelsen av utbildning och fostran i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, såväl allmän utbildning och fostran som sådan utbildning som specifikt riktas till tjänstemän. Justitiekanslerns åtgärdsavgöranden kan betraktas som en del av denna verksamhet. Genom åtgärdsavgörandena kan justitiekanslern nämligen vid behov antingen styra myndighetsverksamheten på lokalplanet eller framföra sin uppfattning om bristerna i styrningen till det berörda förvaltningsområdets centralmyndighet eller ministerium.

Styrningen av myndighetspraxisen uppmärksammades även i avgörandena under verksamhetsåret. Som exempel på ett ärende där avsaknaden av anvisningar hade negativa konsekvenser kan man nämna ett fall där brister i anvisningarna angående beviljandet av daghemsplatser i en stad hade lett till att de som ansökte om en dagvårdsplats hade behandlats ojämnt (OKV/716/1/2011). I ett avgörande som gällde missbrukarvård konstaterades det att social- och hälsovårdsministeriet inte hade utfärdat tillbörliga anvisningar om vården, vilket hade påverkat den jämlika tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster (OKV/8/50/2011). Genom avgörandena har man således inom laglighetskontrollen kunnat uppmärksamma brister vid styrningen av myndigheternas praxis. Under verksamhetsåret kom det å andra sidan fram att styrning av myndigheterna inte alltid är en tillräcklig åtgärd när det gäller att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I sitt avgörande av ett ärende gällande elevvården, som justitiekanslern undersökt på eget initiativ, konstaterade han att staten i hushålls sak använder sig av informationsstyrning när

det gäller att styra kommunerna i fråga om elevvården. I Finland tillhandahålls emellertid inte elevvård i tillräcklig omfattning eller på ett jämlikt sätt. För att tillbörlig elevvård ska tillhandahållas konstaterade justitiekanslern att det krävs förpliktande bestämmelser som noggrannare definierar elevvårdens innehåll samt ett effektivt tillsynssystem (OKV/6/50/2011). Det sist nämnda avgörandet är även ett exempel på att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna också kräver tillräckliga resurser. Det är dock inte tillåtet för myndigheterna att underlåta att tillgodose en rättighet som tryggas i grundlagen på grund av att det inte anvisats tillräckliga resurser för ändamålet. Biträdande justitiekanslern har betonat detta bl.a. i sina beslut gällande behandlingstiderna vid besvärdsnämnden för social trygghet (se t.ex. OKV/12/50/2012).

Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter

När det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna var år 2012 ett viktigt år i Finland, eftersom statsrådet i mars godkände den första nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Under våren 2012 inledde också Människorättscentret sin verksamhet. Beslutet om utarbetandet av en handlingsplan för grundläggande och mänskliga rät-

tigheter fattades sommaren 2011 inom ramen för regeringsprogrammet. Beslutet grundar sig på statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (SRR 7/2009 rd), med anledning av vilken riksdagen krävde att statsrådet i början av nästa valperiod skulle anta en nationell handlingsplan för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Handlingsplanen utarbetades av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet, där också justitiekanslersämbetet var representerat. Syftet med handlingsplanen är att konkretisera regeringens skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt effektivisera tillgodoseendet av individens fri- och rättigheter. Under sommaren 2012 etablerades Statsrådets nätverk av kontaktpersoner för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, för att följa upp genomförandet av handlingsplanen. Syftet med detta nätverk är även att stärka kunskandet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna vid ministerierna och att främja beaktandet av dem vid lagberedningen. Justitiekanslersämbetet är också representerat i nätverket. I anslutning till Människorättscentret finns dessutom en människorättsdelegation, där likaså en representant för justitiekanslersämbetet hör till de permanenta medlemmarna. Delegationen har till uppgift att behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

UTLÅTANDEN OCH FRAMSTÄLLNINGAR

Klientens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården

Social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utarbeta bestämmelser om stärkande och begränsning av självbestämmanderätten för klienter inom social- och hälsovården. Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om arbetsgruppens preliminära riktlinjer samt om de författningsutkast som lagts fram av de underordnade arbetsgrupperna för frågor gällande missbrukarmödrar samt frågor gällande äldre och handikappade.

Vid verksamhetsenheterna inom social- och hälsovården gäller ett förbud mot anstaltsmakt. Patienternas eller klienternas grundläggande fri- och rättigheter får inte begränsas med stöd av verksamhetsenheternas egna anvisningar, utan begränsningarna måste grunda sig på lag. På grund av detta ansåg biträdande justitiekanslern att lagstiftningen om patientens självbestämmanderätt och om åtgärder som begränsar den är viktig.

Den arbetsgrupp som behandlade frågor gällande äldre och handikappade föreslog att man skulle stifta en lag om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna för patienter och klienter inom socialvården, för att trygga individens rätt till oundgänglig vård och omsorg. Enligt lagförslaget skulle också personalen vid privata inrättningar kunna fatta beslut om begränsande åtgärder. Biträdande justitiekanslern betraktade emellertid detta som problematiskt, eftersom

de föreslagna begränsningsåtgärderna innebär ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med beredningen borde man utreda om de föreslagna begränsningsåtgärderna innefattar betydande utövning av offentlig makt. Det borde i varje fall säkerställas att överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter inte äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom borde man enligt biträdande justitiekanslern bedöma hur förvaltningslagens förpliktelser som berör t.ex. hörande, rådgivning, delgivning och beslutsfattande beaktas i sammanhanget. Vidare betraktade biträdande justitiekanslern de föreslagna bestämmelserna om begränsande åtgärder som inexakta. Med avseende på förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna betraktade biträdande justitiekanslern det även som problematiskt att de begränsande åtgärderna enligt lagförslaget på förhand ska antecknas i den individuella planen för självbestämmanderätten.

Arbetsgruppen för frågor gällande missbrukarmödrar föreslog att lagen om missbrukarvård ska ändras så att en gravid kvinna vars missbruk orsakar fara för fostret ska kunna tas in för vård oberoende av sin vilja. Den föreslagna regleringen har motiverats bl.a. med de förpliktelser som ingår i FN:s konvention om barnets rättigheter. I konventionens ingress omnämns barnets rätt till särskilt skydd och särskild omvårdnad "såväl före som efter födseln".

4 TILLSYNEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Enligt biträdande justitiekanslerns utlåtande är det klart att vård som ges oberoende av individens vilja kränker och begränsar flera av den gravida kvinnans grundläggande fri- och rättigheter. Om kvinnan fortsätter med sitt missbruk äventyras å andra sidan det ofödda barnets rätt till hälsa och välfärd. I denna konfliktsituation är det enligt förslaget möjligt att begränsa moderns självbestämmanderätt, eftersom principen om att barnets bästa ska ges företräde är förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter

får inte orsaka någon annan skada. Enligt propositionsutkastet behöver lagförslaget inte godkännas i grundlagstiftningsordning. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att det finns skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om de föreslagna bestämmelserna. Då missbrukarmödrar tas in för vård oberoende av sin vilja borde man dessutom fästa särskild vikt vid tryggheten av den fortsatta vården. I samband med propositionsutkastet uppmärksammade biträdande justitiekanslern även bedömningen av de föreslagna bestämmelserna med avseende på 124 § i grundlagen (OKV/3/20/2012).

AVGÖRANDEN

Jämlikheten

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas.

I avgörandet OKV/716/1/2011 konstaterade biträdande justitiekanslern att grunderna för placeringen av barn i språkbadsdagvård i en stad hade tillämpats på ett diskriminerande sätt. Man hade i sista hand fattat beslut om placeringen på basis av barnens språkliga färdigheter, men som grund för bedömningen av de språkliga färdigheterna hade man enbart använt barnens ålder. Därför hade bara barn som var födda i början av året fått plats på daghemmet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de språkliga färdigheterna inte hade kunnat utredas och ansåg att fördelningen av platserna de facto hade grundat sig på barnens ålder. Eftersom tillträdet till språkbadsundervisning förutsatte att barnet först hade gått i språkbadsdaghem var det i detta fall fråga om diskriminering i samband med tillgången till utbildningstjänster. Stadens bristfälliga anvisningar om placeringen av barn i dagvård hade bidragit till att den aktuella situationen uppkommit. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de tjänstemän som fattat beslut om placeringarna på vikten av att iakttäta lagen om likabehandling. Dessutom uppmärksammade han staden på skyldigheten att följa tillämpliga lagar vid den prövning som utförs i samband med dagvårdsplace-

ringar samt på att staden ska utfärda tillräckliga anvisningar om placeringen av barn i dagvård.

I avgörandet OKV/8/50/2011 var det fråga om tillgodoseendet av jämlikheten i samband med tillgången till missbrukarvårdstjänster. I samband med biträdande justitiekanslerns inspektioner framgick det att de myndigheter som tillhandahåller missbrukarvård och övervakar missbrukarvården hade synnerligen motstridiga uppfattningar om huruvida missbrukarvården hör till socialvården eller till hälsovården och om huruvida vårdgarantin är tillämplig på missbrukarvården eller inte. Social- och hälsovårdsministeriet gav på biträdande justitiekanslerns begäran ett utlåtande om saken. Ministeriet konstaterade att alla som får icke-brådslande missbrukarvård omfattas av vårdgarantin. Biträdande justitiekanslern betonade å sin sida att myndigheterna ska trygga jämlikheten i samband med social- och hälsovårdstjänsterna. Social- och hälsovårdsministeriet bär ansvaret för anordnandet av dessa tjänster och ministeriet ska styra myndigheterna inom sitt förvaltningsområde så att tillräckliga tjänster på ett jämlikt sätt tillhandahålls i hela landet. För att rätta till den aktuella situationen föreslog biträdande justitiekanslern att ministeriet skulle vidta åtgärder för att tillgodose jämlikheten bland missbrukarvårdsklienterna.

I avgörandet OKV/6/50/2011 undersökte justitiekanslern på eget initiativ huruvida elevvård

4 TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

tillhandahålls i tillräcklig omfattning och på ett jämlikt sätt i hela landet. Han konstaterade emellertid att det förekommer stora skillnader mellan olika kommuner och skolor när det gäller tillgången till elevvård, samt att situationen har varit densamma redan i årtal. Detta beror delvis på att staten i samband med styrningen av kommunerna i fråga om elevvården i huvudsak har använt sig av informationsstyrning, som inte är förpliktande för kommunerna. Den bristfälliga och vaga lagstiftningen om saken skapar inte heller en grund för sådan effektiv tillsyn som främjar jämlikheten. Justitiekanslern konstaterade att myndigheterna ska garantera var och en lika rätt till grundläggande utbildning och elevvård. Den otillfredsställande situation som i årtal fortgått inom elevvården är ohållbar i synnerhet med avseende på jämlikheten. För att tillbörlig elevvård ska tillhandahållas krävs det förpliktande bestämmelser om saken samt ett effektivt tillsynssystem. Eftersom undervisnings- och kulturministeriet, som i huvudsak svarar för styrningen av elevvården, meddelade att ministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet höll på att bereda en lag om elevvården, uppmanade justitiekanslern ministeriet att ta hänsyn till det han framfört vid lagberedningen.

I sitt avgörande OKV/420/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att jämlikheten ska tillgodoses också i samband med utträttandet av ärenden på elektronisk väg. I ett klagomål hade klaganden anfört kritik mot att det inte var möjligt att ansöka om utkomststöd på elektronisk väg i en stad. Staden konstaterade att detta var fallet. Biträdande justitiekanslern ansåg dock bl.a. att det med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är motiverat att tillhandahålla möjligheter att utträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg. I grundlagen bestäms det att var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv

har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Möjligheten att utträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg kunde försnabba inledandet av ärendena och därmed bidra till att tillgodose den grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med tanke på medborgarnas jämlikhet var problematiskt att det inte var möjligt att utträtta ärenden som berörde utkomststöd på elektronisk väg, trots att det var möjligt i fråga om många andra förvaltningsärenden.

I avgörandet OKV/215/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att en stad hade tillämpat diskriminerande villkor i samband med stöd för sommarjobb för unga. I den annons som gällde möjligheten att ansöka om stöd för sommarjobb hade det som villkor uppgetts att den unga personen skulle vara skriven i staden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att det enligt lagen om likabehandling inte är tillåtet att diskriminera någon av en orsak som gäller hans eller hennes person. Lagen om likabehandling gäller också urvalskriterierna i samband med anställningar. En omständighet som hänför sig till en person och som inte berör arbetet eller arbetsuppgifterna, såsom personens boningsort, är ett förbjudet urvalskriterium. Staden hade således brutit mot diskrimineringsförbudet genom att gynna stadens egna ungdomar i annonsen om stöd för sommarjobb.

I sitt avgörande OKV/285/1/2011 ansåg biträdande justitiekanslern att det med tanke på jämlikheten var problematiskt att vissa tjänsteutnämningsbeslut inte hade motiverats. Med avseende på rättsskyddet för de personer som ansöker om en tjänst är det viktigt att sökandena behandlas jämlikt och att ingen försätts i en ojämlik ställning i förhållande till de andra på grund av en omständighet som hänför sig till hans eller hennes person och som inte hör till urvalskriterierna. De som ansökt om en tjänst ska t.ex. genom att ta

del av utnämningsspromemorian kunna göra sig förtrogna med utnämningsbeslutets motivering. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en myndighet på att den hade försummat att motivera två tjänsteutnämningsbeslut.

I avgörandet OKV/1509/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att medborgarna har rätt till samma polistjänster oavsett sin boningsort. Det hade i ett fall räckt två timmar innan polispatrullen hade kommit till platsen, vilket måste betraktas som en oskäligt lång tid. Polisens organisationsreform har dock inte generellt lett till att det tagit längre för polisen att komma till platsen, utan det var fråga om ett undantagsfall. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betonade emellertid att man inom polisförvaltningen ska se till att medborgarnas jämlika rättigheter tillgodoses även i praktiken.

Biträdande justitiekanslern hade redan tidigare konstaterat att lagen om kollektivavtal, lagen om kommunala kollektivavtal och lagen om statens tjänstekollektivavtal står i strid med de diskrimineringsförbud som föreskrivs i grundlagen och i lagen om likabehandling. I avgörandet OKV/14/50/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att redan ett avtal som begränsar den kategori som är bunden av ett kollektivavtal bryter mot diskrimineringsförbuden. Det faktum att en individ har möjlighet att åberopa sina rättigheter vid domstolen eliminerar inte skyldigheten att iakttä diskrimineringsförbuden. Biträdande justitiekanslern delgav finansministeriet och arbets- och näringsministeriet detta. Ministerierna gav en gemensam utredning om saken. De ansåg att en begränsning av den kategori som är bunden av ett arbets- eller tjänstekollektivavtal inte utgör förbjuden diskriminering. Dessutom ansåg ministerierna att en bestämmelse om ett organisationsvillkor i ett arbets- eller tjänstekollektivavtal inte är diskriminerande. Biträdande justitiekanslern konstaterade å sin sida att ministeriernas

uppfattningar om huruvida oorganiserade arbetstagare har tillgång till tillräckliga rättsmedel samt om tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter inte motsvarade grundlagens krav.

I sitt avgörande OKV/710/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att undervisningspersonalens lönesättning i en stad inte var jämlik. Lärarna hade betalats olika lön för klassföreståndaruppgifter beroende på vilket ämne klassföreståndarna undervisade i, trots att klassföreståndaruppgifterna innebar samma arbete för alla lärare. Staden hade motiverat sitt förfarande med skyldigheten att iakttä undervisningspersonalens riksomfattande kommunala tjänste- och arbetskollektivavtal. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det är möjligt att avvika från kravet på att tjänsteinnehavare ska behandlas jämlikt om detta är motiverat med hänsyn till tjänsteinnehavarnas uppgifter och ställning. Det kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet utgjorde emellertid inte en grund för avvikelse från detta krav. Staden hade således utan laglig grund handlat i strid med grundlagen. Kommunala arbetsmarknadsverket hade också handlat felaktigt i samband med godkännandet av avtalet.

I avgörandet OKV/1481/1/2010 var det fråga om jämlik praxis i samband med begravningsnär det gällde personer som hörde till kyrkan och personer som inte hörde till kyrkan. En kyrkoherde hade iakttagit den rådande praxisen i församlingen, som innebar att personer som inte hörde till kyrkan endast begravdes under vardagar. Länsstyrelsen och domkapitlet, som med stöd av speciallagar var skyldiga att utöva tillsyn över saken, hade bägge vidtagit tillbörliga åtgärder efter att de fått information om praxisen. Bägge hade konstaterat att praxisen stred mot jämlikhetsbestämmelserna och hade uppmanat församlingen att avstå från den. Biträdande justitiekanslern ansåg att länsstyrelsen och domkapitlet hade vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet.

Privatlivsskyddet

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade.

Avgörandet OKV/297/1/2011 berörde hemfridsskyddet. Klaganden hade i sitt hem mötts av två polismän, som utan att presentera sig själva eller förete några dokument hade frågat klaganden om det också bodde några andra personer i bostaden. Efter att klaganden uppgett att detta inte var fallet hade polismännen berättat att en häktad person enligt deras uppgifter bodde i bostaden. Polismännen hade för avsikt att göra en husrannsakan i bostaden. Efter att ha upptäckt sitt misstag hade polismännen avlägsnat sig. Polisstyrelsen och den berörda polisinrättningen konstaterade att polisen ska säkerställa att adressuppgifterna är korrekta innan en husrannsakan utförs, så att inte dylika situationer upprepas. Biträdande justitiekanslern förenade sig med det som Polisstyrelsen och den berörda polisinrättningen framfört.

I avgörandet OKV/1152/1/2010 var det fråga om att man i samband med tillgodoseendet av privatlivsskyddet för vissa kommunala tjänstemän också skulle beakta kravet på öppenhet inom förvaltningen och medborgarnas rätt till information. I det aktuella fallet skulle det ha varit möjligt att informera om stadsstyrelsens beslut om de biträdande stadsdirektörernas lön utan att skyddet för personuppgifter skulle ha äventyrats.

Religions- och samvetsfriheten

Enligt 11 § i grundlagen har var och en religions- och samvetsfrihet.

I avgörandet OKV/675/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att religionsfriheten hade kränkts då religionsutövning hade förbjudits i samband med det övervakade umgänget

mellan en mor och hennes barn. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man genom förbudet hade ingripit i moderns religionsfrihet. Inom kommunens grundtrygghetsväsende borde förbudet mot religionsutövning ha granskats utgående från den religionsfrihet som föreskrivs i grundlagen och de bestämmelser och principer som berör umgängesrätten. Eftersom övervakningen av besöken hade utförts i form av köptjänster, fäste biträdande justitiekanslern dessutom vikt vid kommunens skyldighet att dra försorg om lagenligt förfarande och se till att klienternas grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses också i samband med sådan service som produceras i form av köptjänster.

I avgörandet OKV/1361/1/2009 ansåg biträdande justitiekanslern att de s.k. tingsandakter som en tingsrätt hade ordnat stred mot religionsfriheten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att officiella högtidsevenemang ska ordnas på ett sådant sätt att de inte kan leda till kränkningar av religions- eller samvetsfriheten. Han betonade att den negativa religionsfriheten också omfattar individens rätt att inte föra fram sin övertygelse. Biträdande justitiekanslern betonade att utgångspunkten i rättsligt avseende måste vara att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna framom traditionerna.

Yttrandefriheten

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande OKV/732/1/2010 att det inte var möjligt att förbjuda fotografering i en skola med stöd av anvisningar som grundade sig på lagen om grundläggande utbildning. Direktören för bildningsväsendet i en kommun hade utfärdat anvis-

ningar där rätten till fotografering av undervisningen begränsades. Biträdande justitiekanslern konstaterade att en begränsning av rätten att fotografera elever kan motiveras med den rätt till en trygg studiemiljö som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. En begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet ska emellertid uppfylla de allmänna krav som ställs på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det viktigaste kravet är att en grundläggande fri- eller rättighet måste begränsas genom lag och att grunden för begränsningen tydligt ska framgå antingen av lagtexten eller åtminstone av dess motivering. Fotografering hör till utövningen av den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen. De bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning som berör syftet med ordningsbestämmelser och de frågor som kan regleras i dem utgör inte sådana tillräckligt exakt utformade bestämmelser som uppfyller de allmänna krav som ställs på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Av denna orsak var det inte möjligt att utfärda anvisningar som begränsade yttrandefriheten med stöd av dessa bestämmelser.

Rätten till grundtrygghet

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Biträdande justitiekanslern har sedan år 2008 följt upp behandlingstiderna vid besvärnämnden för social trygghet. När det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna påverkar de långa behandlingstiderna både rätten att få sin sak behandlad inom en skälig tid och rätten till grundtrygghet. Social- och hälsovårdsministeriet gav i mars 2012 ett utlåtande som biträdande justitiekanslern begärt om uppnåendet

av nämndens resultatmål. Antalet ärenden som var under behandling vid nämnden hade minskat avsevärt och ärendenas behandlingstider hade förkortats en aning. Ministeriet bedömde att den genomsnittliga behandlingstiden under år 2013 kommer att förkortas till sex månader. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock i avgörandet OKV/12/50/2012 att behandlingstiderna fortfarande var alltför långa. Han hade redan tidigare konstaterat att social- och hälsovårdsministeriet i sista hand ansvarar för situationen och är den aktör som har möjligheter att vidta åtgärder i sammanhanget. Biträdande justitiekanslern kommer i fortsättningen att följa upp behandlingstiderna enligt behov, bl.a. på basis av de klagomål som inkommer till justitiekanslersämbetet och det material som samlas hos ministeriet i samband med resultatstyrningen.

I avgörandet OKV/997/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att det inte kan krävas att en ansökan om utkomststöd ska upprättas på en viss blankett, såsom en samkommun hade krävt. Han konstaterade även att en myndighet som erbjuder möjligheter att utträtta ärenden på elektronisk väg också ska tillåta att handlingar sänds per e-post. I detta fall ska kunderna dock tydligt informeras om de dataskyddsproblem som hänför sig till insändandet av handlingar på elektronisk väg. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom samkommunen på att även sådana utkomststödsärenden som behandlas på basis av förvaltningsdomstolens beslut om återförvisande ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

I avgörandet OKV/519/1/2011 var det fråga om att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster hade äventyrats då behövlig akuthjälp inte hade sänts till platsen. Ett privat sjuktransportföretags ambulans hade fått ett icke-brådskaande uppdrag, som emellertid hade visat sig vara brådskaande. Ambulanspersonalen hade bett nödcen-

tralen om hjälp för att flytta patienten till ambulansen, men nödcentralen hade inte sänt hjälp. Patienten avled före ankomsten till sjukhuset. Vid utredningen av ärendet framgick det att man i det aktuella fallet endast hade bett om "bärhjälp", inte "tillägghjälp", hos nödcentralen. Enligt de gällande anvisningarna hade det privata sjuktransportföretagets ambulans bara i det senare fallet rätt att få hjälp från nödcentralen. Det fanns inga särskilda anvisningar om bärhjälp. Justitiekanslern begrundade i vilken mån erhållandet av hjälp är beroende av de termer som används under nödsamtalet. Han konstaterade att nödcentralsverksamheten ska innefatta en viss sensitivitet när det gäller att säkerställa huruvida det är fråga om ett akut fall eller inte. Justitiekanslern delgav inrikesministeriet och Nödcentralsverket sina iakttagelser och bad dem sända iakttagelserna till Nödcentralsverkets riksomfattande samarbetsgrupp för kännedom.

Ansvaret för miljön

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i avgörandet OKV/1618/1/2010 att den regionala miljöcentralen hade överskridit sin prövningsrätt då den hade tillåtit att torvutvinning fortgick utan erforderligt miljötillstånd. Verksamhetsutövaren hade i slutet av år 2005 ansökt om miljötillstånd för annan torvutvinningsverksamhet än vad som de facto hade bedrivits. Miljötillståndsansökan hade inte heller kompletterats så att den skulle ha motsvarat den faktiska verksamheten.

I avgörandet OKV/22/1/2010 uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare kommunens byggnadstillsyn på att kommunen

omedelbart måste ingripa i olovligt byggande och andra olovliga projekt.

Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning

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 samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har under de senaste åren avgjort många ärenden som gällt dröjsmål vid förundersökningen. Också under verksamhetsåret avgjordes många sådana ärenden. De dröjsmål som förekommit vid förundersökningarna har äventyrat tillgodoseendet av den rätt som var och en enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Som ett grundläggande krav i samband med förundersökningen kan man betrakta att de förundersökningsåtgärder som hänför sig till undersökningen av ett brottmåls ska utföras så snabbt att åtalsrätten i brottmålet inte hinner preskriberas. För att detta krav ska uppfyllas krävs det också tillräckliga personalresurser. I sitt utlåtande gällande utvecklandet av polisens förvaltningsstruktur konstaterade biträdande jus-

titiekanslerns ställföreträdare att de aspekter som hänför sig till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska beaktas vid den fortsatta beredning som berör utvecklandet av polisens förvaltningsstruktur (OKV/26/20/2012).

I de avgöranden som refereras nedan aktualiserades dröjsmål vid förundersökningen. I de allvarligaste fallen ledde dröjsmålen vid förundersökningen till att åtalsrätten för brottet i fråga preskriberades under den tid förundersökningen pågick.

I avgörandet OKV/14/50/2011 konstaterades det att åtalsrätten i det aktuella ärendet hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Biträdande justitiekanslern ansåg att undersökningsledaren och utredaren var ansvariga för behandlingen av det aktuella ärendet och därmed också bar ansvar för att åtalsrätten hade preskriberats. Det var fråga om ett ärende som i straffrättsligt avseende var enkelt. Brottsmisstankarna borde således ha behandlats innan ärendet preskriberades. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kommissarie som fungerat som undersökningsledare och den yngre konstapel som fungerat som utredare i ärendet på att förundersökningen ska utföras utan dröjsmål.

I avgörandet OKV/1538/1/2010 var det fråga om att överföringen av ett ärende inom polisorganisationen hade bidragit till att det uppkommit ett dröjsmål vid förundersökningen. Ärendets behandling hade fördröjts också vid Polisstyrelsen, som klaganden hade kontaktat med anledning av dröjsmålet vid förundersökningen. Enligt utredningen hade undersökningens längd påverkats bl.a. av de kunskaper i svenska som undersökningen krävde. Polisstyrelsen konstaterade att klaganden hade blivit tvungen att lägga ner mycket möda på att få sitt ärende undersökt, vilket polisen dock inte kan kräva av målsäganden. Biträdande justitiekans-

lern förenade sig med denna uppfattning. Han uppmärksammade också polismyndigheterna på att medborgarna enligt grundlagen har rätt att i tjänsteärenden bli betjänade av myndigheterna på lika grunder oberoende av sitt nationalspråk.

I avgörandet OKV/1351/1/2010 konstaterades det att åtalsrätten för misstänkt diskriminering i arbetslivet, som ett arbetarskyddsdistrikt hade anmält till polisen, hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. De inledande åtgärderna i samband med brottsutredningen hade fördröjts och vid polisinrättningen hade man på grund av ett mänskligt misstag haft en felaktig uppfattning om åtalsrättens preskriptionstidpunkt. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att polisen har små personalresurser i förhållande till dess lagstadgade uppgifter. Det måste emellertid betraktas som ett grundläggande krav i samband med förundersökningen att åtalsrätten i brottmålet inte hinner preskriberas.

Avgörandet OKV/1034/1/2011 gällde ett fall där förundersökningen i ett sexualbrottsärendet hade räckt drygt två och ett halvt år. Även om dröjsmålet inte hade lett till preskription av åtalsrätten var det fråga om ett avsevärt dröjsmål. Dröjsmålet vid förundersökningen kränkte parternas grundlagsenliga rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Justitiekanslern gav den kriminalkommissarie som senast fungerat som undersökningsledare i ärendet och den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet en anmärkning. Dessutom uppmärksammade han allvarligt polisinrättningen på vikten av att följa upp hur snabbt förundersökningarna genomförs.

I avgörandet OKV/1530/1/2010 konstaterades det att förundersökningen vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes hade pågått i över fem

år. Biträdande justitiekanslern gav den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare och den äldre kriminalkonstapel som fungerat som utredare i ärendet en anmärkning för framtiden på grund av deras lagstridiga förfarande. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern allvarligt polisinskränkningen på vikten av att följa upp att förundersökningarna utförs snabbt. Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen inom utsatt tid meddela huruvida förundersökningen hade slutförts och, ifall detta inte skulle vara fallet, uppge vilka eventuella åtgärder Polisstyrelsen ansåg befogade att vidta för att slutföra förundersökningen.

Avgörandet OKV/1642/1/2010 gällde ett fall där klaganden hade gjort en brottsanmälan först ca en och en halv månad innan preskriptionstiden för de misstänkta brotten löpte ut och nästan två år efter de påstådda händelserna. Biträdande justitiekanslern ansåg dock att denna omständighet endast kunde ges begränsad betydelse vid bedömningen av huruvida förundersökningen hade fördröjts, eftersom var och en har rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt. Förundersökningen hade räckt alltför länge och målsäganden hade inte fått möjlighet att bruka sin sekundära åtalsrätt.

I avgörandet OKV/390/1/2012 konstaterades det att förundersökningen hade pågått i ett drygt år. Biträdande justitiekanslern ansåg att den äldre kriminalkonstapel som fungerat som utredare i ärendet hade försummat att genomföra undersökningsåtgärderna utan onödigt dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen kräver, samt handlat vårdslöst och olämpligt vid besvaret av målsägandens förfrågningar. Han gav den äldre kriminalkonstapeln en anmärkning och delgav dessutom denne sin uppfattning om det förfarande som ska iakttas då målsäganden tillfrågas om sitt samtycke till att ett ärende behandlas vid strafforderförfarande. Biträdan-

de justitiekanslern uppmärksammade även den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på undersökningsledarens skyldighet att övervaka hur de förundersökningar som undersökningsledaren ansvarar för genomförs och framskrider.

I följande avgöranden aktualiserades dröjsmål i annan myndighetsverksamhet. Dessa klagomålsärenden gällde dock i allmänhet inte strukturella eller återkommande problem, utan enstaka problemsituationer.

I avgörandet OKV/12/31/2011 uppmanade justitiekanslern riksåklagaren att vidta åtgärder för att väcka åtal mot en tingsdomare. De rättsskipningsärenden som tingsdomaren ansvarade för hade som längst varit under behandling vid tingsrätten i över tio års tid. Det var inte fråga om ärenden som skulle ha varit exceptionellt omfattande eller särskilt svåra att avgöra. Dessutom hade de anmälningar som skulle göras angående en brottmålsdom registrerats först över fyra och ett halvt år efter att tingsrättens laga kraft vunna dom hade meddelats. Behandlingstiderna för dessa ärenden äventyrade den grundlagsenliga rätten att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Gärningshelheten ansågs också ha kränkt förtroendet för rättsskipningsverksamheten.

I avgörandet OKV/21/31/2011 konstaterades det att en tingsrätt i två rättsskipningsärenden hade försummat att tillställa hovrätten besvärshandlingarna utan dröjsmål. Det var fråga om betydande dröjsmål. Dessutom hade tingsrätten försummat att utan dröjsmål utfärda en stämning eller vidta andra åtgärder för avgörande av ett ärende. Ärendet hade i drygt ett halvt års tid varit utan handläggare och dokumenten hade förkommit. Justitiekanslern konstaterade att de nämnda försummelserna hade äventyrat parternas grundlagsenliga rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av

en domstol. Försummelserna äventyrade dessutom förtroendet för rättsskipningsverksamheten.

Avgörandet OKV/34/1/2011 berörde ett fall där ett besvärssärende hade varit under behandling vid försäkringsdomstolen i ett och ett halvt år. Enligt försäkringsdomstolen berodde behandlingstidens längd delvis på byten av föredragande i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att sådana dröjsmål vid ärendenas behandling som beror på byten av föredragande kan åtgärdas genom god organisering av arbetet vid domstolen. Han betonade att utgångspunkten är att ett dröjsmål vid behandlingen och avgörandet av ett ärende vid domstolen ska bedömas ur den parts synvinkel som inlett ärendet och med avseende på dennes rättsskydd.

I avgörandet OKV/664/1/2011 var det fråga om ett fall där ett åtalsprövningsärende hade varit under behandling i nästan ett och ett halvt år vid ett åklagarämbete. Ärendet hade tilldelats en häradsåklagare först tio månader efter att det inkommit till åklagarämbetet. Enligt utredningen hade dröjsmålet uppkommit på grund av åklagarämbetets omorganisering och flyttning. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att dröjsmålet inte kunde betraktas som godtagbart. Han betonade att man i samband med organisationsförändringar och förnyade verksamhetsmetoder måste säkerställa att ett ärende inte blir utan handläggare.

I avgörandet OKV/254/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att utredningen av ett ärende hade räckt oskäligt länge inom miljö- och hälsoskyddet i en stad, då utredningen hade pågått i över sju år. Dröjsmålet måste betraktas som synnerligen oskäligt eftersom undersökningen gällde en fuktskada i en bostad, som eventuellt medförde hälsorisker. I samband med behandlingen av klagomålet fick biträdande justitiekanslern kännedom om att ärendets behandling fortfarande inte till alla delar hade slutförts.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdscentral, framför allt miljö- och hälsoskyddet samt miljönämnden, på att ärendena ska utredas utan dröjsmål.

I avgörandet OKV/1127/1/2010 konstaterades det att behandlingen av ett ärende vid dataombudsmannens byrå hade räckt över tre år. Biträdande justitiekanslern fastslog även i detta fall att utgångspunkten är att ett dröjsmål vid behandlingen och avgörandet av ett ärende ska bedömas med avseende på partens ställning och tillgodoseendet av dennes rättsskydd. I det aktuella fallet var behandlingstiden oskäligt lång och ärendet hade således inte behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som förutsätts i grundlagen.

Avgörandet OKV/1378/1/2010 gällde förmånsansökningar som varit under behandling hos FPA i upp till ett år. Behandlingen hade förlängts framför allt av att man först hade fattat ett felaktigt beslut om att klaganden omfattades av Finlands sociallagstiftning. Detta felaktiga beslut, som sedermera hade undanröjts, hade orsakat dröjsmål vid behandlingen av klagandens övriga ansökningar. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att skyldigheten att se till att ärendena behandlas utan dröjsmål är accentuerad i en organisation vars beslut berör individens grundläggande utkomst.

Avgörandena nedan berör sådana fall där myndigheterna inte handlat på ett tillbörligt sätt vid besvarandet av brev, bemötandet av kunder som kontaktat dem eller vid behandlingen av ärenden. I avgörandena aktualiserades t.ex. bemötandet av dokumentbegäranden. Oroväckande ofta uppmärksammades också fall där en myndighet inte reagerat på något sätt då den kontaktats av en kund.

I avgörandet OKV/765/1/2010 konstaterades det att rektorn för ett vuxengymnasium och servicechefen vid utbildningsservicecentret i en

stad hade försummat att besvara e-postmeddelanden. En del av meddelandena innehöll dokumentbegäranden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rektorn och servicechefen på myndigheternas skyldighet att i enlighet med god förvaltning besvara sakliga meddelanden och på skyldigheten att behandla dokumentbegäranden i enlighet med offentlighetslagen. Eftersom stadsstyrelsen inte i sin utredning hade ansett att rektorn eller servicechefen i något avseende hade handlat klandervärt, uppmärksammade biträdande justitiekanslern även stadsstyrelsen på vikten av att iaktta offentlighetslagen. Kontakter till läroinrättningar aktualiserades också i avgörandena OKV/405/1/2010 och OKV/749/1/2010.

I avgörandet OKV/109/1/2011 var det fråga om att klaganden, som per e-post sänt en utredningsbegäran till Finansinspektionen, inte hade fått någon mottagningskvittering med anledning av e-postmeddelandet och inte heller fått någon annan underrättelse om att ärendet tagits till behandling. Biträdande justitiekanslern delgav Finansinspektionen sin uppfattning om iakttagandet av kraven på god förvaltning och om kvitterandet av att ett elektroniskt meddelande mottagits.

Avgörandet OKV/1142/1/2010 gällde ett brev som sänts till fel myndighet och som inte heller kunde överföras till rätt myndighet. Brevet hade sänts till socialverket. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den ledande socialarbetaren på att man med stöd av den allmänna rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen också i det aktuella fallet borde ha besvarat klagandens brev och gett klaganden råd om förvaltningsärendets skötsel.

I avgörandet OKV/1430/1/2010, som lika så berörde socialverket, konstaterade biträdande justitiekanslern att ett brev som kräver åtgärder från en myndighets sida ska besvaras utan

ogrundat dröjsmål och att en skriftlig förfrågning ska besvaras skriftligen. Dessutom ska myndigheten se till att ett ärende utreds tillräckligt väl och på behörigt sätt genom att skaffa den information som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Om klaganden framställt ett oklart eller bristfälligt yrkande, ska myndigheten begära sådan tilläggsinformation som behövs för avgörandet av ärendet. Avgörandet OKV/1273/1/2010 gällde likaledes bemötandet av en person som kontaktat socialverket.

I avgörandet OKV/452/1/2011 konstaterade biträdande justitiekanslern att en polisinsrättnings anvisningar om besvarandet av e-postmeddelanden inte var förenliga med god förvaltning. Klaganden hade sänt ett stort antal olika förfrågningar till olika tjänstemän vid polisinsrättningen. Polisinsrättningens ledning hade med jämna mellanrum gett ett samlat svar på klagandens förfrågningar. Ledningen hade uppmanat polisinsrättningens tjänstemän att göra sådana inställningar i e-postprogrammet att de e-postmeddelanden som sändes från klagandens e-postadress direkt avvisades som skräppost. Dessutom hade polisinsrättningen besvarat en av förfrågningarna först efter att klaganden anfört klagomål över saken hos justitiekanslersämbetet. Polisinsrättningen hade således försummat att besvara denna förfrågning i enlighet med principen om god förvaltning.

Avgörandet OKV/1126/1/2010 gällde en begäran om omprövning av ett utkomststødsbeslut som inte hade diarieförts på grund av att den var ospecificerad. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att omprövningsbegäran innehöll tillräckliga uppgifter eftersom den innehöll information om att det var fråga om en begäran om omprövning av ett beslut som specificerats med hjälp av social- och hälsovårdsnämndens diarienummer. Myndigheten borde ha bett sökanden komplettera omprövningsbegäran ifall den innehöll brister. Stadens förfarande vid bevil-

jandet av utkomststöd och behandlingen av omprövningsbegäran uppfyllde således inte kraven på god förvaltning.

I avgörandet OKV/1295/1/2010 konstaterades det att klaganden inte hade fått något svar på sitt e-postmeddelande till församlingens kyrkoherde där klaganden hade krävt att utdelningen av församlingstidningar utan adressat skulle upphöra. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kyrkorådet i församlingen på att det hör till god förvaltning att besvara meddelanden.

Avgörandet OKV/470/1/2011 gällde ett fall där klaganden, som hade framställt en dokumentbegäran till en polisinskrifning, inte hade fått något svar på sin begäran eller någon handledning om hur ärendet skulle föras vidare. Biträdande justitiekanslern betonade att myndigheterna ska fatta antingen ett positivt eller ett negativt beslut med anledning av en dokumentbegäran inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen. Den som framställt dokumentbegäran ska informeras om beslutet på ett sådant sätt att det inte förblir oklart vilken begäran beslutet gäller. Saken kan inte avgöras genom att myndigheten underlåter att bemöta begäran och avhåller sig från att lämna ut informationen. Biträdande justitiekanslern betonade att polisinskrifningen ska organisera sin verksamhet så att den klarar av att bemöta dokumentbegäranden på ett tillbörligt sätt.

I avgörandet OKV/916/1/2011 var det fråga om att klaganden inte entydigt hade framställt en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen till en kommun. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att begäran i enlighet med en sådan tolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna borde ha betraktats som en informationsbegäran och att kommunen borde ha fattat ett beslut med anledning av den. I oklara fall ska man fråga kunden om han eller hon önskar att

ärendet ska behandlas som en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern påpekade även att skyldigheten att fatta ett överklagbart beslut med anledning av en dokumentbegäran också gäller de fall där vägran att lämna ut information beror på att myndigheten anser att det inte är fråga om en sådan handling som avses i offentlighetslagen.

Avgörandet OKV/488/1/2012 berörde en dokumentbegäran som framstälts till finansministeriet gällande handlingarna i anslutning till Greklands säkerheter. Justitiekanslern konstaterade att finansministeriet i detta fall hade överskridit offentlighetslagens tidsfrister för behandling av en dokumentbegäran. Ministeriets förfarande uppfyllde inte heller de krav som ställs på god förvaltning i och med att motiveringen till det beslut som ministeriet först hade fattat i ärendet var bristfällig och ministeriet hade gett de personer som begärt dokumenten inexakta uppgifter om kompletteringen av beslutet. Justitiekanslern uppmärksammade finansministeriet på skyldigheten att iaktta offentlighetslagens och förvaltningslagens bestämmelser om behandlingen av dokumentbegäranden och motiverandet av beslut. Han uppmärksammade även ministeriet på principen om god förvaltning.

Följande avgöranden berör övriga brister som konstaterats i fråga om rättsskyddet eller kraven på god förvaltning. Det är i huvudsak fråga om brister i samband med ändringssökandet eller motiverandet av beslut eller de övriga garantierna för god förvaltning.

I avgörandet OKV/1058/1/2010 uppmärksammade biträdande justitiekanslern social- och hälsovårdsnämnden i en stad på skyldigheten att fatta ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna för ett barn som placerats i vård utom hemmet. Dessutom fäste han vikt vid skyldigheten att ge klienten handledning och råd om möjligheten att söka ändring i beslutet samt vid

skyldigheten att i klientplanen ta in tillräckligt noggranna anteckningar om klientens avvikande mening och om den handledning och rådgivning som tillhandahållits klienten.

I avgörandet OKV/207/1/2011 uppmärksammade biträdande justitiekanslern en magistrat på att de omständigheter som inverkat på avgörandet ska framgå av det beslut som fattas med anledning av en klagan, på det sätt som förvaltningslagen kräver. Klaganden hade anfört en klagan hos magistraten angående det sätt på vilket en intressebevakares ställföreträdare hade handlat i ett beskattningsärende. För att utreda ärendet hade magistraten begärt ett utlåtande av skattemyndigheten. I sitt beslut med anledning av klagan hade magistraten endast hänvisat till detta utlåtande, utan att i övrigt motivera beslutet.

I avgörandet OKV/774/1/2010 konstaterade biträdande justitiekanslern att rätten att bli hörd i sitt eget ärende hör till de centrala grundlagsenliga rättsskyddsprinciperna inom förvaltningen. Rättsskyddsprinciperna ska även beaktas vid utarbetandet av sådana blanketter som är avsedda för förvaltningsbeslut, så att blanketterna styr beslutsfattaren att också beakta rätten att bli hörd.

I avgörandet OKV/1072/1/2010 konstaterades det att Patent- och registerstyrelsen hade handlat i strid med handelsregisterlagen vid registreringen av en anmälan om ändring av bolagsform, eftersom den person som gjort ändringsanmälan inte hade uppmanats lämna in utredning om klagandens samtycke till ändringen eller om inlösning av klagandens bolagsandel. Vid behandlingen av ändringsanmälan hade Patent- och registerstyrelsen också handlat i strid med förvaltningslagen samt i strid med grundlagens krav på att myndigheterna ska behandla ärendena på behörigt sätt.

I avgörandet OKV/1834/1/2010 var det fråga om att en förrättningsingenjör inte hade informerat klaganden om en förrättning trots att kla-

ganden hade ställningen av part i ärendet. Parten borde ha getts tillfälle att bli hörd. På grund av förrättningsingenjörens felaktiga förfarande hade parten inte blivit hörd på det sätt som föreskrivs i grundlagen och fastighetsbildningslagen.

I avgörandet OKV/1342/1/2009, som gällde problem med inomhusluften i en läroinrättning, konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att reparationen av läroinrättningens ventilationssystem hade räckt orimligt länge. Miljöcentralen borde ha fastställt en tidsfrist för reparationen. Dessutom borde det ha fattats ett överklagbart beslut i ärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade de berörda tjänstemännen på att förfrågningar ska besvaras. Läroinrättningen borde å sin sida i enlighet med god förvaltning ha gett eleverna och deras vårdnadshavare mer omfattande information om hur ärendet framskred.

I avgörandet OKV/3/50/2012 konstaterade justitiekanslern att det enligt god förvaltning är motiverat att göra en uppskattning av den beräknade ankomsttiden för en sjuktransportenhet, i synnerhet i sådana fall där väntetiden kan bli lång.

I avgörandet OKV/1203/1/2010 uppmärksammade biträdande justitiekanslern stadsstyrelsen i en stad på skyldigheten att i enlighet med kommunallagen redan i beredningsskedet informera stadens invånare om ärenden som är under behandling. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern stadsstyrelsen på förvaltningslagens föreskrifter om skyldigheten att också ge andra än parterna möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna för och målen med behandlingen av ett ärende, samt möjlighet att uttala sin åsikt om saken i sådana fall där avgörandet kan ha en betydande inverkan på andras än parternas förhållanden.

I avgörandet OKV/1171/1/2009 var det fråga om att tingsrätten hade meddelat ett interimis-

tiskt förordnande i ett ärende som gällde ett barns umgängesrätt, varefter en annan tingsrätt hade förkastat ansökan om verkställighet av umgängesrätten på grund av att verkställigheten ansågs stå i strid med barnets bästa. Tingsrätten hade emellertid inte motiverat sitt beslut om att förkasta verkställighetsansökan med sådana grunder eller sådan bevisning som skulle ha hänfört sig till ansökningsärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare bedömde att ärendets behandling vid domstolen uppvisade sådana brister på yrkesmässiga färdigheter som äventyrade tillgodoseendet av parternas rättsskydd.

I avgörandet OKV/1240/1/2010 konstaterades det att tingsrätten i ett fall på basis av de felaktiga uppgifter som kåranden gett hade antecknat fel person som svarande i ett indrivningsärende. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare fäste vikt vid den omsorg och noggrannhet som krävs vid delgivningen av stämningsansökningar.

I avgörandet OKV/672/1/2010 uppmärksammade biträdande justitiekanslern Patientförsäkringscentralen på att principen om tillitsskydd inte hade iakttagits då Patientförsäkringscentralen hade upphävt sitt tidigare ersättningsbeslut som hade fattats till förmån för sökanden. Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet skulle pröva huruvida det finns skäl att påskynda inledandet av en delreform av patientskadelagen, bl.a. för att förtydliga vilka konsekvenser patientskadenämndens rekommendation har när det gäller förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och den som ansöker om ersättning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i avgörandet OKV/976/1/2010 en arbets- och näringsbyrå på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser samt principen om god förvaltning i ett fall där en handläggares

dörr hade stått öppen då ett ärende som berörde en kunds hälsotillstånd behandlades.

I avgörandet OKV/1385/1/2010 var det fråga om att en person som hade deltagit i examen för auktoriserade translatorer, men vars prestation hade underkänts, hade meddelats ett beslut som inte innehöll någon tillbörlig motivering. Dessutom hade examensnämndens beslut om att förkasta klagandens omprövningsbegäran till stor del grundat sig på ett utlåtande vars skribent inte hade uppgetts. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade examensnämnden för auktoriserade translatorer på att den som avlägger examen ska informeras om hur bedömningsgrunderna har tillämpats på hans eller hennes examensprestation. Till god förvaltning hör också att den som deltagit i en examen åtminstone med stöd av en särskild begäran informeras om namnet på den person som bedömt examensprestationen, också när det gäller den bedömning som utförs i samband med behandlingen av en eventuell omprövningsbegäran.

I avgörandet OKV/689/1/2011 konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att den information myndigheterna ger i samband med studentexamen ska vara entydig. Detta gäller också informationen om vilka påföljder de som deltar i studentskrivningarna påförs om de handlar i strid med föreskrifterna. Det ställs exceptionellt höga krav på myndighetsverksamheten i samband med anordnandet av studentexamensskrivningar, bl.a. på grund av examinandernas unga ålder, den stora mängden föreskrifter och anvisningar som samtidigt ska iakttas samt de stränga påföljderna för underlåtelser av att iaktta föreskrifterna.

I avgörandet OKV/445/1/2011 uppmärksammade biträdande justitiekanslern Statskontoret på förvaltningslagens föreskrifter om rådgivningskyldigheten och på den serviceprincip som hör

4 TILLSYNYN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

till god förvaltning. Han konstaterade att myndigheternas rådgivningsskyldighet i ärenden som gäller statens skadeståndsskyldighet accentueras av att lagstiftningen är svårtydbar.

I avgörandet OKV/1397/1/2010 gav biträdande justitiekanslern en högskola en anmärkning för framtiden på grund av dess försummelse att iaktta god förvaltning i ett fall där en studerandes studieprestation hade underkänts utan att studeranden getts tillfälle att bli hörd före bedömningen. Studeranden hade fått information om att kursprestationen underkänts först efter att ha frågat efter sitt vitsord. Behandlingen av studerandens omprövningsbegäran hade dessutom tagit åtminstone ett år i anspråk och studerandens förfrågningar om behandlingen av omprövningsbegäran hade inte besvarats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i avgörandet OKV/1219/1/2011 att en kommun i ett ansökningsärende borde ha utrett sökandens rätt att föra talan och vid behov ha bett denne komplettera sin ansökan med en fullmakt. Ifall det hade förblivit oklart om sökanden hade rätt att föra talan borde kommunen ha fattat beslut om att lämna ärendet utan prövning och ha sänt beslutet

till sökanden. Kommunen hade i detta fall avgjort ärendet utan att utreda det tillräckligt väl.

I avgörandet OKV/585/1/2011 konstaterades det att det hör till partens rättsskyddsgarantier att de tillämpade bestämmelserna ska framgå av förvaltningsbeslutet. I det aktuella fallet borde den berörda tjänsteinnehavaren vid behov också ha överfört ärendet till en behörig myndighet för behandling. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade även stadens tjänsteinnehavare på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av anvisningar om ändringssökande. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att ett förvaltningsärende ska behandlas och avgöras utan dröjsmål efter att regionförvaltningsverket återförvisat ärendet för ny behandling.

I avgörandet OKV/982/1/2009 uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare stadsstyrelsen i en stad på att dess praxis vid debiteringen av avgifter för protokollsutdrag var felaktig, eftersom praxisen inte grundade sig på stadsfullmäktiges beslut. Han konstaterade även att den person som yrkat på rättelse av sin räkning borde ha meddelats ett överklagbart beslut om saken.

5

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

ALLMÄNT

Till justitiekanslerns befogenheter hör inte att övervaka eller utvärdera **riksdagens** lagstiftande verksamhet eller riksdagsledamöternas verksamhet då de agerar inom ramen för sitt uppdrag som riksdagsledamöter. Största delen av de klagomål som berör riksdagen föranleder således inga egentliga utredningsåtgärder.

Justitiekanslern övervakar däremot förfarandet vid **republikens presidents kansli** och **statsrådets kansli**, liksom förfarandena hos andra myndigheter. Vid justitiekanslersämbetet behandlades dock inte under verksamhetsåret några sådana klagomålsärenden som skulle ha föranlett åtgärder från justitiekanslerns sida när det gällde verksamheten vid de nämnda kanslierna.

Av de klagomål som anfördes angående **justitieförvaltningen** gällde största delen, liksom åren innan, verksamheten vid de allmänna domstolarna. Under verksamhetsåret inleddes 281 klagomål som berörde denna sektor, medan 301 sådana klagomål avgjordes. Detta är betydligt fler än året innan, då motsvarande antal var 176 och 206. Största delen av både de inledda och de avgjorda klagomål som riktades mot domstolarna gällde såsom förut tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. I klagomålen uppmanades justitiekanslern även ofta att ingripa i en pågående rättegång eller i innehållet i ett domstolsavgörande. Justitiekanslern kan emellertid inte påverka behandlingen av ett ärende vid domstolen eller ändra domstolens avgörande. Till justitie-

kanslerns uppgifter hör däremot t.ex. att ta ställning till huruvida domstolen har överskridit sin prövningsrätt i ett ärende.

Angående de övriga myndigheterna inom justitieförvaltningen anfördes betydligt färre klagomål. Mot åklagarmyndigheterna riktades 85 klagomål, mot förvaltningsdomstolarna 58 och mot utsökningsmyndigheterna 49. Beträffande dessa myndigheter fattade man vid justitiekanslersämbetet även beslut som föranledde åtgärder under verksamhetsåret. Inom justitieförvaltningssektorn vidtogs åtgärder också med anledning av klagomål som gällde förfarandet vid allmänna rättshjälpsbyråer, försäkringsdomstolen, dataombudsmannen, Ålands landskapsregering och sametinget.

Två särskilda kategorier av ärenden utgörs av sådana brottsanmälningar som gäller domares förfarande och 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 undersöktes med anledning av hovrättens meddelanden till justitiekanslern beslutade justitiekanslern att åtal skulle väckas mot en tingsdomare för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

Förfarandena i samband med granskningen av straffdomar och fel som iakttagits i dem refereras nedan i ett särskilt avsnitt.

Av de klagomål som gällde **inrikesförvaltningen** riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Under verksamhetsåret inleddes 323 polisklagomål, medan 332 sådana klagomål avgjordes. Liksom åren innan riktade sig största delen av både de inkomna och de avgjorda polisklagomålen mot polisens verksamhet i egenskap av förundersökningsmyndighet. Åtgärder föranleddes t.ex. av dröjsmål vid förundersökningen, vilket bl.a. ledde till att anmärkningar gavs i tre avgöranden. I de klagomål som inte föranledde några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjd med att ingen förundersökning hade inletts eller med förundersökningens grundlighet eller kvalitet eller med den tid förundersökningen pågått. Ofta riktade också personer som blivit föremål för polisens åtgärder kritik mot åtgärderna och betraktade dem som obefogade.

De klagomål som gällde **undervisnings- och kulturförvaltningen** hänförde sig inte i större utsträckning till någon särskild ärendekategori eller någon särskild myndighet eller inrättning. Ungefär en tredjedel av klagomålen föranledde åtgärder. I de påföljdsavgöranden som berörde undervisningsförvaltningen uppmärksammades bl.a. omfattningen av en rektors disciplinära makt samt vilka befogenheter direktören för bildningsväsendet i en kommun hade att begränsa rätten för en person som lagligen följde undervisningen i en skola att fotografera undervisningspersonalen och eleverna. Dessutom uppmärksammades studentexamensnämnden på vikten av att iaktta god förvaltning och trygga elevernas jämlika ställning i samband med avläggandet av ett studentexamensprov.

När det gällde kyrkoförvaltningen gavs en ärkebiskop inom ortodoxa kyrkan en anmärkning på grund av att denne hade handlat i strid med lag och kyrkoordningen i ett ärende som gällde befriande av en klosterföreståndare från sin uppgift.

Under verksamhetsåret avgjorde justitiekanslern även ett ärende gällande grundskolans elevvård, som han år 2009 beslutat undersöka på eget initiativ. I sitt beslut framförde justitiekanslern sin uppfattning om betydelsen av omfattande lagstiftning och effektiv tillsyn när det gäller att trygga en jämlik tillgång till elevvård.

Inom **social- och hälsovårdssektorn** lyckades man åtminstone temporärt slutföra behandlingen av ärendet gällande behandlingstiderna vid besvärnämnden för social trygghet, som flera gånger sedan år 2008 undersökts på eget initiativ vid justitiekanslersämbetet. I samband med den inspektion som utfördes vid besvärnämnden år 2008 (OKV/1/51/2008) framgick det att ärendena hade hopat sig vid nämnden och att behandlingstiderna var oskäligt långa. Med hjälp av olika åtgärder hade man år 2009 lyckats stoppa anhopningen av ärenden vid nämnden, men anhopningen hade avvecklats i större utsträckning först år 2010. Man hade emellertid inte ännu vid denna tidpunkt klarat av att förkorta den genomsnittliga behandlingstiden så mycket att den kunde ha betraktats som skälig. För att följa upp situationen bad biträdande justitiekanslern därför social- och hälsovårdsministeriet senast i mars 2012 ge ett utlåtande om hur väl nämndens resultatmål nåtts och om läget vid nämnden i slutet av år 2011. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande i juni att man enligt ministeriets utlåtande hade vidtagit konkreta åtgärder för att förbättra resultatet av nämndens verksamhet, vilket visade att ministeriet och nämnden bar sitt ansvar för att förbättra situationen. Ärendet föranledde således inte några ytterligare åtgärder. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att han även i fortsättningen vid behov kommer att följa upp behandlingstiderna vid besvärnämnden.

Under verksamhetsåret avgjorde biträdande justitiekanslern också ett ärende som

gällde enhetlig tillgång till missbrukarvård (OKV/8/50/2011). Med anledning av det som framgått vid inspektionen av Kuopio stads missbrukarvårdstjänster år 2010 (OKV/14/51/2010; till följd av inspektionen undersöktes missbrukarvården i Kuopio senare på eget initiativ som ärendet OKV/7/50/2011) och de klagomål beträffande missbrukarvården som anförts hos justitiekanslern fanns det skäl att på ett riksomfattande plan undersöka situationen inom missbrukarvården och huruvida missbrukarvård tillhandahölls på ett jämlikt sätt i jämförelse med övriga hälso- och sjukvårdstjänster. Detta ärende, som togs till prövning på eget initiativ, undersöktes bl.a. i samband med inspektionerna av socialsjukhuset i Träskända och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valviras enhet i Rovaniemi. Dessa aktörer, som dels bedriver missbrukarvård och dels övervakar den, hade synnerligen motstridiga uppfattningar om till vilken del missbrukarvården hänför sig till socialvården och till vilken del den hänför sig till hälsovården. Detsamma gällde i synnerhet frågan om huruvida den vårdgaranti som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen är tillämplig på missbrukarvården även när det gäller andra personer än sådana som får opiodsubstitionsbehandling. Social- och hälsovårdsministeriet framhöll i sina utlåtanden att det inte är motiverat att vårdgarantin gäller behandlingen av opiodberoende men inte behandlingen av alkoholberoende.

I sin framställning till social- och hälsovårdsministeriet 17.4.2012 konstaterade biträdande justitiekanslern på basis av de till buds stående uppgifterna att det bland de myndigheter inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde som behandlar missbrukarvårdsfrågor förekom oklarhet om vårdgarantins tillämpning och gränser inom missbrukarvården. Detta kunde enligt biträdande justitiekanslern inte betraktas som tillfredsställande med tanke på en jämlik tillgång

till hälso- och sjukvårdstjänster. För att situationen skulle rättas till föreslog biträdande justitiekanslern att ministeriet skulle vidta åtgärder för att se till att jämlikheten bland missbrukarvårdsklienterna tillgodoses. Social- och hälsovårdsministeriet redogjorde i sitt utlåtande 28.6.2012 för de utrednings- och lagstiftningsprojekt som ministeriet redan inlett och kommer att inleda för att åtgärda situationen. På basis av utredningen fanns det inte enligt biträdande justitiekanslern vid den aktuella tidpunkten anledning att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

De klagomål som anfördes angående kommunernas social- och hälsovårdsförvaltning gällde i likhet med åren innan framför allt utkomststødet, barnskyddet och den kommunala hälso- och sjukvården. I klagomålen uppmärksammades dessutom ofta frågor gällande vårdnaden om barn och umgängesrätt, samt tillgången till service för äldre och handikappade.

De klagomål som berörde utkomststødet gällde ofta rätten till utkomststöd eller utkomststødets belopp. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns behörighet att avgöra sådana frågor. I dessa fall anvisades klagandena att söka ändring i utkomststødsbesluten. I klagomålen riktades ofta också kritik mot utkomststødsansökningarnas långa och lagstridiga behandlingstider. Vissa klagomål gällande behandlingstider överfördes till regionförvaltningsverken för behandling, med hänvisning till Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården Valviras och regionförvaltningsverkens gemensamma nationella tillsynsprogram angående iakttagandet av tidsfristerna för utkomststødet under åren 2012–2014.

Beträffande barnskyddet konstaterades det med anledning av ett klagomål att Helsingfors stad hade försummat att iaktta de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen. Påföljder föranledes också i ärenden som gällde begränsning av kontakterna för barn som placerats i vård utom

hemmet samt iakttagandet av principen om god förvaltning vid besvarandet av ett brev och behandlingen av en dokumentbegäran.

Kraven på god förvaltning aktualiserades i flera klagomål och även i vissa påföljdsavgöranden som gällde besvarandet av personer som kontaktat en myndighet, tillhandahållandet av rådgivning för kunder och rätten att få ett överklagbart beslut.

De ärenden som hänförde sig till **övriga ministeriers** ansvarsområden behandlas i anslutning till respektive verksamhetsområde. Under verksamhetsåret avgjordes med anknytning till utrikesförvaltningen inga klagomålsärenden som skulle ha gett anledning till justitiekanslerns åtgärder.

RIKSDAGENS ANSVARSOMRÅDE

Avgöranden

Greklands och Spaniens låneprogram

Tolv avgöranden gällde lagenligheten av statsrådets, vissa statsrådsmedlemmars och riksdagens åtgärder i anslutning till Greklands andra låneprogram. I klagomålen riktades kritik i synnerhet mot hemlighållandet av dokumenten gällande säkerhetsarrangemangen mellan finiska staten och de grekiska bankerna, det faktum att dokumenten gällande säkerheterna tillställts riksdagen endast på engelska samt att riksdagsledamöterna inte hade getts tillräckligt med tid för att göra sig förtrogna med dokumentationen. I enlighet med vedertagen praxis undersöker justitiekanslern emellertid inte ett klagomål om det ärende som avses i klagomålet är under behandling vid en domstol. Eftersom sekretessbesluten överklagats hos högsta förvaltningsdomstolen undersökte justitiekanslern inte klagomålen till den del de gällde sekretessen. När det gällde dokumentens språk konstaterades det att finansministeriet i en situation som krävde skyndsamt beslutsfattande av statsrådet och riksdagen måste beakta riksdagens rätt att få den information som behövdes för ärendets behandling utan dröjsmål. Med iakttagande av skyndsamhetskravet skulle det inte ha varit möjligt att tillställa riksdagen dokumenten på båda nationalspråken. Efter att riksdagens talman fäst vikt vid att viktiga dokument i fortsättningen ska tillställas riksdagen på båda nationalspråken, ansåg justitiekanslern in-

te att det fanns skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet. I justitiekanslerns avgöranden konstaterades det att de åtgärder som vidtagits i anslutning till det andra anpassningsprogrammet för Greklands ekonomi har godkänts av riksdagen och att det inte hör till justitiekanslerns behörighet att bedöma lagligheten av riksdagens verksamhet (OKV/272/1/2012, OKV/312/1/2012, OKV/329/1/2012, OKV/331/1/2012, OKV/339/1/2012, OKV/366/1/2012, OKV/376/1/2012, OKV/377/1/2012, OKV/388/1/2012, OKV/389/1/2012, OKV/473/1/2012 och OKV/490/1/2012, ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

I fyra avgöranden var det fråga om lagenligheten av statsrådets, vissa statsrådsmedlemmars och riksdagens åtgärder i anslutning till de lån som beviljades för stabilisering av banksektorn i Spanien. I justitiekanslerns avgöranden konstaterades det att de åtgärder som vidtagits i anslutning till Spaniens låneprogram har godkänts av riksdagen och att det inte hör till justitiekanslerns behörighet att bedöma lagligheten av riksdagens verksamhet (OKV/933/1/2012, OKV/1032/1/2012, OKV/1035/1/2012 och OKV/1036/1/2012, ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

De avgöranden som gällde statsrådets åtgärder i samband med godkännandet av Europeiska stabiliseringsmekanismen (ESM) refereras på s. 79.

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

DOMSTOLARNA

Misstänkt tjänstebrott

Hovrätten hade i samband med en inspektion av en tingsrätt upptäckt att det fanns ett stort antal gamla oavgjorda ärenden hos en viss tingsdomare. En del av dessa ärenden hade varit under behandling exceptionellt länge. Av det material som hovrätten tillställt justitiekanslern i april 2011 framgick det också att behandlingstiderna för vissa av de ärenden som tingsdomaren redan avgjort var mycket långa och att flera gamla ärenden år 2010 hade överförts från den berörda tingsdomaren till en annan domare. Av dokumentationen framgick det dessutom att de anmälningar som skulle göras angående tingsdomarens dom i ett visst brottmål inte hade registrerats i informationssystemet, trots att domen hade vunnit laga kraft för flera år sedan.

Centralkriminalpolisen förrättade på begäran av justitiekanslern en förundersökning i fråga om tingsdomarens förfarande. Vid förundersökningen framgick det att tingsdomaren svarade för 28 rättsskipningsärenden vilka som längst varit under behandling vid tingsrätten i över tio år. Enligt förundersökningen var det inte fråga om ärenden som skulle ha varit exceptionellt omfattande eller särskilt svåra att avgöra. I ett fall hade de anmälningar som skul-

le göras angående en brottmålsdom registrerats först över fyra och ett halvt år efter att tingsrättens laga kraft vunna dom hade meddelats. Behandlingstiderna för dessa ärenden, som tingsdomaren ansvarade för, äventyrade den rätt att utan orgrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som enligt 21 § 1 mom. i grundlagen hör till individens grundläggande fri- och rättigheter. Gärningshelheten ansågs också ha kränkt förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Tingsrätten är nämligen skyldig att på tjänstens vägnar se till att ärendena behandlas snabbt. Det framgick inte att tingsdomaren i detta fall skulle ha haft ovanligt många ärenden att behandla eller att tingsdomarens arbetsmängd väsentligen skulle ha avvikit från arbetsmängden hos andra tjänstemän med motsvarande arbete vid domstolarna.

Enligt justitiekanslerns uppfattning hade tingsdomaren av oaksamhet brutit mot sin tjänsteplikt, som grundar sig på de bestämmelser och föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövningen. Tingsdomarens förfarande kunde inte bedömt som en helhet betraktas som ringa. Justitiekanslern konstaterade således att det i detta fall fanns sannolika skäl att misstänka att tingsdomaren genom sina försummelser hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaksamhet. Justitiekanslern bad därmed riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren (OKV/12/31/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

En tingsrätts försummelser i rättsskipningsärenden

En hovrätt hade delgett justitiekanslern bl.a. att en tingsrätt i två rättsskipningsärenden inte i enlighet med lagen hade tillställt hovrätten besvärshandlingarna utan dröjsmål. Det var fråga om betydande dröjsmål i dessa fall.

I samband med utredningen av ärendet framgick det dessutom att tingsrätten i ett indrivningsärende hade försummat att utan dröjsmål utfärda en stämning eller vidta andra åtgärder för avgörande av ärendet. Efter att den byråsekreterare som behandlat ärendet hade övergått till andra uppgifter hade ärendet i ett halvt års tid varit utan handläggare och dokumenten hade förkommit.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att de nämnda försummelserna äventyrade parternas grundlagsenliga rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Försummelserna äventyrade dessutom förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Justitiekanslern gav tingsrätten en anmärkning (OKV/21/31/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Anordnandet av tingsandakter

En tingsrätt hade i samband med inledandet av sessionsperioden ordnat s.k. tingsandakter, varav den sista hade arrangerats i januari 2009. Till de evenemang som arrangerats vid rättshuset under tjänstetid hade man bjudit in tingsrättens personal och nämndemän samt företrädare för advokaterna, rättsbiträdena och åklagarna.

Biträdande justitiekanslern granskade förfarandet såväl ur jämlikhetsperspektiv som med avseende på religionsfriheten och i synnerhet

dess negativa dimension. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man från den rådande praxis som hänför sig till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna kan härleda en skyldighet för myndigheterna att se till att den evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkans särställning inte avspeglar sig t.ex. i officiella högtidsevenemang på ett sådant sätt som kan kränka religions- och samvetsfriheten. Myndigheterna ska dessutom se till att evenemangen ordnas på ett sådant sätt att ingen mot sin vilja blir tvungen att delta i utövandet av en främmande religion. Biträdande justitiekanslern betonade att den negativa religionsfriheten enligt Europadomstolens tolkningspraxis också har ansetts omfatta individens rätt att inte föra fram sin övertygelse. Enligt biträdande justitiekanslern är religiösa evenemang som en domstol arrangerar inom rättsväsendet problematiska med avseende på myndigheternas neutralitet och objektivitet samt deras skyldighet att främja jämlikheten, framför allt då evenemangen ordnas under tjänstetid i en myndighets utrymme, i fast anslutning till tjänsteverksamheten. Det hade varit enklare om evenemanget i fråga hade ordnats utanför tjänstetiden, på ett annat ställe som särskilt reserverats för det. Biträdande justitiekanslern ansåg att utgångspunkten i rättsligt avseende måste vara att myndigheterna enligt 22 § i grundlagen ska trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som bl.a. omfattar jämlikheten och religionsfriheten, även om traditioner i och för sig är viktiga. Denna skyldighet som ålagts myndigheterna i lag måste ges företräde framför traditionerna. Biträdande justitiekanslern delgav lagmannen sin uppfattning (OKV/1361/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Lehvä).

En tingsrätts behörighet i ett militärt rättegångsärende

En tingsrätt hade behandlat ett brottmål som gällde olaga hot som en soldat riktat mot en annan soldat, trots att tingsrätten inte var behörig att behandla militära rättegångsärenden. Justitiekanslern uppmärksammade den tingsdomare som fungerat som ordförande i ärendet på vikten av att iakttä noggrannhet vid utredningen av huruvida tingsrätten är behörig att behandla ett ärende eller inte (OKV/19/31/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 125.

Noggrannhet vid skötseln av tingsrättens delgivningsuppgifter

Av ett klagomål framgick det att klagandens man på basis av felaktiga uppgifter hade antecknats som svarande i ett indrivningsärende. Tingsrätten hade upptäckt felet först då klaganden andra gången besökte tingsrätten i samband med ärendet.

Eftersom den inkassobyrå som målsäganden i indrivningsärendet anlitat hade infört felaktiga uppgifter om svaranden i stämningsansökan, beträffande både namnet och adressen, hade tingsrätten inte genast upptäckt felet. Tingsrättens informationssystem gav inte heller full klarhet om vem som var den riktiga svaranden.

För att undvika en upprepning av det fel beträffande svarandens identitet som framgick av klagomålet, borde tingsrätten genast efter att oklarheten i fråga om svarandens identitet uppdagats ha kontaktat den inkassobyrå som upprättat stämningsansökan och krävt att byrån skulle kontrollera saken och i det sammanhanget korrigera svarandens eventuella felaktiga adressuppgifter. Eftersom tingsrätten inte hade handlat på detta sätt, hade det fel som berörde svarandens identitet upprepats och rättelsen av felet hade krävt

upprepad aktivitet av en person som inte var delaktig i det aktuella indrivningsärendet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade de tjänstemän som svarade för delgivningen av summariska indrivningsärenden och andra motsvarande ärenden på att omsorg och noggrannhet ska iakttas vid delgivning av stämningsansökningar (OKV/1240/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Tillbörligt förfarande vid tingsrätten

Tingsrätt X hade meddelat ett interimistiskt förordnande i ett ärende som gällde ett barns umgängesrätt, varefter tingsrätt Y dock hade förkastat en ansökan om verkställighet av umgängesrätten eftersom verkställigheten ansågs stå i strid med barnets bästa. Hovrätten hade behandlat en ansökan om ändring i verkställighetsbeslutet. I samband med denna behandling hade den ena parten önskat att man skulle utreda förfarandet hos den tingsdomare som behandlat ärendet. Hovrätten förde ärendet till justitiekanslern för behandling.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare granskade behandlingen av umgängesrättsärendet som en helhet, utan att ta ställning till de enskilda domstolsavgöranden som meddelats i ärendet. Det var fråga om huruvida domstolarna med avseende på ärendets art inom en förväntad normal tid och till förväntade normala kostnader hade meddelat den förälder som var part i ärendet gällande barnets umgängesrätt och sökande i verkställighetsärendet, och som anlitat ett juridiskt sakkunnigbiträde, förutsebara domstolsavgöranden som motsvarade rättegångspartens rättsskyddsbehov.

I detta fall var det alltså i första hand fråga om tillgodoseendet av de krav som 21 § i grundlagen ställer på de oberoende domstolarnas

rättsskipningsverksamhet, dvs. att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål av en domstol (eller någon annan myndighet). Med avseende på de kvalitetskrav som ställs på domstolsverksamheten och den rättssäkerhet som krävs i samband med rättsskipningen bedömde biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att behandlingen av ärendet gällande det interimistiska förordnandet och dess verkställighet uppvisade sådana brister på yrkesmässiga färdigheter som konkret inverkade på tillgodoseendet av rättegångsparternas rättsskydd. Domstolsbehandlingen kunde enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare betraktas som otillfredsställande med avseende på parternas rättsskydd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav den berörda rättsskipningspersonalen vid tingsrätterna sitt uttalande i ärendet (OKV/1171/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Dålig kvalitet på tingsrättens ljudupptagningar

Av ett klagomål framgick det att ledningarna till två av de mikrofoner som använts vid upptagningen av vittnesmål vid tingsrättens sammanträde varit urkopplade. På grund av detta hade ljudupptagningarna blivit hackiga och även i övrigt dåliga.

Justitiekanslern konstaterade att vittnesut-sagorna vid tingsrätten ska bandas i sin helhet och att bandningens kvalitet ska vara tillräckligt god. Dessa krav uppfylldes emellertid inte i det aktuella fallet. Det faktum att bandningarna var hackiga och även i övrigt av dålig kvalitet berodde enligt justitiekanslerns uppfattning inte på ett sådant rent tekniskt fel eller problem i samband med bandningen som tingsrätten inte

kunde ha förutsett. Justitiekanslern ansåg således att tingsrätten hade försummat att iaktta sådan noggrannhet som krävs för upprätthållandet av den tekniska beredskapen i samband med bandningen.

Justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på vikten av att iaktta noggrannhet vid bandningen av vittnesmål (OKV/59/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Noggrannhet vid skötseln av förvaltningsdomstolens arbetsuppgifter

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet.

Ett sjukhus hade underställt förvaltningsdomstolen sitt beslut om psykiatrisk tvångsvård för en minderårig. Förvaltningsdomstolen hade fastställt beslutet. Tingsrätten hade utsett en intressebevakare för den minderårige för att sköta den egendom som den minderårige erhållit genom ett testamente. Enligt tingsrättens beslut företrädde den minderårige i övrigt av den lagliga företrädaren, dvs. av modern. Förvaltningsdomstolen hade sänt sitt beslut för kännedom också till den intressebevakare som förordnats för att sköta den testamenterade egendomen. Enligt 8 § 2 mom. i mentalvårdsförordningen ska det beslut som avses i 11 § i mentalvårdslagen (beslut om vård) och som gäller en minderårig patient delges patienten, om denne har fyllt 12 år, och den som enligt 11 § 1 mom. i mentalvårdslagen ska få tillfälle att bli hörd då patienten tas in för vård. Eftersom den intressebevakare som förordnats för skötseln av den minderåriges ekonomiska angelägenheter inte var en sådan person som avses i det aktuella lagrummet, var det således inte korrekt att beslutet hade sänts till intressebevakaren.

Det aktuella beslutet hade fattats av två lagfarna förvaltningsrättsdomare och av en sakkunnigledamot. Biträdande justitiekanslern konstaterade att alla som deltagit i avgörandet i princip bär samma ansvar för beslutet. Enligt 7 § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna deltar också sakkunnigledamöter i behandlingen och avgörandet av ärenden vid förvaltningsdomstolen. Lagen innehåller inga specialbestämmelser om sakkunnigledamöternas ansvar. Eftersom det dock var fråga om den tekniska delen av förvaltningsdomstolens beslut och det inte fanns skäl att anta att den aktuella frågan uttryckligen skulle ha diskuterats vid domstolens sammanträde eller att den sakkunnigledamot som representerade medicinsk sakkunskap av någon annan anledning skulle ha haft särskild anledning att uttryckligen fästa vikt vid huruvida uppgifterna om beslutets distribution var korrekta, ansåg biträdande justitiekanslern emellertid att endast de lagfarna medlemmarna av beslutssammansättningen tillsammans med föredraganden ansvarade för den felaktiga delgivningen av beslutet. De berörda tjänstemännen medgav felet.

Eftersom förvaltningsdomstolens överdomare redan hade uppmärksammat de tjänstemän som behandlar mentalvårdsärenden på vikten av att iaktta särskild noggrannhet vid delgivningen av beslut, föranledde ärendet inte några ytterligare åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/289/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Domares skiljemannauppdrag

I sitt beslut med anledning av ett klagomål som gällde domares skiljemannauppdrag konstaterade justitiekanslern att förtroendet för domstolarnas och domarnas objektivitet och oavhängighet

är viktigt med tanke på rättsskipningens legitimitet. Förutom att domstolarna de facto handlar oavhängigt vid rättsskipningen är det således även av betydelse vilket intryck allmänheten får av domstolarnas oavhängighet, dvs. vilken bild domstolarna och deras verksamhet ger utåt.

Den offentliga debatten om domares skiljemannauppdrag visade enligt justitiekanslern att det faktum att domare fungerar som skiljemän de facto leder till att deras oavhängighet ifrågasätts. I synnerhet de skiljemannauppdrag som högsta domstolens ledamöter åtagit sig har väckt debatt. Orsaken till detta kan utgöras bl.a. av det stora antalet skiljemannauppdrag dessa domare skött jämfört med andra domare, men även av att förtroendet för domstolens oavhängighet är särskilt accentuerat när det är fråga om den domstol som utövar den högsta domsmakten.

Justitiekanslern gav högsta domstolens, högsta förvaltningsdomstolens och hovrätternas presidenter samt Finlands Advokatförbund tillfälle att göra en bedömning av den rådande praxisen i fråga om domares skiljemannauppdrag och av behovet av en översyn av lagstiftningen om saken. Utlåtandena visade att det finns varierande uppfattningar om domares skiljemannauppdrag inom domstolsväsendet. Samtidigt som det å ena sidan bedöms att domarnas skiljemannauppdrag kan äventyra förtroendet för domstolarna, konstateras det å andra sidan att skiljemannauppdragen till och med kan öka uppskattningen för domarna och utvecklar deras yrkesmässiga färdigheter. I flera utlåtanden ansågs det dock föreligga ett behov av att åtminstone i viss utsträckning ompröva regleringen om saken.

Enligt justitiekanslern kunde det vara motiverat att skärpa regleringen gällande bisysslor åtminstone så att en domare inte ska kunna fungera som skiljeman utsedd endast av den ena parten. En sådan reglering skulle dock enligt justitiekanslern troligtvis inte vara tillräcklig för

att eliminera misstankarna om att skiljemannauppdragen kan skapa ekonomiska bindningar. Framför allt om de biinkomster som skiljemannauppdragen ger utgör en betydande del av en domares inkomster, kommer det fortsättningsvis att väckas frågor bl.a. om i vilket ekonomiskt beroendeförhållande domaren eventuellt står till de övriga skiljemän som utser skiljenämndens ordförande eller till parternas ombud som utser skiljenämndens enda medlem.

Skiljemannauppdragen väcker lättare än andra bisysslor misstankar om otillbörliga förbindelser, eftersom det hör till skiljeförfarandets karaktär att det inte är offentligt. Justitiekanslern konstaterade dock att också andra bisysslor som domare innehar kan leda till att deras oberoende ifrågasätts, framför allt om bisysslorna ger stora inkomster i förhållande till lönen för huvudsysslan. Enligt justitiekanslern skulle det finnas skäl att granska domarnas bisysslor och deras offentlighet i större omfattning än enbart för skiljemannauppdragets del.

Regleringen gällande domares bisysslor och förbindelser var vid den aktuella tidpunkten föremål för bedömning i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet. Eftersom ärendet redan var under beredning ansåg justitiekanslern att det inte var motiverat att ta ställning till de frågor som hänförde sig till saken i större omfattning än vad som framgår ovan. Han sände sitt beslut och kopior av de utlåtanden som erhållits i ärendet till justitieministeriet för att beaktas vid lagberedningen. Dessutom sände han sitt beslut till finansministeriet för kännedom, eftersom frågeställningen i beslutet i tillämpliga delar också berör andra högre tjänstemäns än domares uppgifter vid sidan av tjänsten (OKV/683/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Rättsregistercentralen ska enligt de gällande anvisningarna 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. Inom 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 ett 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 2012 avgjordes sammanlagt 99 ärenden som inletts till följd av granskningen av straffdomar. Två av ärendena hade inletts år 2011

och resten år 2012. Ett ärende föranledde en anmärkning och 25 ärenden ledde till att justitiekanslern meddelade sin uppfattning i ärendet eller delgav den berörda myndigheten något annat ställningstagande. I de övriga fallen visade de handlingar som inhämtats i ärendet eller den förklaring som domstolens ordförande gett att inget fel hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt utredningen ansågs vara så obetydligt att saken inte föranledde några åtgärder.

Meddelande av körförbud

En tingsdomare tilldelades en sådan anmärkning som avses i 6 § 1 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet i ett ärende där svaranden, som hade dömts för två grova trafikbrott, inte hade meddelats körförbud. Biträdande justitiekanslern bedömde i sitt avgörande att det faktum att körförbud inte hade meddelats en person som gjort sig skyldig till två grova trafikbrott, med beaktande av syftet med körrättspåföljderna, kunde betraktas som ett allvarligt fel trots att svaranden i detta fall inte hade giltig körrätt (OKV/63/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Fängelsestraff

I ett fall underskred det fängelsestraff som ådömts svaranden den allmänna minimitiden på 14 dagar som föreskrivs för fängelsestraff i 2 c kap. 2 § 2 mom. i strafflagen. Den domare som svarade för domen uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av det nämnda lagrummet (OKV/28/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Fastställande av prøvotiden för ett villkorligt fängelsestraff

Prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff som påförts svaranden hade fastställts till mindre än ett år, i strid med 2 b kap. 3 § i strafflagen. Ordföranden uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av det nämnda lagrummet (OKV/47/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Jämkning av ett fängelsestraff

Det fängelsestraff som svaranden ådömts hade i ett fall jämkats i strid med lagen eftersom man vid jämkningen, i strid med 7 kap. 6 § i strafflagen, hade beaktat en dom som hade meddelats innan svaranden hade begått de tillräknade gärningarna. Den ordförande som svarade för domen uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av det nämnda lagrummet (OKV/37/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Omvandling av samhällstjänst

I fyra fall hade den samhällstjänst som påförts svarandena istället för fängelsestraff omvandlats tillbaka till fängelse enligt ett annat omvandlingsförhållande än vad som ursprungligen använts vid påförandet av samhällstjänsten. De ordförande som ansvarade för de aktuella domarna uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/31/30/2012 och OKV/49/30/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko

Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori, OKV/53/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori och OKV/89/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Meddelande av körförbud

I ett fall hade en person som dömts för grovt rattfylleri inte meddelats körförbud och i två andra fall hade personer som dömts bl.a. för rattfylleri inte heller påförts körförbud. I dessa tre fall uppmärksammades de ordförande som svarade för domarna för framtiden på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 7 kap. 64 § 1 mom. i körkortslagen (OKV/53/30/2011, OKV/1/30/2012 och OKV/85/30/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I två andra fall hade svarandena, som genom samma dom dömts för två fall av grovt rattfylleri, i strid med den tolkningspraxis angående återfallsbrott i samband med körförbud som framgår av högsta domstolens prejudikat 2006:101 påförts körförbud som underskred ett år. De ordförande som svarade för dessa domar uppmärksammades för framtiden på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 7 kap. 66 § i körkortslagen (OKV/57/30/2012 och OKV/74/30/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Skrivfel eller därmed jämförbara fel

På grund av skrivfel eller därmed jämförbara fel i domsluten uppmärksammade man i tretton fall de ordförande som svarade för domarna på vikten av att iakttas omsorg och noggrannhet vid for-

muleringen av domslutet. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern delger sin uppfattning i ärendet. I de aktuella fallen fanns felet dock på ett sådant ställe i domslutet där det kunde inverka på verkställigheten av ett eventuellt straff eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll. Domstolen hade inte heller självant upptäckt eller rättat dessa fel.

I två fall hade de gärningar som tillräknats svaranden antecknats bristfälligt i domslutet på grund av skrivfel. I det första fallet hade de tillräknade gärningarna inte alls antecknats i domslutet (OKV/14/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori) och i det andra fallet hade den ena av de två gärningar som tillräknats svaranden inte antecknats i domslutet (OKV/93/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall hade man i domslutet som straffpåföljd antecknat ett gemensamt fängelsestraff för två gärningar, trots att svaranden endast tillräknats en gärning. I den del av domen som gällde tillräknandet fanns också ett skrivfel, eftersom svaranden i domen konstaterades ha gjort sig skyldig till de två gärningar som avsågs i åtalet och man vid mätningen av straffet talade om tillräknade gärningar i pluralis (OKV/12/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I åtta fall hade prövotiden för villkorliga fängelsestraff på grund av skrivfel antecknats felaktigt. I ett av fallen hade prövotiden antecknats att upphöra två år senare än avsett (OKV/95/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori), i fem fall hade prövotiden antecknats att upphöra innan ett år förlöpt från avkunnandet av domen (OKV/23/30/2012;

ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori, OKV/45/30/2012, OKV/70/30/2012, OKV/71/30/2012 och OKV/111/30/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori) och i två fall hade prövotiden antecknats att upphöra den dag domen avkunnades (OKV/96/30/2012 och OKV/110/30/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall hade det körförbud som påförts svaranden antecknats som alltför kort (OKV/27/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Vid omvandlingen av samhällstjänst tillbaka till fängelsestraff hade svaranden, på grund av ett räknefel som kunde jämföras med ett skrivfel, ådömts ett fängelsestraff som var 10 dagar för kort (OKV/102/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Framställningar om återbrytande

Tingsrätten hade i ett fall dömt svaranden till ett sammanlagt fängelsestraff på sex månader. Tingsrätten hade genom sin dom vid sidan av andra gärningar tillräknat svaranden två sådana hemfridsbrott för vars del åtalsrätten hade preskriberats då stämningen delgavs svaranden. Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att tingsrättens dom skulle återbrytas till den del svaranden hade dömts för preskriberade gärningar (OKV/62/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett annat fall hade tingsrätten dömt svaranden till ett sammanlagt fängelsestraff på 45 dagar.

Tingsrätten hade genom sin dom vid sidan av andra gärningar tillräknat svaranden hindrande av tjänsteman, för vars del åtalsrätten hade preskriberats då stämningen delgavs svaranden. Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att tingsrättens dom skulle återbrytas till den del svaranden hade dömts för en preskriberad gärning (OKV/69/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Högsta domstolen återbröt genom sitt beslut den hovrättsdom genom vilken hovrätten hade beslutat att tingsrättens dom inte skulle ändras, till den del domen gällde de två hemfridsbrott som tillräknats svaranden, och förkastade åtalen för hemfridsbrott såsom preskriberade. Högsta domstolen återförvisade ärendet till tingsrätten för bestämmande av ett nytt straff för de tillräknade brotten (OKV/62/30/2012).

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

Lång behandlingstid för besvär

Av ett klagomål framgick det att ett ärende som gällde besvär över klagandens folkpension hade varit under behandling vid försäkringsdomstolen i 18 månader.

Biträdande justitiekanslern ansåg att behandlingstiden i sig varit oskäligt lång och konstaterade att den också avsevärt överskred den genomsnittliga behandlingstiden för folkpensionsärenden (tio månader). Klagandens besvärssärende hade således inte behandlats utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som grundlagen kräver.

Enligt försäkringsdomstolen berodde behandlingstidens längd delvis på byten av föredragande i ärendet, arbetssituationen på avdelningen och det faktum att ett exceptionellt stort

antal ärenden som klassificerats som brådskande var under behandling vid avdelningen. Dessutom hade ärendenas behandlingsordning påverkats av övriga byten av föredragande på avdelningen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att sådana dröjsmål vid ärendenas behandling som beror på byten av föredragande kan åtgärdas genom god organisering av arbetet vid domstolen.

Enligt diarieuppgifterna hade det aktuella ärendet varit under behandling hos den granskande ledamoten i två tämligen långa perioder. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att man genom uppföljning av behandlingstiderna kan upptäcka ifall behandlingen av ett ärende fördröjs eller avstannar i olika behandlingsskeden, samt förhindra detta.

Utgångspunkten är att ett dröjsmål vid behandlingen och avgörandet av ett ärende vid domstolen ska bedömas med avseende på den part som inlett ärendet och dennes rättsskydd. Då det aktuella ärendet bedömdes ur klagandens synvinkel uppdagades inga omständigheter som skulle ha gjort att den oskäligt långa behandlingstiden kunde ha betraktats som godtagbar (OKV/34/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och förredros av Irma Tolmunen).

Omsorgsfull skötsel av tjänsteåligganden

En föredragande vid försäkringsdomstolen hade gjort en bristfällig bearbetning av det beslutsunderlag som lagrats i ärendehanteringssystemet, så att fel rubrik hade blivit kvar i beslutet vid den punkt av vilken ärendet framgick. Den part beslutet gällde hade därför anfört klagomål hos justitiekanslern i tron att ärendet vid försäkringsdomstolen hade omvandlats till ett annat ärende. Enligt försäkringsdomstolens utredning var det emeller-

tid fråga om ett skrivfel som inte hade upptäckts vid domstolens olika arbetsskeden, men som inte hade inverkat på det materiella avgörandet i ärendet. Efter att felet upptäckts hade försäkringsdomstolen rättat det i enlighet med 56 och 57 § i förvaltningsprocesslagen.

Enlig 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Enligt 7 § i förvaltningslagen ska 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 de grunder för god förvaltning som framgår av grundlagen och förvaltningslagen formulerar de centrala kvalitetskrav som ska iakttas i all myndighetsverksamhet. Utöver dessa bestämmelser förpliktar även statstjänstemannalagen tjänstemännen att sköta sina uppgifter på ett sådant sätt att rättsskyddskraven uppfylls.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade föredraganden och de berörda ledamöterna vid försäkringsdomstolen på skyldigheten att iaktta sådan noggrannhet som hör till tjänsteutövningen (OKV/723/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och förredros av Outi Kauppila).

ÅKLAGARVÄSENDET

Häradsåklagares förfarande i ett militärt rättegångsärende

En häradsåklagare hade utfört åtalsprövning och väckt åtal i ett ärende som gällde sådant olaga hot som en soldat riktat mot en annan soldat, trots

att riksåklagaren inte hade förordnat åklagaren att fungera som åklagare i militära rättegångsären- den. Åklagaren hade dessutom väckt åtal i ären- det vid en sådan tingsrätt som inte behandlade militära rättegångsären- den. Justitiekanslern upp- märksammade häradsåklagaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid utredningen av behö- righetsfrågor.

Efter att hovrätten undanröjt tingsrättens dom i ärendet hade en annan häradsåklagare fattat beslut om påföljdsrelaterad åtalseftergift i ärendet. Åklagaren hade baserat tillräknandet på redogörelsen för den bevisning som lagts fram vid tingsrätten samt på tingsrättens bedömning av be- visningen, som framgick av tingsrättens dom. Ef- tersom domstolens avgörande hade upphävts och undanröjts på grund av att domstolen inte var be- hörig att behandla ärendet måste man dock en- ligt justitiekanslern utgå från att den bedömning av fakta och deras rättsliga betydelse som ingick i avgörandet inte kunde utgöra grund för ett se- nare myndighetsbeslut. Justitiekanslern riktade även kritik mot att häradsåklagaren som grund för tillräknandet endast generellt hade hänvi- sat till den bevisning som framgick av förunder- sökningsprotokollet och av tingsrättens nämnda dom, utan att överhuvudtaget redogöra för bevis- ningen eller göra någon bedömning av den. Jus- titiekanslern delgav häradsåklagarna sin upp- fattning (OKV/19/31/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen). Se även s. 117.

Åklagarens förundersökningsbeslut i samband med en domares tjänstebrott

En undersökningsbegäran gällande ett tjänste- brott som en tingsdomare misstänktes för hade lämnats in till ett åklagarämbete. Den ledande häradsåklagaren hade emellertid beslutat att ingen förundersökning skulle förrättas i ärendet.

Enligt grundlagen ska justitiekanslern el- ler riksdagens justitieombudsman fatta beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstri- digt förfarande i en ämbetsåtgärd. Justitiekanslern konstaterade att åklagaren således inte var behö- rig att ta ställning till förrättandet av förundersök- ning i ärendet. Han uppmärksammade den ledan- de häradsåklagaren på att häradsåklagaren inte är den åklagare som avses i förundersökningslagen i ärenden som gäller sådana tjänstebrott som do- mare misstänks för (OKV/6/50/2012; ärendet av- gjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och före- drogs av Petri Martikainen).

Dröjsmål vid åtalsprövningen

Behandlingen av ett åtalsprövningsärende hade räckt nästan ett och ett halvt år vid ett åklagar- ämbete. Det väsentliga i detta sammanhang var att ärendet hade tilldelats en häradsåklagare först tio månader efter att det inkommit till åklagar- ämbetet. Ärendet hade alltså saknat handläggare i mer än tio månaders tid. I den utredning som inhämtats i ärendet konstaterades det att dröjs- målet hade orsakats av åklagarämbetets omorga- nisering och flyttning, som hade infallit vid sam- ma tidpunkt som åtalsprövningsärendet hade inkommit till åklagarämbetet.

Enligt biträdande justitiekanslerns upp- fattning var det fråga om ett dröjsmål som inte kunde betraktas som godtagbart och han ansåg att det var mycket problematiskt att åtalspröv- ningsärendet i tio månaders tid hade varit utan handläggare vid åklagarämbetet. Enligt biträdan- de justitiekanslern måste man även i samband med organisationsförändringar eller byten av verksamhetslokaler eller verksamhetsmetoder vid åklagarämbetet säkerställa att ett åtalspröv- ningsärende inte blir utan handläggare och se till att ärendena under de aktuella omständigheter- na behandlas snabbt.

Åklagarämbetet i fråga hade sedermera slagits samman med ett annat åklagarämbete. Biträdande justitiekanslern delgav det nya åklagarämbetet sin uppfattning om dröjsmålet vid behandlingen av åtalsprövningsärendet (OKV/664/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

UTSÖKNING

Överföring av ett ärende och sändandet av en betalningsuppsmaning

I ett fall hade utsökningsverket först två år efter klagandens flyttning överfört klagandens utsökningsärenden till utsökningsverket på klagandens nya bonings- och hemort. Enligt utsökningsverkets utredning hade dröjsmålet orsakats av att det rådde ett verkställighetsavbrott i fråga om klagandens utsökningsärenden, vilket hade hindrat alla slags åtgärder. Enligt Riksfogdeämbetet skulle det dock ha varit möjligt att överföra utsökningsärendena till det andra utsökningsverket, men detta skulle ha krävt olika manuella åtgärder som skulle ha ökat riskerna för fel.

Klaganden hade tillsänts en betalningsuppsmaning i ett av sina utsökningsärenden och efter den ovan nämnda överföringen tillsänts en annan betalningsuppsmaning gällande samma ärende. Biträdande justitiekanslern ansåg inte att detta i sig var lagstridigt. Han ansåg emellertid att det var problematiskt att det av den andra betalningsuppsmaning som hade sänts till klaganden inte av dokumentationen att döma på något sätt framgick vilken inverkan den hade på den första betalningsuppsmaningen eller vilka andra konsekvenser den hade. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det ur gäldenä-

rens synvinkel vara motiverat att man i dylika situationer antingen i samband med att den andra betalningsuppsmaningen skrivs ut ur informationssystemet eller på något annat sätt förtydligar saken för gäldenären.

Biträdande justitiekanslern betonade dessutom att gäldenärens utsökningsärenden enligt utsökningsbalken och statsrådets förordning om utsökningsförfarandet ska överföras till en ny ansvarig utmättningsman då gäldenären byter bonings- eller hemort, ifall det inte är fråga om ett sådant undantagsfall som nämns i lagstiftningen. Verkställighetsavbrottet utgjorde emellertid inte ett sådant undantagsfall. Gäldenärens ärenden borde således i det aktuella fallet ha överförts till den ansvariga utmättningsmannen på gäldenärens nya bonings- och hemort utan dröjsmål efter att utsökningsverket fått kännedom om flyttningen.

Eftersom det verkade vara möjligt att åtgärda de missförhållanden som refereras i beslutet genom att utveckla informationssystemet för utsökningsärenden delgav biträdande justitiekanslern Riksfogdeämbetet sitt beslut för kännedom. När det gäller informationssystemet för utsökningsärenden betonade han framför allt sin uppfattning om sändandet av betalningsuppsmaningar och överföring av utsökningsärenden. Biträdande justitiekanslern delgav dessutom utsökningsverket sin uppfattning om överföring av utsökningsärenden (OKV/1486/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Utmätning av periodiska betalningar

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade en häradsutmättningsman på rättsregeln i 4 kap. 20 § i utsökningsbalken, där det bestäms att ett utmättningsförbud som berör periodiska betalningar gäller den återstående betalningsperioden. Av ett klagomål framgick det

att häradsutmätningsmannen felaktigt hade utmätt hela den periodiska betalningen, fränsett det skyddade beloppet. Häradsutmätningsmannens chef, ledande häradsfogden, hade emellertid omedelbart efter att ha upptäckt felet fattat ett självrättelsebeslut genom vilket det penningbelopp som utmätts till ett alltför stort belopp hade returnerats till utsökningsgäldenären. Klaganden hann därmed inte i praktiken lida någon skada (OKV/504/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

ALLMÄNNA RÄTTSHJÄLPSBYRÅER

Iakttagandet av god förvaltning

Det brev en rättshjälpsbyrå hade sänt till en klient uppfyllde inte kraven på god förvaltning. Klaganden hade efter att ha besökt rättshjälpsbyrån fått ett brev av vilket det framgick att klaganden inte kunde erbjudas tjänster vid rättshjälpsbyrån på grund av jäv från det ledande offentliga rättsbiträdets sida. Av rättshjälpsbyråns utredning framgick det emellertid att man för klagandens del hade fattat ett negativt rättshjälpsbeslut på grund av att klagandens inkomster överskred inkomstgränserna för allmän rättshjälp och att man därför inte kunde erbjuda klaganden tjänster vid byrån. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade det ledande offentliga rättsbiträdets på att den information som getts i brevet till denna del var felaktig och vilseledande och på att brevet inte uppfyllde kraven på god förvaltning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade även det ledande offentliga rättsbiträdets på vikten av att iaktta noggrannhet i samband med de utredningar som ges till justitiekanslern, eftersom den utredning som lämnats i ärendet innehöll oklar-

heter när det gällde anteckningarna om klientens tidsbokning (OKV/708/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Rättelse av ett rättshjälpsbeslut

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade ansökt om rättshjälp och om att ett biträde skulle utses i ett ärende gällande en fordran som grundade sig på ett skuldförhållande. Rättshjälpsbyrån hade dock fattat beslut om att inte bevilja klaganden rättshjälp. Det offentliga rättsbiträdets hade emellertid därefter fungerat som biträde för klaganden vid förlikningsförhandlingarna, upprättat ett förlikningsavtal och gjort en anmälan om återkallelse av talan till tingsrätten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade det offentliga rättsbiträdets på att ett rättshjälpsbeslut ska rättas så att det överensstämmer med de förändrade förhållandena och på att det ska framgå av beslutet bl.a. vilka förmåner rättshjälpen omfattar. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det också med tanke på det allmänna förtroendet för rättshjälpsystemet och med tanke på förvaltningens kvalitet är viktigt att rättshjälpsbeslutet är förenligt med den faktiska situationen (OKV/856/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DATAOMBUDSMANNEN

Dröjsmål vid behandlingen

Vid dataombudsmannens byrå hade behandlingen av klagandens yrkande på rättelse av en uppgift räckt över tre år. Dessutom hade den utredning som justitiekanslersämbetet begärt av da-

taombudsmannens byrå inte lämnats in inom den utsatta tiden och det hade inte heller begärts någon förlängning av tiden. Utredningen erhöles först efter att föredraganden tredje gången framställt en begäran om den.

Av dataombudsmannens byrås utlåtande och utredning framgick inte några sådana omständigheter som enligt en helhetsbedömning av ärendet skulle ha förklarat den exceptionellt långa behandlingstiden för klagandens ärende eller det faktum att justitiekanslerns begäran om utredning och utlåtande inte hade hör sammats inom utsatt tid.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att utgångspunkten är att ett dröjsmål vid behandlingen och avgörandet av ett ärende vid en specialmyndighet ska bedömas med avseende på den part som inlett ärendet och tillgodosendet av dennes rättsskydd. Behandlingstiden för klagandens ärende var oskäligt lång och ärendet hade således inte behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som förutsatts i grundlagen, statstjänstemannalagen och förvaltningslagen.

Dataombudsmannens byrå uppmärksammades på vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål samt på att justitiekanslerns rätt att få information ska tillgodoses (OKV/1127/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Förfarandet i tjänsteutnämningens ärenden

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det med tanke på rättsskyddet för personer som an-

söker om en tjänst är viktigt att de behandlas jämlikt och att ingen försätts i en ojämlik ställning i förhållande till de andra på grund av sådana omständigheter som inte hör till urvalskriterierna. De som ansökt om en tjänst ska t.ex. genom att ta del av utnämningens promemorian kunna göra sig förtrogna med motiveringen till utnämningens beslut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Ålands landskapsregering på att den i samband med två tjänsteutnämningens beslut inte hade beaktat de bestämmelser som kräver att tjänsteutnämningens beslut ska motiveras och att beslutsmotiveringarna ska nedtecknas (OKV/285/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Förfarandet vid sametingets sammanträde

Färdigställandet av sametingets beslutsprotokoll hade i ett fall räckt förhållandevis länge. Även om det inte fanns skäl att anse att förfarandet var direkt lagstridigt, delgav biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sametinget och dess ordförande sin uppfattning om att god förvaltning kan anses innefatta ett krav på att beslutsprotokollet ska upprättas och delges inom en rimlig tid och utan ogrundat dröjsmål.

En jävsinvändning som berörde vissa av sametingets medlemmar hade inte heller tagits till behandling eller avgjorts vid sametingets sammanträde. Sametinget borde med stöd av 29 § i förvaltningslagen ha tagit invändningen till behandling och ha fattat beslut om saken vid sam-

manträdet. Eftersom sametinget inte hade handlat på detta sätt, stred förfarandet vid sammanträdet mot förvaltningslagen. Därför uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sametinget och dess ordförande för framtiden på tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser om avgörandet av jävsfrågor (OKV/125/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inspektioner

Lyömätön Linja i Esbo

Biträdande justitiekanslern besökte 27.1.2012 Lyömätön Linja i Esbo och bekantade sig med dess verksamhet (OKV/32/51/2012).

Ålands landskapsregering

Biträdande justitiekanslern inspekterade 20.3.2012 Ålands landskapsregering. Syftet med inspektionen var att bekanta sig med landskapsregeringen för att skaffa kännedom om dess organisation och verksamhet (OKV/6/51/2012).

Ålands tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 21.3.2012 Ålands tingsrätt. Under inspektionen diskuterades särskilt handläggningstiderna för tviste- och brottmål, särdragen för de ärenden som behandlats vid tingsrätten samt frågor som gällde samarbetet med intressentgrupper. Inspektionsbesöket omfattade även Ålands förvaltningsdomstol, som finns i anslutning till tingsrätten (OKV/8/51/2012).

Åklagarämbetet i Egentliga Tavastland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 4.4.2012 Åklagarämbetet i Egentliga Tavastland. I samband med inspektionen diskuterades bl.a. åklagarämbetets arbetsarrangemang och verksamhetsbetingelser, åtalspraxisens enhetlighet, samarbetet med intressentgrupper samt arbetslokalernas sundhet. Man hade på förhand beställt dokumentation och statistiskt material av alla åklagare. Biträdande justitiekanslern kommer att följa upp sundheten i fråga om verksamhetslokalerna i Tavastehus (OKV/13/51/2012).

Tavastehus förvaltningsdomstol

Vid sin inspektion av Tavastehus förvaltningsdomstol 11.4.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern med förvaltningsdomstolens verksamhet och med behandlingen av beskattningsärenden. I samband med inspektionen diskuterades också personalresursernas tillräcklighet, personalens trivsel och arbetshälsa samt utvecklingen av antalet ärenden vid domstolen (OKV/10/51/2012).

Tusby tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 24.4.2012 Tusby tingsrätt (OKV/14/51/2012).

Träskända rättshjälpsbyrå

Biträdande justitiekanslern gjorde 24.4.2012 en inspektion och ett besök där han bekantade sig med Träskända rättshjälpsbyrå (OKV/15/51/2012).

Kemi-Torneå tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 5.6.2012 Kemi-Torneå tingsrätt. Vid inspektionen diskuterades bl.a. tingsrättens verksamhetslokaler, tingsrätternas strukturreform ur lokal synvinkel, frågor gällande samarbetet med intressentgrupper, snabbheten vid ärendenas behandling och de faktorer som inverkar på saken, den dömande verksamhetens enhetlighet, upprätthållandet av personalens sakkunskap, personalens arbetsmängd och arbetshälsa samt kundbetjäningen och handläggningen av medborgarbrev. Vid inspektionsbesöket uppmärksammades också bl.a. frågor som gällde registrering av domslut och utarbetandet av en likabehandlingsplan (OKV/20/51/2012).

Vasa förvaltningsdomstol

Vid sin inspektion av Vasa förvaltningsdomstol 20.11.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern med förvaltningsdomstolens verksamhet och i synnerhet med behandlingen av besvär över sådana tillstånd som avses i miljö- och vattenlagstiftningen. I samband med inspektionen diskuterades också bl.a. sakkunnigdomares roll vid förvaltningsprocessen, missnöjet och trivseln bland personalen samt det svenska språkets ställning i förvaltningsdomstolens arbete (OKV/31/51/2012).

Norra Savolax tingsrätt

I samband med sitt inspektionsbesök vid Norra Savolax tingsrätt 4.12.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern med tingsrättens verksamhet och med dess kanslilokaler i Kuopio. Diskussioner fördes bl.a. om tingsrätternas strukturreform ur lokal synvinkel, samarbetet med intressentgrupper, snabbheten vid ärendenas behandling och uppföljningen av behandlingstiderna, den dömande verksamhetens enhetlighet samt upprätthållandet av personalens sakkunskap och åldersledning (OKV/29/51/2012).

Utsökningsverket i Norra Savolax

Under sitt inspektionsbesök vid Utsökningsverket i Norra Savolax 4.12.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern med verksamheten vid utsökningsverket och förde diskussioner bl.a. om utvecklandet och upprätthållandet av personalens sakkunskap, målet att skapa enhetliga utsökningsförfaranden och verksamhetsmetoder, särskild indrivning, problemen i anslutning till kundbetjäningen, de juridiska problem som uppdagats samt de omständigheter som äventyrar parternas rättsskydd inom utsökningen och dess delområden (OKV/30/51/2012).

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

POLISEN

Utlämnandet av ett förundersökningsprotokoll

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade hörts som målsägande vid förundersökningen av misstänkt misshandel och våldtäkt. Förundersökningsprotokollet innehöll känsliga uppgifter om målsägandens privatliv, som enligt offentlighetslagen var sekretessbelagda. Efter att förundersökningsprotokollet hade färdigställts hade protokollet emellertid inte försetts med en sekretessanteckning. Senare hade en kopia av förundersökningsprotokollet i sin helhet lämnats ut till en jurist som bistod klagandens motpart vid en rättegång i ett annat ärende. Åklagaren hade i detta skede fattat beslut om åtalseftergift i misshandels- och våldtäktsärendet, varvid förundersökningsprotokollet uppenbarligen hade betraktats som offentligt i och med att det saknade sekretessanteckning. Senare hade förundersökningsprotokollet försetts med en anteckning om att protokollet i sin helhet var sekretessbelagt.

I samband med utredningen av ärendet framgick det dessutom att den jurist som beställt förundersökningsprotokollet felaktigt hade betraktats som partens biträde i ett brottmål. Det var

dock inte i efterskott möjligt att utreda vilka uppgifter som begärts av beställaren i samband med att beställningen togs emot.

Biträdande justitiekanslern gav den kriminalöverkonstapel som fungerat som undersökningsledare i ärendet en anmärkning på grund av att denne hade handlat i strid med offentlighetslagen. Enligt polisinrättningens arbetsordning hörde det till kriminalöverkonstapelns uppgifter att svara för verkställigheten, iakttagandet och övervakningen av de författningar som gäller dokumenthanteringen och myndighetsverksamhetens offentlighet. Av polisinrättningens utredning framgick det att man hade sett över praxisen i samband med utlämnandet av handlingar och uppmärksammat saken vid personalutbildningen. Av denna orsak ansåg biträdande justitiekanslern att det i övrigt var tillräckligt att uppmärksamma polisinrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet i samband med sekretessanteckningar (OKV/439/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Dröjsmål vid förundersökningen

I ett fall hade klaganden framställt år 2007 en undersökningsbegäran till polisen i ett ärende som gällde egendomsbrott. I slutet av år 2010 anförde klaganden klagomål hos justitiekanslern över att polisen inte hade utfört någon förundersökning i

ärendet. Polisstyrelsen konstaterade i sitt utlåtande i början av år 2011 att undersökningen dittills hade pågått i tre år och elva månader, vilket även med beaktande av rätten att rangordna förundersökningsåtgärderna enligt deras angelägenhet konstaterades vara en "alldeles för lång tid". Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen vid den tidpunkt då klagomålet avgjordes hade pågått i över fem år och att man vid justitiekanslersämbetet fortfarande inte hade kännedom om dess sammanlagda längd. Det var således uppenbart att förundersökningen inte med avseende på ärendets art och omfattning hade utförts utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Utredningen visade att undersökningsledaren och utredaren vid polisinrättningen uppenbart hade försummat den skyldighet som åläggs dem i 6 § i förundersökningslagen och i 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen att förätta förundersökning utan onödigt dröjsmål. Det var fråga om ett betydande dröjsmål och polismyndighetens förfarande i ärendet var uppenbart otillbörligt. Biträdande justitiekanslern konstaterade även att polisinrättningens utlåtande, som stod i strid med Polisstyrelsens utlåtande, väckte tvivel på huruvida den polischef som gett utlåtandet och den biträdande polischef som föredragit ärendet för polischefen hade satt sig in i ärendet på ett tillbörligt sätt.

Biträdande justitiekanslern gav den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare och den äldre kriminalkonstapel som fungerat som utredare i ärendet en anmärkning för framtiden på grund av deras lagstridiga förfarande. Vidare uppmärksammade biträdande justitiekanslern allvarligt polisinrättningen på uppföljningen av att förundersökningarna utförs snabbt, samt polischefen och biträdande polischefen på deras skyldighet att på ett tillbörligt sätt göra sig

förtrogna med de ärenden angående vilka de ger utlåtanden och utredningar till laglighetsövervakarna.

Biträdande justitiekanslern bad Polisstyrelsen inom utsatt tid meddela honom huruvida förundersökningen hade slutförts och, ifall detta inte skulle vara fallet, uppge vilka eventuella åtgärder Polisstyrelsen ansåg befogade att vidta för att slutföra förundersökningen.

Polisstyrelsen meddelade inom den utsatta tiden att förundersökningen hade slutförts. På grund av en ny omständighet som hade uppstått vid undersökningen hade det dessutom upprättats en ny brottanmälan i ärendet (OKV/1530/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Vid förundersökningen av ett ärende som gällde sexualbrott hade det efter att undersökningsåtgärderna slutförts tagit drygt två och ett halvt år för polisen att sammanställa förundersökningsprotokollet och överföra ärendet till åtalsprövning. Justitiekanslern konstaterade att förundersökningen inte hade utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Det hade förekommit brister bl.a. i fråga om ledningen av undersökningen och polisens uppföljning av ärendet.

Dröjsmålet vid förundersökningen kränkte parternas grundlagsskyddade rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Trots att dröjsmålet inte ledde till preskription av åtalsrätten under den tid undersökningen pågick var det fråga om ett avsevärt dröjsmål. Polisens förfarande i ärendet var uppenbart otillbörligt. På grund av detta gav justitiekanslern den kriminalkommissarie som senast fungerat som undersökningsledare och den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet en anmärkning. Dessutom uppmärksammade han allvarligt polis-

inrättningen på vikten av att följa upp hur snabbt förundersökningarna genomförs.

Eftersom ärendet kunde ha överförts till åtalsprövning redan under den tid den första undersökningsledaren ansvarade för ärendet, ansvarade också denna kriminalkommissarie för dröjsmålet vid undersökningen. Med beaktande av det ringa dröjsmål kriminalkommissarien bar ansvar för föranledde ärendet dock inte några andra åtgärder för dennes del än att justitiekanslern uppmärksammade kommissarien på skyldigheten att utan dröjsmål avsluta förundersökningen då de undersökningsåtgärder som krävs i ärendet har utförts (OKV/1034/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

I ett annat fall hade förundersökningen av misstänkt lindrigt bedrägeri räckt ett drygt år. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den äldre kriminalkonstapel som fungerat som utredare i ärendet hade försummat att genomföra undersökningsåtgärderna utan onödigt dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen kräver, samt handlat vårdslöst och olämpligt vid besvarandet av målsägandens förfrågningar om ärendet. Han gav den äldre kriminalkonstapeln en anmärkning och delgav dessutom denne den uppfattning han framfört i sitt beslut om det förfarande som ska iakttas då målsäganden tillfrågas om sitt samtycke till att ett ärende behandlas vid strafforderförfarande. Dessutom uppmärksamade biträdande justitiekanslern den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på undersökningsledarens skyldighet att övervaka hur de förundersökningar som undersökningsledaren ansvarar för genomförs och framskrider (OKV/390/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polisinrättnings förfarande vid förundersökningen och ansåg bl.a. att förundersökningen hade fördröjts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen i det aktuella fallet hade räckt alltför länge med avseende på preskriptionstiden för åtalsrätten för det misstänkta skadegörelsebrottet, de åtgärder som vidtagits vid förundersökningen och förundersökningens slutresultat. Dröjsmålet hade lett till att målsäganden inte hade getts tillräckligt med tid för att bruka sin sekundära åtalsrätt.

Förundersökningsbeslutet innehöll dessutom en felaktig anteckning om beslutets rättsliga grund. Detta fel var emellertid inte av betydelse med tanke på avgörandets slutresultat eller klagandens rättigheter, eftersom beslutet i övrigt var korrekt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare och den kriminalkonstapel som fungerat som utredare i ärendet på att förundersökningen ska utföras utan dröjsmål. Dessutom uppmärksamade han kriminalkommissarien på vikten av att iaktta noggrannhet vid antecknandet av den rättsliga grunden i förundersökningsbeslutet (OKV/745/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett annat klagomål var det bl.a. fråga om att åtalsrätten för misstänkt diskriminering i arbetslivet, som ett arbetarskyddsdistrikt hade anmält till polisen, hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick.

Det faktum att åtalsrätten hade preskriberats berodde framför allt på två omständigheter. De inledande åtgärderna i samband med brottsutredningen hade fördröjts och vid polisinrättningen hade man på grund av ett mänskligt

misstag haft en felaktig uppfattning om åtalsrättens preskriptionstidpunkt. I samband med utredningen blev man också tvungen att be en annan polisinsättning om handräckning för att höra målsäganden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med Polisstyrelsens uppfattning om att polisinsättningen borde ha utfört förundersökningsåtgärderna snabbare och omedelbart ha sänt en begäran om handräckning till den andra polisinsättningen. Han hänvisade också till vissa lagbestämmelser, bl.a. till 6 § i förundersökningslagen, där det bestäms att förundersökningen ska utföras utan onödigt dröjsmål.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade även att polismyndigheternas varierande förklaringar till varför förundersökningen i ett brottmålsärende har fördröjts utgör en klen tröst för brottmålsparterna. Också i samband med det aktuella förundersökningsärendet kunde man dock allmänt observera att polisens personalresurser är små i förhållande till polisens lagstadgade uppgifter. Att rangordna enskilda polisuppgifter enligt deras angelägenhet utgör emellertid en väsentlig del av det dagliga polisarbetet. Vid fastställandet av angelägenhetsordningen för enskilda polisuppgifter måste man beakta många, ofta sinsemellan motstridiga, aspekter och grunder. Som ett grundläggande krav kan man dock betrakta att de förundersökningsåtgärder som hör till undersökningen av ett brottmål ska utföras så snabbt att åtalsrätten i brottmålet inte hinner preskriberas, i synnerhet när det är fråga om ärenden som med avseende på händelseförloppet är förhållandevis enkla.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav Polisstyrelsen, den polisinsättning som utfört undersökningen och den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet sin uppfattning (OKV/1351/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställfö-

reträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

I ett fall hade klaganden gjort en brottsanmälan i ett ärende som gällde åtgärder i samband med överlåtelse av en fastighet. Klaganden hade emellertid fått ett intryck av att ärendet bollades fram och tillbaka mellan olika polismyndigheter och av att ingen verkade vilja ta ansvar för det.

Under den tid klagomålet var under behandling vid justitiekanslersämbetet slutförde polisen förundersökningen i ärendet. Enligt undersökningsledaren hade undersökningens längd påverkats av utredarens alterneringsledighet, personalens semestrar, de kunskaper i svenska som utredningen krävde samt av den misstänktes höga ålder och sjukdom. Vid Polisstyrelsen, som klaganden kontaktat per brev då utredningen drog ut på tiden, hade ärendet först av misstag tilldelats en tjänstledig person, sedan en person som blev moderskapsledig och först därefter en person som var i tjänst. Denna person överförde sedermera ärendet till lokalpolisens ledning för behandling.

En polisöverinspektör vid Polisstyrelsen konstaterade att klaganden i egenskap av målsägande hade blivit tvungen att lägga ner mycket möda på att få sitt ärende undersökt, vilket polisen inte kan kräva av målsäganden. Biträdande justitiekanslern förenade sig med denna uppfattning och hänvisade i sitt klagomålsavgörande till den allmänt accepterade uppfattningen om att det är viktigt att förundersökningsåtgärderna utförs utan dröjsmål både med tanke på tillgodoseendet av parternas rättsskydd och med tanke på hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet. Biträdande justitiekanslern påminde också polismyndigheterna om att medborgarna enligt grundlagen har rätt att i tjänsteärenden bli betjänade av myndigheterna på lika grunder oberoende av sitt nationalspråk (OKV/1538/1/2010; ären-

det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

I ett annat fall riktade klaganden likaså kritik mot en polisinrättnings förfarande vid förundersökningen och ansåg bl.a. att förundersökningen hade fördröjts.

Klaganden, som i samband med den förundersökning klagomålet gällde ursprungligen hade varit brottsmisstänkt och senare också målsägande, hade gjort en brottanmälan först ca en och en halv månad innan preskriptionstiden för de misstänkta brotten löpte ut och först nästan två år efter de påstådda händelserna. Vid bedömningen av polisens förfarande kunde detta dock endast ges begränsad betydelse, eftersom utgångspunkten är att var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde det ha varit möjligt för polisen och åklagaren att vid behov i samarbete utföra förundersökningen och åtalsprövningen i fråga om de aktuella brottsmisstankarna innan åtalsrätten preskriberades. Ifall detta inte hade varit möjligt eller behövligt, borde klaganden ha getts en möjlighet att bruka den sekundära åtalsrätt som tillkommer målsäganden. Förundersökningen borde därmed ha avslutats eller begränsats innan åtalsrätten preskriberades och klaganden borde ha underrättats om möjligheten att själv väcka åtal. De aktuella brottsmisstankarna borde alltså ha behandlats innan de preskriberades.

Biträdande justitiekanslern ansåg att förundersökningen i det aktuella fallet hade räckt alltför länge med beaktande av preskriptionstiden för åtalsrätten i fråga om de misstänkta brotten, de åtgärder som vidtagits vid förundersökningen och förundersökningens slutresultat, eftersom en del av de misstänkta brotten hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick

och målsäganden inte hade fått någon möjlighet att bruka sin sekundära åtalsrätt.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare och den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet på att förundersökningen ska utföras utan dröjsmål (OKV/1642/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I samband med biträdande justitiekanslerns inspektion av en polisinrättning framgick det att åtalsrätten i ett ärende som gällde bl.a. äventyrande av trafiksäkerheten hade preskriberats under den tid förundersökningen pågick. Det var fråga om ett fall där den berörda personen hade motsatt sig straffanspråk och häradsåklagaren hade bitt polisen utföra en förundersökning i ärendet. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ utreda preskriptionsärendet.

Utgångspunkten är att myndighetsverksamheten ska skötas på ett behörigt sätt, vilket undersökningsledaren och utredaren i det aktuella fallet svarade för. Det var fråga om ett ärende som i straffrättsligt avseende var enkelt och som kunde ha utretts snabbt. Brottsmisstankarna borde således ha behandlats innan ärendet preskriberades.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kommissarie som fungerat som undersökningsledare och den yngre konstapel som fungerat som utredare i ärendet på att förundersökningen ska utföras utan dröjsmål. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern polisinrättningen på att sådana studerande vid polisskolan som utför s.k. fältpraktik ska ha tillräcklig utbildning och ges tillräckliga anvisningar då de fungerar som utredare vid polisinrättningen (OKV/14/50/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandlingen av ett skjutvapenärende

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polisinskrivnings förfarande i ett ärende som gällde temporärt omhändertagande av skjutvapen. Enligt klaganden uppfyllde ärendets behandling inte lagens krav.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingen av skjutvapenärendet hade fördröjts. Undersökningen av ett ärende som gäller återkallande av skjutvapentillstånd ska uppfylla såväl skjutvapenlagens krav som, i tillämpliga delar, de krav som ställs i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar den överkonstapel som behandlat ärendet på att ärenden som gäller skjutvapentillstånd ska behandlas snabbt. Dessutom delgav biträdande justitiekanslern polisinskrivningen sina synpunkter på förfarandet i samband med temporärt omhändertagande av vapen (OKV/244/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Förfarandet i ett djurskyddsärende

I ett fall hade klaganden ringt en polisstation för att meddela om en sjuk eller skadad grävlingssunge som behövde avlivas. Klaganden hade uppgett att det fanns jägare som var bosatta i närheten och hade erbjudit sig att ledsaga polisen till fyndplatsen. Jourhavanden på polisstationen hade meddelat att klagandens kontaktuppgifter skulle vidarebefordras till fältpatrullen. Patrullen hade emellertid inte kontaktat klaganden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att polisens fältpatrull inte hade fäst tillräcklig vikt vid den serviceprincip som framgår av förvaltningslagens och polislagens bestämmelser vid bedömningen av sina åtgärder i ärendet. Han ansåg också att polisens möjligheter att rangordna olika uppgifter inte hade brukats kor-

rekt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att den bestämmelse i 3 § i polislagen som ger polisen möjlighet att ställa sina uppgifter i angelägenhetsordning inte ger polisen någon allmän rätt att helt och hållet avstå från att utföra en viss uppgift. Prioriteringsrätten skulle i detta sammanhang ha inneburit att den uppgift som bedömdes som mindre viktig skulle ha utförts först efter de uppgifter som ansågs vara viktigare.

Polisstyrelsen gav en utredning och ett utlåtande i ärendet. I sitt följebrev beklagade Polisstyrelsen att biträdande justitiekanslerns ursprungliga begäran om utredning och utlåtande hade förkommit. Med anledning av detta uppmärksammade biträdande justitiekanslern Polisstyrelsen för framtiden på vikten av att iaktta noggrannhet vid dokumenthanteringen (OKV/1244/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Registrering av brottsanmälningar

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt två skrivelser som rubricerats som brottsanmälningar till en polisinskrivning. Den polisman som tagit emot breven hade emellertid inte registrerat några brottsanmälningar med anledning av dem. I polisinskrivningens utredning konstaterades det att polismannen på basis av det första brevet hade ansett att saken endast var av ringa betydelse. Det var inte heller möjligt att utreda ärendet. Eftersom den person som skulle ha varit målsägande i ärendet dessutom inte själv hade gjort någon anmälan om brott, hade polisen ansett att det var onödigt att registrera en brottsanmälan. På basis av det andra brevet kunde man inte med säkerhet konstatera om något brott hade begåtts eller inte. Eftersom det även i detta fall var fråga om ett målsägandebrott, hade polismannen ansett att det var onödigt att registrera ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsrättningen på att förundersökningslagstiftningens bestämmelser om registreringskyldigheten innebär att brottsanmälningar ska registreras i polisens informationssystem. Då blir uppgifterna om avslutandet av ärendets utredning och motiveringen till detta korrekt dokumenterade och kan vid behov klarläggas (OKV/503/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Ett annat klagomål gällde en situation där klaganden hade gjort en brottsanmälan till polisen i november 2011, men där ärendet hade registrerats i informationssystemet för polisärenden först i februari 2012. Utredningsbegäran hade således inte i behörig ordning registrerats utan dröjsmål i enlighet med 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polisinsrättningen och den polisman som behandlat ärendet på skyldigheten att registrera brottsanmälningar utan dröjsmål.

Polisinsrättningen hade i sin utredning till justitiekanslern uppgett fel tidpunkt för registreringen av brottsanmälan. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade därför polisinsrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet vid efterlevnaden av grundlagens bestämmelse om justitiekanslerns rätt till information (OKV/130/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Rouhiainen).

I ett annat fall hade polisen registrerat en brottsanmälan tre månader efter att den inkommit. Brottsanmälan hade därmed inte registrerats utan dröjsmål, på det sätt som förordningen om förundersökning och tvångsmedel kräver. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsrätt-

ningen på att brottsanmälningar ska registreras utan dröjsmål (OKV/1052/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Underrättelse om beslut om avbrytande av förundersökningen

Av ett klagomål framgick det att polisen i ett fall inte hade underrättat målsäganden om ett beslut om avbrytande av förundersökningen. Enligt förundersökningslagen ska bl.a. målsägandena omedelbart underrättas om ett beslut om att förundersökningen ska avbrytas, om detta inte ska anses vara onödigt.

I ärendet framgick det inte att det skulle ha varit onödigt att underrätta om beslutet. Beslutets liggarexemplar hade dock inte försetts med någon anteckning om att målsäganden hade underrättats om beslutet. Efterhandsbedömning av huruvida beslutet hade sänts till målsäganden byggde således endast på minnesbilderna hos den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet, och denne var inte heller alldeles säker på om beslutet hade sänts till målsäganden eller inte.

Polisinsrättningen och Polisstyrelsen konstaterade i sina utlåtanden att det var problematiskt att beslutets liggarexemplar saknade anteckningar om underrättelsen om avbrytande av förundersökningen. Biträdande justitiekanslern delade denna uppfattning. Genom att göra en anteckning om underrättelsen i beslutets liggarexemplar, på det ställe som reserverats för anteckningen, skulle man i det aktuella fallet med större säkerhet i efterhand ha kunnat konstatera huruvida en sådan underrättelse som lagen kräver hade gjorts angående beslutet.

Biträdande justitiekanslern delgav den kriminalkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet sin uppfattning

(OKV/978/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Förundersökning av ett brott som en domare misstänktes för

Polisen hade i ett fall inte underrättat justitiekanslersämbetet om en begäran om undersökning av ett tjänstebrott som en tingsrättsnotarie misstänktes för. Efter att förundersökningen hade slutförts hade polisen överfört ärendet till det lokala åklagarämbetet för åtalsprövning.

Polisens högsta ledning hade år 2000 delgett polisens dåvarande länsledning det brev som biträdande justitiekanslern sänt till inrikesministeriet för kännedom och efter rättelse samt för att delges den underlydande förvaltningen. I detta brev hade biträdande justitiekanslern konstaterat att det är bäst att polisen med stöd av sin skyldighet att underrätta om sådana tjänstebrott som domare misstänks ha begått alltid underrättar justitiekanslersämbetet om saken då ett sådant ärende blivit föremål för utredning.

Justitiekanslern uppmärksammade den berörda polisinrättningen på skyldigheten att underrätta justitiekanslersämbetet om att polisen inlett undersökning av ett tjänstebrott som en domare misstänks för samt på att det enligt grundlagen är justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman som fattar beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen (OKV/8/50/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Snabbheten i samband med ett uttrykningsuppdrag

I ett klagomål uppmärksammade klaganden justitiekanslern på en artikel som publicerats i en

landskapstidning. Artikelns gällde ett fall där man i en butik på en mindre ort behövde hjälp för att gripa en person som gjort sig skyldig till snatteri. Enligt artikeln hade butikspersonalen efter att ha ringt larmcentralen blivit tvungen att vänta på polispatrullen i tre timmar. I artikeln lät man förstå att organisationsreformerna inom polisförvaltningen lett till att man i avsides trakter fått vänta allt längre på att polisen ska komma till platsen. Klaganden bad justitiekanslern undersöka om invånarna på olika orter behandlas jämnt när det gäller tillgången till polistjänster, framför allt i sådana fall där det är fråga om brott mot liv och hälsa eller egendomsbrott.

Enligt utredningen hade det i det aktuella fallet räckt två timmar innan polispatrullen hade kommit till platsen. Chefen för lokalpolisen konstaterade i sin utredning att denna tid måste betraktas som oskäligt lång. I ljuset av statistiken borde polispatrullen ha kommit till platsen inom en halv timme. Enligt utredningen har polisens organisationsreform inte generellt lett till att det tagit längre för polisen att komma till platsen. I det aktuella fallet var det fråga om en undantags-situation som hade orsakats av vissa sammanträffanden. Utredningen visade att det skulle ha varit möjligt att snabbare tillkalla en patrull från en större stad, men att denna åtgärd inte hade vidtagits bl.a. för att den gripna personen inte uppgetts vara våldsam.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det inte hör till hans uppgifter att ta ställning till frågor som gäller polisförvaltningens organisation eller olika organisationsreformers ändamålsenlighet och inte heller direkt till huruvida polisens resurser är tillräckliga. Justitiekanslern har enligt 108 § i grundlagen till uppgift att övervaka att tjänstemännen följer lag och fullgör sina skyldigheter. I det aktuella fallet hade det inte visats att polismyndigheterna skulle ha handlat lagstridigt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade dock den berörda polisinskrifningen på bestämmelserna i 6, 9, 21 och 22 § i grundlagen samt 1 och 3 § i polislagen. Med stöd av de principer som framgår av de nämnda bestämmelserna kan man uppställa ett generellt krav på att medborgarna i princip ska ha rätt till polistjänster av samma art och standard oavsett sin boningsort. På de olika nivåerna inom polisförvaltningen ska man se till att dessa rättigheter även tillgodoses i praktiken (OKV/1509/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Offentligheten i fråga om ett dokument

Klaganden hade i ett fall uppmärksammat justitiekanslern på en dagstidningsartikel av vilken det framgick att ett konfidentiellt dokument som upprättats av en kriminalöverkommissarie vid Centralkriminalpolisen och som förelagts riksdagens förvaltningsutskott återfanns i ett offentligt datanät (internet). Dokumentet innehöll bl.a. statistik över stulna och försvunna skjutvapen samt över brott mot liv som utförts med skjutvapen. På dokumentets första sida fanns en stämpel där det stod "Säkerhetsklassificering III", "Konfidentiellt" och "HandlOffL (621/1999) 24.1 § k".

Vid utredningen framgick det emellertid att det aktuella dokumentet skulle betraktas som offentligt med avseende på sitt innehåll, oavsett dess sekretessstämpel. Centralkriminalpolisens biträdande chef hade nämligen fattat ett beslut som berörde agerandet hos den kriminalöverkommissarie som hade upprättat dokumentet, där biträdande chefen konstaterade att dokumentet inte innehöll någon detaljerad information om enskilda brottmål utan ett sammandrag och statistiska uppgifter om vissa typer

av ärenden. Enligt beslutet ska sekretessanteckningen på ett dokument vara förenlig med dokumentets faktiska innehåll. Det aktuella dokumentet borde inte ha sekretessbelagts enbart på grund av att dokumentets källmaterial innehöll sekretessbelagd information. Centralkriminalpolisens biträdande chef uppmärksammade således på Centralkriminalpolisens vägnar kriminalöverkommissarien på att dokumentens sekretessanteckningar och säkerhetsklassificeringar ska vara motiverade och korrekta.

Biträdande justitiekanslern hade inte anledning att göra någon annan bedömning av kriminalöverkommissariens förfarande än vad Centralkriminalpolisens biträdande chef gjort i sitt beslut. Med beaktande av att centralkriminalpolisen hade uppmärksammat kriminalöverkommissarien på dennes klandervärda förfarande och med beaktande av att sekretessbelagd myndighetsinformation inte hade offentliggjorts, ansåg biträdande justitiekanslern att det inte fanns skäl att vidta ytterligare åtgärder i ärendet (OKV/1493/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Dokumenthanteringsens tillförlitlighet

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade tillställt polisen ett brottsbaserat skadeståndsanspråk, men att polisen hade försummat att sända det till den biträdande åklagare som behandlade brottmålet och som hade utfärdat en strafforder i ärendet.

På basis av utredningen hade det klarlagts att klagandens skadeståndsanspråk hade inkommit till polisen efter att förundersökningen hade slutförts. Enligt den kriminalkommissarie som gett en utredning i ärendet hade skadeståndsanspråket tillställts åklagaren samma dag.

Enligt åklagarämbetets utredning hade skadeståndsanspråket emellertid inte inkommit till åklagarämbetet.

Det förblev oklart varför skadeståndsanspråket inte hade kommit fram till den biträdande åklagare som utfärdat straffordern. Saken kan ha påverkats bl.a. av att strafforderförfarandet sköts som en elektronisk dokumenthanteringsprocess mellan polis- och åklagarmyndigheterna och av att klagandens skadeståndsanspråk inte hade upprättats i elektronisk form.

Även om klaganden inte hade drabbats av någon rättsförlust i ärendet, är det klart att myndigheternas dokumenthantering ska vara tillförlitlig. Åklagaren borde i samband med beslutsfattandet gällande åtalsprövningen ha haft tillgång till allt material som hänförde sig till ärendet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på vikten av att iaktta noggrannhet vid hanteringen av dokument i samband med strafforderförfarandet (OKV/1532/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Dröjsmål i samband med ett tillståndsärende

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket en avdelningssekreterare vid polisens tillståndsenhet hade handlat vid behandlingen av ett ärende som gällde yrkeskörtillstånd för personbil år 2010. Enligt klaganden hade avdelningssekreteraren ogrundat fördröjt behandlingen av klagandens ansökan om yrkeskörtillstånd. Som orsak till att behandlingen drog ut på tiden hade avdelningssekreteraren uppgett att klaganden misstänktes ha gjort sig skyldig till sexualbrott mot barn år 2001 och att åtalsprövningen i detta ärende fortfarande inte hade slutförts. Enligt sitt meddelande till klaganden inväntade avdel-

ningssekreteraren det åtalsprövningsbeslut som var att vänta i november 2010 innan tillståndsärendets behandling skulle fortgå.

Enligt 9 § 2 mom. 3 punkten i lagen om yrkeskompetens för taxiförare anses sökanden inte vara lämplig som taxiförare om han eller hon under de fem år som föregår ansökan om tillstånd har gjort sig skyldig till bl.a. sexualbrott.

Det hade emellertid förflötit mer än fem år från det brott som klaganden misstänktes för. Tillståndsärendet borde således ha avgjorts utan inväntande av åtalsprövningens slutresultat, eftersom tillståndsärendet ändå måste avgöras på någon annan grund än med stöd av 9 § 2 mom. 3 punkten i lagen om yrkeskompetens för taxiförare.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på bestämmelsen i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen, där det föreskrivs att förvaltningsärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/1136/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Rörliga polisens förfarande i en trafikövervakningssituation

I ett fall uppmärksammade biträdande justitiekanslern en äldre konstapel inom rörliga polisen och den överkommissarie som var chef för konstapeln på bestämmelsen i 17 § i polisförordningen, där det föreskrivs att tjänstemärket ska visas upp vid behov eller på begäran, när det är möjligt utan att tjänsteuppdraget äventyras.

Biträdande justitiekanslern ansåg att polismännen även i de utredningar de gett med anledning av klagomålet verkade ha bedömt tjänstemärkets betydelse alltför snävt, då de ansåg att det huvudsakliga syftet med tjänstemärket är att visa att den person som uppger sig vara polis verkligen är en polisman. På basis av detta verka-

de de ha gjort den slutledningen att tjänstemärket inte är av någon faktisk tilläggsbetydelse i sådana situationer där tjänstedräkten eller polisens tjänstebil som är försedd med polisens emblem tillräckligt väl utvisar att de berörda personerna är poliser. Biträdande justitiekanslern påpekade emellertid att tjänstemärket även innehåller information om polismannens personuppgifter, enhet och tjänsteställning och att man på basis av denna information kan sluta sig till hur omfattande tvångsmedel polismannen kan fatta beslut om. Enbart tjänstedräkten eller en polisbil med polisens emblem kan således inte ersätta tjänstemärket (OKV/1757/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet i ett tillståndsförvaltningsärende

En polisinskrifning hade på basis av ett läkarutlåtande gällande klaganden inlett ett förfarande för återkallelse av klagandens tillstånd till innehav av skjutvapen. Klaganden hade bett kommissarien lämna ut uppgifter om läkarutlåtandet, men kommissarien hade inte samtyckt till detta, varvid klaganden hade blivit tvungen att skaffa informationen om läkarutlåtandet på annat sätt. Klaganden behövde uppgifter om läkarutlåtandets innehåll bl.a. för att kunna förbereda sig på det hörande som enligt lagen ska föregå ett slutligt beslut om återkallande av vapentillstånd.

Kommissariens felaktiga förfarande hade i det aktuella fallet dock inte inverkat på det slutliga innehållet i beslutet om tillstånd till innehav av skjutvapen. Klaganden hade även lyckats skaffa information om läkarutlåtandet på annat sätt. Därför ansåg biträdande justitiekanslern att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma polisinskrifningen och den berörda kommissarien på vikten av en

korrekt tillämpning av bestämmelserna i 11 och 12 § i offentlighetslagen vid behandlingen av förvaltningsärenden (OKV/2/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Kundbetjäning

Ett klagomål gällde en situation där klaganden tillsammans med sitt tioåriga barn hade kommit till en polisstation för att göra en brottsanmälan. I detta sammanhang hade den äldre konstapel som fungerade som jourhavande vid mottagandet av brottsanmälningar överraskande tagit upp ett annat misshandelsfall som klagandens förra make tidigare påstått att klaganden gjort sig skyldig till. Konstapeln uppgav sig ha för avsikt att förhöra klaganden om denna gärning.

På grund av de motstridiga uppgifterna om händelseförloppet var det inte möjligt att utreda polisens agerande. Konstapeln hade dock medgett att misshandelsärendet hade diskuterats i barnets närvaro.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare förenade sig med Polisstyrelsens utlåtande och konstaterade att den diskretionsprincip som ska iakttas inom förvaltningen och polisverksamheten kan anses innebära att en polisman inte vare sig på polisstationen eller någon annanstans ska ta upp ett brott till diskussion med en part i utomståendes närvaro, i synnerhet inte då det är fråga om en diskussion som kan vara genant för parten eller orsaka parten skada. Då en polisman diskuterar ett brott med en part är utgångspunkten att samtalet ska föras på ett sådant ställe där utomstående inte kan åhöra samtalet. Frågan om huruvida den person som åhör samtalet är fullvuxen eller minderårig betraktades i viss mån som sekundär i sammanhanget (OKV/93/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid ett förhör och vid husrannsakan i en bil

Enligt ett klagomål hade polisen vid förundersökningen förhört klaganden som misstänkt för ett brott. Det hade emellertid förblivit oklart om klaganden på det sätt som förutsätts i 29 § 2 mom. i förundersökningslagen före förhöret hade getts en redogörelse för sin rätt att anlita ett biträde. Enligt biträdande justitiekanslern utgjorde det faktum att förhørsprotokollet saknade anteckning om saken ett tecken på att man inte före förhöret hade gett klaganden information om rätten att anlita ett biträde. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den äldre konstapel som förrättat förhöret på vikten av att iaktta 29 § 2 mom. i förundersökningslagen.

Polisen hade i samma ärende undersökt innehållet i de väskor som klaganden hade transporterat på baksätet i sin bil genom att öppna dragkedjorna och titta in i väskorna. Enligt polisen var det fråga om åtgärder som hänförde sig dels till en sådan säkerhetsvisitation som avses i 22 § 1 mom. i polislagen och dels till sådant förhinderande av en farlig gärning eller händelse som avses i 16 § i polislagen. Enligt polisen hade man övervägt att gripa klaganden, men polisen hade inte fattat något beslut om gripande.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att de åtgärder som vidtagits i anslutning till husrannsakan gällde föremål som fanns i bilen och att det inte var fråga om en situation som hänförde sig till gripande enligt 22 § 1 mom. i polislagen. Det fanns således inte förutsättningar för tillämpning av denna paragraf. Polisen hade inte heller i sin utredning presenterat några konkreta omständigheter med anledning av vilka det skulle ha funnits skäl att anta att sådana gärningar

som avses i 16 § i polislagen skulle ha pågått eller varit överhängande. Denna bestämmelse kunde därmed inte heller åberopas som motivering till polisens förfarande.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle polisens förfarande bedömas i ljuset av tvångsmedelslagens bestämmelser om husrannsakan. De omständigheter som polisen hade åberopat i ärendet var enligt biträdande justitiekanslern dock inte med avseende på sitt bevisvärde sådana att polisen enbart med stöd av dem med fog kunde anse att tröskeln för husrannsakan enligt tvångsmedelslagen skulle ha överskridits. Eftersom det enligt en rättslig bedömning ändå hade utförts en husrannsakan i ärendet, borde det dessutom i enlighet med tvångsmedelslagen ha utarbetats ett protokoll över åtgärden.

Biträdande justitiekanslern bedömde att polisen inte med stöd av de omständigheter som uppdragats i ärendet hade haft tillräckliga grunder för att utföra husrannsakan i bilen. Situationen var dock i viss mån oklar. Biträdande justitiekanslern delgav polisinrättningen sin uppfattning om polisens felaktiga förfarande (OKV/1315/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Besvarandet av förfrågningar

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt ett stort antal förfrågningar till olika tjänstemän vid en polisinrättning. Polisinrättningen hade i regel agerat så att polisinrättningens ledning med jämna mellanrum hade gett ett samlat svar på klagandens förfrågningar. Polisinrättningens ledning hade sedermera uppmanat de enskilda tjänstemännen vid polisinrättningen att göra sådana inställningar i e-postprogrammet att de e-postmeddelanden som sändes från klagandens e-postadress direkt avisades som skräppost, olästa och obehandlade.

lakttagandet av de anvisningar som polis-inrättningens ledning hade gett sina tjänstemän skulle i praktiken ha inneburit att de meddelanden som sänts till enskilda tjänstemän vid polis-inrättningen från den e-postadress som klaganden vanligtvis använde skulle ha förstörts utan att man hade någon kännedom om deras innehåll eller ens med säkerhet visste vem som var deras faktiska avsändare. Med beaktande av myndigheternas skyldighet att besvara sakliga förfrågningar som riktas till dem, vilken kan härledas från principen om god förvaltning, kunde det enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning inte anses föreligga några sådana omständigheter i ärendet som skulle ha gjort att polis-inrättningens nämnda anvisningar kunde ha betraktats som motiverade i det aktuella fallet. Å andra sidan hade det inte heller framgått att klagandens meddelanden de facto skulle ha förstörts eller lämnats obesvarade på grund av anvisningarna.

En av förfrågningarna hade dock besvarats först efter att klaganden anförde klagomål över saken hos justitiekanslersämbetet. Enligt polis-inrättningen hade man på grund av en beklaglig förväxling ursprungligen inte gett någon tjänsteman i uppdrag att besvara förfrågningen. Biträdande justitiekanslern konstaterade därmed att polis-inrättningen hade försummat att besvara förfrågningen i enlighet med principen om god förvaltning.

Biträdande justitiekanslern delgav polis-inrättningen de synpunkter på besvarandet av kundförfrågningar som han framfört i sitt beslut (OKV/452/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Förfarandet vid husrannsakingar

I ett fall hade klaganden kommit hem till sin hyresbostad och mötts av två polismän i bostaden,

som utan att presentera sig själva eller förete några dokument hade avkrävt klaganden besked om huruvida det också bodde några andra personer i bostaden. Efter att klaganden uppgett att detta inte var fallet, hade polismännen berättat att en person som var häktad på en annan ort enligt deras uppgifter bodde i bostaden. Personen i fråga hade nämligen uppgett bostaden som sin adress. Polismännen hade för avsikt att på grund av brottsmisstankarna göra en husrannsakan i bostaden. De hade tagit sig in i bostaden med hjälp av fastighetsskötarens nyckel. Efter att ha upptäckt sitt misstag hade polismännen avlägsnat sig från bostaden.

Polismyndigheterna medgav i sina utredningar att klagandens redogörelse för händelserna i huvudsak var korrekt.

Polisstyrelsen och den berörda polis-inrättningen konstaterade att polisen i samband med husrannsakingar som berör hemfridskyddade platser ska säkerställa att de adressuppgifter en person gett är korrekta t.ex. genom en registerförfrågning, så att ogrundade kränkningar av hemfriden kan förhindras. Polis-inrättningen meddelade att polismännen hade uppmärksammat på vikten av att kontrollera adressuppgifternas riktighet.

Biträdande justitiekanslern förenade sig med Polisstyrelsens och den berörda polis-inrättningens uppfattning. På grund av detta, och med beaktande av att polis-inrättningen redan hade uppmärksammat polismännen på vikten av att kontrollera adressuppgifternas riktighet, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att för framtiden uppmärksamma den kriminalkommissarie som utfärdat förordnandet om husrannsakan och de två äldre konstaplar som verkställt husrannsakan på den uppfattning han framfört i beslutet (OKV/297/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

I ett annat fall hade en polispatrull utan klagandens kännedom besökt klagandens bostad och lämnat efter sig en otydligt undertecknad papperslapp där det stod att en polispatrull hade granskat bostaden. Enligt utredningen var det fråga om ett försök att finna och gripa en person som var misstänkt för ett brott. Polisen hade antagit att en person som misstänktes för ett rån vistades i klagandens bostad och beslutat utföra husrannsakan i bostaden i syfte att gripa den misstänkte. Bostaden visade sig emellertid vara tom.

Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning hade den kriminalöverkommissarie som utfärdat förordnandet om husrannsakan handlat inom ramen för sin prövningsrätt. Man kunde inte visa att kriminalöverkommissarien skulle ha handlat lagstridigt. Polisen borde emellertid ha gett bostadens innehavare möjlighet att vara närvarande vid husrannsakan. Enligt utredningen hade polisen inte ens försökt nå bostadens innehavare. Det meddelande som polispatrullen hade lämnat i bostaden innehöll inte heller sådana identifikations- eller kontaktuppgifter med hjälp av vilka klaganden förhållandevis enkelt kunde ha fått tilläggsinformation om saken. Med beaktande av polisinrättningens stora personalmängd och mångförgrenade organisation ansåg biträdande justitiekanslern att enbart ett omnämnande av polispatrullens besök i bostaden inte kunde betraktas som tillräckligt, om syftet verkligen var att klaganden skulle ges möjlighet att få tilläggsinformation om saken.

Biträdande justitiekanslern blev tvungen att begära tilläggsutredning i ärendet, eftersom man inte i samband med den första utredningen hade hört en av de tjänstemän som var föremål för kritik. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Polisstyrelsen och dess underlydande polismyndigheter på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av information till laglighetsövervakarna (OKV/409/1/2011; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Körande av polisens tjänstebil på en gågata

Enligt ett klagomål hade en polisman kört en tjänstebil med polisens emblem på en gågata som var avstängd för trafik, i syfte att besöka en bankautomat.

Det var fråga om ett påstående från klagandens sida, på basis av vilket det inte var möjligt att identifiera polispatrullen. Därför kunde polismannens påstådda förfarande inte verifieras. Ärendet var dock enligt biträdande justitiekanslern av principiell betydelse bl.a. med avseende på allmänhetens uppfattning om polisverksamhetens tillförlitlighet.

Personalen inom polisens övervaknings- och utryckningssektor ska i samband med tjänsteutövningen på ett förnuftigt sätt ha möjlighet att uträtta sina personliga ärenden, som bl.a. kan omfatta besök vid en bankautomat. Ärendena ska uträttas på ett sådant sätt att arbetet orsakar så liten störning som möjligt.

De ämbetsåtgärder som hör till polisens övervaknings- och utryckningsuppdrag kräver ibland att polisen kör och stannar sin tjänstebil på ett område som är avstängt för trafik. I vissa fall kan det även t.ex. med tanke på polisens säkerhet eller integriteten för de personer som berörs av en åtgärd vara ändamålsenligt att polisen, i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, använder sin tjänstebil för att ta sig till ett ställe som är avstängt för trafik men där det förekommer ordningsstörningar. Då polisen handlar i strid med (vägtrafik)lagen krävs det emellertid alltid att det finns en tydligt angiven grund för det i lagen. En sådan grund kan inte tolkas extensivt.

Det förfarande som beskrevs i klagomålet verkade enligt den till buds stående utredning-

en inte ha hänfört sig till sådan skötsel av en ämbetsåtgärd som nödvändigtvis skulle ha krävt att polisen körde med sin tjänstebil på en gågata som var avstängd för trafik. Enligt klagomålet var det snarare fråga om att polismannen i syfte att utträtta sina personliga ärenden vid sidan av tjänsteutövningen hade kört och parkerat tjänstebilen i strid med vägtrafiklagens bestämmelser.

Enligt biträdande justitiekanslern skulle det i dylika situationer, då det är fråga om t.ex. besök vid en bankautomat, vara ändamålsenligare att polisen parkerar sin tjänstbil på en parkeringsplats. De polisbefogenheter som endast är avsedda för skötsel av ämbetsåtgärder ska inte brukas för utträttandet av personliga ärenden.

Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen sin uppfattning (OKV/145/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandlingen av dokumentbegäranden

I ett fall hade den dokumentbegäran som klaganden riktat till en polismyndighet inte blivit behandlad på det sätt som offentlighetslagen kräver.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden polischefen på vikten av att säkerställa att polisinrättningens personal har behövlig kännedom om offentligheten i fråga om de dokument som behandlas vid polisinrättningen och om det förfarande som ska iakttas vid utlämnandet av information. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom för framtiden de polismän som behandlat klagandens dokumentbegäran på vikten av att noggrant iakttå lagen vid behandlingen av dokumentbegäranden (OKV/236/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett annat fall hade klaganden framställt en dokumentbegäran beträffande två ärenden som registrerats vid en polisinrättning och i sin begäran bett om att få ”alla dokument (eller allt som i detta skede kan lämnas ut)”. Enligt klaganden hade polisinrättningen dock inte alls bemött denna begäran.

Av utredningen framgick det inte att polisinrättningen uttryckligen skulle ha besvarat klagandens dokumentbegäran. Enligt biträdande justitiekanslern var det inte tillräckligt att den som framställt dokumentbegäran eventuellt hade kännedom om myndighetens förfarande i och med att myndigheten hade bemött en annan persons tidigare dokumentbegäranden gällande samma material. Biträdande justitiekanslern betonade att myndigheterna med anledning av en dokumentbegäran ska fatta ett positivt eller negativt beslut om saken inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen. Den som framställt dokumentbegäran ska informeras om beslutet på ett sådant sätt att det inte förblir oklart vilken begäran beslutet gäller. Saken kan inte avgöras genom att myndigheten underlåter att bemöta begäran och avhåller sig från att lämna ut informationen. Om myndigheten vägrar lämna ut begärda uppgifter ska alltså det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen iakttas.

Den till buds stående utredningen visade att klaganden inte med anledning av sin dokumentbegäran hade fått ett sådant beslut som lagen kräver. Klaganden hade inte heller fått några anvisningar om hur ärendet kunde föras vidare. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom den skyldighet att iakttå god informationshanteringssed som föreskrivs i offentlighetslagen. Han betonade att polisinrättningen ska organisera sin verksamhet så att den klarar av att bemöta dokumentbegäranden på ett tillbörligt sätt.

Biträdande justitiekanslern delgav polisinrättningen sin uppfattning om dess felakti-

ga förfarande vid behandlingen av klagandens dokumentbegäran samt om kravet på god informationshanteringssed (OKV/470/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Meddelanden om mottagandet av elektroniska dokument

En polisinrättning hade försummat att sända klaganden meddelanden om mottagandet av de dokumentbegäranden som klaganden hade sänt till polisinrättningen per e-post. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade polisinrättningen på den skyldighet som föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet att utan dröjsmål meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits (OKV/1103/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Martikainen).

Överföring av en dokumentbegäran

En polisinrättning hade överfört en dokumentbegäran till en annan myndighet för behandling. Av den utredning som polisen gett i ärendet framgick det emellertid inte att det skulle ha funnits något hinder för att behandla dokumentbegäran vid polisinrättningen.

Enligt offentlighetslagen ska den myndighet som innehar en handling fatta beslut om utlämnandet av den. Möjligheten att överföra en dokumentbegäran till en annan myndighet för behandling har av ändamålsenlighetsskäl angetts som undantag till den nämnda huvudregeln. För att en dokumentbegäran ska kunna överföras till en annan myndighet krävs det dock enligt biträdande justitiekanslern att detta är ändamålsenligare än att begäran behandlas av den myndighet

som tagit emot begäran. Dessutom ska det finnas en befogad anledning till överföringen. Han konstaterade även att överföringen av en dokumentbegäran kan leda till att dess behandling fördröjs.

Polisinrättningen hade inte i sin utredning klargjort varför den hade ansett det ändamålsenligare att överföra dokumentbegäran till en annan myndighet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på det han framfört om överföring av en dokumentbegäran (OKV/528/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Tillsättande av ett tidsbundet tjänsteförhållande som kommissarie

En polisinrättning hade utsett en major som tjänstgjort som regionchef inom gränsbevakningsväsendet till ett sex månader långt tjänsteförhållande som kommissarie inom ordningspolisens fältverksamhet. I den utnämningsspromemoria som berörde ärendet hade det bl.a. framförts att de två andra sökandena helt och hållet saknade chefs- och ledningserfarenhet, vilket enligt klaganden inte stämde.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det skulle ha varit motiverat att i utnämningsspromemorian klart framföra vilka typer av lednings- och chefserfarenhet de tre sökandena hade och varför någon typ av erfarenhet enligt utnämnanaren eventuellt ansågs vara betydelselös eller av mindre betydelse vid utnämningen. Eftersom erfarenheten hos den person som utnämndes till tjänsteförhållandet dessutom hade betonats i utnämningsspromemorian, skulle det ha varit motiverat att behandla saken också för de andra sökandenas del. Då den som utnämndes till tjänsteförhållandet i detta fall var en sökande som hade arbetat inom en annan sektor än polisväsendet, borde det dessutom tydligt ha framgått av

utnämningsspromemorian hur sökanden i sitt arbete hade förvärvat sådan förtrogenhet med uppgiftsområdet som behörighetskraven för tjänsteförhållandet som kommissarie krävde.

Biträdande justitiekanslern delgav polisinrättningen det han framfört om beskrivningen och jämförelsen av sökandenas meriter samt om att motiveringen till utnämningsbeslutet ska innehålla uppgifter om bedömningen av meriterna och behörigheten (OKV/692/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Utnämning av en chef för enheten för ekonomiska brott

Biträdande justitiekanslern ansåg att en tjänstetutnämningsspromemoria innehöll en bristfällig jämförelse av sökandenas meriter och egenskaper. Promemorian uppfyllde således inte de krav som med stöd av 125 § i grundlagen ställs på bedömningen av kompetensen hos dem som ansöker om en tjänst. Utnämningen hade inte heller motiverats på det sätt som 45 § 1 mom. i förvaltningslagen kräver (OKV/170/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

En polisinrättnings förfarande i ett personalförvaltningsärende

I ett klagomål riktade arbetarskyddsfullmäktigen vid en polisinrättning kritik mot polisinrättningens förfarande vid fastställandet av kravnivån för vissa polisuppgifter. Då polisinrättningen hade sökt polismän till en aktionsgrupp för krävande situationer hade man lockat sökande med en

utfästelse om lön i enlighet med en viss kravnivå. De polismän som valts till gruppen hade dock inte betalats lön i enlighet med den kravnivå som nämndes i kungörelsen utan i enlighet med en lägre kravnivå. Polismännen ansåg att polisinrättningens förfarande var orättvist.

Av utredningen framgick det att de polismän som hörde till aktionsgruppen för krävande situationer hade hänförs till en viss kravnivå i polisens lönesystem, i enlighet med den riksomfattande praxisen. Kungörelsen hade dock till följd av ett missförstånd innehållit ett omnämnande av fel kravnivå. Enligt polischefen berodde missförståndet på att den överkommissarie som berett ärendet hade ringt till polischefen då denne befann sig i bilen, på väg till en annan polisstation. Överkommissarien hade antagit att polischefen godkänt att de nya uppgifterna skulle hänföras till den föreslagna kravnivån och gett en underordnad kommissarie i uppdrag att utarbeta en ansökningskungörelse. Kommissarien hade utarbetat kungörelsen tillsammans med en överkonstapel.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polischefen på den princip om tillitsskydd som framgår av 6 § i förvaltningslagen. Han ansåg att polischefen kunde klandras för att denne inte hade utarbetat adekvata förfaranden, inklusive uppföljnings- och övervakningssystem, för behandlingen av utnämningssärenden vid polisinrättningen. Biträdande justitiekanslern förenade sig också med den uppfattning som Polisstyrelsens förvaltningsenhet framfört, enligt vilken polischefen efter att ha upptäckt felet i ansökningskungörelsen borde ha offentliggjort en ny felfri kungörelse (OKV/1565/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Nödcentralens meddelande om den beräknade väntetiden

Enligt en artikel i en tidning hade en nödcentral med anledning av en anmälan som gjorts per telefon lovat sända en sjuktransportenhet till platsen. Under samtalet hade nödcentralen dock inte meddelat att det var fråga om en icke-brådskande sjuktransport. Den person som gjort anmälan hade en knapp timme efter sitt första samtal på nytt ringt nödcentralen för att fråga varför sjuktransporten dröjde. Enligt artikeln hade det efter den första anmälan räckt två timmar och aderton minuter innan sjuktransporten hade kommit till platsen. På basis av de uppgifter som framgick av artikeln beslutade justitiekanslern utreda ärendet på eget initiativ.

Nödcentralverket, som gav en utredning i ärendet, konstaterade att nödcentralen vanligtvis inte kan uppge sjuktransportens beräknade ankomsttid för kunden när det är fråga om icke-brådskande uppdrag. Nödcentralverket ansåg att det inte heller är ändamålsenligt att den beräknade tiden uppges.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det vid en uppskattning av väntetiden naturligtvis inte är fråga om att ange någon exakt ankomsttidpunkt, utan den beräknade tidpunkten. Han ansåg att det i samband med icke-brådskande sjuktransporter skulle finnas skäl att åtminstone uppge en riktgivande tid eller, om det inte är möjligt att göra någon uppskattning av tiden, meddela att det är fråga om ett icke-brådskande uppdrag och att det därför kan dröja innan ambulansen anländer. Annars kan det hända att den som gjort anmälan utgår från att ambulansen kommer att anlända snabbt, vilket orsakar onödigt oro och ovisshet då ambulansen dröjer, vilket de facto skedde i det aktuella fallet. Enligt justi-

tiekanslern kan även en grov uppskattning av ankomsttiden minska behovet av att ringa nödcentralen på nytt.

Justitiekanslern delgav inrikesministeriets räddningsavdelning, som gett ett utlåtande i ärendet, och Nödcentralverket, som gett en utredning i ärendet, sin uppfattning om att det med beaktande av de krav på god förvaltning som anges i 21 § 2 mom. i grundlagen och 1 § och 2 kap. i förvaltningslagen är motiverat att uppge den beräknade ankomsttiden för en sjuktransportenhet, isynnerhet i sådana situationer där väntetiden kan bli lång (OKV/3/50/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Nödcentralens skyndsamhetsbedömning

Av ett klagomål framgick det att ett privat sjuktransportföretags ambulans hade fått ett icke-brådskande uppdrag, som efter att enheten anlänt till platsen dock visade sig vara brådskande. Ambulanspersonalen hade per telefon bett nödcentralen om hjälp för att kunna flytta patienten till ambulansen och föra denne till sjukhuset. Nödcentralen hade emellertid inte gjort någon riskbedömning eller fattat något beslut om sändandet av hjälp, utan överfört ärendet till akutvårdsläkaren för avgörande. Klaganden riktade kritik mot att nödcentralen inte hade sänt tilläggshjälp till platsen, trots att det var fråga om en patient i skyndsamhetsklass A, vilket nödcentralen hade informerats om. Patienten avled senare samma natt före ankomsten till sjukhuset.

Av utredningen framgick det att ambulanspersonalen enligt inrikesministeriets och Nödcentralverkets uppfattning hade framställt en begäran om bärhjälp till nödcentralen, inte en begäran om tilläggshjälp i en situation där patienten svävade i livsfara. I det senare fallet skulle det privata

sjuktransportföretagets ambulans enligt de gällande anvisningarna ha haft rätt att få hjälp via nödcentralen. Enligt utredningen finns det däremot inte några särskilda anvisningar om bärhjälp. Ministeriet och Nödcentralsverket ansåg att nödcentralen hade handlat i enlighet med anvisningarna.

När det gällde att bedöma saken ur laglighetskontrollens synvinkel var det avgörande vilken information ambulanspersonalen hade gett nödcentralen om patientens tillstånd. Eftersom det inte längre fanns tillgång till någon upptagning av telefonsamtalet till nödcentralen, var det inte möjligt att i detalj utreda samtalets innehåll. Därför var det inte möjligt att bedöma nödcentralens förfarande eller ta ställning till det inom ramen för laglighetskontrollen.

Justitiekanslern uppmärksammade emellertid vissa omständigheter då han begrundade ärendet.

Av ministeriets utlåtanden fick man den uppfattningen att det trots utgången i ärendet inte fanns anledning att göra någon djupare analys av händelseförloppet eller anvisningarna då man kunnat konstatera att nödcentralen hade iakttagit de gällande anvisningarna. Även om ansvaret för utfärdandet av anvisningar och för anvisningarnas innehåll åligger de myndigheter som svarar för nödcentralsverksamheten, konstaterade justitiekanslern att Nödcentralsverket i egen-skap av tillämpare av anvisningarna inte helt och hållet kan hålla sig utanför bedömningen av anvisningarnas korrekthet. Utgången i ärendet måste också ur Nödcentralsverkets synvinkel vara av betydelse vid bedömningen av händelserna och anvisningarna, även om Nödcentralsverket kunde konstatera att det för sin del hade iakttagit anvisningarna. Justitiekanslern konstaterade att helhetsansvaret för nödcentralsverksamheten för-dunklas om de olika delaktiga aktörernas verksamhet granskas och bedöms för sig.

I utredningen betonades det att nödcentralen hade ombetts tillhandahålla bärhjälp och in-

te tilläggshjälp i en sådan situation där patienten svävade i livsfara. De anvisningar som berör nödsamtal bygger på vissa nyckelord, som styr tillvägagångssättet för jourhavandena vid nödcentralen. Justitiekanslern har även tidigare i sina avgöranden gällande nödcentralerna dryftat dels i hur stor utsträckning bedömningen av hjälpbehovet och styrningen av fallet till ett visst förfarande beror på de termer som används i nödsamtalet, dels hur mekaniskt jourhavanden i varje situation agerar på basis av termerna och litar på att det är fråga om en sådan situation som anges för nyckelordet i fråga. Justitiekanslern konstaterade att man med tanke på nödcentralsverksamhetens viktiga karaktär kunde tänka sig att verksamheten ska innefatta en viss sensitivitet när det gäller att säkerställa huruvida det är fråga om ett akut eller icke-akut fall, trots att en viss term styr hanteringen av fallet i en viss riktning (t.ex. en begäran om bärhjälp). Enligt en efterhandsbedömning av det aktuella fallet konstaterade justitiekanslern att man genom att fråga den som ringde nödcentralen huruvida hjälpbehovet var akut kunde ha förhindrat det onödiga dröjsmålet i samband med patientens vård.

Justitiekanslern delgav inrikesministeriet och Nödcentralsverket sina iakttagelser och bad dem också sända iakttagelserna till Nödcentralsverkets riksomfattande samarbetsgrupp för känne-dom (OKV/519/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inspektioner

Ålands polismyndighet

Biträdande justitiekanslern inspekterade 21.3.2012 Ålands polismyndighet. Vid inspek-

tionen behandlades bl.a. allmän ordning och säkerhet, kvalitativa och tidsmässiga aspekter på brottsutredningen och samarbetet med olika intressentgrupper. På basis av det material som på förhand inhämtats från polismyndigheten diskuterades särskilt frågor som berörde motiverandet av förundersökningsbeslut.

Polismyndigheten gav efter inspektionen biträdande justitiekanslern en utredning över varför vissa brottmål fortfarande antecknats vara under behandling. Med anledning av omständigheter som framgick av utredningen beslutade biträdande justitiekanslern på eget initiativ närmare undersöka såväl polismyndighetens som landshagsåklagarämbetets förfarande i vissa ärenden, under dnr OKV/9/50/2012 och OKV/10/50/2012 (OKV/9/51/2012).

Polisinrättningen i Mellersta Nyland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 4.4.2012 polisinrättningen i Mellersta Nyland. Vid inspektionen diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster och åtgärder för förbättrande av säkerheten i skolorna, frågor i anslutning till brottsutredningen och tillståndsförvaltningen, den interna laglighetskontrollen samt samarbetet med intressentgrupper (OKV/12/51/2012).

Centralkriminalpolisen

Justitiekanslern bekantade sig 17.4.2012 med Centralkriminalpolisen. Vid besöket diskuterades framför allt Centralkriminalpolisens verksamhet för förebyggande av korruption samt utvecklandet av Centralkriminalpolisens ställning och uppgifter (OKV/33/51/2012).

Polisinrättningen i Nordbotten

Biträdande justitiekanslern inspekterade 5.6.2012 polisinrättningen i Nordbotten. Vid inspektionen diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster inom polisinrättningens olika områden, bemötandet av främmande kulturer och språk i polisens arbete, frågor i anslutning till undersökningen av brott, den interna laglighetskontrollen, samarbetet med intressentgrupper samt vilka konsekvenser reformen av polisens förvaltningsstruktur haft inom polisinrättningens verksamhetsområde.

I samband med inspektionen fäste biträdande justitiekanslern vikt bl.a. vid att ett beslut om avslutande av en förundersökning ska förses med en tillbörlig motivering, av vilken förutom händelseförloppet även beslutets juridiska grund tydligt ska framgå. Dessutom konstaterades det att ett brott inte kan klassificeras som rasistiskt enbart på basis av att en part är utländsk, utan att förekomsten av ett eventuellt rasistiskt motiv ska utredas vid förundersökningen (OKV/21/51/2012).

Polisinrättningen i Västra Nyland

Biträdande justitiekanslern inspekterade 26.9.2012 polisinrättningen i Västra Nyland. Vid de sammankomster som ordnades vid huvudpolisstationen i Esbo och polisstationen i Lojo diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster och åtgärder för förbättrande av säkerheten i skolorna, frågor i anslutning till utredningen av brott och tillståndsförvaltningen, den interna laglighetskontrollen samt samarbetet med intressentgrupper. I samband med inspektionsbesöket hade polisinrättningens personal också möjlighet att föra förtroliga samtal med biträdande justitiekanslern (OKV/22/51/2012).

FINANSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Utlämnandet av ett bouppteckningsinstrument

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Egentliga Finlands skattebyrå en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande. I ett klagomål till justitiekanslern 27.5.2011 riktade klaganden kritik mot förfarandet vid Egentliga Finlands skattebyrå i samband med utlämnandet av ett bouppteckningsinstrument. Egentliga Finlands skattebyrå hade lämnat ut bouppteckningsinstrumentet gällande klagandens bror till en person som enligt klaganden inte alls borde ha fått ta del av det. Av klagomålsskrivelsen framgick det att bouppteckningsinstrumentet på begäran hade lämnats ut till ett offentligt rättsbiträde i ett ärende som berörde klagandens framlidne brors kvinnliga vän. Bouppteckningsinstrumentet hade överlämnats i sin helhet, dock utan bilagor. I och med detta hade också klagandens personbeteckning lämnats ut till en person som klaganden inte önskade att skulle få del av den.

Tillämpade lagrum

På beskattningshandlingar och på de beskattningsuppgifter som ingår i dem tillämpas la-

gen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (nedan beskattningsuppgiftslagen). Beskattningshandlingar är enligt 1 § 1 mom. i beskattningsuppgiftslagen handlingar som gäller en enskild skattskyldig och som har lämnats till Skatteförvaltningen eller satts upp inom den för verkställande av beskattning. Beskattningsuppgifter är uppgifter som ingår i sådana handlingar. Enligt 2 § i beskattningsuppgiftslagen tillämpas offentlighetslagen och personuppgiftslagen på beskattningshandlingar och beskattningsuppgifter, om inte något annat bestäms i lagen.

Arvsbeskattningen verkställs enligt 25 § 1 mom. i lagen om skatt på arv och gåva på grundval av det bouppteckningsinstrument som upprättats över arvlåtarens kvarlåtenskap och, om arvsskiftet redan har ägt rum, dessutom på grundval av skiftesinstrumentet. Det bouppteckningsinstrument jämte bilagor som lämnats till skatteförvaltningen för verkställande av arvsbeskattningen är enligt beskattningsuppgiftslagen en sekretessbelagd handling. De dokument som upprättats i samband med verkställandet av arvsbeskattningen och de utredningar som skaffats i samband med detta är likaså sekretessbelagda, liksom de anteckningar som gjorts för beskattningen.

I 4 § i beskattningsuppgiftslagen finns bestämmelser om sekretessbelagda beskattningsuppgifter. Beskattningshandlingar som gäller den skattskyldiges ekonomiska ställning och andra sådana beskattningshandlingar av vilka

uppgifter om en identifierbar skattskyldig framgår ska vara sekretessbelagda, med de undantag som föreskrivs i 5–9 och 21 § i beskattningsuppgiftslagen. Ett bouppteckningsinstrument innehåller uppgifter bl.a. om arvlåtarens tillgångar och skulder, eventuella testamenten samt om dödsbodeläggarna. Det är ofta redan på basis av bouppteckningsinstrumentet möjligt att göra slutledningar om vilka andelar som kommer att tillfalla varje delägare vid arvsskiftet. Handlingar som innehåller uppgifter om en persons ekonomiska ställning är inte heller enligt 24 § 1 mom. 23 punkten i offentlighetslagen offentliga handlingar.

Bestämmelser om användningen av uppgifter inom skatteförvaltningen samt om utlämnandet av uppgifter finns i 3 kap. i beskattningsuppgiftslagen. I 13 § finns bestämmelser om utlämnandet av uppgifter i syfte att tillgodose en enskild persons intressen och rättigheter. Enligt denna paragraf får Skatteförvaltningen trots sekretessplikten lämna ut uppgifter ur ett bouppteckningsinstrument som förvaras hos Skatteförvaltningen till den som behöver uppgifterna för att se till sina intressen, rättigheter eller skyldigheter. Vidare lämnar Skatteförvaltningen trots sekretessplikten ut beskattningsuppgifter till en efterlevande make, make, en av tingsrätten förordnad boutredningsman, skiftesman och delägare i boet, om beskattningsuppgifterna behövs för utredning av boet eller förrättande av avvittring eller arvsskifte.

I 5 § i personuppgiftslagen finns bestämmelser om registerförarens aktsamhetsplikt. Enligt denna paragraf ska den registeransvarige behandla personuppgifterna i enlighet med lag samt iaktta aktsamhet och god informationshantering och även i övrigt förfara så att skyddet av den registrerades privatliv och andra grundläggande fri- och rättigheter som tryggar skyddet för den personliga integriteten inte begränsas utan en i lag angiv-

ven grund. I lagens 13 § finns bestämmelser om behandling av personbeteckningar.

Bedömning av skattebyråns förfarande

Utlämnandet av bouppteckningsinstrumentet

I 13 § i beskattningsuppgiftslagen anges det som förutsättning för utlämnandet av uppgifter ur ett bouppteckningsinstrument att den som begär uppgifterna behöver dem för att se till sina intressen, rättigheter eller skyldigheter. Den som begär en kopia av bouppteckningsinstrumentet ska således lägga fram en godtagbar grund för sin begäran. I regeringens proposition angående beskattningsuppgiftslagen (RP 149/1999 rd) konstateras det uttryckligen att avsikten inte är att uppgifter med stöd av den nämnda paragrafen lämnas ut ur ett bouppteckningsinstrument för andra syften, t.ex. för en utomstående persons informationsbehov.

Enligt utredningen hade Raumo rättshjälpsbyrå genom ett brev daterat 26.1.2011 bett skattebyrån lämna ut en kopia av bouppteckningsinstrumentet gällande klagandens bror. Rättshjälpsbyrån hade med stöd av 4 § i rättshjälpslagen bett om att få bouppteckningsinstrumentet utan avgift. Den nämnda paragrafen innehåller emellertid inte föreskrifter om någon allmän rätt för rättshjälpsbyrån att få sekretessbelagda handlingar, utan endast om rättshjälpsbyråns rätt att få handlingar utan avgift. Raumo rättshjälpsbyrås kortfattade dokumentbegäran innehöll inte heller några andra uppgifter om vilket lagrum begäran om utlämnande av handlingen grundade sig på, trots att skattebyråns gruppchef för arvs- och gåvobeskattnings i samband med den senare behandlingen av utlämnandet av bouppteckningsinstrumentet i sitt e-postsvar hade konstaterat att "ansökan innehöll en hänvisning till en speciallag". Såsom det också konsta-

teras i Skatteförvaltningens anvisningar, finns det särskilda bestämmelser om myndigheternas rätt att få information för sina egna lagstadgade uppgifter. I detta fall var det emellertid inte fråga om den statliga rättshjälpsbyråns lagstadgade myndighetsuppgifter. Även om de rättshjälpsbyråer som avses i lagen om statliga rättshjälpsbyråer upprätthålls av staten, är deras uppgift att tillhandahålla rättshjälp för sina klienter, vilket inte kan medföra någon särskild rätt att på ett enklare sätt än andra aktörer i motsvarande ställning få uppgifter ur handlingar som enligt lag är sekretessbelagda.

Dokumentbegäran innehöll inte heller några uppgifter om vems (t.ex. i vilket förhållande personen i fråga stod till den avlidne eller till dödsbodelägarna) eller hurdana "intressen, rättigheter eller skyldigheter" som låg till grund för begäran om bouppteckningsinstrumentet. Den skattebyrå som tagit emot dokumentbegäran hade således inga materiella grunder för bedömningen av rättshjälpsbyråns eller dess klients rätt att med stöd av 13 § i beskattningsuppgiftslagen få ta del av det bouppteckningsinstrument som nämndes i klagomålsskrivelsen.

Av utredningen framgick det att skattebyråns handläggare genast på basis av dokumentbegäran hade lämnat ut en kopia av bouppteckningsinstrumentet gällande klagandens bror. Handläggaren hade således inte bett rättshjälpsbyrån lägga fram någon utredning om klientens rätt att ta del av bouppteckningsinstrumentet, som är sekretessbelagt inom skatteförvaltningen.

Med hänvisning till det som anförts ovan och den utredning som erhållits i ärendet konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att Egentliga Finlands skattebyrå genom att lämna ut det sekretessbelagda bouppteckningsinstrument som avsågs i klagomålet till rättshjälpsbyrån, utan att utreda huruvida den som framställde dokumentbegäran enligt lagen ha-

de rätt att få dokumentet, hade handlat i strid med beskattningsuppgiftslagens ovan nämnda bestämmelser om sekretess i fråga om handlingar som innehåller beskattningsuppgifter gällande den skattskyldiges ekonomiska ställning och om utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter. Vid bedömningen av hur allvarligt det felaktiga förfarandet var tog biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hänsyn till att Skatteförvaltningen redan år 2005 hade utfärdat anvisningar om utlämnandet av uppgifter ur sekretessbelagda beskattningshandlingar, bl.a. bouppteckningsinstrument. Egentliga Finlands skattebyrå konstaterade i sin utredning att den handläggare som lämnat ut uppgifterna hörde till en personalgrupp som tillfälligt arbetade vid byrån som hjälp vid utlämnandet av uppgifter, för att avveckla anhopningen av ärenden vid skattebyrån. Denna omständighet var emellertid inte av rättslig betydelse med tanke på den medborgare som drabbats av det uppenbart felaktiga förfarande som skattebyråns handläggare gjort sig skyldig till. På basis av handlingarna kunde man konstatera att det faktum att en utomstående person hade fått information om den avlidnes och dödsbodeläggarens ekonomiska ställning hade medfört betydande olägenhet med avseende på dödsbodeläggarens privatliv.

Utlämnandet av personbeteckningen

Enligt regeringens proposition gällande personuppgiftslagen (RP 96/1998 rd) förutsätter akt-samhetsplikten att personbeteckningar alltid behandlas så att de inte röjs för utomstående. Behandlingen av personbeteckningar regleras i 13 § i personuppgiftslagen, som också tillämpas på utlämnandet av bouppteckningsinstrument. Det är tillåtet att behandla en personbeteckning då det i de situationer som nämns i 13 § är nödvändigt att entydigt individualisera den registrerade.

I motiveringen till 13 § i personuppgiftslagen nämns det som exempel att enbart det faktum att man med hjälp av personbeteckningen enklare och snabbare kan utföra en i lag angiven uppgift inte berättigar till behandling av den, utan behandlingen är tillåten endast då en entydig individualisering av den registrerade är viktig för att uppgiften ska kunna skötas. Även om denna motivering inte direkt berör utlämnandet av en personbeteckning, visar den lagstiftarens förhållningssätt till hur personbeteckningen ska behandlas. Personbeteckningen ska behandlas med aktsamhet och det krävs en faktisk och godtagbar grund för behandlingen av den, så att det grundlagsenliga integritetsskyddet inte kränks. I paragrafens 4 mom. nämns det dessutom att den registeransvarige ska se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som skrivs ut eller upprättas på basis av ett personregister.

Av Skatteförvaltningens anvisning 786/09/2005 framgår det att man enligt Skattestyrelsens uppfattning vid utlämnandet av uppgifter ur ett bouppteckningsinstrument ska förhöra sig om grunden för utlämnandet av personbeteckningen, så att det grundlagsenliga skyddet för personuppgifter tryggas i samband med kundbetjäningen vid skattebyråerna. Om kunden inte kan lägga fram grunder för utlämnandet av en personbeteckning, stryks personbeteckningen ur kopian av bouppteckningsinstrumentet.

I det aktuella fallet framgick det av skattebyråns utredning att man inte i enlighet med Skatteförvaltningens anvisning hade bett rätts hjälpsbyrån ange grunden för utlämnandet av klagandens personbeteckning. Personbeteckningen hade inte heller strukits ur kopian av bouppteckningsinstrumentet. Detta hade resulterat i att den sekretessbelagda handling som Egentliga Finlands skattebyrå lämnat ut till en utom-

stående innehöll såväl uppgifter som enligt lag var sekretessbelagda som de berörda personernas personbeteckningar. Skattebyråns förfarande stod till denna del i strid med den aktsamhetsplikt som föreskrivs i 5 § i personuppgiftslagen och med bestämmelserna om behandlingen av personbeteckningar i lagens 13 §.

Åtgärder

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav Egentliga Finlands skattebyrå en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare sände kopior av beslutet till Skatteförvaltningen och Västra Finlands skatteverk, vilka gett utlåtanden i ärendet, samt till Egentliga Finlands skattebyrå, som klagomålet riktade sig mot. Skattebyråns ledning har till uppgift att ordna handledning också för den personal som tillfälligt hjälper till vid byrån, så att personalen känner till de grundläggande bestämmelserna om utlämnandet av sekretessbelagda beskattningshandlingar och har möjlighet att handla i enlighet med lagens grundläggande krav (OKV/735/1/2011, ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

En bristfällig tjänsteutnämning

Vid en lokal uppbördsenhet inom Skatteförvaltningens skatteuppbördscentral hade man inte jämfört sökandenas meriter tillräckligt väl i ett utnämningsbeslut och beslutet innehöll inte heller någon tydlig redogörelse för dess grunder. Beslutet uppfyllde således inte de krav som ställs på motiverandet av beslut i 45 § i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksamma-

de myndigheten på förvaltningslagens krav på att beslut ska motiveras samt på finansministeriets och Skatteförvaltningens anvisningar om tillsättandet av tjänster (OKV/507/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

MAGISTRATERNA

Iakttagandet av förvaltningslagen vid behandlingen av ärenden gällande klagan

En klagande hade sänt två ärenden som gällde klagan till magistraten, men magistraten hade enligt klaganden inte bemött ärendena. Enligt magistratens utredning hade den ena klagan besvarats skriftligen. Den andra klagan, som klaganden sänt till en tjänstemans personliga e-postadress, hade däremot inte diarieförts eller besvarats. Magistraten konstaterade i sin utredning att det inte funnits skäl att besvara klagan eftersom man redan hade gått igenom saken med klaganden per telefon. Om en ny klagan skulle ha registrerats varje gång klaganden hade kontaktat magistraten i ett ärende som kunde tolkas som en klagan, skulle det dessutom enligt magistraten ha funnits flera tiotals sådana ärenden under behandling hos magistraten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid magistraten på att förvaltningslagen förpliktar myndigheterna att behandla en klagan och ge ett motiverat svar med anledning av den. Denna skyldighet upphävs inte av att en klagan har diskuterats med klaganden eller av att flera motsvarande ärenden är under behandling (OKV/115/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Ett beslut med anledning av en förvaltningsklagan ska motiveras

I ett fall hade klaganden anfört en klagan hos magistraten angående det sätt på vilket en intressebevakares ställföreträdare hade handlat i ett beskattningsärende. Magistraten hade begärt ett utlåtande av skattemyndigheten för ärendets utredning. I sitt beslut med anledning av klagan hade magistraten endast hänvisat till detta utlåtande, utan att i övrigt motivera beslutet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade magistraten på att de omständigheter som inverkat på avgörandet ska framgå av det beslut som fattas med anledning av en klagan, på det sätt som förvaltningslagen kräver (OKV/207/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

TULLEN

Intyg över beslag

Av ett klagomål framgick det att klagandens gaspray hade tagits i beslag i samband med en tullkontroll. Tullinspektören hade infört en brottsanmälan samt beslagsprotokollet i polisens datasystem, och undersökningen av ärendet hade överförts till polisen. Klaganden hade emellertid inte i något skede av ärendets behandling fått en kopia av beslagsprotokollet eller något annat intyg över beslaget. Enligt tulldistriktets utredning hade man vid delgivningen av beslagsprotokoll iakttagit den praxis som innebar att beslagsprotokollet omedelbart överlämnades till den berörda personen (den som innehaft föremålet) i samband med åtgärden, ifall en begäran om protokollet framställdes. Om den berörda personen inte särskilt bad om att få beslagsprotokol-

let genast i samband med åtgärden, sändes det till honom eller henne tillsammans med förundersökningsprotokollet. Alternativt tillställdes beslagsprotokollet personen redan tidigare på något annat överenskommet sätt.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att bestämmelsen i 4 kap. 9 § 2 mom. i tvångsmedslagen kräver att ett intyg över beslaget genast överlämnas till den person som berörs av åtgärden, utan någon särskild begäran. Det är således obligatoriskt att utfärda ett intyg över beslaget och detta kräver inte någon begäran av den berörda personen. Intyget ska utfärdas genast då det är möjligt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Tullstyrelsen och tulldistriktet på att bestämmelsen om utfärdande av intyg över beslag inte upphör att förplikta den tjänsteinnehavare som utfört beslaget i och med att ärendets undersökning överförs till polisen. Han bad Tullstyrelsen senast 30.4.2013 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits för att förbättra tullens praxis och anvisningar om utfärdandet av intyg över beslag (OKV/1256/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

STATSKONTORET

Rådgivningsskyldighet enligt förvaltningslagen

Enligt ett klagomål hade klaganden tillställt Statskontoret ett skadeståndsyrkande mot staten. Ärendet hörde emellertid inte till Statskontorets behörighet. Trots den skyldighet att överföra ärendet till en behörig myndighet som anges i förvaltningslagen hade Statskontoret inte överfört ärendet till den behöriga myndigheten för behandling, eftersom klaganden hade bett Stats-

kontoret ge ett överklagbart beslut om avvisande av ärendet. I beslutet konstaterades det bl.a. att det inte var klart vilken myndighet som var behörig att behandla ärendet. Biträdande justitiekanslern ansåg att Statskontoret inte till denna del hade iakttagit den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen.

Behandlingen av ärenden som berör statens skadeståndsansvar är uppdelad mellan flera olika myndigheter inom statsförvaltningen. Detta har lett till att också de som arbetar inom statsförvaltningen har en oklar uppfattning om lagstiftningen och praxisen inom detta område. Det faktum att författningarna är svårtydbara frångår emellertid inte myndigheten dess skyldighet att se till att ärendet utreds tillräckligt väl och på ett tillbörligt sätt, genom att skaffa de uppgifter och utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Tvärtom accentueras myndigheternas rådgivningsskyldighet i ärenden som gäller statens skadeståndsskyldighet i och med att lagstiftningen är svårtydbar. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Statskontoret på förvaltningslagens föreskrifter om rådgivningsskyldigheten och på den serviceprincip som hör till god förvaltning (OKV/445/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Överföring av ärenden gällande klagan

Ett regionförvaltningsverk hade inte avgjort den klagan angående stadens socialväsande som anförts hos regionförvaltningsverket, utan hade överfört ärendet till socialverket för att behandlas som en sådan anmärkning som avses i 23 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom

socialvården (812/2000, klientlagen). I sin utredning hänvisade regionförvaltningsverket beträffande såväl det aktuella beslutet som sina tidigare överföringsbeslut till de pågående projekt inom ramen för vilka man strävade efter att förenkla och försnabba processerna. Överföringarna motiverades också med klientens rätt till god socialvård. Enligt regionförvaltningsverket hade man i de fall då klagan överförts bedömt att god socialvård bäst kunde tillhandahållas genom att klagan överfördes till behandling inom ramen för anmärkningsförfarandet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade å sin sida att all utövning av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag och att lag noggrant ska iaktas i all offentlig verksamhet. Varken förvaltningslagen eller någon annan lag som är tillämplig på förfarandena vid regionförvaltningsverket innehåller bestämmelser om att en klagan som anförts hos tillsynsmyndigheten och som omfattas av dess behörighet och tillsynsbefogenheter kunde överföras till behandling vid den myndighet som klagan riktar sig mot. Någon sådan bestämmelse finns inte heller i klientlagen. Överföringen av klagan till staden för behandling grundade sig således inte på lag. En myndighet kan inte med stöd av sin prövningsrätt handla på ett sätt som inte grundar sig på lag. De projekt som regionförvaltningsverket nämnt hade behandlats i slutrapporterna av de ministeriearbetsgrupper som tillsatts för att dryfta en förenkling av processen för klagan. Dessa rapporter kunde dock inte betraktas som ministeriets ställningstagande till eller anvisningar om tillvägagångssättet vid behandlingen av en klagan. En högre myndighets administrativa anvisningar räcker inte heller som grund för myndighetens behörighet i en sådan situation där det inte finns någon lagstiftning som grund för förfarandet.

Det faktum att klientens klagan utan lagstadgad grund och utan klientens samtycke hade

överförts för behandling till den myndighet som klagan riktade sig mot uppfyllde inte kriterierna på sådant tillbörligt förfarande som krävs av en myndighet (OKV/561/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

FINANSTILLSYNEN

Bemötandet av kundmeddelanden

I ett fall hade klaganden inte fått någon mottagningskvittering med anledning av den utredningsbegäran som klaganden sänt till Finansinspektionen per e-post. Klaganden hade inte heller i något annat skede fått något meddelande om att ärendet tagits till behandling. Biträdande justitiekanslern ansåg att det förfarande där en kund som kontaktat en myndighet inte får något svarsmeddelande inte är förenligt med kraven på god förvaltning. Han delgav Finansinspektionen sin uppfattning om iakttagandet av kraven på god förvaltning och om kvitterandet av att ett elektroniskt meddelande har mottagits (OKV/109/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Förmedling av information om ett beslut

En stad hade i enlighet med de principer som stadsstyrelsen fastställt som praxis att inte på internet offentliggöra uppgifter om privatpersoner, uppgifter som kunde kopplas samman med pri-

vattpersoner eller uppgifter om löner. Denna praxis innebar att staden inte på sin webbplats hade offentliggjort det beslut som stadsstyrelsens förvaltningssektion hade fattat om justering av de uppgiftsrelaterade lönerna för de biträdande stadsdirektörerna och cheferna för vissa ämbetsverk. Den förteckning över ärenden som förvaltningssektionen hade behandlat den aktuella dagen, vilken offentliggjordes på internet, innehöll inte heller någon anteckning om paragrafen eller rubriken för det aktuella ärendet.

När det gäller att offentliggöra uppgifter om beslut på internet konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att det föreligger ett motsatsförhållande mellan dels kommuninvånarnas rätt till information och möjligheter att få information och dels det intresse som hänför sig till skyddandet av personuppgifter. Staden hade inte överskridit gränserna för sin prövningsrätt då den hade underlåtit att offentliggöra protokollet för det nämnda beslutets del. Det skulle dock ha varit möjligt att informera om beslutet utan att äventyra skyddet för de berörda tjänstemännens personuppgifter, så att de invånare, representanter för pressen och andra aktörer som önskade få information om saken skulle ha fått uppgifter om lönejusteringsbeslutet och dess grunder. På basis av beslutets rubrik (justering av den uppgiftsrelaterade lönedelen för vissa tjänster el. dyl.) kunde de nämnda aktörerna ha fått information om förvaltningssektionens beslut och kunde, om de så önskade, personligen ha begärt närmare uppgifter om detta beslut, som enligt lagstiftningen om handlingars offentlighet var offentligt. Eftersom man i det aktuella fallet dock inte hade handlat på detta sätt ens beträffande beslutets rubrik, hade invånarna och andra personer som var intresserade av saken inte samma möjligheter att få information om beslutet som när det gällde stadens övriga förvaltningsbeslut av samma typ. Det faktum att staden hade underlåtit att i ärendeförteck-

ningen nämna det aktuella ärendet, som hade behandlats av stadsstyrelsens förvaltningssektion, stod således i strid med den skyldighet att förmedla information till invånarna som kommunerna ålagts i 29 § i kommunallagen. Underlåtelserna blev ännu allvarigare av att ärendet i jämförelse med vissa andra ärenden i förteckningen var av avsevärd betydelse för invånarna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav staden en anmärkning för framtiden på grund av dess felaktiga förfarande i samband med den förmedling av information som föreskrivs i 29 § i kommunallagen (OKV/1152/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Prissättning av protokollsutdrag

I ett fall hade flera personer anfört besvär över stadsfullmäktiges beslut i ett planärende. En del av dem som anfört besvär hade fått ett protokollsutdrag utan lösen, medan en lösen som grundade sig på stadsfullmäktiges beslut hade tagits ut av andra. Enligt stadsstyrelsens utredning hade staden när det gällde inlämnandet av besvär angående planärenden utgått från att inte bara parter i traditionell bemärkelse utan också sådana intressenter som avses i 62 § i markanvändnings- och bygglagen gavs protokollsutdrag utan lösen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav stadsstyrelsen en anmärkning för dess felaktiga praxis i ärendet gällande befrielse från lösen. Stadsfullmäktige hade fattat beslut om lösen och avgifter för stadens myndigheters dokument. Beslutet gällde också dokument för vilka ingen lösen tas ut. Då stadsfullmäktige fattade beslut om att lösen inte ska tas ut för protokollsutdrag som ges till en part brukade fullmäktige sina befogenheter enligt 13 § 2 mom. 4 punkten i kommunallagen. Dessa befogenheter kan inte överföras till

någon annan myndighet. Den tillämpningspraxis som enligt utredningen innebar att man i samband med besvär gällande planärenden lämnade ut protokollsutdrag utan lösen var i och för sig positiv med avseende på kunderna, men den grundade sig inte på det beslut som fattats av stadens behöriga myndighet, dvs. stadsfullmäktige. Praxisen stred således mot stadsfullmäktiges beslut, som grundade sig på en uttrycklig lagbestämmelse.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav också en av stadens tjänstemän en anmärkning för att denne försummat att iakttaga de förpliktelser som föreskrivs i 21 § i grundlagen. Klaganden, som fått ett protokollsutdrag för anförande av besvär, hade tre gånger yrkat på rättelse av sin räkning, så att det överbetalda beloppet skulle betalas tillbaka. Klaganden borde ha fått ett överklagbart beslut om saken, men tjänstemannen hade på stadens vägnar endast besvarat yrkandena per brev. Det sista brevet hade dessutom besvarats utan iakttagande av förpliktelsen att besvara sakliga brev utan ogrundat dröjsmål (OKV/964/1/2009 och OKV/982/1/2009; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Besvarandet av en skriftlig förfrågning

I ett fall hade klaganden sänt en skriftlig förfrågning till undervisningschefen i en kommun. Undervisningschefen hade dock, efter att ha diskuterat saken med klaganden, glömt att ge klaganden ett skriftligt svar.

Klagandens meddelande hade således inte besvarats i enlighet med god förvaltningssed. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade undervisningschefen för framtiden på iakttagandet av kraven på god förvaltning vid besvarandet av meddelanden (OKV/98/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns

ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Besvarandet av ett skriftligt gottgörelseyrkande

I ett klagomål som riktats till justitiekanslern kritiserade klaganden chefen för bibliotekstjänster i en stad på grund av att denne inte inom en skälig tid hade besvarat det skriftliga gottgörelseyrkandet som klaganden hade framställt.

Klaganden hade tillställt chefen för bibliotekstjänster ett gottgörelseyrkande där klaganden krävde att stadens regionreservationsavgift på två euro skulle nedsättas med 50 % till följd av att utlåningen försenats eller alternativt åtminstone på grund av avtalsbrott. Klaganden hade gjort en regionreservation av ett verk som fanns tillgängligt på ett annat stadsbibliotek, men som trots reservationen hade lånats ut till en annan person.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens chef för bibliotekstjänster på förfarandet och konstaterade att kundens gottgörelseyrkande med stöd av 8 § i förvaltningslagen borde ha bemötts eller att ärendet borde ha överförts till en behörig person som skulle ha bemött yrkandet (OKV/1233/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Besvarandet av förfrågningar

I ett fall hade klaganden i en förfrågning bett om en motivering och precisering av ett ärende som gällde en kommuns fastighetsköp. Klaganden hade i mars sänt förfrågningen till kommundirektören och därefter i maj sänt den till kommunstyrelsen. Klaganden hade dock inte fått något svar på sina förfrågningar. Kommunen tillställde klaganden den utredning som getts till justitiekans-

larn i november för kännedom, som svar på förfrågningarna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de högsta laglighetsövervakarna i sin beslutspraxis har fastslagit att myndigheternas rådgivningsskyldighet innefattar ett krav på att myndigheterna och deras tjänsteinnehavare inom en skälig tid ska besvara sådana sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som faller inom ramen för deras behörighet. En myndighets antagande om att en kund någon gång tidigare kan ha fått svar på sin fråga via någon annan kanal befriar inte myndigheten från skyldigheten att besvara kunden eller från rådgivningsskyldigheten. Myndigheten ska åtminstone kortfattat uppge för kunden varför den inte anser det behövt att utreda ärendet vidare. Vid behov kan myndigheten hänvisa till lagakraftvunna beslut eller till sina tidigare svar.

Kommunstyrelsen medgav i sin utredning att klagandens förfrågningar borde ha besvarats genast. Kommunstyrelsen hade rättat sitt förfarande genom att tillstålla klaganden den utredning som getts till justitiekanslern. Biträdande justitiekanslern ansåg således att det var en tillräcklig åtgärd att för framtiden uppmärksamma kommunen på innebörden av myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och besvara förfrågningar (OKV/1063/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

En rektors förfarande

Enligt ett klagomål hade klaganden sänt rektorn vid en läroinrättning flera e-postmeddelanden med förfrågningar om en ledigförklarad lärtjänst, samt begärt kopior av olika dokument. Rektorn hade inte besvarat förfrågningarna, inte sänt klaganden kopiorna och inte heller medde-

lat varför kopiorna inte kunde sändas. Den tjänst som sedermera hade lämnats obesatt sköttes vid den aktuella tidpunkten av två personer, varav den ena (klaganden) på begäran hade getts ett skriftligt tjänsteförordnande, medan den andra inte hade getts något förordnande eftersom denne inte begärt det. Av den utredning som rektorn gett till justitiekanslern kunde man få den uppfattningen att e-postmeddelanden (över lag) inte diariefördes.

Rektorn borde emellertid ha besvarat förfrågningarna och sänt klaganden de begärda kopiorna av dokumenten eller ha meddelat varför kopiorna inte kunde sändas. Rektorn borde också utan begäran ha gett båda de berörda personerna som skötte tjänsten ett skriftligt tjänsteförordnande. Biträdande justitiekanslern gav rektorn en anmärkning för framtiden på grund av att denne handlat i strid med grundlagen, förvaltningslagen, offentlighetslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Eftersom man av den utredning som rektorn gett till justitiekanslern kunde få den uppfattningen att e-postmeddelanden över lag inte diariefördes, uppmärksammade biträdande justitiekanslern dessutom rektorn på den skyldighet att diarieföra eller registrera inkomna elektroniska dokument som föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Eftersom stadsstyrelsen inte i sin utredning hade ansett att det fanns något klandervärt i rektorns ovan beskrivna förfarande, hade även stadsstyrelsen försummat att på ett tillbörligt sätt iakttå de förpliktelser gällande god informationshanteringssed som åläggs myndigheterna i 18 § i offentlighetslagen. Biträdande justitiekanslern gav stadsstyrelsen en anmärkning för framtiden med anledning av detta (OKV/405/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Besvarandet av ett meddelande

I ett e-postmeddelande till rektorn för ett vuxen- gymnasium och servicechefen vid stadens utbildningsservicecenter hade klaganden, som bl.a. gett studierådgivning i gymnasiet, bett att förpliktelsen att göra arbetstidsredovisningsanteckningar skulle upphävas tills dataombudsmannen hade avgjort huruvida det var fråga om en lagenlig förpliktelse eller inte. Varken rektorn eller servicechefen hade emellertid besvarat meddelandet. Servicechefen hade dessutom försummat att besvara klagandens e-postmeddelande där klaganden bad om vissa uppgifter.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rektorn och servicechefen på myndigheternas skyldighet att besvara sakliga meddelanden, som följer av bestämmelsen om god förvaltning i 21 § i grundlagen. Eftersom stadsstyrelsen inte i sin utredning ansett att det fanns något klandervärt i rektorns och servicechefens ovan beskrivna förfarande, uppmärksammade biträdande justitiekanslern även stadsstyrelsen på vikten av att iaktta 18 § (god informationshanteringssed) 1 mom. 5 punkten i offentlighetslagen (OKV/765/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Skyldigheten att iaktta domstolens beslut

Enligt 32 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning är utbildningsanordnaren skyldig att ordna fri transport för eleverna då vissa kriterier är uppfyllda. Denna skyldighet gäller alla utbildningsanordnare, även privata skolor som beviljats tillstånd att ordna utbildning. Om en elev söker sig till någon annan skola än närskolan kan man emellertid enligt 3 mom. i samma paragraf ställa som villkor för antagningen att vårdnadshavaren

svarar för de kostnader som transporten eller led-sagningen medför.

En privat skola hade beslutat ordna transport för en elev som antagits till skolan i form av samtaxitransport. Efter att vårdnadshavarna besvarat sig över saken bestämde förvaltningsdomstolen att transporten skulle ordnas i form av privattaxitransport. Då vårdnadshavarna hade ansökt om att barnet skulle få gå i privatskolan hade de emellertid förbundit sig att svara för kostnaderna för skoltransporten. Skolan hade dock inte presenterat denna förbindelse för förvaltningsdomstolen. Då skolans nya rektor upptäckte att en sådan förbindelse hade ingåtts avslutade rektorn den privattaxitransport som förvaltningsdomstolen hade fattat beslut om. Rektorn betraktade nämligen förvaltningsdomstolens beslut som felaktigt på grund av att domstolen inte hade kännedom om förbindelsen då den fattade sitt beslut.

Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Att utöva dömande makt innebär att fastställa vad som ska anses vara rätt i ett enskilt fall. Alla som berörs av domstolarnas och andra myndigheters lagakraftvunna beslut ska iaktta besluten. Ett beslut har vunnit laga kraft då det inte längre är möjligt att söka ändring i det med hjälp av ordinära rättsmedel. Genom beslutets rättskraft tryggas bl.a. medborgarnas rätt att lita på att beslutet är bestående (principen om tillitsskydd). Trots att rektorn på grund av den förbindelse som hade upptäckts efter att förvaltningsdomstolen hade fattat sitt beslut i ärendet betraktade domstolens beslut som felaktigt, hade rektorn inte med stöd av lagen någon rätt att upphöra att iaktta förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut och fatta ett avvikande beslut om saken. Då skolan hade dragit in de transporter som förvaltningsdomstolen fattat beslut om hade den således inte längre på ett tillbörligt sätt fullföljt den transportskyldighet som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade rektorn på skyldigheten att iakttä lagen om grundläggande utbildning samt domstolens lagakraftvunna beslut (OKV/1365/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Förmedling av information om det föreslagna verksamhetsområdet för ett vattentjänstverk

Klaganden riktade i ett fall kritik mot en kommun bl.a. för att kommunen i samband med beslutsfattandet angående verksamhetsområdet för ett vattentjänstverk inte hade hört områdets fastighetsägare som parter i ärendet. Klaganden riktade även kritik mot delgivningen av kommunstyrelsens beslut och ansåg att det var oskäligt att beslutet endast hade varit framlagt på kommunkansliet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på att varje vattentjänstverk ska nämnas särskilt i meddelandet då kommunen informerar om vattentjänstverkens föreslagna verksamhetsområden och ger fastigheternas ägare och innehavare tillfälle att bli hörda. När det gäller kommunens informationsförmedling krävs det således att de ägare och innehavare av fastigheter som hör till det föreslagna verksamhetsområdet för ett vattentjänstverk får tillräcklig information om saken (OKV/187/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Uppföljning och övervakning av en kommunal pensionsanstalts representationskostnader

Efter att man i offentligheten hade behandlat och sedermera genom en förundersökning utrett förhållandet mellan en före detta verkställande direktör för en kommunal pensionsanstalt och

vissa valfinansierare, samt pensionsanstaltens anskaffning av en motorkalkfabriksfastighet, uppmärksammades verkställande direktörens representation i ett klagomålsärende. När det gällde pensionsanstaltens verkställande direktörs förfarande vid representationen samt representationskostnaderna var det även fråga om hur styrelsen hade fullföljt sin lagstadgade skyldighet att övervaka och styra pensionsanstaltens förvaltning.

Med anledning av den utredning som erhållits i ärendet uppmärksammades den omfattande representationen och de höga representationskostnader som uppkommit vissa år, samt förfarandet för godkännande av kostnaderna. Verkställande direktörens representationsutgifter och andra motsvarande utgifter godkändes av ordföranden för pensionsanstaltens styrelse. Praxisen var att styrelsens ordförande i efterhand godkände verkställande direktörens representationsutgifter och andra motsvarande utgifter för ett kvartal i sänder. Godkännandet antecknades på sammandragssverifikaten, till vilka alla kvitton fanns bifogade. Beroende på fakturornas förfallodag gav pensionsanstaltens förvaltningsdirektör enligt vedertagen praxis sitt tekniska godkännande för fakturorna före förfallodagen.

I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern för representationens och representationskostnadernas del att det inte i lagstiftningen finns några allmänna bestämmelser om anordnandet av representation och att utgångspunkten är att varje organisation fastställer hur den ordnar sin representation. Vid den aktuella tidpunkten hade den kommunala pensionsanstalten inte några interna anvisningar om representationen. Man hade således inte handlat i strid med några uttryckliga bestämmelser eller föreskrifter i detta fall. Ärendet var förknippat med flera omständigheter som var beroende av prövning och som inte i huvudsak var av rättslig karaktär. Vid bedömningen av förfarandets tillbörlighet måste man utgå från hur

kostnaderna fördelats ur pensionsanstaltens synvinkel. Det faktum att representationskostnaderna fördelats på ett tillbörligt sätt hindrar dock inte en kritisk bedömning av representationens innehåll och kostnadernas storlek i förhållande till representationens målsättning. Enligt utredningen hade representationsverksamheten varit aktiv, men allmänt taget tillbörlig.

När det gällde den kommunala pensionsanstaltens styrelse konstaterade justitiekanslern att styrelsen har till uppgift att följa upp och granska verkställande direktörens representationskostnader. Enligt utredningen var dock styrelsens ordförande den enda person som hade en konkret möjlighet att regelbundet bedöma representationskostnaderna och i efterhand befatta sig med dem. Det arrangemang där representationskostnaderna godkänns i efterhand och betalas innan de godkänns grundar sig i stor utsträckning på att det finns förtroende för att representationen är tillbörlig. Ifall förtroendet missbrukas är det inte lätt att uppdaga otillbörlig representation efter att styrelseordföranden godkänt kostnaderna.

Med beaktande av att verkställande direktören inte hade handlat i strid med några bestämmelser eller anvisningar och att denne hade avgått från pensionsanstaltens tjänst, ansåg justitiekanslern att det inte inom ramen för laglighetskontrollen fanns skäl att noggrannare undersöka olika representationsevenemang, deras karaktär eller inriktning, eller de kostnader som föranletts av dem.

För att man skulle kunna anse att den kommunala pensionsanstaltens styrelse hade försummat sin övervakningsskyldighet, hade det enligt justitiekanslern krävts att den före detta verkställande direktörens representation hade innefattat sådant som inte i rättsligt avseende kunde betraktas som godtagbart med tanke på användningen av pensionsanstaltens tillgångar. Något sådant hade emellertid inte uppdagats, åtminstone inte enligt pensionsanstaltens utredning. På basis av den

utredning som lagts fram om granskningen av representationskostnaderna verkade dock övervakningen av representationen och dess kostnader – trots deras omfattning – ha getts tämligen liten uppmärksamhet. Det arrangemang som iakttagits vid övervakningen gav anledning att ifrågasätta dels hur representationen hade främjat pensionsanstaltens verksamhet och dels huruvida den inre kontrollen av pensionsanstaltens verksamhet och ekonomi hade ordnats på ett tillbörligt sätt. Med anledning av detta gjorde justitiekanslern en framställning om att man skulle bedöma om det vid sidan av den anvisning om representation som utfärdats för den kommunala pensionsanstalten år 2010 även behövdes förbättringar av uppföljningen och övervakningen av verkställande direktörens representation och representationskostnader.

Justitiekanslern ansåg att skrivelserna inte föranledde några andra åtgärder från hans sida än att han delgav den kommunala pensionsanstalten sina ovan nämnda uttalanden och sin framställning genom att sända pensionsanstalten en kopia av sitt avgörande (OKV/940/1/2009; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Motiveringen till ett beslut om tillsättande av en tjänst

En stadsdirektör hade, med stöd av en paragraf i stadens förvaltningsstadga och instruktion, genom ett tjänsteinnehavarbeslut beslutat att tjänsten som direktör för social trygghet tills vidare skulle överföras till avdelningen för välfärdstjänster och att A i enlighet med sitt samtycke skulle flyttas till tjänsten som direktör för social trygghet vid avdelningen för välfärdstjänster, för att sköta denna tjänst tills vidare.

Justitiekanslern ansåg emellertid att stadsdirektörens beslut inte uppfyllde de krav som ställs

i 45 § 1 mom. i förvaltningslagen, eftersom beslutet inte hade försetts med en tillräcklig motivering. I beslutet nämndes förvaltningsstadgans och instruktionens paragraf gällande behörigheten, men inte den bestämmelse som överföringen av tjänsten egentligen grundade sig på. Av stadsstyrelsens utredning och utlåtande framgick det att avsikten varit att vid beslutsfattandet tillämpa 4 § 3 mom. och 24 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Justitiekanslern konstaterade dock att det på grund av avsaknaden av en tillräcklig motivering i detta fall var omöjligt att i efterhand på ett tillförlitligt sätt bedöma om förfarandet i det aktuella fallet hade uppfyllt kriterierna för tillämpningen av de nämnda bestämmelserna. Det fanns alltså ingen utredning om huruvida A uppfyllde behörighetskraven för tjänsten som direktör för social trygghet eller kunde anses lämplig för tjänsten. Det hade inte heller utretts om det fanns en befogad anledning till omorganiseringen av verksamheten och uppgifterna, eller någon annan godtagbar orsak till att A hade flyttats till tjänsten och vilken denna godtagbara orsak i så fall var. Det borde dessutom ha fästs särskild vikt vid beslutets motivering, eftersom besättandet av en tjänst utan offentligt ansökningsförfarande alltid utgör ett undantag från huvudregeln.

Justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att iaktta 45 § 1 mom. i förvaltningslagen i samband med ett beslut om tillsättandet av en tjänst (OKV/323/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Jämlik behandling vid lönesättningen

En stad hade betalat lärare olika lön för klassföreståndaruppgifter beroende på vilket ämne klassföreståndarna undervisade i, trots att klassföreståndaruppgifterna innebar samma arbete för alla lärare. Staden hade motiverat sitt förfarande med

skyldigheten att iaktta den kommunala undervisningspersonalens tjänste- och arbetskollektivavtal.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att stadens förfarande innebar att lärarna inte behandlades jämlikt, på det sätt som 6 § 1 mom. i grundlagen och 12 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare kräver. Enligt den sist nämnda bestämmelsen är det möjligt att avvika från kravet på att tjänsteinnehavarna ska behandlas jämlikt om detta är motiverat med hänsyn till tjänsteinnehavarnas uppgifter och ställning. Den kommunala undervisningspersonalens tjänste- och arbetskollektivavtal utgjorde emellertid inte en grund för avvikelse från kravet. Staden hade således utan laglig grund handlat i strid med det krav på jämlik behandling som föreskrivs i 6 § 1 mom. i grundlagen och 12 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Den andra undertecknaren av det aktuella avtalet, Kommunala arbetsmarknadsverket, hade handlat felaktigt vid godkännandet av de bestämmelser i avtalet som stod i strid med det krav på jämlik behandling som föreskrivs i 6 § 1 mom. i grundlagen och 12 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden och Kommunala arbetsmarknadsverket på vikten av att lagens jämlikhetsförpliktelser iakttas (OKV/710/1/2010, ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

God förvaltning i ett byggnadskontors verksamhet

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot informationsförmedlingen vid en stads byggnadskontor, mot att invånarna inte hade getts möjligheter att utöva inflytande och mot att det hade förekommit dröjsmål vid besvarandet av frågor i ett ärende som gällde gatureparationsarbeten.

Det har av hävd ansetts höra till god förvaltning att sakliga brev som är tillräckligt noggrant specificerade ska besvaras på det sätt som ärendets art kräver. Ett ärende ska behandlas inom en skäligen tid med beaktande av sin art och andra omständigheter som inverkar på ärendet.

Byggnadskontoret hade besvarat klaganden alltför sent då klagandens fråga om huruvida häckarna vid den fastighet som klaganden förfogade över skulle bevaras i samband med gatureparationsarbetena hade besvarats mer än fyra månader efter att klaganden ställt frågan. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens byggnadskontor på skyldigheten att besvara frågor inom en skäligen tid och på ett sådant sätt som ärendets art kräver, samt på att myndigheterna ska använda ett begripligt språk i sin information till invånarna (OKV/697/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Myndighetens skyldighet att utreda ett ärende tillräckligt väl

Klaganden hade i ett fall ansökt om sådana tjänster som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, handikappserviceagen) för sitt minderåriga barn, som klaganden inte var vårdnadshavare för.

Sökanden hade således inte någon lagstadgad rätt att föra talan i ärenden som gällde barnet. Kommunen hade dock inte bett sökanden foga någon fullmakt till sin ansökan, utan hade undersökt ärendet och förkastat ansökan på grund av att barnet inte var gravt handikappat på det sätt som avses i lagen. Beslutet hade emellertid inte sänts till sökanden, eftersom det i 54 § i förvaltningslagen bestäms att beslutet ska sändas till parten och till andra som har rätt att överklaga beslutet, och sökanden inte var en sådan part i ärendet som avses i lagens 11 §.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen med stöd av 22, 31 och 32 § i förvaltningslagen borde ha utrett sökandens rätt att föra talan i ärendet och vid behov ha bett denne komplettera sin ansökan med en fullmakt. Om sökanden inte redogör för sin rätt att föra talan i ärendet, lämnas ärendet i regel utan prövning. Sökanden har med stöd av 21 § 1 mom. i grundlagen rätt att få ett beslut om sin talan prövat av en domstol. Ett beslut om en persons talan berör personens förmåner och rättigheter. Om kommunen i det aktuella fallet hade fattat ett sådant beslut, borde det ha sänts till sökanden.

Kommunen hade emellertid avgjort ärendet utan att utreda det tillräckligt väl. Enligt 50 § 1 mom. 1 punkten i förvaltningslagen kan en myndighet undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt, om beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning. Enligt 3 punkten i lagrummet kan beslutet undanröjas om det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades. Sökanden hade i det aktuella fallet flera gånger yrkat på att kommunen skulle behandla ärendet på nytt, men kommunen hade inte vidtagit åtgärder för att rätta sakfelet. Enligt 52 § 1 mom. i förvaltningslagen kan myndigheten behandla ett rättelseärende på eget initiativ eller på en parts yrkande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på dess skyldighet att iakttä förvaltningslagens bestämmelser och bad kommunen inom en bestämd tid redogöra för vilka åtgärder den vidtagit för att rätta sitt felaktiga beslut (OKV/1219/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Bemötandet av en dokumentbegäran

I ett klagomål konstaterade klaganden att en kommun inte hade lämnat ut det dokument som

klaganden hade begärt. Även om det inte entydigt var fråga om en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen, konstaterade biträdande justitiekanslern att begäran på basis av omnämnandena av dokumentet enligt en tolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna borde ha betraktats som en informationsbegäran. Kommunen borde således i enlighet med offentlighetslagen ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av klagandens begäran. I oklara fall ska man i enlighet med god förvaltning samt den serviceprincip och rådgivningsskyldighet som framgår av 7 och 8 § i förvaltningslagen fråga kunden om han eller hon önskar att ärendet ska behandlas som en sådan dokumentbegäran som avses i offentlighetslagen.

I sitt utlåtande till justitiekanslersämbetet meddelade kommunen att de uppgifter som avsågs i klagomålet inte hade lämnats ut eftersom uppgifterna enligt kommunens uppfattning inte utgjorde en sådan handling som avses i offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att man enligt 14 § i offentlighetslagen ska fatta ett överklagbart beslut om saken i samband med en vägran att lämna ut en handling. Detta är fallet också då vägran beror på att myndigheten inte betraktar handlingen som en sådan handling som avses i offentlighetslagen. Den nämnda situationen utgör en grund för vägran, men saken ska också i detta fall kunna föras till domstolen för avgörande (OKV/916/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

En diskriminerande annons gällande stöd för sommarjobb

I en annons som gällde möjligheten att ansöka om stöd för sommarjobb uppgavs det som vill-

kor att den unga personen skulle vara skriven i staden. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadsstyrelsen på att det enligt lagen om likabehandling inte är tillåtet att diskriminera någon av en orsak som gäller hans eller hennes person. Lagen om likabehandling gäller också urvalskriterierna i samband med anställningar. En omständighet som hänför sig till en person och som inte berör arbetet eller arbetsuppgifterna, såsom personens boningsort, är ett förbjudet urvalskriterium. Staden bröt således mot diskrimineringsförbudet genom att gynna stadens egna ungdomar i annonsen om stöd för sommarjobb (OKV/215/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Tillsättandet av ett tjänsteförhållande för viss tid

Samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt hade tillsatt en ledig överläkartjänst för viss tid, dvs. för ett år. I ett klagomål riktade klagandena kritik mot att tjänsten hade tillsatts för viss tid, eftersom det enligt deras uppfattning inte fanns någon orsak till detta. Enligt sjukvårdsdistriktet utgjorde en organisationsförändring orsaken till att tjänsten tillsatts för viss tid. Biträdande justitiekanslern konstaterade att han inte på basis av de till buds stående uppgifterna hade anledning att betvivla att det vid den tidpunkt då överläkartjänsten blev ledig förelåg en situation där det på grund av en organisationsförändring fanns skäl att tillsätta tjänsten för viss tid. Det faktum att orsaken till att tjänsten tillsatts för viss tid inte hade refererats noggrannare i tjänsteförordnandet hade emellertid enligt biträdande justitiekanslern väckt tvivel på orsakens laglighet. Enligt 45 § 1 mom. i förvaltningslagen ska förvaltningsbeslut motiveras. Biträdande justitiekanslern delgav samkommunen för sjuk-

vårdsdistriktet sin uppfattning om att myndigheterna är skyldiga att motivera ett beslut om att en tjänst tillsätts för viss tid. Dessutom finns det med stöd av 45 § 1 mom. i förvaltningslagen skäl att ta in tillräckligt noggranna anteckningar om orsaken till att tjänsten tillsätts för viss tid i det dokument som berör tillsättandet av tjänsteförhållandet (OKV/1438/1/2009; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Inspektioner

Regionförvaltningsverket i Östra Finland

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 12.11.2012 magistraternas styrnings- och utvecklingsenhet som finns i anslutning till Regionförvaltningsverket i Östra Finland. Denna enhet, som utgör en del av regionförvaltningsverket, sköter på riksomfattande nivå självständigt de uppgifter som hänför sig till styrningen, övervakningen och utvecklandet av magistraterna (OKV/28/51/2012).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Tillhandahållandet av tillbörlig elevvård

Justitiekanslern beslutade på eget initiativ undersöka huruvida elevvård tillhandahålls i tillräcklig omfattning och på ett jämlikt sätt i hela landet. Av utredningen framgick det emellertid att det förekommer stora skillnader mellan olika kommuner och skolor när det gäller tillgången till elevvård, samt att situationen har varit densamma redan i årtal.

I 16 § i grundlagen tryggas vars och ens rätt till grundläggande utbildning. De tjänster med hjälp av vilka man strävar efter att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna kallas basservice. Enligt den jämlikhetsprincip som framgår av 6 § i grundlagen ska var och en ha jämlik tillgång till basservice.

Rätten till grundläggande utbildning tillgodoses med stöd av lagen om grundläggande utbildning. Utöver undervisning har eleven enligt 31 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning rätt att avgiftsfritt få den elevvård som behövs för att han eller hon ska kunna delta i undervisningen. Elevvården avser att främja och upprätthålla elevens studieframgång, goda psykiska och fysiska hälsa och sociala välfärd, samt

understödjande verksamheter. Elevvården omfattar i sin helhet elevvård i enlighet med läroplanen, sådan skolhälsovård som avses i hälso- och sjukvårdslagen och sådant stöd för skolgången som avses i barnskyddslagen. Kommunerna är i egenskap av utbildningsanordnare skyldiga att tillhandahålla sådan elevvård som avses i lagen om grundläggande utbildning, medan staten styr tillhandahållandet av elevvård.

Utredningen visade att det faktum att staten i samband med styrningen av kommunerna i huvudsak använder sig av informationsstyrning, som inte förpliktar kommunerna på samma sätt som lagbestämmelser, inverkar negativt på tillhandahållandet av tillräckligt omfattande och jämlik elevvård. Det finns t.ex. bara en icke-bindande rekommendation om antalet läkare inom skolhälsovården. Den bristfälliga lagstiftningen med sin vaga ordalydelse skapar inte heller en grund för sådan effektiv tillsyn som främjar jämlikheten. Då kommunerna inte är bundna av statens informationsstyrning och finansieringen inte är bunden till ett visst användningsändamål, är det till följd av avsaknaden av entydig förpliktande lagstiftning möjligt för kommunerna att välja att satsa på elevvårdsresurserna i varierande utsträckning.

Justitiekanslern konstaterade att myndigheterna med stöd av 6 och 22 § i grundlagen ska garantera var och en lika rätt till grundläggande utbildning och elevvård. Den otillfredsställande situation som i årtal fortgått inom elevvården är

ohållbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna – i synnerhet med avseende på jämlikheten. För att tillbörlig elevvård ska tillhandahållas tycks det enligt utredningen krävas noggrannare bestämmelser om saken som innehåller strängare förpliktelser, samt ett effektivt tillsynssystem.

Eftersom undervisnings- och kulturministeriet, som i huvudsak svarar för styrningen av elevvården, hade meddelat att ministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet höll på att bereda en lag om elevvården, uppmanade justitiekanslern ministeriet att vid lagberedningen ta hänsyn till det han framfört om betydelsen av omfattande och entydig lagstiftning om saken samt effektiv övervakning för att tillräcklig och jämlik elevvård ska tillhandahållas (OKV/6/50/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kaupila).

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

Tillsynsbefogenheternas och de disciplinära befogenheternas omfattning och innehåll

I samband med undersökningen av ett klagomål som gällde en grundskolrektors förfarande framgick det att grundskolans ordningsregler innefattade punkterna ”enligt tobakslagen och Utbildningsstyrelsens föreskrifter är det förbjudet för elever att röka under skoldagen och skolvägen” och ”kläder som någon uppfattar som kränkande får inte bäras i skolan”.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att dessa punkter i ordningsreglerna var felaktiga i flera avseenden. Tobakslagen förbjuder rökning i lokaler och elevhem vid läroanstalter som

ger grundläggande utbildning samt på utomhusområden som används av dessa, men inte under skoltiden eller skolvägen. Valvira, som svarar för tillsynen och styrningen i fråga om efterlevnaden av tobakslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, har utfärdat anvisningar om ändringarna i tobakslagen ur läroinrättningarnas synvinkel. Utbildningsstyrelsen har däremot inte utfärdat några sådana anvisningar. Vidare gav ordningsreglerna läsaren ett felaktigt intryck av att skolan var behörig att övervaka eleverna under skolvägen (vilket sanktionerades i ordningsreglerna). Förbudet mot att bära kläder som uppfattas som kränkande borde å sin sida ha varit mer specificerat, eftersom man t.ex. när det gäller texter på tröjor även måste ta hänsyn till yttrandefrihetsbestämmelserna.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rektorn i samband med skötseln av sina uppgifter är behörig att utfärda ordningsföreskrifter, men att dessa inte får stå i strid med lag eller med de ordningsregler som fastställts med stöd av lag. Rektorn är skyldig att lämna sådana punkter i ordningsreglerna som är uppenbart lagstridiga eller vilseledande obeaktade. De föreskrifter om rökning som framgick av rektorns meddelande och brev till föräldrarna var emellertid felaktiga och vilseledande på samma sätt som ordningsreglerna. Rektorns omnämnande av att skadegörelse och mobbning som skedde under skolvägen alltid utreddes i skolan gav likaså en felaktig bild av skolans behörighet. Av meddelandet och brevet framgick det att eleverna som påföljd för rökning ålades att skriva uppsatser om rökning, vilket var en disciplinär påföljd som inte grundade sig på lag. Rektorn hade i sin utredning även uppgett att stödundervisning ordnades som påföljd för rökning på skolområdet, vilket likaså stred mot lagen, dvs. mot 16 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Till skolans modell för ingripande i rök-

ning hörde också en blankett som undertecknades av eleven, rektorn och vårdnadshavaren, där eleven lovade att iaktta det förbud mot rökning som föreskrivs i 12 § 1 mom. 2 punkten i tobakslagen. Rektorn hade dock inte med stöd av lag rätt att kräva att eleven skulle underteckna ett löfte om att iaktta lagen.

Biträdande justitiekanslern gav rektorn en anmärkning för framtiden på grund av det felaktiga förfarandet. Han gav likaså stadsstyrelsen en anmärkning, eftersom stadsstyrelsen bar ansvar för de ordningsregler som delvis konstaterades vara bristfälliga och för att stadsstyrelsen inte hade ansett att det fanns något klandervärt eller något att anmärka på i fråga om rektorns förfarande (OKV/427/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Information om bedömningen av en examen

En person som hade deltagit i examen för auktoriserade translatorer anförde klagomål över att examensnämndens meddelande om att prestationen var underkänd inte innehöll någon tillbörlig motivering. Dessutom grundade sig examensnämndens beslut om att förkasta klagandens omprövningsbegäran till stor del på ett utlåtande vars skribent inte uppgetts.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade examensnämnden för auktoriserade translatorer på följande: Enligt lagen om auktoriserade translatorer ska den som avlägger examen informeras om hur bedömningsgrunderna har tillämpats på hans eller hennes examensprestation. De bedömningsgrunder som examensnämnden hade redogjort för i sin utredning berörde olika typer av fel, grupperade enligt felens art. För varje typ av fel hade det fastställts hur många felpoäng det gav. Klaganden

hade som bilaga till examensnämndens meddelande fått en kopia av sin examensprestation, där bedömare hade streckat under de punkter denne betraktat som felaktiga samt uppgett antalet felpoäng. Eftersom klaganden inte hade tillställts de nämnda bedömningsgrunderna eller informerats om vilken typ av fel de understreckade punkterna betraktades som, hade klaganden inte fått sådan information som lagen kräver om bedömningsgrundernas tillämpning på examensprestationen.

Till sådan god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen hör att den som deltagit i en examen åtminstone med stöd av en särskild begäran ska få information om namnet på den person som bedömt examensprestationen. Detsamma gäller den bedömning som utförs i samband med behandlingen av en eventuell omprövningsbegäran (OKV/1385/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Iakttagandet av god förvaltning vid en högskola

Biträdande justitiekanslern gav en högskola en anmärkning för framtiden på grund av dess försummelse att iaktta sådan god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen för en studerandes del.

En högskolestuderandes studieprestation (kurs) hade underkänts utan att studeranden getts tillfälle att bli hörd före bedömningen. En högskola har i regel inte någon skyldighet att höra studerandena före bedömningen. I detta fall grundade sig emellertid beslutet om underkännande av kursen i väsentlig utsträckning på arbetsgruppens övriga medlemmars uppfattning om studerandens andel av arbetsgruppens rapport. Studeranden borde därför ha getts tillfälle att bli hörd om saken innan bedömning gjordes.

Vidare fick studeranden information om att kursprestationen underkänts först efter att ha frågat efter sitt vitsord vid studiebyrån. Det hör dock till god förvaltning att en studerande informeras om resultatet av bedömningen av en studieprestation – dvs. om huruvida prestationen är godkänd eller underkänd – på något annat sätt än genom att studeranden särskilt måste fråga efter resultatet.

Den omprövningsbegäran som studeranden framställt i juni 2009 hade dessutom inte ännu avgjorts då högskolan gav en utredning i ärendet i juni 2010. Rätten att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål hade således inte tillgodosetts för studerandens del.

Studeranden hade upprepade gånger framställt förfrågningar till högskolan om den allmänna behandlingstiden för en omprövningsbegäran, men hade inte fått något svar på dem. Rätten att få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt hade därmed inte heller tillgodosetts för studerandens del (OKV/1397/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Rätten till fotografering vid följandet av undervisning

Direktören för bildningsväsendet i en kommun hade utfärdat anvisningar om följande av smågruppsundervisning, där rätten till fotografering begränsats.

Fotografering hör till utövningen av den yttrandefrihet som föreskrivs i 12 § 1 mom. i grundlagen. En begränsning av rätten att fotografera elever, i synnerhet elever i smågrupper, kunde emellertid motiveras med den rätt till en trygg studiemiljö som föreskrivs i 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Denna bestämmelse bidrar även till att trygga den rätt till personlig integritet och trygghet som garanteras i 7 § 1 mom. i grundlagen.

En begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet ska dock samtidigt uppfylla alla de kriterier som hör till förteckningen över de allmänna krav som ställs på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det viktigaste kravet är att begränsningen ska grunda sig på en lag som godkänts av riksdagen. Kravet på att begränsningen ska vara godtagbar innebär å sin sida att grunden för begränsningen tydligt ska framgå antingen av lagtexten eller åtminstone av lagförslagets motivering.

De anvisningar som begränsade rätten till fotografering och därmed den yttrandefrihet som tryggas i 12 § 1 mom. i grundlagen utgjorde i sak sådana föreskrifter som utfärdats med stöd av 29 § i lagen om grundläggande utbildning. Det som i paragrafen anges om syftet med ordningsbestämmelser och om de frågor som kan regleras i dem utgör emellertid inte sådana tillräckligt exakt utformade bestämmelser som skulle uppfylla de allmänna krav som ställs på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och med stöd av vilka det skulle vara möjligt att utfärda anvisningar som begränsar yttrandefriheten.

Biträdande justitiekanslern delgav direktören för bildningsväsendet för framtiden att direktörens anvisningar, till den del anvisningarna begränsade rätten för den som lagligen följde sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning att i detta sammanhang fotografera undervisningspersonalen och eleverna, stod i strid med 12 § 1 mom. i grundlagen (OKV/732/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

God förvaltning vid läroinrättningar

I ett fall hade klaganden utrett möjligheterna att fortsätta med sina tidigare studier vid en yrkeslä-

roinrättning och en yrkeshögskola. I detta sammanhang framgick det att klagandens studiekort hade försetts med anteckningen "avgått". Klaganden hade emellertid inte fått något meddelande om förlusten av studierätten och hade inte heller, trots flera förfrågningar om saken, fått någon information om när och på vilken grund studierätten hade gått förlorad.

I samband med undersökningen av klagomålet framgick det att anteckningen hade gjorts vid yrkesläroinrättningen, med stöd av 31 § i lagen om yrkesutbildning. Läroinrättningen uppgav att en studerande som anses ha avgått informeras om saken per post. För klagandens del kunde man emellertid inte med säkerhet konstatera huruvida klaganden fått information om saken. Eftersom klaganden bestred att någon sådan information hade sänts, förblev det oklart huruvida läroinrättningen hade handlat i enlighet med sin praxis. Sådan god förvaltning som garanteras i 21 § i grundlagen måste dock anses kräva att läroinrättningen i efterhand ska kunna visa huruvida informationen har sänts eller inte.

Klaganden hade även försökt få närmare upplysningar om anteckningen "avgått" av yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan borde i enlighet med god förvaltning ha besvarat klagandens förfrågningar, vid behov genom att i enlighet med den rättsregel som framgår av 8 § 2 mom. i förvaltningslagen hänvisa till att ärendet enbart hörde till yrkesläroinrättningen. Det hade emellertid inte visats att yrkeshögskolan hade handlat på detta sätt.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade yrkesläroinrättningen och yrkeshögskolan på det han framfört om kraven på god förvaltning i deras verksamhet (OKV/749/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Behandlingen av ansökningar

I ett klagomål uppmärksammades klagandens ansökan om uppdraget att utarbeta och bedöma examen för auktoriserade translatorer. Utbildningsstyrelsen uppgav i sin utredning att behandlingen av klagandens ansökan hade fördröjts, men att orsaken till dröjsmålet inte kunde utredas på grund av att den berörda tjänstemannen var tjänstledig.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att Utbildningsstyrelsen inte hade behandlat ansökan utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som 21 § i grundlagen kräver. Han konstaterade vidare att orsaken till detta utgjordes av Utbildningsstyrelsens försummelse att ordna behandlingen av sina ansökningar så att behandlingen inte fördröjdes på grund av en tjänstemans tjänstledighet. Han uppmärksammade Utbildningsstyrelsen på vikten av att iaktta sådan god förvaltning som grundlagen kräver vid behandlingen av ansökningar (OKV/1260/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

STUDENTEXAMENSNÄMNDEN

God förvaltning i samband med ett studentexamensprov

En abiturient som hade deltagit i det fysikprov som hörde till studentexamen hade före provet lämnat in den räknare abiturienten ämnade använda under provet till sin lärare för kontroll. Enligt studentexamensnämndens föreskrifter ska examinandens tomma minnet på sin räknare innan den lämnas in för kontroll. Eleven hade enligt sin utredning dock inte gjort detta, eftersom eleven hade antagit att läraren skulle radera allt annat än

det tillåtna materialet ur räknarens minne. Läraren konstaterade i sin utredning att det inte hör till lärarens uppgifter att tömma räknarens minne. I enlighet med skolans praxis hade läraren dock tömt minnet på räknaren, på det sätt som denne lärt sig vid utbildningen gällande denna typ av räknare, och godkänt räknaren att användas vid fysikprovet. Eleven hade senare deltagit i matematikprovet och i detta sammanhang lämnat räknaren till matematikläraren för kontroll. Matematikläraren hade då hittat material som hänförde sig till gymnasiets kurser i matematik och fysik i räknaren.

Enligt 11 § i lagen om anordnande av studentexamen har en examinand som gör sig skyldig till svikligt förfarande eller försök till fusk förverkat sin rätt att delta i proven vid examenstillfället i fråga. De prov som examinanden har anmält sig till vid samma examenstillfälle betraktas som underkända. Rektorn konstaterade i sitt beslut att eleven hade gjort sig skyldig till överträdelse av Studentexamensnämndens föreskrifter och försök till fusk då eleven hade underlåtit att tömma minnet på sin räknare, som innehöll otillåtet material, innan räknaren lämnades till läraren för kontroll. Förvaltningsdomstolen förkastade besvären över rektorns beslut.

Med anledning av klagomålet undersökte biträdande justitiekanslerns ställföreträdare om skolans och studentexamensnämndens förfarande uppfyllde de krav som ställs på myndighetsverksamhet i lagen, såväl i det aktuella fallet som mer generellt i samband med avläggandet av studentexamen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det enligt studentexamensnämndens föreskrifter vid den aktuella tidpunkten entydigt var examinanden som var skyldig att tömma räknarens minne. Läraren svarade enbart för kontrollen av räknaren, och ansvaret för tömmandet av räknaren kunde inte överföras på lära-

ren. Enligt skolans praxis tömde lärarna dock de facto räknarna i samband med kontrollerna. Eleverna kan således ha fått en uppfattning om att en räknare som en lärare kontrollerat och godkänt för ett prov inte längre innehöll förbjudet material.

I 21 § 2 mom. i grundlagen garanteras rätt till god förvaltning. Bestämmelser om god förvaltning finns i förvaltningslagen, där både grunderna för god förvaltning och det förfarande som ska iakttas i myndigheternas verksamhet regleras. Det krav på jämlikt bemötande som framgår av 6 § i förvaltningslagen innebär att myndigheterna är skyldiga att se till att kunderna inom förvaltningen har lika möjligheter att få klarhet om sina rättigheter och skyldigheter enligt lagen. I 9 § i förvaltningslagen bestäms det vidare att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk.

Förvaltningslagens nämnda bestämmelser innebär att den information myndigheterna förmedlar i samband med studentexamen ska vara så entydig att de som deltar i studentexamensskrivningarna kan få exakta och entydiga uppgifter om vad som krävs av dem i varje skede som hör till skrivningarna och om följderna av förfaranden som strider mot föreskrifterna. Det ska ställas exceptionellt höga krav på myndighetsverksamheten i samband med anordnandet av studentexamensskrivningar, bl.a. på grund av examinandernas unga ålder, den stora mängden föreskrifter och anvisningar som ska iakttas samtidigt, samt de stränga påföljderna av underlåtelser av att iakttas föreskrifterna.

På basis av den utredning som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare hade fått i ärendet konstaterade han att det hade uppstått en divergens mellan studentexamensnämndens föreskrifter om tömmandet av räknare och praxisen i sammanhanget. Föreskrifterna var inte heller i alla avseenden entydiga. Oklarheten hade dess-

utom ökats av att man genom de revideringar av föreskrifterna som genomförts efter de aktuella händelserna hade strukit den egentliga grunden för lärarnas kontrolluppgift, dvs. kontrollen av huruvida räknarnas funktioner var tillåtna.

De oklara föreskrifterna om kontrollen av räknare samt divergensen mellan föreskrifterna och den rådande praxisen äventyrade elevernas jämlika ställning som garanteras i grundlagen och i förvaltningslagen. De krav på god förvaltning som ställs på myndighetsverksamheten uppfylldes inte heller. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade studentexamensnämnden på innehållet i anvisningarna om kontroll av sådana hjälpmedel som får användas vid studentexamensskrivningarna. Han uppmärksammade även studentexamensnämnden och skolans rektor på deras skyldighet att se till att alla elever som deltar i studentexamensskrivningarna får klar och entydig information om följderna av svikligt förfarande eller försök till fusk (OKV/689/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

reaktionen (69–70 §). Föreståndaruppgiften är ett livslångt uppdrag (69 §). I reglementet för klostret finns bestämmelser om klostrets uppgifter, förvaltning och verksamhet (71 §). I det aktuella fallet var klosterreglementets föreskrifter om biskopens rätt att avsätta klostrets föreståndare eller befria denne från sina uppgifter således ogiltiga, eftersom de bl.a. stod i strid med bestämmelsen om att klosterföreståndarens uppgift är ett livslångt uppdrag. De lagstadgade allmänna befogenheterna att styra och övervaka klostrets verksamhet gav inte heller biskopen rätt att handla i strid med lagens bestämmelser.

Ärkebiskopen hade därmed handlat felaktigt och i strid med lag då han befriat klostrets föreståndare från sitt uppdrag. Ärkebiskopens försök att koppla klostrets direktion till sitt felaktiga förfarande stod dessutom i strid med kyrkoordningen för ortodoxa kyrkan.

Biträdande justitiekanslern gav ärkebiskopen en anmärkning för framtiden för det förfarande som stod i strid med lagen om ortodoxa kyrkan och kyrkoordningen för ortodoxa kyrkan (OKV/1273/1/2011, OKV/1329/1/2011 och OKV/111/1/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

KYRKOFÖRVALTNINGEN

Finlands ortodoxa kyrkas ärkebiskops förfarande

Ärkebiskopen för Finlands ortodoxa kyrka hade med stöd av klosterreglementet befriat en klosterföreståndare från sitt uppdrag.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att varje kloster enligt lagen om ortodoxa kyrkan har en direktion som väljs av klostrets medlemmar (70 §). Klostrets medlemmar väljer också klostrets föreståndare, som är ordförande för di-

Besvarandet av ett meddelande

Klaganden, som inte hörde till församlingen, hade fått en församlingstidning i sin postlåda. Klaganden hade i ett e-postmeddelande till församlingens kyrkoherde krävt att utdelningen av tidningar utan adressat skulle upphöra, men hade inte fått något svar på meddelandet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kyrkorådet på att sådan god förvaltning som föreskrivs i 21 § i grundlagen innebär att meddelanden ska besvaras (OKV/1295/1/2010; ärendet avgjordes av bi-

trädande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

Jämlikhet inom begravningsväsendet

I ett klagomål konstaterades det att en kyrkoherde hade iakttagit den rådande praxisen i församlingen, som innebar att personer som inte hörde till kyrkan endast begravdes under vardagar. Länsstyrelsen och domkapitlet, som med stöd av speciallagar var skyldiga att utöva tillsyn över saken, hade bägge vidtagit tillbörliga åtgärder efter att de fått information om praxisen. Bägge hade konstaterat att praxisen stred mot jämlikhetsbestämmelserna och uppmanat församlingen att avstå från den.

Biträdande justitiekanslern ansåg att länsstyrelsen och domkapitlet hade vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet. Det fanns således inte skäl för biträdande justitiekanslern att vidta ytterligare åtgärder i fråga om den nämnda praxisen.

På basis av ett initiativ av domkapitlet utfärdade biskopsmötet sedermera anvisningar om jordfästning av personer som inte hör till kyrkan. Initiativet berörde inte jämlikt bemötande när det gällde tidpunkten för begravningen, och detta nämndes inte heller i anvisningarna. I anvisningarna skulle det självfallet inte ha varit möjligt att föreskriva om tidpunkten för begravning av personer som inte hör till kyrkan på ett sådant sätt som skulle ha stått i strid med jämlikhetsprincipen. Biträdande justitiekanslern delgav därför domkapitlet att dess uppmaning till församlingarna att handla så att alla behandlas jämlikt i fråga om begravningsförfarandena och deras tidpunkt, ”åtminstone tills biskopsmötet eventuellt utfärdar egna anvisningar om saken”, var vilseledande (OKV/1481/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Inspektioner

Undervisnings- och kulturministeriet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 29.2.2012 två avdelningar vid undervisnings- och kulturministeriet, nämligen utbildningspolitiska avdelningen och högskole- och forskningspolitiska avdelningen. Under besöket diskuterades framför allt utvecklingsprojekten vid avdelningarna och vid den vuxenutbildningspolitiska enheten (OKV/1/51/2012).

Utbildningsstyrelsen

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 30.3.2012 Utbildningsstyrelsen (OKV/5/51/2012).

Ahveniston koulu

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 11.4.2012 skolan Ahveniston koulu i Tavastehus.

I 16 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) bestäms det att kommunen ska ordna skolhälsovård för eleverna vid de läroanstalter i kommunen som ger grundläggande utbildning. Till skolhälsovårdstjänsterna hör bl.a. att främja en sund och trygg skolmiljö och främja välbefinnandet i skolan samt följa upp detta med tre års mellanrum (12 § i statsrådets förordning 338/2011 om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga) samt att följa och främja elevernas uppväxt och utveckling samt deras hälsa och välbefinnande enligt årsklass (9 § 1 mom. 4 punkten i förordningen).

Enligt de uppgifter som erhållits i samband med inspektionen utfördes inte alla de hälso- och granskningar som föreskrivs i förordningen i Ah-

veniston koulu. Det hade inte heller utförts någon granskning av huruvida skolmiljön var sund och trygg. Biträdande justitiekanslern uppmanade Tavastehus stad, som svarar för att dessa förpliktelser uppfylls, att inom en föreskriven tid meddela vilka åtgärder staden vidtagit för att eliminera de brister som hänförde sig till skolhälsovården och säkerställandet av skolmiljöns trygghet. Staden har gett den begärda utredningen (OKV/11/51/2012).

Bildningsväsendet i Lahtis stad

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 22.5.2012 bildningsväsendet i Lahtis stad. Specialtemat för besöket och inspektionen var hörandet av unga inom stadens undervisningsväsende och allmänna förvaltning (OKV/18/51/2012).

Lahden yhteiskoulun lukio

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 22.5.2012 gymnasiet Lahden yhteiskoulun lukio.

Enligt 27 § i gymnasielagen (629/1998) ska utbildningsanordnaren ge studerandena möjlighet att delta i utvecklandet av utbildningen samt höra dem innan beslut fattas i ärenden som gäller undervisningen eller som annars väsentligt inverkar på studerandenas ställning. Elevkåren, som består av studerandena, får talan i dessa ärenden. Elevkåren har enligt 31 § 2 mom. i gymnasielagen

till uppgift att främja samarbetet mellan studerandena samt skolarbetet.

Med anledning av de uppgifter som erhöles i samband med inspektionen inledde justitiekanslersämbetet på eget initiativ behandlingen av ärendet OKV/14/50/2012, som gällde hörandet av elevkåren och dess möjligheter till inflytande (OKV/19/51/2012).

Helsingfors universitet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 2.10.2012 Helsingfors universitet. Med anledning av vissa omständigheter som uppdagades i samband med diskussionerna bad biträdande justitiekanslern universitetet i efterhand sända honom vissa dokument (OKV/16/51/2012).

Östra Finlands universitet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 12.11.2012 Östra Finlands universitet. I samband med inspektionen uppmärksammades särskilt högskoledemokratin, en trygg studiemiljö och den utvärdering som universiteten ska göra med stöd av 87 § i universitetslagen (558/2009). Östra Finlands universitet ordnar utbildning för grundskol- och ämneslärare samt barnträdgårdslärare. Under inspektionen redogjordes det också för hur problemen med arbetsron i skolorna har inverkat på lärarutbildningen (OKV/27/51/2012).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Hörandet i samband med djurskyddsinspektioner

På den blankett gällande djurskyddsinspektioner som i tiden utarbetats av jord- och skogsbruksministeriet hade punkten gällande hörandet av parterna placerats i slutet av blanketten, efter den punkt som berörde förvaltningsbeslutet. I ett klagomål framfördes misstankar om att detta kunde leda till att de tjänsteinnehavare som utför djurskyddsinspektioner handlar felaktigt och till att förvaltningsdomstolarna tolkar blanketten så att djurens ägare eller innehavare antingen inte alls har hörts eller har hörts i ett alltför sent skede.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att rätten att bli hörd i sitt eget ärende, som garanteras i 21 § i grundlagen, hör till de centrala rättsskyddsprinciper inom förvaltningen som ska tryggas genom lag. Hörandet är den viktigaste metoden för parten att utöva inflytande i anslutning till beredningen av ett förvaltningsbeslut som berör honom eller henne. Det bör i princip anses vara klart att det hör till tjänsteåliggandena för varje tjänsteinnehavare som fattar förvaltningsbeslut att känna till den lagstiftning som berör förvaltningsförfarandet. Både djurskyddsla-

gens och förvaltningslagens bestämmelser kräver, med undantag för vissa situationer som nämns i lagen, att parterna ska höras före beslutsfattandet. Man ska kunna förutsätta att de myndigheter som bl.a. har till uppgift att fatta förpliktande förvaltningsbeslut som berör enskilda individer känner till dessa bestämmelser. Ifall det ändå har utarbetats modellblanketter för att underlätta myndigheternas arbete, finns det skäl att förvänta sig att blanketterna de facto främjar tjänsteinnehavarnas beslutsfattande och styr förfarandet i rätt riktning. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning gav lagen inte någon grund för att den punkt som gällde djurens ägares eller innehavares förklaring hade placerats i slutet av blanketten, efter den punkt som gällde förvaltningsbeslutet. Enligt den utredning som erhållits i ärendet höll dock Livsmedelssäkerhetsverket Evira som bäst på att förnya den blankett gällande djurskyddsinspektioner som avsågs i klagomålet. Evira uppgav att den nya blanketten kommer att vara mer informativ och detaljerad. Till blanketten fogas också ifyllningsanvisningar. Med beaktande av detta ansåg biträdande justitiekanslern att det inom ramen för laglighetskontrollen var en tillräcklig åtgärd att sända beslutet till jord- och skogsbruksministeriet och till Livsmedelssäkerhetsverket Evira för att beaktas vid utarbetandet av de nya blanketterna (OKV/774/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

JORD- OCH SKOGSBRUKET

Lämnandet av information till justitiekanslern

Forststyrelsen hade i samband med undersökningen av klagomålsärendet OKV/202/1/2009 måndagen den 20 september 2010 meddelat justitiekanslersämbetet att Forststyrelsen senast samma veckas onsdag skulle fatta beslut med anledning av en omprövningsbegäran som gällde terrängtrafik. Onsdagen den 22 september 2010 sände Forststyrelsen justitiekanslersämbetet ”uppgifter” om klagandens senaste omprövningsbegäran. I sitt e-postmeddelande redogjorde Forststyrelsen för klagandens ansökan och uppgav bl.a. att beslutet inte skulle ändras med anledning av omprövningsbegäran. I meddelandet redogjordes det dessutom för beslutets motive-ring.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det e-postmeddelande som sänts till justitiekanslersämbetet inte till sin form var ett sådant förvaltningsbeslut som avses i 7 kap. i förvaltningslagen, men att meddelandets ordalydelse gav ett intryck av att Forststyrelsen hade fattat ett beslut med samma innehåll. Tillsammans med det meddelande som sänts 20.9.2010 fick man den uppfattningen att Forststyrelsen 22.9.2010 hade fattat ett beslut i ärendet, inte bara gett allmän förhandsinformation eller gjort en bedömning av det framtida beslutet, som slutligen fattades 26.11.2010. Biträdande justitiekanslern fattade 24.9.2010 ett beslut gällande Forststyrelsens förfarande (OKV/202/1/2009). Beslutet riktades till Forststyrelsen och sändes till den. Trots detta korrigerade Forststyrelsen inte den uppenbart felaktiga uppfattning som framgick av beslutet och som grundade sig på de uppgifter som Forststyrelsen gett. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det strider mot justitiekanslerns grundlagsenliga rätt

till information att ge justitiekanslersämbetet vilseledande uppgifter om behandlingen av en omprövningsbegäran.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Forststyrelsen på det som framförts om justitiekanslerns rätt till information (OKV/1505/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

LANTMÄTERIVERKET

Hörandet av parten vid en fastighetsförrättning

En förrättningsingenjör hade vid ett fortsatt förrättningssammanträde beslutat upphäva statens gamla vägrätter såsom onödiga för klagandens fastighets del. Förrättningsingenjören hade dock inte informerat klaganden om förrättningen trots att denne hade ställningen av part i ärendet. Parten borde ha getts tillfälle att bli hörd genom att tillsändas en kallelse till det sammanträde där servitutet hade upphävts. På grund av förrättningsingenjörens felaktiga förfarande hade klaganden inte blivit hörd på det sätt som föreskrivs i grundlagen och fastighetsbildningslagen. Förrättningsingenjören hade därmed handlat lagstridigt. Enligt lantmäteriverkets och biträdande justitiekanslerns uppfattning kunde försummelsen av att informera och höra parterna om saken inte betraktas som ett ringa fel. Biträdande justitiekanslern gav förrättningsingenjören en anmärkning för framtiden för försummelsen av att iaktta grundlagens och fastighetsbildningslagens bestämmelser om hörande av parterna (OKV/1834/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Inspektioner

Landsbygdsnäringsnämndens besvärsnämnd

I samband med ett besök vid landsbygdsnäringsnämndens besvärsnämnd 17.2.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern med besvärsnämndens organisation och uppgifter. I samband med besöket diskuterades bl.a. principerna om god förvaltning, samarbetet med andra myndigheter samt besvärsnämndens framtidsutsikter (OKV/2/51/2012).

Landsbygdsväsendet i Sjun- deå

Vid sin inspektion av landsbygdsväsendet i Sjun-
deå 28.2.2012 bekantade sig biträdande justitie-
kanslern med landsbygdsnäringsmyndighetens
verksamhet och uppgifter, administrationen av
jordbruksstöd på det lokala planet samt med den
kommande reformen av landsbygdsförvaltningen
(OKV/3/51/2012).

TRAFIK- OCH KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

TRAFIKSÄKERHETSVERKET

Bevakning av flygresenärers rättigheter

I två klagomål framfördes det att myndigheterna hade försummat sin tillsynsskyldighet då flygbolagen (t.ex. Finnair) inte i enlighet med EU-normerna hade betalat resenärerna ersättning i dröjsmålsituationer.

Biträdande justitiekanslern konstaterade inledningsvis att artikel 6 i gemenskapens förordning 261/2004, dvs. överbokningsförordningen, enligt sin ordalydelse förpliktar lufttrafikföretagen att erbjuda resenärerna sådan assistans som föreskrivs i artiklarna 8 och 9, men inte att betala kompensation enligt artikel 7. Då en flygning försenas kan resenären emellertid, enligt det beslut som EG-domstolen 19.11.2009 fattat i fallet *Sturgeon*, under de förutsättningar som framgår av beslutet åberopa den rätt till kompensation som föreskrivs i artikel 7 i förordningen då den försenade flygningen förorsakar en tidsförlust på minst tre timmar.

Tillsynsmyndigheterna, dvs. Konsumentverket/konsumentombudsmannen och (sedan

1.1.2010) Trafiksäkerhetsverket, hade till uppgift att med stöd av sina befogenheter övervaka att flygbolagen började tillämpa det nämnda beslutet, som innebar en betydande förändring av förordningens tolkning när det gällde flygresenärernas rättsskydd. I de utredningar som inhämtades med anledning av klagomålen hade de nämnda myndigheterna emellertid inte hävdat att de ens skulle ha diskuterat dröjsmålsfrågan med Finnair, trots att de under våren 2010 förhandlade om andra frågor med flygbolaget. Myndigheternas förfarande måste således betraktas som klandervärt. Klandret gällde dock inte det faktum att tillsynsmyndigheterna hade avhållit sig från tillsynsåtgärder under den tid de två begärden om förhandsavgörande som inkommit till EU-domstolen i december 2010 varit under behandling. Dessa förhandsavgöranden gällde domstolens tolkning av artiklarna 5-7 i förordningen 261/2004, på samma sätt som EG-domstolen gjort i fallet *Sturgeon*.

Biträdande justitiekanslern delgav Konsumentverket/konsumentombudsmannen och Trafiksäkerhetsverket sitt klander beträffande deras förfarande (OKV/1252/1/2010 och OKV/1383/1/2012; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅER

En myndighets förfarande i samband med ett kundbesök

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade besökt en arbetskraftshandläggare vid en arbets- och näringscentral för att visa upp ett intyg över sin sjukledighet. Under besöket hade arbetskraftshandläggarens dörr stått öppen. Enligt byråns utredning hade klaganden endast visat upp den del av sjukledighetsintyget som innehöll uppgifter om sjukdomstiden samt läkarens underskrift, däremot inte den del där orsaken till sjukledigheten uppgavs. Man hade inte heller frågat klaganden om orsaken till sjukledigheten. Under besöket hade klaganden inte stängt dörren efter sig och inte heller bett handläggaren stänga den. På grund av den värmebölja som rådde vid tidpunkten för besöket hade man hållit både dörrar och fönster öppna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att redan uppgifter om att en person varit sjukledig ger vid handen att personen på grund av sitt hälsotillstånd inte klarat av att arbeta. Intyget över klagandens sjukledighet var således enligt 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen en sekretessbelagd handling. Det ansågs vara utrett att klagandens sjukledighet åtminstone hade nämnts i samband med besöket. Det faktum

att klaganden hade lämnat dörren öppen efter sig utgjorde inte ett sådant uttryckligt samtycke till utlämnandet av uppgifter ur en sekretessbelagd handling som avses i 26 § 1 mom. i offentlighetslagen. Lufttemperaturen var inte heller av betydelse vid bedömningen av saken. Det hade å andra sidan inte framgått att någon utanför dörren skulle ha hört samtalet. Det faktum att de nämnda sekretessbelagda uppgifterna hade behandlats medan dörren var öppen innebar emellertid att det bara var slumpen som avgjort att uppgifterna inte hade röjts för utomstående. I detta fall var det alltså avgörande om någon stått utanför dörren eller inte. Myndighetens förfarande var därmed inte tillbörligt med tanke på de krav på god förvaltning som ställs i 21 § i grundlagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iakttäta offentlighetslagens bestämmelser och 21 § i grundlagen (OKV/976/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Heikki Vasenius).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Förfarandet vid ändring av bolagsform och besvarandet av ett brev

Klaganden var tyst bolagsman i ett kommanditbolag. Kommanditbolagets ansvariga bolagsman ha-

de gjort en anmälan till handelsregistret om ändring av bolagsformen till aktiebolag. Patent- och registerstyrelsen hade dock inte hört klaganden i ärendet, utan hade infört aktiebolaget i handelsregistret. För att utreda ärendet hade klaganden 16.2.2009 sänt ett brev till Patent- och registerstyrelsen, som hade besvarats först 7.9.2009.

Enligt 8 kap. 3 § i lagen om öppna bolag och kommanditbolag ska ett beslut om ombildande av ett kommanditbolag till ett aktiebolag fattas i den ordning som gäller för ändring av bolagsavtalet. Enligt 1 kap. 4 § i den nämnda lagen kräver en ändring av bolagsavtalet samtycke av alla bolagsmän, om inte något annat har avtalats. Bolagsavtalet för kommanditbolaget i fråga innehöll inte några föreskrifter om ändring av bolagsformen. Ändringen av bolagsformen skulle därmed ha krävt att alla bolagsmän var eniga om saken.

Patent- och registerstyrelsen hade således handlat i strid med 21 § 1 mom. (245/2001) i handelsregisterlagen vid registreringen av ändringsanmälan, eftersom den person som hade gjort anmälan inte hade uppmanats lämna in en utredning om klagandens samtycke eller t.ex. om inlösning av bolagsandelen. Vid behandlingen av ändringsanmälan hade Patent- och registerstyrelsen också handlat i strid med 21 § i grundlagen, där det bestäms att var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myn-

dighet, samt i strid med 31 § i förvaltningslagen, där det bestäms att myndigheten ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Med beaktande av myndighetens felaktiga förfarande och det faktum att en handelsregisteranteckning enligt 26 § i handelsregisterlagen har offentlighetsverkan samt även andra rättsgrundande verkningar, gav biträdande justitiekanslern Patent- och registerstyrelsen en anmärkning för framtiden på grund av det fel som skett vid behandlingen av ändringsanmälan.

Då Patent- och registerstyrelsen hade besvarat klagandens brev mer än ett halvt år efter att det inkommit hade myndigheten också handlat i strid med förvaltningslagens serviceprincip och bestämmelser om tillbörlig service och rådgivning samt med bestämmelsen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål. Eftersom Patent- och registerstyrelsen hade preciserat sina anvisningar om besvarandet av kundbrev ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma Patent- och registerstyrelsen på vikten av att i fortsättningen iakttä förvaltningslagens nämnda bestämmelser (OKV/1072/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN VALVIRA

Ett ogrundat påstående i en myndighets anvisning

I ett klagomål framförde klaganden att de anvisningar gällande ändringarna av tobakslagen som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) utfärdat på vissa punkter var inkonsekventa när det gällde möjligheterna att befatta sig med innehav av tobak. I sin beskrivning av anvisningarna nämnde klaganden bl.a. att Valvira i den anvisning som berörde barnskyddsanstalter (6/2010, 14.12.2010) påstod att biträdande justitiekanslern i sitt avgörande 9.9.2010 dnr OKV/1227/1/2009 hade betonat att barn inte får straffas för rökning eller innehav av tobaksprodukter.

I sin utredning med anledning av klagomålet förbigick Valvira emellertid helt och hållet det påstående som uppmärksammats i klagomålet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det sagda påståendet fanns på sidan 5 i Valviras anvisning och att det var ogrundat. Hans näm-

da avgörande innehöll inte någon sådan betoning. Biträdande justitiekanslern gav därför Valvira en anmärkning för framtiden (OKV/797/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Valvira hade i ett fall besvarat klagandens dokumentbegäran först två månader efter att den inkommit. Enligt Valviras utredning hade man först av misstag försummat att diarieföra och behandla begäran såsom en dokumentbegäran.

Valviras direktör och överläkare hade besvarat dokumentbegäran men hade vägrat att lämna ut alla handlingar som klaganden begärt. I detta sammanhang hade klaganden inte informerats om att ärendet kunde föras till en myndighet för avgörande och att klaganden därigenom kunde erhålla ett överklagbart beslut om saken. Klaganden hade inte heller tillfrågats om sin eventuella önskan att överföra ärendet till en myndighet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Valvira och dess nämnda tjänstemän på vikten av att offentlighetslagens processuella bestämmelser iakttogs (OKV/528/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

Betalning av ersättningar

I ett klagomål riktades det kritik mot Patientförsäkringscentralens förfarande i ett ärende där centralen hade vägrat betala ut ersättning med stöd av sitt tidigare ersättningsbeslut efter att patientskadenämnden hade gett en rekommendation om hur ärendet skulle avgöras. Sökanden hade fått ett ersättningsbeslut av Patientförsäkringscentralen, där det konstaterats att det delvis var fråga om en ersättningsgill patientskada. Sökanden hade bitt patientskadenämnden ge en rekommendation om avgörandet och yrkat på ersättning också till den del Patientförsäkringscentralen hade förkastat ersättningsansökan. Patientskadenämnden hade emellertid gett en rekommendation enligt vilken det inte var fråga om en ersättningsgill patientskada. Patientförsäkringscentralen hade därefter fattat ett nytt negativt ersättningsbeslut. Sökanden hade således inte längre betalats ersättning på basis av det delvis positiva ersättningsbeslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det i motiveringen till regeringens proposition gällande förvaltningslagen uttryckligen konstateras att grunderna för god förvaltning ska beaktas i all verksamhet som hänförs sig till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Patientförsäkringscentralen är en privaträttslig försäkringsanstalt, men sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Som exempel på en offentlig förvaltningsuppgift nämns i regeringspropositionens motivering skötseln av sådana patientskade-försäkringsärenden som avses i lag. Eftersom Patientförsäkringscentralen är en inrättning som i enlighet med 2 § 3 mom. i förvaltningslagen sköter en lagstadgad offentlig förvaltningsuppgift är det klart att bl.a. principen om tillitsskydd, som framgår av lagens 6 §, blir tillämplig på dess verksamhet.

En annan fråga som berör förvaltningslagens tillämpningsområde är huruvida ett patientskadeärende är ett sådant förvaltningsärende som avses i förvaltningslagen, dvs. huruvida förvaltningslagens bestämmelser om det förfarande som ska iaktas i fråga om förvaltningsärenden kan tillämpas på behandlingen av patientskadeärenden vid Patientförsäkringscentralen. Enligt de grunder för definieringen av förvaltningsärenden som anges i motiveringen till förvaltningslagen betraktas ett ersättningsärende som berör en patientskada inte som ett förvaltningsärende. Det är nämligen inte fråga om en ansökan om en förmån och beslutet kan inte överklagas hos förvaltningsdomstolen. Eftersom ett patientskadeärende således inte kan jämföras med ett förvaltningsärende blir det inte aktuellt att tillämpa förvaltningslagens processuella bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om skyldigheten att utreda ärenden i 31 § eller om rättelse av förvaltningsbeslut i 50 § 2 mom.

Det är därmed inte heller möjligt att tillämpa bestämmelserna om ersättningsbeslutets beständighet. I ärendet hänvisades det till högsta domstolens avgörande 2003:116, som gällde en liknande situation. I detta avgörande hade högsta domstolen konstaterat att Patientförsäkringscentralen inte kunde upphöra att betala ut ersättning enbart på grundval av att det enligt en ny medicinsk bedömning inte hade inträffat någon patientskada i fallet.

Till de omständigheter som kan utgöra grund för ändring av ett beslut hör enligt högsta domstolen väsentliga förändringar i förhållandena, uppenbart felaktig eller bristfällig utredning som inverkat på beslutet, uppenbart felaktig lagtillämpning samt svikligt förfarande från patientens sida i syfte att erhålla ersättning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att Patientförsäkringscentralen är skyldig att respektera det tillitsskydd som enligt 6 § i förvaltningsla-

gen hör till god förvaltning. Högsta domstolen har i sitt prejudikat konkretiserat tillitsskyddets innebörd i samband med patientförsäkringar. Genom att iakttä detta prejudikat tryggar Patientförsäkringscentralen sina kunders tillitsskydd. Patientförsäkringscentralen kan till och med anses ha en accentuerad skyldighet att betrakta de villkor för ändring av ett beslut som högsta domstolen fastställt i sitt avgörande som minimikriterier för tillitsskyddet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar Patientförsäkringscentralen på att den i samband med upphävandet av sitt tidigare ersättningsbeslut som fattats till förmån för sökanden hade försummat att beakta de omständigheter som enligt högsta domstolens prejudikat begränsar rätten att upphäva beslut. Dessutom hade Patientförsäkringscentralen försummat att iakttä den princip om tillitsskydd som framgår av 6 § i förvaltningslagen.

I samband med undersökningen av klagomålet inhämtade justitiekanslersämbetet social- och hälsovårdsministeriets utkast till promemoria gällande behoven av ändringar i patientskadelagen, daterat 19.9.2008. Bland ändringsbehoven nämndes också behovet av att förtydliga innebörden av 11 b § 3 mom. i patientskadelagen, dvs. av patientskadenämndens behörighet att behandla ett ersättningsärende också beträffande ersättningsgrunden trots att en rekommendation endast begärs om ersättningsbeloppet. Enligt promemorian har högsta domstolens avgörande HD 2003:116 orsakat förvirring när det gäller vilka verkningar patientskadenämndens rekommendation har på förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och den som ansöker om ersättning. Patientförsäkringscentralen har i sin promemoria 23.8.2004 konstaterat att det finns skäl att förtydliga lagstiftningen på denna punkt.

Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet

skulle pröva huruvida det finns skäl att påskynda inledandet av en delreform av patientskadelagen, bl.a. i syfte att förtydliga vilka verkningar patientskadenämndens rekommendation har på förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och den som ansöker om ersättning (OKV/672/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

FOLKPENSIONSANSTALTEN

Dröjsmål vid behandlingen

Behandlingstiderna för klagandens förmånsansökningar hos FPA uppgick i ett fall till mellan åtta månader och ett år. Enligt FPA:s utredning berodde de långa behandlingstiderna både på omständigheter som hänförde sig till det aktuella fallet och på allmänna omständigheter som berörde FPA:s verksamhet. I klagandens fall hade behandlingstiderna framför allt förlängts av att man först på bristfälliga grunder hade fattat ett beslut om att klaganden omfattades av Finlands sociallagstiftning. Detta felaktiga beslut, som sedermera hade undanröjts, hade orsakat dröjsmål vid behandlingen av de övriga ansökningarna. Som allmänna orsaker till dröjsmålen nämnde de enheter inom FPA som behandlat ärendena anhopningen av ansökningar, de särdrag och utmaningar som hänför sig till internationella ärenden samt oklarheten i fråga om de ändamålsenliga tillvägagångssätten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att de krav på en rättvis rättegång och god förvaltning som ställs i förvaltningslagen (434/2003) och i 21 § i grundlagen förutsätter att myndigheten dimensionerar och även i övrigt ordnar sin verksamhet på ett sådant sätt att myndigheten

kan tillhandahålla god service och fungera normalt även under utmanande och exceptionella förhållanden. Vidare innebär adekvat verksamhet att de som arbetar med kundbetjäning ska ges tillräckliga anvisningar om arbetet, samt att verksamheten ska övervakas. Denna skyldighet är accentuerad i en organisation vars beslut inverkar på varandra och berör både den grundläggande utkomst som tryggas i grundlagen och den sociala tryggheten i övrigt.

Eftersom de enheter som hade behandlat ärendena hade meddelat att de redan börjat bearbeta de problem som aktualiserats i klagomålet, ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att förplikta FPA att lägga fram en utredning om de förbättringsåtgärder som vidtagits eller skulle vidtas till följd av de aktuella missförhållandena (OKV/1378/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET

Nämndens funktionsförmåga och tillgodoseendet av rättsskyddet

Biträdande justitiekanslern har sedan år 2008 följt upp behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet.

I sitt förra beslut 6.4.2011 (OKV/15/50/2010) konstaterade biträdande justitiekanslern att nämnden med hjälp av tilläggsresurser, lagstiftningsändringar och nämndens interna utvecklingsarbete hade lyckats hejda anhopningen av ärenden under år 2009 och att nämnden under år 2010 i större utsträckning hade lyckats avveckla anhopningen. Den genomsnittliga be-

handlingstiden hade dock inte ännu förkortats så mycket att den kunde betraktas som skälig och förenlig med 21 § 1 mom. i grundlagen. Situationen vid nämnden hade emellertid under år 2010 förbättrats så att det verkade vara möjligt att avveckla anhopningen av ärenden och förkorta behandlingstiderna så mycket att de kunde betraktas som skäliga. Nu hade även ministeriet, tillsammans med nämnden, inlett mål-inriktat och systematiskt arbete för att avveckla anhopningen av ärenden vid nämnden. Det fanns dock fortsättningsvis skäl att följa upp verksamheten vid nämnden, eftersom situationen inte ännu var förenlig med grundlagen.

Social- och hälsovårdsministeriet gav i mars 2012 det utlåtande som biträdande justitiekanslern begärt angående nämndens resultatmål och situationen vid nämnden i slutet av år 2011.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att antalet ärenden som var under behandling vid nämnden hade minskat betydligt. Vid utgången av år 2008 var 30 281 ärenden under behandling, medan antalet i slutet av april 2012 var 15 835. En minskning av antalet ärenden som är under behandling vid nämnden utgör en förutsättning för att behandlingstiderna ska kunna förkortas så att de blir skäliga.

Ärendenas behandlingstid vid nämnden har alltså förkortats, även om det skett tämligen långsamt. Den genomsnittliga behandlingstiden för besvärärenden var som längst i januari 2009 (18,4 månader). År 2010 var den genomsnittliga behandlingstiden 15,3 månader och år 2011 11,8 månader. I april 2012 var den genomsnittliga behandlingstiden för avgjorda ärenden 291 dagar, dvs. 9 månader och 21 dagar.

Ministeriet bedömde i sitt utlåtande att den genomsnittliga behandlingstiden under år 2013 kommer att förkortas till sex månader, vilket anses vara en skälig tid. Behandlingstiderna har således förkortats i enlighet med målsättningen och

situationen vid nämnden är nu tämligen god jämfört med den situation då behandlingstiderna var som längst.

Besvärsnämnden för social trygghet konstaterade i sin verksamhetsberättelse för år 2011 att behandlingstiderna fortfarande är långa med beaktande av förmånernas betydelse för sökandena. Detta är även biträdande justitiekanslerns uppfattning om saken. Med hjälp av nämndens tilläggsresurser och effektiviserandet av verksamheten är det dock möjligt att förkorta behandlingstiderna ytterligare och att nå behandlingstider som är skäligen och som motsvarar kraven i 21 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt ministeriets utlåtande har nivån på nämndens anslag för ramperioden 2013–2016 höjts så att nämndens ordinarie personalresurser omfattar 55 årsverken. Enligt den tidigare grundläggande nivån för anslaget motsvarade nämndens ordinarie personalresurser 47 årsverken. Enligt nämndens verksamhetsberättelse för år 2011 utgör en korrekt dimensionering av anslaget i fortsättningen en ovillkorlig förutsättning för att man ska kunna garantera att nämndens verksamhet är resultatrik. Biträdande justitiekanslern betonade redan i sitt beslut 6.4.2011 att man synnerligen nogga bör bedöma vilka personalresurser som behövs i normalläget, dvs. då nämnden lyckats avveckla anhopningen av ärenden. Det permanenta anslaget ska möjliggöra personalresurser med hjälp av vilka man kan se till att de ärenden som inleds vid nämnden kan behandlas inom ca sex månader och att ärendena inte börjar hopa sig på nytt. En underdimensionering av personalresurserna måste betraktas som en delorsak till den anhopning av ärenden som uppkommit vid nämnden.

Enligt ministeriets bedömning kommer nämnden med hjälp av personalresurser som motsvarar 55 årsverken att kunna avgöra ca 22 000 ärenden per år, dvs. samma antal ärenden som

inleds under ett år. Det har tidigare framgått att det är ganska svårt att förutse hur många ärenden som kommer att inledas under ett år, men ministeriet har å andra sidan även vidtagit åtgärder för att minska antalet nya ärenden. De lagändringar som ministeriet genomfört och planerat samt de övriga åtgärder som vidtagits för minskning av antalet ärenden vid nämnden kan förordas också med avseende på god förvaltning.

Biträdande justitiekanslern har tidigare kritiserat de ungefärliga bedömningar som ministeriet gjort i sina ställningstaganden i verksamhetsberättelserna. Han har bl.a. kritiserat ministeriets uttalanden om att nämnden själv med sina till buds stående resurser borde lösa problemet med anhopningen av ärenden. Biträdande justitiekanslern har konstaterat att ministeriet i sista hand ansvarar för situationen och har möjligheter att agera genom att öka nämndens resurser eller genomföra mer omfattande reformer. Han har även hänvisat till 66 i § i förordningen om statsbudgeten, med stöd av vilken ministeriet i sitt ställningstagande ska uttala sig om vilka åtgärder det är nödvändigt att vidta vid nämnden med anledning av bokslutet och för att förbättra resultatet.

Av det till buds stående utkastet till ministeriets ställningstagande i nämndens verksamhetsberättelse angående verksamhetsåret 2011 presenteras den rådande situationen vid nämnden och ministeriets förslag till åtgärder som nämnden och ministeriet bör vidta med anledning av bokslutet och för att förbättra nämndens resultat. Det är fråga om konkreta åtgärder som uttrycker både nämndens och ministeriets ansvar för förbättrandet av situationen vid nämnden. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ställningstagandet ger en bättre grund än förut för bedömningen av situationen vid nämnden, om utkastet som sådant eller utan väsentliga förändringar blir ministeriets ställningstagande.

Biträdande justitiekanslern ansåg på basis av den bedömning han framfört i sitt beslut att det inte fanns skäl att be ministeriet ge ett särskilt utlåtande om situationen vid besvärnämnden för social trygghet eller om uppnåendet av dess resultatmål vid utgången av år 2012. Biträdande justitiekanslern kommer i fortsättningen att följa upp ärendet enligt behov, bl.a. på basis av de klagomål som inkommer till justitiekanslersämbetet och det material som samlas hos ministeriet i samband med resultatstyrningen (OKV/12/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål vid behandlingen av besvärssärenden

Biträdande justitiekanslern avgjorde under verksamhetsåret tre klagomål som berörde behandlingstiderna vid besvärnämnden för social trygghet, där han konstaterade att behandlingstiderna varit oskäligt långa och delgav nämnden och social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning.

I ett av de besvärssärenden som avsågs i klagomålen var behandlingstiden två och ett halvt år, i det andra nästan ett år och tio månader och i det tredje 15 månader (OKV/150/1/2011, OKV/488/1/2011 och OKV/590/1/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Behandlingen av ett utkomststödsärende

Ett klagomål innehöll kritik mot behandlingen av klagandens utkomststödsärende i en sam-

kommun. Biträdande justitiekanslern delgav samkommunen sin uppfattning om att man inte kan förutsätta att en ansökan om utkomststöd ska upprättas på en viss blankett, samt om att en myndighet som erbjuder kunderna möjligheter att uträtta ärenden på elektronisk väg även ska tillåta att handlingar sänds per e-post trots att dataskyddet för e-postmeddelanden inte kan garanteras. Då myndigheten erbjuder kunderna möjligheter att uträtta ärenden på elektronisk väg ska kunderna dock tydligt informeras om de problem som hänför sig till dataskyddet samt om vilken e-postadress de ska använda. Vidare delgav biträdande justitiekanslern samkommunen sin uppfattning om att en myndighet i princip inte bör kräva att kunden ska förete sådan utredning som myndigheten redan har tillgång till.

Klaganden hade också sänt en annan skrivelse till justitiekanslersämbetet, som gällde behandlingen av ett utkomststödsärende med anledning av förvaltningsdomstolens beslut om återförvisande av ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett utkomststödsärende berör den rätt till oundgänglig försörjning som garanteras var och en i 19 § 1 mom. i grundlagen också i det fall där det är fråga om ett ärende som tas till ny behandling med stöd av förvaltningsdomstolens beslut om återförvisande av ärendet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade samkommunen på att utkomststödsärenden som behandlas på basis av en besvärsmyndighets beslut om återförvisande ska behandlas utan ogrundat dröjsmål i enlighet med 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Han konstaterade vidare att myndigheten ska ordna sin verksamhet och dokumenthantering så att ärendenas behandling och avgörande inte onödigt fördröjs (OKV/997/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Vissa utkomststödsanvisningars lagenlighet

I ett fall riktade klaganden kritik mot att stadens anvisningar om utkomststöd innehöll föreskrifter om att man inom ramen för utkomststödet i första hand godkände sådana receptbelagda mediciner som ordinerats inom den offentliga hälsovården.

Även om de offentliga hälsovårdstjänsterna anses utgöra det primära hälsovårdssystemet, och kostnaderna för anlitaandet av dessa tjänster berättigar till utkomststöd, konstaterade biträddande justitiekanslern att denna princip inte automatiskt innebär att beaktandet av kostnaderna för receptbelagda mediciner skulle vara beroende av huruvida medicinen har ordinerats av en privatläkare eller en läkare inom den offentliga hälsovården. Det väsentliga är att medicinen är behövlig med tanke på patientens hälsa. Vid bedömningen av denna omständighet saknar det betydelse vilken läkare som har ordinerat medicinen. Biträddande justitiekanslern delgav staden sin uppfattning om beviljandet av utkomststöd för kostnader som orsakas av receptbelagda mediciner (OKV/508/1/2011; ärendet avgjordes av biträddande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Uträttandet av utkomststödsärenden på elektronisk väg

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade bifogat en ansökan om utkomststöd till ett e-postmeddelande som hade sänts till en ledande socialarbetarens personliga e-postadress. Socialarbetaren hade sänt utkomststödsansökan vidare för behandling ca fyra månader efter att den inkommit. Med beaktande av de tidsfrister som fastställts för behandlingen av utkomststödsansökningar i lagen om utkomststöd hade det uppkommit ett avsevärt dröjsmål vid ärendets behandling.

I staden i fråga var det inte möjligt att uträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg. Detta hade också meddelats på stadens webbplats. Staden hade inte heller någon allmän e-postadress för uträttandet av utkomststödsärenden. Enligt lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet sänds elektroniska meddelanden till myndigheterna på avsändarens ansvar. Enligt lagens förarbeten svarar avsändaren bl.a. för att han eller hon använder de kontaktuppgifter som myndigheten uppgett. I det aktuella fallet hade klaganden inte använt sådana kontaktuppgifter som myndigheten uppgett. Biträddande justitiekanslern ansåg dock att den utkomststödsansökan som hade sänts på elektronisk väg även i detta fall borde ha behandlats i behörig ordning i enlighet med förvaltningslagens serviceprincip.

Eftersom staden inte tillhandahöll möjligheter att uträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg och det därför förekom oklarhet om tillvägagångssätten i sammanhanget, ansåg biträddande justitiekanslern att det var tillräckligt att uppmärksamma den ledande socialarbetaren på vikten av att iakttä noggrannhet vid skötseln av ämbetsåtgärder och på bestämmelserna om tidsfristerna för behandlingen av ansökningar om utkomststöd (OKV/95/1/2011; ärendet avgjordes av biträddande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

I ett klagomål riktades det kritik mot att det inte var möjligt att ansöka om utkomststöd på elektronisk väg i en stad. Staden konstaterade i sin utredning att detta var fallet, dvs. att det inte var möjligt att lämna in en ansökan om utkomststöd på elektronisk väg. Samma information fanns också på stadens webbplats. Enligt utredningen hade staden inte tillgång till skyddade e-postanslutningar för behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Eftersom uppgifter om klientförhållanden inom socialvården är sekretessbelagda,

var det således inte möjligt att ta emot utkomststödsansökningar på elektronisk väg. Staden hade inte någon allmän e-postadress för behandlingen av utkomststödsansökningar, utan staden uppgav tjänstemännens personliga e-postadresser som kontaktuppgifter i samband med utkomststödsärenden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte i lagstiftningen har uppställts någon ovillkorlig skyldighet att tillhandahålla möjligheter att uträtta ärenden på elektronisk väg. Han delgav emellertid staden sin uppfattning om att en myndighet som erbjuder kunderna möjligheter att uträtta ärenden på elektronisk väg ska tillåta detta också när det gäller utkomststödsärenden, trots att man inte kan garantera dataskyddet för meddelanden som sänds per e-post. I detta fall ska myndigheten dock klart redogöra för problemen i fråga om dataskyddet. Myndigheten ska också tydligt uppge vilken e-postadress som ska användas i sammanhanget. Det rekommenderas att tjänstemännens personliga e-postadresser inte används som kontaktuppgifter.

Vidare ansåg biträdande justitiekanslern att det även med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna är motiverat att tillhandahålla möjligheter att uträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg. I grundlagen bestäms det att var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Möjligheten att uträtta ärenden på elektronisk väg kan försnabba inledandet av utkomststödsärenden och därmed främja tillgodoseendet av den grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. Enligt grundlagen ska myndigheterna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Biträdande justitiekanslern ansåg även att det med tanke på medborgarnas jämlikhet var problematiskt att det inte var möj-

ligt att uträtta ärenden som berörde utkomststöd på elektronisk väg, medan det var möjligt i fråga om många andra förvaltningsärenden (OKV/420/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Myndighetens skyldighet att diarieföra och behandla ärenden

En person som ansökt om utkomststöd hade beviljats utkomststöd fram till 31.12.2010. Den utkomststödsansökan som personen lämnat in 8.12.2010 kunde således anses avse månaden efter ansökningstidpunkten, dvs. januari 2011. Då en ansökan avser månaden efter ansökningstidpunkten ska beslutet enligt 14 a § 2 mom. i lagen om utkomststöd (14/12/1997, utkomststödslagen) fattas och verkställas senast den första vardagen under nämnda månad, om det då har förflutit mer än sju vardagar från den tidpunkt då ansökan inkom. Beslutet borde således ha fattats och verkställts senast 3.1.2011. Inom stadens social- och hälsovårdsväsende hade beslutet fattats 26.1.2011, dvs. alltför sent. Enligt det aktuella beslutet, som berörde en tämligen lång tidsperiod, skulle utkomststöd också beviljas för utgifterna för offentlig hälsovård. Eftersom stöd med anledning av de räkningar för offentliga hälsovårdstjänster som presenterats 8.3.2011 och 15.3.2011 hade betalats först 7.4.2011, efter räkningarnas förfallodag, hade beslutet om beviljande av utkomststöd inte heller verkställts utan dröjsmål på det sätt som 14 a § 1 mom. i utkomststödslagen kräver.

Enligt utkomststödslagen och socialvårdslagen kan omprövning av en tjänsteinnehavares utkomststödsbeslut begäras hos den behöriga kommunala nämnden. Tiden för begäran om omprövning av sökandens utkomststödsbeslut löpte ut 14.5.2010. Sökanden hade 13.5.2010 sänt

ett e-postmeddelande till stadens registratur, som enligt sökanden utgjorde en begäran om omprövning hos social- och hälsovårdsnämnden av det beslut vars diarienummer sökanden nämnt. Staden meddelade emellertid att sökandens upprepade e-postmeddelanden inte hade behandlats som begäranden om omprövning eftersom de var ospecificerade och svåra att gestalta till sitt innehåll. Enligt 20 § i förvaltningslagen (434/2003), som är tillämplig på stadens verksamhet, inleds ett förvaltningsärende när den handling som avser detta har kommit in till en behörig myndighet. Av handlingen ska det enligt lagens 16 § framgå vad ärendet gäller. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att sökandens skrivelse innehöll sådana tillräckliga uppgifter att den borde ha diariieförts som en begäran om omprövning och behandlats på det sätt som föreskrivs i lagen. Med stöd av myndighetens utredningsskyldighet som föreskrivs i 31 § 1 mom. i förvaltningslagen och den service- och rådgivningsskyldighet som anges i 7 och 8 § borde staden ha bitt sökanden komplettera sin omprövningsbegäran ifall den innehöll brister.

Stadens förfarande vid beviljandet av utkomststöd och behandlingen av omprövningsbegäran uppfyllde inte de krav som 21 § i grundlagen ställer på rätten att söka ändring i ett beslut och på god förvaltning (OKV/1126/1/2010, OKV/1149/1/2010, OKV/1150/1/2010, OKV/1209/1/2010, OKV/1516/1/2010, OKV/16/1/2011 och OKV/388/1/2011; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

En socialarbeters förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att klaganden flera gånger, dvs. 21.6.2010, 28.7.2010 och

18.9.2010, hade begärt handlingar som hänförde sig till barnskyddet av en socialarbetare. Klaganden hade tillställts handlingarna 27.9.2010. Socialarbetaren hade enligt sin utredning inte besvarat klagandens dokumentbegäranden. Enligt offentlighetslagens bestämmelser borde klaganden med stöd av sin dokumentbegäran ha tillställts handlingarna inom två veckor eller senast inom en månad efter den första dokumentbegäran som framställdes 21.6.2010. Alternativt borde klaganden ha fått ett sådant skriftligt meddelande som avses i 14 § 3 mom. i offentlighetslagen om en eventuell vägran att lämna ut handlingarna.

I 21 § 2 mom. i grundlagen garanteras var och en rätt till god förvaltning, rätt att få motiverade beslut och rätt att söka ändring i beslut. Närmare bestämmelser om god förvaltning finns i förvaltningslagen. Enligt den serviceprincip som föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen och den skyldighet att behandla ärenden utan dröjsmål som anges i lagens 23 § ska tjänstemän besvara kunder som kontaktar en myndighet inom en skälig tid och på ett så uttömmande sätt som möjligt.

Den skyldighet att avgöra ärenden och besvara kunderna som föreskrivs i offentlighetslagen och förvaltningslagen tryggar i sista hand den rätt att söka ändring som hör till en rättvis rättegång. Myndigheterna och de enskilda tjänsteinnehavare som representerar en myndighet ska således inom den tid som föreskrivs i lag fatta antingen ett positivt eller negativt, i regel skriftligt, beslut med anledning av en dokumentbegäran. Ärendet kan inte avgöras så att tjänstemannen avhåller sig från att lämna ut uppgifterna genom att inte besvara kunden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att socialarbetaren hade handlat i strid med god förvaltning och dessutom i strid med offentlighetslagens uttryckliga bestämmelser. I det utlåtande som socialdirektören hade gett på kommunens grundtrygghetsnämnds vägnar hade denne

emellertid bedömt att socialarbetaren hade handlat korrekt i ärendet. Denna bedömning kunde inte betraktas som korrekt eller som förenlig med god förvaltning eller med offentlighetslagens bestämmelser.

Kommunens socialväsande och socialarbetare uppmärksammades på vikten av att iaktta förvaltningslagens och offentlighetslagens processuella bestämmelser (OKV/1273/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

En socialarbeters förfarande vid besvarandet av ett brev

I ett klagomål riktades kritik mot en socialarbeters förfarande i ett barnskyddsärende som gällde klagandens barn. Klaganden hade inte fått veta vad klientförhållandet inom barnskyddet grundade sig på och klagandens skriftliga förfrågningar om saken hade inte besvarats.

Klaganden hade enligt utredningen fått ett svar av den ledande socialarbetaren. Eftersom klaganden var missnöjd med svaret hade klaganden riktat ett nytt brev till den ledande socialarbetaren och på nytt bett om svar på sina frågor. Enligt utredningen hade klaganden emellertid inte fått något svar på detta brev. Klaganden hade efter ca två månader skrivit till stadens socialnämnd om saken. I utredningen konstaterades det beträffande klagandens nya brev att den socialarbetare som skött ärendet gällande klagandens barn inte längre var anställd hos staden och därmed inte kunde besvara brevet.

Enligt 8 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet 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.

Kraven på god förvaltning förutsätter att sakliga brev som hör till en myndighets behörighet besvaras och att detta sker utan ogrundat dröjsmål. Också laglighetsövervakarna har inom ramen för sin praxis ansett att en myndighet utan ogrundat dröjsmål ska besvara en saklig och tillräckligt specificerad förfrågning i ett ärende som hör till dess behörighet.

Även om den ledande socialarbetaren redan en gång hade besvarat klaganden genom sitt brev, ansåg biträdande justitiekanslern att klagandens nya brev utgjorde en saklig och specificerad begäran om svar på de frågor som ställdes i brevet. Klagandens nya brev borde därmed ha besvarats utan dröjsmål. Underlåtelsen av att besvara brevet kunde inte motiveras med de orsaker som framförts i utredningen. Klagandens nya brev hade riktats till den ledande socialarbetaren, och ett byte av socialarbetare kan inte under några omständigheter betraktas som en orsak till att ett brev från en kund inte besvaras. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens enhet för socialtjänster för barnfamiljer och den ledande socialarbetaren på kraven på god förvaltning i samband med besvarandet av brev (OKV/525/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Socialmyndigheternas förfarande

Ett klagomål innehöll kritik mot att religionsutövning hade förbjudits i samband med det övervakade umgänget mellan en mor och ett sexårigt barn. Barnets far var vårdnadshavare för barnet, och enligt den utredning som stadens grundtrygghetsnämnd hade gett med anledning av klagomålet var det barnets far som i egenskap av vårdnadshavare fattade beslut bl.a. om barnets religion. Enligt utredningen hade övervakarna iakttagit barnets vårdnadshavares önskemål.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man genom förbudet hade ingripit i moderns religionsfrihet, dvs. i hennes rätt att utöva sin religion i samband med umgänget med barnet. Enligt de rapporter om besöken som lämnats till socialcentralen hade religionsutövningen i samband med umgänget närmast bestått av bordsböner och tecknande av korstecken i samband med bordsböner. Barnets mor hade även gett barnet ett halsband med ett kors och samtalat med barnet om att bära halsbandet och gå i kyrkan. Detta slag av religionsutövning innefattade inte sådant beslutsfattande som berörde barnets religiösa ställning, utan det var snarare fråga om att följa normala religiösa seder i enlighet med förälderns religiösa övertygelse och om att barnet fick bekanta sig med grundläggande religiösa traditioner. Religionsutövningen var förenlig med barnets ålder och utvecklingsnivå. I detta sammanhang saknade det betydelse att det var fråga om övervakade besök. Domstolens beslut om umgängesrätten innehöll inte några föreskrifter om religionsutövning. I lagen angående vårdnaden om barn och umgängesrätt görs inte heller åtskillnad mellan sådana situationer där den som umgås med barnet är barnets vårdnadshavare och sådana situationer där det inte är fråga om umgänge med vårdnadshavaren.

Stadens barnatillsyningsman hade som en stödåtgärd inom öppenvården beviljat en betalningsförbindelse för genomförandet av de övervakade besöken. I biträdande justitiekanslerns beslut konstaterades det att stadens socialmyndigheter via rapporterna om besöken hade fått kännedom om det förfarande som beskrevs i klagomålet, även om hotet om att besöket skulle avbrytas om övervakarnas anvisningar inte iaktogs. Barnatillsyningsmannen hade enligt sin utredning diskuterat vissa frågor som berörde religionsutövningen med barnets far. Då en kommun skaffar service av en privat servi-

ceproducent ska kommunen enligt 4 § 3 mom. i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man inom grundtrygghetsväsendet borde ha granskat förbudet mot religionsutövning i samband med de övervakade besöken med avseende på den religionsfrihet som föreskrivs i grundlagen och de bestämmelser och principer som berör umgängesrätten. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern i sitt beslut kommunens skyldighet att dra försorg om lagenligt förfarande och se till att kundernas grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses i samband med den service som produceras i form av köptjänster (OKV/675/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Förfarandet vid ett socialverk

I ett fall hade klaganden sänt ett brev till socialverket och yrkat på betalning av en räkning på basis av en hyresgaranti som socialverket hade beviljat en av sina hyrestagare. Räkningen hade betalats, men klaganden hade inte underrättats om saken per brev. Enligt klagandens brev var det oklart om den bifogade räkningen hade betalats eller inte. Enligt socialverkets utredning hade man vid skötseln av ärendet antagit att räkningen skulle betalas till räkningens avsändare.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Enligt paragrafens 2 mom. ska de rättigheter som nämns i momentet samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Med god förvaltning av-

ses både de krav på behörig och snabb myndighetsverksamhet som nämns i 1 mom. samt de delfaktorer som enligt 2 mom. hör till god förvaltning.

I 23 § 1 mom. i förvaltningslagen föreskrivs det att ärendena ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Klagandens brev till socialverket berörde ett ärende som hörde till socialverkets behörighet och innehöll ett yrkande på en prestation med stöd av den hyresgaranti som socialverket ställt. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ett brev som kräver en åtgärd från en myndighets sida ska besvaras och att detta ska ske utan ogrundat dröjsmål. En skriftlig förfrågan ska besvaras skriftligen.

I 31 § i förvaltningslagen finns föreskrifter om myndigheternas utredningsskyldighet. Enligt paragrafens 1 mom. ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt genom att skaffa den information och utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Om det yrkande som klaganden framställt i sitt brev i något avseende var oklart eller bristfälligt, borde myndigheten ha bett klaganden ge sådan tilläggsinformation som behövdes för avgörandet av ärendet. Det var inte korrekt att förvaltningsbeslutet på det sätt som framförts i utredningen grundade sig på ett antagande. Detta innebar att ärendet inte hade utretts tillräckligt väl (OKV/1430/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Rådgivningsskyldigheten i samband med socialvårdstjänster

Enligt ett klagomål hade klaganden tillställt stadens socialcentral en ansökan om utkomststöd och därefter sänt ett brev till socialcentralen. I sitt brev hade klaganden bl.a. bett att socialcentra-

len skulle överföra en räkning gällande en hälsovårdscentralavgift till den behöriga myndigheten för att behandlas som ett avgiftsbefrielseärende ifall räkningen inte skulle godkännas som en utgift i utkomststöds-kalkylen. Brevet innehöll dock inte någon motivering till ansökan om avgiftsbefrielse och som bilaga till brevet fanns inte heller något dokument som kunde tolkas som en sådan ansökan. Biträdande justitiekanslern ansåg således att det inte var fråga om ett sådant överförbart dokument som avses i förvaltningslagen. I det aktuella fallet förblev det också oklart ifall det var fråga om ett dokument som av misstag hade sänts till fel myndighet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid den ledande socialarbetaren på att socialcentralen med stöd av den allmänna rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen borde ha besvarat klagandens brev och gett klaganden råd om förvaltningsärendets skötsel (OKV/1142/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Begränsning av kontakterna för ett barn som placerats i vård utom hemmet

Ett klagomål gällde den situation där klagandens barn hade omhändertagits och placerats i en fosterfamilj. Klaganden hade upprepade gånger delgett socialvårdsmyndigheterna sitt missnöje med hur ofta och på vilket sätt klaganden fick hålla kontakt med barnet. Enligt socialvårdsmyndigheternas utredning hade man kommit överens om umgänget mellan klaganden och barnet i samförstånd med klaganden, med undantag för det tillfälle där klaganden hade meddelats ett beslut om begränsning av kontakterna. I barnets klientplan hade det dock antecknats att klaganden önskade tätare och mer omfattande umgänge med barnet. Planen innehöll däremot inga anteckningar om klagandens avvikande mening och det framgick

inte heller att klaganden skulle ha getts handledning eller råd angående rätten att få ett överklagbart beslut om begränsningen av kontakterna.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsnämnd på skyldigheten att fatta ett överklagbart beslut om begränsning av kontakterna för ett barn som placerats i vård utom hemmet, samt på skyldigheten att ge klienten handledning och råd om möjligheten att söka ändring i beslutet. Han uppmärksammade även skyldigheten att i klientplanen ta in tillräckligt noggranna anteckningar om klientens avvikande mening och om den handledning och rådgivning som tillhandahållits klienten (OKV/1058/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Iakttagandet av barnskyddslagens tidsfrister

Enligt ett klagomål hade de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen inte iakttagits vid Helsingfors stads socialverk. Enligt de utredningar som biträdande justitiekanslern begärde av regionförvaltningsverket hade 81,3 procent av barnskyddsanmälningarna i enlighet med lagen behandlats inom sju vardagar, medan 74,4 procent av bedömningarna av barnskyddsbehovet hade utförts inom den föreskrivna tre månaders tidsfristen. I Helsingfors stads utredning konstaterades det att man strävar efter att nå ett bättre resultat bl.a. genom att förbättra ledningsförfarandena. Enligt regionförvaltningsverkets uppfattning är detta emellertid inte en tillräcklig åtgärd. Överskridningarna av tidsfristerna har förklarats också med omsättningen bland personalen. Regionförvaltningsverket konstaterade att en sannolik orsak till personalomsättningen utgörs av att arbetsmängden per socialarbetare upplevs vara alltför stor. Tillgången till kompetenta socialarbete-

re är dessutom ett riksomfattande problem, som man snabbt borde reagera på inom utbildningssektorn.

Regionförvaltningsverket hade genom sin föreskrift 26.4.2012 förpliktat Helsingfors socialnämnd att omedelbart vidta åtgärder för att se till att ärendenas behandling senast 31.10.2012 skulle vara förenlig med de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen. Regionförvaltningsverket skulle senast 15.11.2012 tillställas en utredning om att tidsfristerna iakttogs 31.10.2012. Ifall barnskyddslagens tidsfrister fortfarande inte iakttogs vid denna tidpunkt, skulle regionförvaltningsverket inleda ett sådant vitesförfarande som avses i 56 § i socialvårdslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade på basis av utredningarna att Helsingfors stad inte hade iakttagit de ovillkorliga tidsfrister som föreskrivs i 26 och 27 § i barnskyddslagen. Det var fråga om betydande brister som allvarligt äventyrade de grundläggande rättigheterna för barn som var i behov av skydd. Eftersom Helsingfors stads socialverks förfarande var föremål för behandling vid regionförvaltningsverket, föranledde ärendet inte i detta skede biträdande justitiekanslerns åtgärder, trots att han ansåg att stadens försummelse var allvarlig. Biträdande justitiekanslern bad regionförvaltningsverket tillstålla honom den utredning regionförvaltningsverket i sin föreskrift 26.4.2012 bett Helsingfors stad lämna in 15.11.2012, samt informera om sina åtgärder i ärendet (OKV/193/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Information om beredningen av ett ärende

I ett klagomål riktades det kritik mot att en stad hade placerat sin socialbyrå i andra våningen i ett höghus i stadens centrum. I höghuset fanns ock-

så bostäder. Enligt klagandena störde socialbyråns verksamhet dem som bodde i huset. Klagandena ansåg att de inte i egenskap av boende i huset och kommuninvånare hade fått tillräcklig information om ärendets beredning. Klagandena uppgav att de första gången hade fått information om socialbyråns placering genom lokaltidningen.

Enligt stadens utredning hade det berörda fastighetsaktiebolaget och de som bodde i huset känt till att staden planerat att köpa lokaler och att stadens socialväsande skulle bedriva verksamhet i lokalerna. Fastighetsaktiebolagets representanter hade stått i kontakt med stadens tjänsteinnehavare och förtroendevalda i ärendet. Man hade informerat om socialbyråns flyttning i lokaltidningen och dessutom en vecka före flyttningen informerat dem som bodde i huset om saken genom att dela ut ett meddelande i postlådorna.

I utredningen redogjordes det emellertid inte för hur eller i vilket skede de som bodde i huset hade informerats om saken före beslutsfattandet och inte heller för hur eller i vilket skede de hade haft möjlighet att uttala sin åsikt om saken. Det verkade som om beslutet redan hade fattats i det skede då man informerade om socialbyråns flyttning i lokaltidningen och delade ut meddelanden om saken till dem som bodde i huset. Av stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens protokoll över ärendet framgick det inte heller att man skulle ha informerat om socialbyråns placering, planerat att informera om saken eller gett dem som bodde i huset eller andra invånare i staden tillfälle att uttala sin åsikt om saken innan beslutet fattades.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att kommunen har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla socialvårdstjänster inom sitt område. Kommunen har inom ramen för sin självstyrelse beslutanderätt om hur den tillhandahåller tjänsterna, under förutsättning att tjänsterna är

tillräckligt omfattande, så att kommuninvånarnas grundläggande fri- och rättigheter tryggas. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid stadsstyrelsen på skyldigheten att i enlighet med kommunallagen informera sina invånare om ett ärende redan i beredningsskedet. Dessutom uppmärksammade biträdande justitiekanslern stadsstyrelsen på förvaltningslagens föreskrifter om skyldigheten att också ge andra än parterna möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna för och målen med behandlingen av ett ärende samt uttala sin åsikt om saken i sådana fall där avgörandet kan ha en betydande inverkan på andras än parternas förhållanden (OKV/1203/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Tillgången till vård

I ett klagomål uppmärksammades den situation där klaganden hade haft en tid bokad vid centralsjukhusets poliklinik i ett sjukvårdsdistrikt vid den tidpunkt då klaganden flyttat till en annan stad och ett annat sjukvårdsdistrikts område. Vid centralsjukhuset hade klaganden uppmanats besöka sin egen läkare i sin nya hemkommun för att få en ny remiss till undersökningar, eftersom myndigheterna enligt den information klaganden fått inte skulle överföra den tidigare remissen till det andra sjukvårdsdistriktet. Enligt klaganden hade vårdgarantin inte tillgodosetts i detta fall eftersom undersökningarna och vården hade fördröjts.

Biträdande justitiekanslern delgav sjukvårdsdistriktet sin uppfattning om att sjukhuset borde ha sett till att klaganden i behörig ordning skulle ha fått vård genom att ge klaganden råd om saken och med klagandens samtycke ha kontaktat sjukhuset på den nya hemorten och sänt remissen dit. Ett sådant förfarande skulle enligt biträdande

justitiekanslern ha krävts också med stöd av den serviceprincip som anges i 7 § i förvaltningslagen och den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i 8 §. Han konstaterade vidare att sjukvårdsdistriktet borde ha anvisningar om hur man ska handla i sådana situationer där en patient som väntar på undersökningar eller vård flyttar till ett annat sjukvårdsdistrikts område och ansvaret för vården överförs till detta sjukvårdsdistrikt.

I klagomålet riktades också kritik mot att klaganden, som hade uppsökt hälsovårdscentralen på sin nya hemort för att få vård, hade anvisats besöka en privatläkare eftersom uppgifterna om klagandens hemort inte ännu hade registrerats i stadens patientdatasystem. Klaganden hade enligt sin egen utsaga gjort en flyttningsanmälan via internet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att staden hade en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla klaganden hälso- och sjukvårdstjänster då klaganden hade flyttat till staden. Han delgav staden sin uppfattning om att hälsovårdscentralens förfarande inte var lagenligt till den del klaganden hade anvisats att besöka en privatläkare på grund av att uppgifterna om klagandens hemort inte ännu hade registrerats i stadens patientdatasystem (OKV/691/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av ansökningar

Enligt ett klagomål hade klagandena genom flera olika ansökningar ansökt om en personlig assistent för sin barn med stöd av förordningen om barndagvård (dagvårdsförordningen), lagen om grundläggande utbildning och lagen om service och stöd på grund av handikapp (handikappservicelagen).

Klagandena hade emellertid inte meddelats något beslut med anledning av två av sina ansök-

ningar och av vissa beslut framgick det inte med stöd av vilka bestämmelser ärendet hade avgjorts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens tjänsteinnehavare på förvaltningslagens bestämmelser om inledandet och avgörandet av förvaltningsärenden samt på att ett förvaltningsbeslut enligt lagens 45 § ska innehålla uppgifter om de tillämpade bestämmelserna.

I en av ansökningarna hade klagandena ansökt om en assistent förutom med stöd av lagen om grundläggande utbildning och dagvårdsförordningen även med stöd av handikappservicelagen. Ärendet hade emellertid inte behandlats eller avgjorts som en sådan ansökan som avses i handikappservicelagen. Tjänsteinnehavaren borde med stöd av den utredningsskyldighet som föreskrivs i 31 § i förvaltningslagen och den rådgivningsskyldighet som anges i lagens 8 § ha frågat sökandena om de önskade att ansökan skulle behandlas som en sådan ansökan som avses i handikappservicelagen, och vid behov i enlighet med 21 § i förvaltningslagen ha överfört ansökan till den behöriga myndigheten för behandling. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tjänsteinnehavaren på att de nämnda bestämmelserna ska tillämpas i samband med behandlingen av förvaltningsärenden.

Två av de beslut som hade fattats med anledning av ansökningarna hade försetts med felaktiga anvisningar om ändringssökande, till följd av vilket behandlingen av det ena ärendet hade fördröjts och det andra ärendet inte alls hade behandlats enligt förfarandet för ändringssökande. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens tjänsteinnehavare på vikten av att iaktta noggrannhet vid lämnandet av anvisningar om ändringssökande.

Det beslut som gällde barnens individuella plan för hur undervisningen ska ordnas (HOJKS) hade överklagats genom besvär hos regionförvaltningsverket, som i juni 2010 ha-

de fattat beslut om att återförvisa ärendet för utarbetande av en ny plan. Den nya planen hade godkänts först i december 2010. Biträdande justitiekanslern ansåg att planen med beaktande av 23 § i förvaltningslagen borde ha utarbetats utan dröjsmål efter att regionförvaltningsverket hade återförvisat ärendet för ny behandling. Biträdande justitiekanslern delgav skolans rektor sin ovan nämnda uppfattning (OKV/585/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Diskriminering vid placering i språkbadsdagvård

Av ett klagomål framgick det att antalet sökande hade överskridit antalet platser vid språkbadsdaghemmet i en stad. Staden hade fastställt grunder för placeringen i dagvård, vilka hade tillämpats vid fördelningen av dagvårdsplatserna. Efter att dessa grunder tillämpats fanns det ännu ett antal barn som var likvärdiga med avseende på placeringen. Eftersom det inte hade fastställts några övriga principer för placeringen hade chefen för dagvårdsområdet och daghemschefen, vilka ansvarade för placeringen, i sista hand avgjort saken på basis av en bedömning av sökandenas språkliga färdigheter. Som grund för bedömningen hade de emellertid enbart använt barnens ålder, med antagandet om att de språkliga färdigheterna var bättre ju äldre barnet var. Detta ledde till att de barn som fötts i början av året fick en plats på daghemmet, medan de som fötts i slutet av året blev utan plats.

För att ett barn skulle få tillträde till språkbadsundervisning förutsattes det att barnet först gått i språkbadsdaghem. Möjligheterna till svenskspråkig undervisning avgjordes således redan i samband med daghemsplaceringen. I det

aktuella fallet var det därmed fråga om jämlika valmöjligheter i samband med erhållandet av utbildning, vilket innebar att lagen om likabehandling blev tillämplig med stöd av 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om likabehandling får ingen diskrimineras på grund av ålder. Direkt diskriminering innebär enligt paragrafens 2 mom. att någon behandlas mindre förmånligt än någon annan i en jämförbar situation. Som diskriminering betraktas enligt 7 § dock inte sådan proportionerlig särbehandling som har ett legitimt syfte.

Biträdande justitiekanslern ansåg att det inte var möjligt att fastställa barnens språkliga färdigheter enligt de bedömningsgrunder som hade använts i det aktuella fallet. Den faktiska urvalsgrunden hade utgjorts av barnens ålder, trots att en annan grund hade uppgetts. Eftersom barnen hade tilldelats daghemsplatser i enlighet med sitt födelsedatum, hade de barn som fötts i slutet av året försatts i en sämre ställning än de som var födda i början av året. Staden kunde inte visa att det inte var fråga om diskriminering i det aktuella fallet. Det förelåg inte heller sådana grunder som skulle ha berättigat till särbehandling enligt 7 § i lagen om likabehandling. Det var således fråga om sådan diskriminering som avses i grundlagen och i lagen om likabehandling. Staden hade överskridit sin prövningsätt i samband med placeringen, vilket delvis berodde på att stadens anvisningar om saken var bristfälliga.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade de tjänstemän som hade fattat beslut om placeringarna på vikten av att iaktta lagen om likabehandling. Dessutom uppmärksammade han staden på skyldigheten att följa tillämpliga lagar vid den prövning som utförs i samband med dagvårdsplaceringar samt på att staden ska utfärda tillräckliga anvisningar om saken (OKV/716/1/2011; ärendet avgjordes av biträ-

dande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Krav på fungerande missbrukarvårdstjänster

Biträdande justitiekanslern utförde år 2010 en inspektion av Kuopio stads missbrukarvårdstjänster. I samband med inspektionen framgick det bl.a. att det inte hade gjorts någon statistisk uppföljning av de kötider som berörde missbrukarvårdstjänsterna. Det framgick även att personaldimensioneringen vid vissa vårdenheter inte motsvarade kvalitetsrekommendationen för missbrukarvård. Vid justitiekanslersämbetet beslutade man på eget initiativ utföra en närmare undersökning av missbrukarvårdstjänsterna i Kuopio. I ärendet erhöles en utredning av Kuopio stad och av Regionförvaltningsverket i Östra Finland, som utövar tillsyn över missbrukarvården i Kuopio. Social- och hälsovårdsministeriet gav en utredning om de tidsfrister som hänför sig till vårdgarantin och om personaldimensioneringen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det trots de förbättringar som genomförts fortfarande fanns rum för förbättringar i fråga om missbrukarvårdstjänsterna i Kuopio. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Kuopio stad bl.a. på skyldigheten att se till att vårdgarantin tillgodoses på individnivå och på att detta ska kunna kontrolleras på ett tillförlitligt sätt. Regionförvaltningsverket förpliktades att inom utsatt tid lämna in en utredning om vilka eventuella åtgärder som vidtagits i samband med tillsynen över missbrukarvården i Kuopio (OKV/7/50/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Inspektioner

Mariehamns stad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 20.3.2012 Mariehamns stad. I samband med inspektionen behandlades behandlingstiderna för barnskydds- och utkomststödsärenden samt frågor som gällde markanvändning och byggande (OKV/7/51/2012).

Social- och hälsovårdsministeriet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 4.9.2012 social- och hälsovårdsministeriets avdelning för social- och hälsovårdstjänster. Vid besöket diskuterades bl.a. styrningen och tillsynen inom förvaltningsområdet samt anordnandet av social- och hälsovårdstjänster (OKV/23/51/2012).

Folkpensionsanstalten

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 6.11.2012 Folkpensionsanstaltens centralförvaltning. Vid besöket behandlades centralförvaltningens styrning av organisationen. I detta sammanhang bekantade sig biträdande justitiekanslern med Folkpensionsanstaltens egen laglighetskontroll och interna kontroll samt med de åtgärder som vidtagits för att garantera att ärendena kan behandlas utan dröjsmål. Dessutom behandlade man tillgodoseendet av kravet på god förvaltning ur olika kundgruppers synvinkel och diskuterade bl.a. genomförandet och uppföljningen av Folkpensionsanstaltens likabehandlingsplan samt vissa specialfrågor gällande konstnärer, forskare och företagare (OKV/26/51/2012).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

FINLANDS MILJÖCENTRAL

Skyldigheten att skilja åt myndighetsuppgifter och annan verksamhet

Finlands miljöcentral hade i egenskap av CE-testare gjort skriftliga bedömningar av enskilda små reningsverksanordningars funktion i förhållande till de tekniska krav som ställdes i den upphävda förordningen om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät (avloppsvattenförordningen). En aktör som låtit testa sin anordning hade offentliggjort bedömningen och använt den vid marknadsföringen av sin anordning.

Finlands miljöcentral har inte i lagstiftningen getts i uppgift att testa system eller metoder för hantering av avloppsvatten eller att fungera som CE-testare. Miljöcentralen hade alltså inte i egenskap av CE-testare utfört myndighetsuppgifter med stöd av avloppsvattenförordningen. Till myndighetsuppgifterna i anslutning till övervakningen av och tillgången till uppgifter om systemet för behandling av avloppsvatten hörde inte att i egenskap av CE-testare göra dylika bedömningar. Enligt den utredning som erhållits i ärendet hörde det i själva verket inte heller till CE-testarens uppgifter att göra sådana bedömningar.

Enligt det som framförts i klagomålen och utredningarna hade bedömningen lett till att den aktuella anordningen för rening av avloppsvatten ansågs ha erhållit något slags "myndighetsgodkännande" av Finlands miljöcentral. Genom att göra denna bedömning hade miljöcentralen inte handlat på det sätt som principen om ändamålsbundenhet kräver. Det var nämligen möjligt att tolka saken så att Finlands miljöcentral, i egenskap av det organ som avses i lagen om godkännande av byggprodukter, genom att presentera sin bedömning av huruvida den testade anordningen var förenlig med avloppsvattenförordningen de facto hade brukat sådan offentlig makt som ålagts miljöcentralen i den sedermera upphävda avloppsvattenförordningen. Finlands miljöcentral var emellertid inte i egenskap av det organ som avses i lagen om godkännande av byggprodukter behörig att presentera en bedömning som hörde till dess myndighetsuppgifter enligt avloppsvattenförordningen.

Det ovan beskrivna förfarandet äventyrade objektiviteten i samband med de myndighetsuppgifter som föreskrevs för Finlands miljöcentral i avloppsvattenförordningen. Biträdande justitiekanslern ansåg att man i samband med den aktuella konstellationen måste fästa särskild vikt vid myndighetsverksamhetens objektivitet. Dessutom måste man se till att förvaltningslagens jävsbestämmelser inte blev tillämpliga. I de aktuella klagomålen uppmärksammades emellertid inga sådana situationer där tjänstemännen vid Finlands miljöcentral skulle ha varit jäviga.

Biträdande justitiekanslern delgav Finlands miljöcentral sin uppfattning om tolkningen av bestämmelserna gällande miljöcentralen. Dessutom uppmärksammade han för framtiden Finlands miljöcentral på att miljöcentralen ska göra en tydligare åtskillnad mellan sina myndighetsuppgifter och sin övriga verksamhet, samt på att principen om ändamålsbundenhet och objektivitetsprincipen ska iakttas i verksamheten (OKV/579/1/2009 och OKV/1604/1/2010; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN

Tillsynsmyndighetens prövningsrätt

Enligt miljöskyddslagen, som trätt i kraft 1.3.2000, och miljöskyddsförordningen krävs det alltid miljötillstånd för torvutvinning och därtill anknuten dikning om produktionsområdet är större än 10 hektar.

En verksamhetsutövare hade år 2005 ansökt om miljötillstånd för torvutvinning. Av de uppgifter som framgick av den senare domstolsbehandlingen av ärendet och av miljöministeriets utlåtande hade tillstånd emellertid sökts för sådan torvutvinningsverksamhet som väsentligen skiljde sig från den faktiska verksamheten. Tillståndsmyndigheten hade år 2007 avslagit ansökan, Vasa förvaltningsdomstol hade år 2008 förkastat besvaren över avslagsbeslutet och högsta förvaltningsdomstolen hade år 2009 förkastat besvaren över förvaltningsdomstolens beslut.

Till de delar biträdande justitiekanslerns ställföreträdare undersökte ärendet konstaterades det att verksamhetsutövaren i slutet av år 2005 hade lämnat in en ansökan om miljötillstånd, som

även enligt ministeriets uppfattning berörde annan torvutvinningsverksamhet än vad som de facto hade bedrivits. Miljötillståndsansökan hade inte heller kompletterats så att den skulle ha motsvarat den faktiska verksamheten. Den regionala miljöcentralen hade i detta sammanhang handlat felaktigt då miljöcentralen inte i egenskap av den tillsynsmyndighet som avses i miljöskyddslagen hade vidtagit sådana förvaltningsåtgärder som avses i 13 kap. i miljöskyddslagen för att förhindra att den verksamhet som skedde utan erforderligt miljötillstånd fortgick. Ätminstone efter att högsta förvaltningsdomstolen år 2009 meddelat sitt beslut i ärendet hade torvutvinningsverksamheten på det aktuella produktionsområdet entydigt bedrivits utan tillstånd. Av miljöministeriets utlåtande framgick det även att verksamhetsutövaren i ca nio års tid hade bedrivit verksamhet på området utan sådant miljötillstånd som miljöskyddslagen kräver innan tillståndsansökan för verksamheten lämnades in. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att den regionala miljöcentralen hade överskridit sin prövningsrätt då den hade tillåtit att verksamheten fortgått utan erforderligt miljötillstånd. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav närings-, trafik- och miljöcentralen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (OKV/1618/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Överföringen av en arrenderätt

Av ett klagomål framgick det att en stad inte hade samtyckt till att arrenderätten för det område där klagandens kioskbyggnad var belägen skulle

överlätas vidare. Klaganden ansåg att fastighetsdisponenten hade hindrat försäljningen av kioskbyggnaden och därmed hade överskridit sina befogenheter och handlat orättvist. Enligt det arrendeavtal som ingåtts mellan staden och klaganden kunde arrendetagaren inte utan stadens samtycke överföra arrenderätten till någon annan. Staden hade således prövningsrätt när det gällde att ge sitt samtycke till en överföring av arrenderätten. Vid utövningen av denna prövningsrätt var staden emellertid skyldig att handla i enlighet med principerna för begränsning av prövningsrätten.

Stadens fastighetsdisponent borde utan dröjsmål ha underrättat klaganden om att staden inte samtyckte till överföringen av arrenderätten, samt ha redogjort för orsakerna till detta. Det anses höra till god förvaltning att tillräckligt specificerade och sakliga brev besvaras inom en skälig tid, på det sätt som ärendets art kräver (OKV/835/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Utredning och åtgärdande av problem med inomhusluften

I sina skrivelser till justitiekanslern riktade klagandena kritik mot miljöcentralens förfarande vid utredningen och åtgärdandet av misstänkta problem med inomhusluften i ett gymnasium. Miljöcentralen fungerade som stadens hälsoskyddsmyndighet. Klagandena ansåg att protokollet över miljöcentralens inspektion av gymnasiet innehöll fel och konstaterade att miljöcentralen inte hade uppmanat fastighetsägaren att vidta sådana åtgärder som avses i hälsoskyddslagen. Klagandena riktade också kritik mot att miljöcentralen inte hade försett protokollet med någon besväransvisning och inte hade besvarat alla de förfrågningar som klagandena sänt per e-post.

Den ena klaganden kritiserade dessutom stadens fastighetskontor för att fortsatta åtgärder för eliminering av hälsoriskerna inte hade vidtagits, för att vissa e-postmeddelanden inte hade besvarats och för att alla de begärda handlingarna inte hade lämnats ut. Gymnasiets rektor kritiserades å sin sida för att skolan inte tillräckligt väl hade informerat eleverna och deras föräldrar om de misstänkta problemen med inomhusluften.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att miljöcentralen borde ha fäst vikt vid att en reparation av ventilationssystemet var nödvändig och ha fastställt en tidsfrist för reparationen. Fastighetskontoret uppmärksammades på att den planerade reparationen av ventilationssystemet hade dragit avsevärt ut på tiden i förhållande till den tidpunkt då reparationen konstaterades vara nödvändig och även i förhållande till de tidigare planerna. Vidare framhölls det att det finns skäl att föra anteckningar om de reparationer som görs i en skolbyggnad och om hur reparationerna genomförs, så att det i efterhand är möjligt att utreda vilka reparationer som har utförts i byggnaden.

Miljöinspektören uppmärksammades på att man borde ha fattat ett överklagbart beslut i ärendet i det skede då hälsoskyddsmyndighetens slutliga ståndpunkt fastställdes. Detta skulle ha varit synnerligen viktigt med tanke på rättsskyddet för sådana personer som orsakats olika symtom, så att dessa vid behov skulle ha haft möjlighet att söka ändring i miljöskyddsmyndighetens beslut.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade också tjänsteinnehavarna på kravet på god förvaltning, som innebär att varje fråga ska besvaras på det sätt som saken kräver.

Dessutom konstaterades det att skolan i enlighet med god förvaltning borde ha gett eleverna och deras vårdnadshavare mer omfattande och noggrannare information om de undersökningar som utförts, om resultaten av undersök-

ningarna och om de genomförda reparationerna (OKV/1342/1/2009 och OKV/1344/1/2009; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tanja Mansikka).

Förfarandet inom byggnadstillsynen

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en kommuns förfarande i samband med tilläggsplanläggningen av ett område, övervakningen av strandbyggandet, avverkningar, ojämlikheten vid vägunderhållet och den bristfälliga kommunaltekniken, övervakningen av motorkalkkänning samt kommunens bristfälliga fastighetsregister. Enligt klagandens uppfattning hade kommunen inte tillräckligt effektivt befattat sig med de miljöolägenheter som orsakats av den ökade turismen, bosättningen och trafiken. Klaganden hade också på byföreningens vägnar lämnat in ett klagomål som berörde tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster, vissa säkerhetsfrågor samt det ojämlika bemötandet av samer i Kilpisjärvi.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade kommunens byggnadstillsyn på att kommunen inom sitt område omedelbart måste ingripa i olovligt byggande eller byggnade utan åtgärdsstillstånd eller i andra olovliga projekt som kräver tillstånd. Kommunen uppmärksammades dessutom på att sådan information om byggnader som saknades ur myndighetsregistret utan ogrundat dröjsmål skulle införas i registret (OKV/22/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tanja Mansikka).

En tjänsteinnehavares jäv

I ett fall hade en teknisk direktör i samband med beslutsfattandet angående bidrag för en enskild väg, vars delägare direktören var, grundat sin

jävsbedömning enbart på sin avsaknad av förtroendeställning i väglagets förvaltningsorgan. Enligt biträdande justitiekanslern kunde saken dock inte bedömas enbart utgående från om den tekniska direktören var medlem i något av väglagets organ eller inte. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den tekniska direktören på att denne vid beredningen av ärenden gällande bidrag för en sådan enskild väg vars delägare direktören var också måste göra en jävsbedömning med avseende på om beslutet förväntades medföra synnerlig nytta eller skada för direktören själv. Saken måste bedömas med avseende på det aktuella fallet, med beaktande av direktörens andel i väglaget och den förväntade nyttan (OKV/360/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tanja Mansikka).

Lämnandet av en utredning till justitiekanslern

En byggnadsinspektör och en ledande byggnadsinspektör i en kommun hade gett de utredningar som biträdande justitiekanslern hade begärt med anledning av ett klagomål över den kommunala byggnadstillsynsmyndighetens förfarande. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock i sitt beslut att såväl kraven på undersökningen av ett klagomål som de allmänna kraven på myndighetsverksamhetens objektivitet och neutralitet vanligtvis förutsätter att ett organ med flera medlemmar ger sådan utredning eller ett sådant utlåtande där lagenligheten av en tjänsteinnehavares förfarande bedöms, efter att organet hört parterna i ärendet. Detta organ kan beroende på kommunens förvaltningsstadga eller instruktioner vara t.ex. en nämnd eller kommunstyrelsen. Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid att ärendet i det aktuella fallet hade blivit tillräckligt noggrant utrett och begärde därför inte något nytt utlåtande av det behöriga organet. En kopia av av-

görandet sändes till kommunstyrelsen och byggnads- och miljönämnden för kännedom och för att beaktas i framtiden (OKV/582/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Anu Rätty).

Förfarandet i ett planändringsärende

Enligt en klagomålsskrivelse hade detaljplanechefen i en kommun inte besvarat klagandens förfrågningar om en planändring.

Klaganden hade lämnat in en ansökan om en planändring i augusti 2008. Detaljplanechefen hade i detta sammanhang uppskattat att ansökningens behandlingstid skulle vara ett halvt år och lovat att ge ytterligare information om saken då det blivit klart hur man skulle agera i ärendet. Klaganden hade sedermera sänt flera e-postmeddelanden till detaljplanechefen för att fråga hur ärendet fortskred. Detaljplanechefen hade emellertid inte besvarat e-postmeddelandena eftersom denne ansett att det inte fanns någon ny information att delge i ärendet. Detaljplanechefen hade första gången besvarat klagandens e-postmeddelanden ett år och tre månader efter den första kontakten, då ärendet första gången hade behandlats i kommunens nämnd.

Detaljplanechefens förfarande, som innebar att meddelandena inte hade besvarats på grund av att ärendet inte ännu hade fortskridit inom myndighetens egen process, var enligt biträdande justitiekanslern inte förenligt med god förvaltning. En myndighet ska besvara förfrågningar inom en skälig tid (OKV/1727/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Saara Nirkko).

Inspektioner

Byggnadstillsynen i Kyrkslätt

I samband med en inspektion av byggnadstillsynen i Kyrkslätt 28.2.2012 bekantade sig biträdande justitiekanslern framför allt med behandlingen av sådana tillståndsärenden som avses i markanvändnings- och bygglagen och med myndighetens praxis i detta sammanhang. Under inspektionen diskuterades bl.a. praxisen vid diarieföringen av tillståndsansökningar, ärendehanteringssystemen, förfarandena efter att en ansökan lämnats in och rutinerna vid byggnadstillsynens olika verksamhetsställen. Dessutom diskuterades den skyldighet att motivera beslut som föreskrivs i förvaltningslagen och vikten av det därmed sammanhängande kravet på att de tillämpliga bestämmelserna ska anges i beslutet. Inspektionen föranledde inte några åtgärder eller initiativ från biträdande justitiekanslerns sida (OKV/4/51/2012).

Vasa stads miljöväsende

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 20.11.2012 Vasa stads miljöväsende och bekantade sig i detta sammanhang med de uppgifter som sköts av miljöväsendet, dvs. av miljöavdelningen, miljölaboratoriet och veterinärvården. Vid inspektionen diskuterades även bl.a. miljöväsendets oberoende inom stadens organisation, tillämpningen av principerna om god förvaltning samt samarbetet med andra myndigheter och olika intressentgrupper (OKV/34/51/2012).

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 trädde 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 handelsbehörighet 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 anförtrots honom eller henne och i all sin verksamhet iaktta god advokatsed och de anvisningar som fastställts för medlemmarna. Finlands Advokatförbunds delegation har fastställt regler om god advokatsed och en anvisning om advokat-arvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas dessutom konsument-skyddslagen.

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 samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtratts 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 har från och med ingången av år 2013 varit verksamma med stöd av tillstånd som beviljas av en statlig myndighet (rättegångsbiträdesnämnden). Tillstånd beviljas den som har avlagt högre högskoleexamen i juridik, är tillräckligt insatt i uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, är redbar och inte uppenbart olämplig för uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde, samt inte har försatts i konkurs eller vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Tillräckligt insatt är

den som har avlagt advokatexamen, 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 uppdraget som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Ett rättegångsbiträde med tillstånd ska redbart och samvetsgrant fullgöra de uppdrag som anförtratts honom eller henne som rättegångsombud och rättegångsbiträde. Närmare bestämmelser om skyldigheterna för rättegångsbiträden med tillstånd finns i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Dessutom tillämpas konsumentskyddslagen på sådana förfaranden som ur konsumentens 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 anförtratts 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 skyldigheter 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, oförständig 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, oförståndig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som trädde 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 arvodestvister. 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 2012 underrättades justitiekanslern om ett 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. Över hovrättens beslut har justitiekanslern rätt att anföra besvär hos högsta domstolen, i fall besvärstillstånd meddelas. Hovrätten ska vid behandlingen av ett besvärssärende bereda justitiekanslern tillfälle att med anledning av besvären bli hörd och vid behov framlägga bevisning och annan utredning. Justitiekanslern har år 2012 deltagit i en huvudförhandling i hovrätten som gällde uteslutning av en advokat.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anföras direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till Finlands Advokatförbund för att behandlas vid tillsynsförfarandet. År 2012 överförde justitiekanslern 8 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 förflöpt mer än fem år från de händelser klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning i tillsynsnämnden. Ett klagomål som gäller en advokat kan också leda till att justitiekanslern yrkar på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot advokaten i ett ärende som gäller medlemskap i advokatföreningen. I arvodestvister har justitiekanslern där emot 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.

Ansökan om besvärstillstånd och besvär hos högsta domstolen angående en advokats förfarande

Hovrätten hade undanröjt den varning som Finlands Advokatförbud hade tilldelat en advokat på grund av jäv. Justitiekanslern ansökte om besvärstillstånd hos högsta domstolen med stöd av den besvärstillståndsgrund som berör enhetlig rättstillämpning. I det aktuella fallet var det fråga om hur punkt 6.3 i de vägledande reglerna om god advokatsed skulle tolkas. Hovrätten ha-

de ansett att advokaten inte var jävig på grundval av den nämnda punkten. Det hade nämligen inte visats att advokaten, då denne fungerat som ordförande för bolagsstämman i ett bolag, hade tagit del av sådana uppgifter som omfattades av sekretess- eller tystnadsplikten och som kunde försämra advokatens förmåga att fullödigt bevakna bolagets konkursbos och dess borgenärers intressen. Dessa uppgifter hade inte heller specificerats. Justitiekanslern konstaterade emellertid i sin besvärsskrivelse bl.a. att hovrättens avgörande avvek från tillsynsnämndens vedertagna beslutspraxis, som innebar att det inte krävdes någon sådan specificering av uppgifterna som hovrätten hade förutsatt. Justitiekanslern yrkade på att hovrättens avgörande skulle ändras så att advokaten skulle tilldelas en varning (OKV/10/41/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Luikku).

Förfarandet vid Finlands Advokatförbunds tillsynsnämnd

I ett klagomål hade klagandena kritiserat en advokat bl.a. för att advokaten hade försummat att iaktta en tidsfrist för väckande av talan. Enligt klagandena var advokatens åtgärder inte längre motiverade efter att fristen för väckande av talan hade löpt ut.

Tillsynsnämnden hade dock inte upptäckt att advokaten skulle ha handlat i strid med god advokatsed och gav inte någon rekommendation om jämkning av advokatens arvode.

Med anledning av justitiekanslerns brev behandlade och avgjorde nämnden de klander gällande den försuttna tiden som nämnden inte tidigare hade uppmärksammat. Tillsynsnämnden konstaterade att advokaten hade försummat att väcka talan inom den föreskrivna tidsfristen och gav advokaten en varning på grund av att denne hade handlat i strid med god advokatsed. Till-

synsämnden omprövande ändå inte sin tidigare rekommendation i fråga om arvodestvisten med anledning av detta avgörande.

Justitiekanslern ansåg att avgörandet gällande den försuttna tiden visade att det var uppenbart att nämnden också i samband med bedömningen av den eventuella jämkningen av arvodet hade försummat att uppmärksamma sådana omständigheter som var av betydelse vid bedömningen. Det skulle således ha varit konsekvent att tillsynsämnden med anledning av det nya avgörandet skulle ha bedömt huruvida det fortfarande fanns skäl för nämnden att anse att advokatens åtgärder varit behövliga med tanke på uppdraget till den del åtgärderna hade vidtagits efter att fris-

ten för väckande av talan hade löpt ut. Med tanke på rättsskyddet för advokaternas klienter är det otillfredsställande om en klient blir tvungen att föra arvodets skälighet till prövning vid en allmän domstol i en sådan situation där uppenbara brister vid arvodestvistens behandling kunde åtgärdas med hjälp av tillsynsämndens åtgärder.

Justitiekanslern delgav tillsynsämnden sin uppfattning om förfarandet och uppmärksammade nämnden för framtiden på vikten av att iaktta noggrannhet och konsekvens vid behandlingen av tillsynsärenden och arvodestvister (OKV/1/41/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).



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.....	66
2) Föredragning för republikens president	30

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1 429
2) Föredragning för republikens president	394

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	60
2) Föredragning för republikens president	35

BEGÄRANDE OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	44
2) övriga myndigheter	10

Sammanlagt.....	54
-----------------	----

Avgjorda ärenden

1) skriftliga utlåtanden	38
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) andra ställningstaganden	2
4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	3
5) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	1
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	2

Sammanlagt.....	47
-----------------	----

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

Mottagna klagomål 1 808

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	174
2) allmänna domstolar, brottmål	86
3) allmänna domstolar, andra ärenden	199
4) förvaltningsdomstolarna	60
5) specialdomstolarna	27
6) åklagarmyndigheterna	87
7) polismyndigheterna	325
8) utsökningsmyndigheterna	49
9) fängvårdsmyndigheterna	8
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	21
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	5
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	42
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	6
14) skattemyndigheterna	37
15) övriga finansmyndigheter	24
16) undervisningsmyndigheterna	31
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	31
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	24
19) näringsmyndigheterna	20
20) socialvården	128
21) socialförsäkring	67
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	2
23) hälso- och sjukvården	109
24) arbetsmyndigheterna	35
25) miljömyndigheterna	32
26) kommunala myndigheter	123
27) kyrkliga myndigheter	7
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	83
29) advokater och offentliga rättsbiträden	118
30) privaträttsliga ärenden	85
31) övriga ärenden	136

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 181
---	-------

Avgjorda klagomål 1 823

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	140
2) allmänna domstolar, brottmål	87
3) allmänna domstolar, andra ärenden	214
4) förvaltningsdomstolarna	61
5) specialdomstolarna	29
6) åklagarmyndigheterna	93
7) polismyndigheterna	332
8) utsökningsmyndigheterna	52
9) fängvårdsmyndigheterna	8
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	16
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	3
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	42
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	5
14) skattemyndigheterna	40
15) övriga finansmyndigheter	31
16) undervisningsmyndigheterna	42
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	34
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	25
19) näringsmyndigheterna	22
20) socialvården	123
21) socialförsäkring	63
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.....	3
23) hälso- och sjukvården	90
24) arbetsmyndigheterna	16
25) miljömyndigheterna	35
26) kommunala myndigheter	130
27) kyrkliga myndigheter	14
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	85
29) advokater och offentliga rättsbiträden	107
30) privaträttsliga ärenden	81
31) övriga ärenden	129

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla
flera myndigheter eller ärendekategorier) 2 152

Ärenden som föranledde utredningsåtgärder

1) anmärkningar	17
2) framställning	1
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	136
4) andra ställningstaganden	9
5) andra åtgärder	7
6) korrigering eller rättelse under behandlingen	12
7) felaktigt förfarande kunde inte konstaterats	894
Sammanlagt	1 076

**Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder
på grund av att**

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	180
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel.....	210
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	57
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	9
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	7
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	21
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	193
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak	334
9) det var fråga om ett mer än fem år gammalt ärende	23
10) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende.....	69
Sammanlagt	1 103

ÄRENDE SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Ärenden som inlett på eget initiativ	15
Inspektioner och besök	31
Sammanlagt	46

Avgöranden

1) framställning	1
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	6
3) andra ställningstaganden	1
4) andra åtgärder	4
5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	6
6) inspektion eller besök hos myndigheten	31
Sammanlagt	49

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN SOM BERÖR DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Granskade domar	5 704
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	117

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från	
1) hovrätterna	2
2) polisen	28
3) åklagarämbetena	6
Sammanlagt	36

Avgöranden

1) åtal	1
2) anmärkning	2
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	25
4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	113
5) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	1
Sammanlagt	142

Övervakning av advokaternas och de offentliga rättsbiträdenas verksamhet

Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister.....	443
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäran om utsagor och de allmänna åklagarnas underrättelser) ...	25
Sammanlagt.....	468

Avgöranden

1) skriftliga utlåtanden	17
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	1
3) andra åtgärder	3
2) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ.....	442
3) överfördes till Finlands Advokatförbund	1
Sammanlagt.....	464

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inlett under år 2012

klagomålsärenden	1 808
övriga laglighetskontrollärenden	733
administrativa ärenden	66
Sammanlagt	2 607

Ärenden som avgjorts under år 2012 2 585

Ärenden under behandling vid ingången av år 2012

ärenden som inkommit år 2009	17
ärenden som inkommit år 2010	253
ärenden som inkommit år 2011	530
Sammanlagt	800

Ärenden under behandling vid utgången av år 2012

ärenden som inkommit år 2010	20
ärenden som inkommit år 2011	163
ärenden som inkommit år 2012	637
Sammanlagt	820

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 riksätten 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.

BILAGA 1

Justitiekanslersämbetets arbetsordning

Given i Helsingfors den 17 december 2007

Med stöd av 12 § 2 mom. lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och 3 § statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) fastställer jag följande arbetsordning för justitiekanslersämbetet, efter att ha hört biträdande justitiekanslern om dess 2 §:

Allmänt

1 §

Tillämpningsområde

Vad gäller uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern samt för justitiekanslersämbetets avdelningar, enheter och personal skall, utöver grundlagen, lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000) och statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000), denna arbetsordning följas.

2 §

Arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och biträdande justitiekanslern

Justitiekanslern avgör i första hand ärenden som gäller

- 1) riksdagen,
- 2) republikens president,
- 3) statsrådet och dess medlemmar samt ministerierna,
- 4) de högsta tjänstemännen,
- 5) justitiekanslersämbetet,
- 6) internationellt samarbete och internationella ärenden,
- 7) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen,
- 8) övervakning av advokater,
- 9) justitiekanslerns utlåtanden, samt
- 10) principiella och vittsyftande frågor.

Biträdande justitiekanslern avgör ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål som inte skall avgöras av justitiekanslern,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) ådömda straff och av dessa föranledda åtgärder,
- 4) extraordinärt ändringssökande, samt
- 5) andra ärenden som inte i första hand ankommer på justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern granskar statsrådets protokoll. Biträdande justitiekanslern inspekterar också domstolar och andra myndigheter.

Justitiekanslern kan besluta att ett ärende eller en grupp av ärenden behandlas på ett sätt som avviker från det som föreskrivs ovan. I oklara fall bestämmer justitiekanslern vem som skall avgöra ett ärende.

3 §

Ledningsgruppen

För behandlingen av ärenden som gäller justitiekanslersämbetet och dess verksamhet finns en konsultativ ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitiekanslern som ordförande och biträdande justitiekanslern som vice ordförande samt som medlemmar kanslichefen, avdelningscheferna, informatören och två av personalmötet för ett år i sänder valda representanter för personalen. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerar personalsekreteraren.

Ledningsgruppen sammanträder på kallelse av justitiekanslern. Ordföranden bestämmer vilka ärenden som behandlas vid ledningsgruppens sammanträden.

Avdelningar och enheter

4 §

Avdelningen för statsrådsärenden

Avdelningen för statsrådsärenden behandlar ärenden om gäller

- 1) övervakning av statsrådet,
- 2) klagomål som har samband med övervakningen av statsrådet,
- 3) övervakning av advokaterna och de offentliga rättsbiträdena,
- 4) internationella organisationer för laglighetsövervakning samt internationella ärenden som gäller grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter,
- 5) nationell beredning av ärenden som hänför sig till Europeiska unionen, samt
- 6) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde.

5 §

Avdelningen för rättsövervakning

Avdelningen för rättsövervakning behandlar ärenden som gäller

- 1) till justitiekanslern riktade klagomål samt övervakning av domstolar och annan laglighetsövervakning, som inte ankommer på avdelningen för statsrådsärenden,
- 2) tjänsteåtal mot tjänsteman inom domstolsväsendet,
- 3) granskning av straffdomar,
- 4) extraordinärt ändringssökande,
- 5) beredning av utlåtanden inom avdelningens verksamhetsområde,
- 6) biträdande vid övervakningen av statsrådet, samt
- 7) biträdande i internationella ärenden, enligt vad som föreskrivs särskilt.

6 §

Administrativa enheten

Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller

- 1) ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi,
- 2) internationellt samarbete, som inte ankommer på någondera avdelningen,
- 3) personalutbildning,
- 4) utgivningen av justitiekanslerns berättelse,
- 5) information, samt
- 6) övriga ärenden som skall behandlas vid justitiekanslersämbetet och som inte ankommer på någondera avdelningen.

7 §

Särskild behandling

Justitiekanslern kan bestämma att ett ärende skall behandlas av någon annan avdelning eller enhet än vad 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 tjänstemän får den handledning som de behöver i sina uppgifter,
- 4) fördela avdelningens ärenden mellan tjänstemännen för beredning och föredragning,
- 5) bereda och föredra de viktigaste ärendena som ankommer på avdelningen, samt
- 6) utföra de uppgifter som han särskilt tilldelas av justitiekanslern.

Avdelningschefen skall vid fördelningen av ärendena om möjligt tilldela ett referendarieråd de viktigaste ärendena och tilldela vissa personer samma typer av ärenden samt fördela avdelningens arbetsmängd jämnt mellan dess tjänstemän.

Avdelningschefen skall vid behov ordna personalmöten för utveckling av avdelningens verksamhet samt för behandling av frågor som berör avdelningen.

Chefen för avdelningen för statsrådsärenden skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet samt bereda och föredra justitiekanslerns utlåtanden.

Chefen för avdelningen för rättsövervakning skall också delta i övervakningen av statsrådets verksamhet enligt vad justitiekanslern bestämmer.

11 §

Föredragandena

Föredragandena skall bereda och föredra de ärenden som tilldelats dem för avgörande av justitiekanslern eller biträdande justitiekanslern, enligt vad som föreskrivs ovan i 2 §.

12 §

Personalsekreteraren

Personalsekreteraren skall bereda justitiekanslersämbetets personal-, ekonomi-, utbildnings- och övriga förvaltningsärenden, sköta ämbetsverkets bokföring samt föra ämbetsverkets matrikel.

13 §

Informatören

Informatören skall sköta justitiekanslersämbetets externa och interna information och biträda vid beredningen av justitiekanslerns berättelse.

14 §

Informatikern

Informatikern skall fungera som justitiekanslersämbetets bibliotekarie och för sin del ansvara för ämbetsverkets informationstjänst samt för planering, uppsökning och underhåll av informationskällor.

15 §

Notarierna

Notarierna, av vilka två i första hand arbetar som sekreterare för justitiekanslern och biträdande justitiekanslern, biträder sin avdelnings föredragande i de ärenden som dessa bereder samt utför de uppgifter som avdelningschefen tilldelar dem. Vilka föredragande varje notarie i första hand biträder bestäms särskilt.

16 §

Registratorn

Registratorn skall sköta justitiekanslersämbetets registratur- och arkivfunktioner samt i anslutning till dessa betjäna allmänheten.

17 §

ADB-planeraren

ADB-planeraren svarar för justitiekanslersämbetets ADB-utrustning, upprätthåller data-nät och databaser, håller kontakt med utrustningsleverantörer samt med statsrådets övriga ADB-personal, sköter ämbetsverkets pc-support samt deltar i den tekniska sammanställningen av justitiekanslerns berättelse.

18 §

Vaktmästerichefen

Vaktmästerichefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästerichefen 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 tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra de uppgifter som särskilt har ålagts dem.

21 §

Ställföreträdare

Justitiekanslern förordnar ställföreträdare för kanslichefen och avdelningscheferna då dessa har förhinder.

Ställföreträdare för övriga tjänstemän förordnas av kanslichefen eller av en avdelningschef.

Avgörande av ärenden

22 §

Föredragning samt undertecknande av expeditioner

Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern avgör de ärenden som ankommer på dem efter föredragning, om de inte i något enskilt fall beslutar annorlunda.

Kanslichefen avgör de ärenden som ankommer på honom utan föredragning.

Föredragandena inhämtar upplysningar och utredningar i anhängiga ärenden, om ärendet inte är av en sådan natur ett beslut fattas av den som avgör ärendet.

I ärenden som avgörs efter föredragning skall expeditionen kontrasigneras av föredraganden.

En föredragande undertecknar ensam sina brev. Om föredragandens brev är en expedition av justitiekanslerns eller biträdande justitiekanslerns avgörande, skall detta framgå av brevet.

23 §

Beslutanderätt i ärenden som gäller justitiekanslersämbetet

Justitiekanslern avgör sådana ärenden gällande justitiekanslersämbetet om vilka det inte föreskrivs annorlunda i statsrådets förordning om justitiekanslersämbetet (253/2000) eller nedan i denna paragraf.

Frågor som gäller handlingars offentlighet skall avgöras av den som avgör det ärende som begäran gäller. I andra fall och vad gäller arkiverade handlingar skall kanslichefen avgöra dessa ärenden.

Kanslichefen avgör, med de undantag som nämns nedan, ärenden som gäller användning av tillbudsstående anslag för justitiekanslersämbetets verksamhet, reseräkningar och kostnadsersättningar, personalutbildning samt registrering och arkivering av handlingar.

Avdelningscheferna avgör hur sådana anslag skall användas som har tilldelats respektive avdelning i justitiekanslersämbetets av justitiekanslern fastställda interna beslut om anslagsfördelningen. Vidare avgör de ärenden som gäller reseräkningar och kostnadsersättning samt ärenden som gäller avdelningens personalutbildning.

Särskilda bestämmelser

24 §

Inkomna ärenden

Registratören skall vid registreringen av de handlingar som har inkommit till ämbetsverket, på handlingarna och i diariet anteckna vilken avdelning eller enhet ärendet hör till.

Efter att justitiekanslern och biträdande justitiekanslern har bekantat sig med de inkomna handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande tjänstemän 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 arbetsordning upphävs justitiekanslersämbetets arbetsordning av den 5 mars 2004.

BILAGA 2

Utlåtanden, ställningstaganden och promemorior

Ändring av reglementet för statsrådet samt kanslichefernas närvaro vid presidentföredragningen (OKV/1/20/2012)

Ändring av 2 § i statsrådets förordning om kommunikationsministeriet (OKV/2/20/2012)

Hörande i samband med projektet gällande klientens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården (OKV/3/20/2012)

Regeringens proposition om godkännande av det tillämpningsprotokoll som upprättats mellan Republiken Finlands regering och Ryska federationens regering om förfarandena för fullgörande av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om återtagande samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (OKV/4/20/2012)

Utkastet till rättssäkerhetsprogram (OKV/5/20/2012)

Utkastet till regeringsproposition gällande en administrativ mekanism för frysning av terroristtillgångar (OKV/6/20/2012)

Den universella periodiska granskningen i FN:s råd för de mänskliga rättigheterna (UPR); hörande av medborgarsamhället angående Finlands andra periodiska rapport (OKV/7/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till ändring av de bemyndiganden att utfärda förordningar i vissa lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen (OKV/8/20/2012)

Utkastet till handbok om vindkraftsbyggande (OKV/9/20/2012)

Tillämpningen av rikets lag i landskapet Åland med beaktande av rikets lagstiftningsmakt och behörighet (OKV/10/20/2012)

Bedömningspromemorian om ändring av 18 kap. i aktiebolagslagen i fråga om inlösnings-tvister (OKV/11/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till ändring av utlänningslagen; tagandet av barn i förvar (OKV/12/20/2012)

Ändring av förordningen om öppethållandet av statens ämbetsverk (OKV/13/20/2012)

Social- och hälsovårdsministeriets representation i sjömanspensionskassans styrelse och delegation (OKV/14/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till godkännande av återtagandeavtalet mellan Finland och Kosovo och till en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen (OKV/15/20/2012)

Arbetsgruppsbetänkandet "Yttrandefrihetsbrott, olaglig förföljelse och brott mot kommunikationsfrid" (OKV/16/20/2012)

Betänkandet av arbetsgruppen för åtalsuppgörelse och åtalseftergift (OKV/17/20/2012)

Klagomålsarbetsgruppens slutrapport (OKV/18/20/2012)

En utredning som ska tjäna som underlag för översyn av bestämmelserna om familjeåterförening (OKV/19/20/2012)

FN:s internationella konvention om skydd mot påtvingade försvinnanden; ny remissbehandling om ratificering av konventionen (OKV/20/20/2012)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål (OKV/21/20/2012)

Ändring av reglementet för statsrådet (OKV/22/20/2012)

En arbetsgruppspromemoria om nuläget och utvecklandet av statistikföringen som gäller förvarstagande av utlänningar (OKV/23/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till ändring av passlagen (OKV/24/20/2012)

Ändring av 1 § i statsrådets förordning om finansministeriet (OKV/25/20/2012)

Utvecklandet av polisens förvaltningsstruktur (OKV/26/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar polislagstiftningen (OKV/27/20/2012)

Den parlamentariska Ålandsarbetsgruppen; hörande (OKV/28/20/2012)

Ändring av 1 § i förordningen om statsrådets kansli (OKV/29/20/2012)

Regeringens proposition med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (OKV/30/20/2012)

BILAGA 2

Utarbetandet av Europarådets rekommendation om främjande av äldre personers mänskliga rättigheter (OKV/31/20/2012)

Betänkandet av arbetsgruppen för minskning av allvarliga våldsbrott (OKV/32/20/2012)

Slutrapporten av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen (OKV/33/20/2012)

Revideringen av regeringens berättelseförfarande (OKV/34/20/2012)

Utkastet till kontrollista för nationalspråksstrategin (OKV/35/20/2012)

Betänkandet av arbetsgruppen för författningsändringar i anslutning till reformen av försvarsmakten (OKV/36/20/2012)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av polisförvaltningslagen och vissa lagar som har samband med den (OKV/37/20/2012)

Ändring av 1 § i statsrådets förordning om jord- och skogsbruksministeriet (OKV/38/20/2012)

Bevisning i allmänna domstolar (OKV/39/20/2012)

Slutrapporten angående försöket med ett kvalitetsmätningssystem för offentlig rättshjälp (OKV/40/20/2012)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till ändring av utlänningslagen och 1 § i lagen om studiestöd (OKV/41/20/2012)

Ändring av reglementet för statsrådet (OKV/42/20/2012)

Utformningen av regeringspropositionernas parallelltexter (OKV/43/20/2012)

Forststyrelsens och miljöministeriets förfarande i samband med finansieringen av Noux-centret (OKV/44/20/2012)

BILAGA 3

Inspektioner och besök

- 27.01.2012 Lyömätön Linja i Esbo (OKV/32/51/2012)
- 17.02.2012 Landsbygdsnäringsnämndens besöksnämnd (OKV/2/51/2012)
- 28.02.2012 Landsbygdsnämnden i Sjöunda (OKV/3/51/2012)
- 28.02.2012 Byggnadstillsynen i Kyrklätt (OKV/4/51/2012)
- 29.02.2012 Undervisnings- och kulturministeriet (OKV/1/51/2012)
- 20.03.2012 Ålands landskapsregering (OKV/6/51/2012)
- 20.03.2012 Mariehamns stad (OKV/7/51/2012)
- 21.03.2012 Ålands tingsrätt (OKV/8/51/2012)
- 21.03.2012 Ålands polismyndighet (OKV/9/51/2012)
- 30.03.2012 Utbildningsstyrelsen (OKV/5/51/2012)
- 04.04.2012 Polisinspektionen i Mellersta Nyland (OKV/12/51/2012)
- 04.04.2012 Åklagarämbetet i Egentliga Tavastland (OKV/13/51/2012)
- 11.04.2012 Tavastehus förvaltningsdomstol (OKV/10/51/2012)
- 11.04.2012 Skolan Ahveniston koulu (OKV/11/51/2012)
- 17.04.2012 Centralkriminalpolisen (OKV/33/51/2012)
- 24.04.2012 Tusby tingsrätt (OKV/14/51/2012)
- 24.04.2012 Träskända rättshjälpsbyrå (OKV/15/51/2012)
- 22.05.2012 Bildningsnämnden i Lahtis stad (OKV/18/51/2012)
- 22.05.2012 Gymnasiet Lahden yhteiskoulun lukio (OKV/19/51/2012)

- 05.06.2012 Kemi-Torneå tingsrätt (OKV/20/51/2012)
- 05.06.2012 Polisinrättningen i Nordbotten (OKV/21/51/2012)
- 04.09.2012 Social- och hälsovårdsministeriet (OKV/23/51/2012)
- 26.09.2012 Polisinrättningen i Västra Nyland (OKV/22/51/2012)
- 02.10.2012 Helsingfors universitet (OKV/16/51/2012)
- 06.11.2012 Folkpensionsanstalten (OKV/26/51/2012)
- 12.11.2012 Östra Finlands universitet (OKV/27/51/2012)
- 12.11.2012 Regionförvaltningsverket i Östra Finland (OKV/28/51/2012)
- 20.11.2012 Vasa förvaltningsdomstol (OKV/31/51/2012)
- 20.11.2012 Vasa stads miljöväsande (OKV/34/51/2012)
- 04.12.2012 Norra Savolax tingsrätt (OKV/29/51/2012)
- 04.12.2012 Utsökningsverket i Norra Savolax (OKV/30/51/2012)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2012

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>Pyökäri, Laura</i> , juris kandidat
Notarier	<i>Ahotupa, Eeva</i> , vicensnotarie <i>Rouhiainen, Minna</i> , rättsnotarie

Avdelningen för rättsövervakning

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Martikainen, Petri</i> , juris licentiat, vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding <i>Vasenius, Heikki</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Kauppila, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Nirkko, Saara</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>
Vaktmästare	<i>Hietala, Markus</i>

SAKREGISTER

A

Advokat

en advokats förfarande _____	211
justitiekanslerns roll som övervakare ____	210
tillsynssystemet _____	208

Ansökningsärende

personligt biträde _____	197
--------------------------	-----

Anvisningar

lagenlighet _____	189
ogrundat påstående _____	183

B

Barnskyddet

begränsning av kontakterna _____	194
en socialarbetares förfarande _____	191, 192
iakttagandet av tidsfrister _____	195

Behandlingstid

för utkomststöd _____	190
vid försäkringsdomstolen _____	123

Behörighet

justitiekanslerns behörighet _____	125
vid testandet av små reningsverksanordningar _____	200

Bindningar

utredning _____	47
-----------------	----

Brottsanmälan

registrering _____	137
--------------------	-----

Budget

för justitiekanslersämbetet _____	38
-----------------------------------	----

D

Dataskydd

behandling av sekretessbelagda uppgifter _____	181
---	-----

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

motivering till en proposition _____	46
rätten till grundtrygghet _____	98

rätten till en rättvis rättegång och

garantierna för god förvaltning _____	99
övervakning _____	88

Diskriminering

vid placeringen i språkbadsdagvård ____	198
---	-----

Djurskyddet

hörande _____	177
---------------	-----

Dokumentbegäran

behandling _____	145, 183, 191
besvarande _____	166
finansministeriets förfarande _____	84
överföring _____	146

Dom

skrivfel _____	122
----------------	-----

Domare

skiljemannauppdrag _____	119
--------------------------	-----

Dröjsmål

behandlingen av en dokumentbegäran _	183
behandlingen av ett tillståndsärende ____	140
behandlingstiden för förmånsansökningar _____	185
vid behandlingen _____	127
vid polisens utryckningsuppdrag ____	138

E

Elevvården

tillhandahållandet av elevvård _____	168
--------------------------------------	-----

E-post

kommunikationssätt _____	54
--------------------------	----

Euro

Greklands och Spaniens låneprogram ____	114
---	-----

F

Fastighet

hörande i samband med en fastighetsförrättning _____	178
---	-----

Fullmäktige

- ministeriets representation
- i en pensionskassa _____ 52

Föredragningslista

- behörighetsfrågor _____ 44
- granskning _____ 45, 54

Förhör

- polisens förfarande _____ 142

Försvarsmakten

- reformen av försvarsmakten _____ 70

Försäkringsdomstolen

- lång behandlingstid _____ 123

Förundersökning

- dröjsmål _____ 131, 132, 133, 134, 135
- underrättelse om
- avbrytande av förundersökningen _____ 137

Förvaltningsförfarande

- vid sametingets sammanträde _____ 128

Förvaltningslagen

- avgörande av förvaltningsärende _____ 197

G**God förvaltning**

- behandlingstid _____ 128
- besvarandet av brev _____ 192, 202
- besvarandet av en dokumentbegäran _____ 166
- besvarandet av
- förfrågningar _____ 143, 159, 160, 161
- förfarandet vid ett socialverk _____ 194
- i en församling _____ 174
- i samband med studentskrivningar _____ 172
- korrekt myndighetsverksamhet _____ 181
- noggrannhet vid skötseln
- av arbetsuppgifter _____ 124
- omprövningsbegäran _____ 170
- Patientförsäkringscentralens förfarande _____ 184
- regionförvaltningsverkets förfarande _____ 157
- rådgivningsskyldighet _____ 156, 191
- rätten att få ett motiverat beslut _____ 84
- serviceprincipen _____ 182
- tillitsskydd _____ 147
- vid behandlingen av en ansökan _____ 172, 185
- vid bemötandet av kundkontakter _____ 157
- vid en högskola _____ 170
- vid en läroinrättning _____ 171
- vid en rättshjälpsbyrå _____ 127
- vid ett byggnadskontors verksamhet _____ 165
- vid tillsättandet av en tjänst _____ 163

Gottgörelse

- framställning om betalning
- av gottgörelse _____ 67

H**Handling**

- offentlighet _____ 139

Hörande

- i samband med kommunreformen _____ 74
- i samband med reformen
- av försvarsmakten _____ 70

I**Inspektion**

- Besvärsnämnden
- för landsbygdsnärningar _____ 179
- bildningsväsendet i Lahtis stad _____ 176
- byggnadstillsynen i Kyrklätt _____ 204
- Centralkriminalpolisen _____ 150
- Espoon Lyömätön linja _____ 129
- Folkpensionsanstalten _____ 199
- Gymnasiet Lahden yhteiskoulun lukio _____ 176
- Helsingfors universitet _____ 176
- Kemi-Torneå tingsrätt _____ 130
- landsbygdsväsendet i Sjundeå _____ 179
- Mariehamns stad _____ 199
- Norra Savolax tingsrätt _____ 130
- polisinrättningen i Mellersta Nyland _____ 150
- polisinrättningen i Nordbotten _____ 150
- polisinrättningen i Västra Nyland _____ 150
- Regionförvaltningsverket
- i Östra Finland _____ 167
- Skolan Ahveniston koulu _____ 175
- social- och hälsovårdsministeriet _____ 199
- Tavastehus förvaltningsdomstol _____ 129
- Traskända rättshjälpsbyrå _____ 129
- Tusby tingsrätt _____ 129
- undervisnings- och kulturministeriet _____ 175
- Utbildningsstyrelsen _____ 175
- Utsökningsverket i Norra Savolax _____ 130
- Vasa förvaltningsdomstol _____ 130
- Vasa stads miljöväsande _____ 204
- Åklagarämbetet i Egentliga Tavastland _____ 129
- Ålands landskapsregering _____ 129
- Ålands polismyndighet _____ 149
- Ålands tingsrätt _____ 129
- Östra Finlands universitet _____ 176

J**Justitiekanslern**

lämnandet av information till justitiekanslern _____	137, 178
uppgifter _____	12, 19, 26
övervakning av advokater _____	30
övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna _____	88
övervakning av myndigheter _____	28
övervakning av statsrådet _____	27

Jämlikhet

inför lagen _____	94
inom elevvården _____	168
i samband med ett arbets- och tjänstekollektivavtal _____	82
kvotkravet _____	47
villkoren för stöd för sommarjobb _____	166

Jäv

för en kommunal tjänsteinnehavare _____	203
för en minister _____	70

K**Kommun**

behandlingen av arrenderätt _____	201
besvarandet av förfrågningar _____	159
delgivning av ett beslut _____	162
en tjänsteinnehavares jäv _____	203
förfarandet i ett planändringsärende _____	204
förfarandet inom byggnadstillsynen _____	203
förfarandet vid förmedlingen av information _____	157
förmedling av information om ärendets beredning _____	195
jämlik behandling vid lönesättningen _____	164
lämnandet av en utredning till justitiekanslern _____	203
prissättning av protokollsutdrag _____	158
socialvårdsmyndigheternas förfarande _____	192

Kommunindelning

hörande _____	74
---------------	----

Kyrkliga frågor

en ärkebiskops förfarande _____	174
jämlikt bemötande inom begravningsväsendet _____	175

L**Lag**

noggrannhet vid lagberedningen _____	85
--------------------------------------	----

Laga kraft

skyldigheten att iakttä ett beslut _____	161
--	-----

Laglighetskontroll

laglighetskontrollens betydelse _____	13
verksamhetsfält _____	20

Legalitetsprincipen

i samband med ett överföringsbeslut _____	156
---	-----

Läröinrättning

omfattningen av grundskolans övervakningsbehörighet och disciplinära befogenheter _____	169
---	-----

Lösen

för ett protokollsutdrag _____	158
--------------------------------	-----

M**Magistraten**

behandlingen av klagomål _____	155
motiverandet av ett beslut _____	155

Miljötillstånd

för torvutvinning _____	201
-------------------------	-----

Minister

ansvaret för informationens riktighet _____	77
---	----

Ministerium

lagberedning _____	85
--------------------	----

N**Noggrannhet**

vid delgivningen av stämningsansökningar _____	117
vid skötseln av arbetsuppgifter _____	118, 124

Nödcentralen

nödcentralens förfarande _____	148
--------------------------------	-----

O**Oavhängighet**

för domare _____	119
------------------	-----

Ordningsregler

i grundskolan _____	169
---------------------	-----

Offentlighet

i fråga om ett förundersöknings- protokoll _____	131
---	-----

P**Patientskada**

Förfarandet vid	
Patientförsäkringscentralen _____	184

Personbeteckning

förfarandet vid en skattebyrå _____	151
-------------------------------------	-----

Polisen

behandlingen av en dokumentbegäran _	145
behandlingen av ett tillståndsärende ____	140
besvarandet av förfrågningar _____	142
dokumenthanteringsens tillförlitlighet ____	139
dröjsmål vid en förunder-	
sökning _____	131, 132, 133, 134, 135
en handlings offentlighet _____	139
förfarandet i ett djurskyddsärende ____	136
förfarandet i ett tillstånds-	
förvaltningsärende _____	141
förfarandet vid en förundersökning ____	138
förfarandet vid en husrannsakan ____	143, 144
förfarandet vid ett förhör _____	142
förfarandet vid kundbetjäningen ____	141
kravnivåerna inom	
lönesättningssystemet _____	147
körande av en tjänstebil _____	144
omhändertagandet av skjutvapen ____	136
preskription av ett brottmål	
under förundersökningen _____	135
registrering av en brottsanmälan ____	136
snabbheten vid ett	
utryckningsuppdrag _____	138
tillsättandet av ett tjänsteförhållande	
för viss tid _____	146
uppvisande av tjänstemärket _____	140
utlämnandet av ett förunder-	
sökningsprotokoll _____	131

R**Regeringsproposition**

ESM-avtalet _____	79
-------------------	----

Register

Patent- och registerstyrelsens förfarande	182
---	-----

Registrering

av en brottsanmälan _____	137
---------------------------	-----

Religionsfrihet

anordnandet av tingsandakter _____	116
i samband med övervakade besök ____	192

Republikens president

beslutsfattande _____	44
-----------------------	----

Riksdagen

Europeiska stabilitetsmekanismen ____	79
Greklands och Spaniens låneprogram ____	114

Riksdagens justitieombudsman

uppgiftsfördelning _____	29
--------------------------	----

Rådgivning

i fråga om sociala tjänster _____	194
-----------------------------------	-----

Rättegångsbiträden

offentliga rättegångsbiträden _____	209
-------------------------------------	-----

Rättshjälp

rättelse av ett beslut _____	127
------------------------------	-----

Rättsskyddet

förfarandet vid en tingsrätt _____	118
------------------------------------	-----

S**Sametinget**

förfarandet vid ett sammanträde ____	128
--------------------------------------	-----

Skatt

en skattebyrås förfarande _____	151
---------------------------------	-----

Socialförsäkring

behandlingstiderna vid besvär-	
nämnden för social trygghet ____	186, 188

Socialvården

förfarandet vid ett socialverk _____	193
--------------------------------------	-----

Statsrådet

behörighet med beaktande av övergångsbe-	
stämmelserna i lagen om ändring av lagen om	
en kommun- och servicestrukturereform _	49
föredragningslistorna för statsrådets	
allmänna sammanträde _____	46
övervakning _____	14, 42
övervakning i EU-ärenden _____	48

Straff

granskning av straffdomar _____	120
prövotid _____	121

Studentexamen

genomförandet av	
ett studentexamensprov _____	172

Stämning

delgivning av handlingar _____	117
--------------------------------	-----

Svar

myndigheternas skyldighet	
att besvara kunder _____	159

T**Tingsrätt**

behörigheten i ett militärt	
rättegångsärende _____	117

försummelser i rättsskipningsärenden _	116	Utredning	
korrekt behandling _____	117	myndigheternas skyldighet	
kvaliteten på ljudupptagningar _____	118	att utreda ärenden tillräckligt väl _____	165
tjänstebrott som en tingsdomare		Uträttandet av ärenden på elektronisk väg	
misstänktes för _____	115	ansökan om utkomststöd _____	188, 189
Tjänst		mottagningskvittering _____	146
brister i samband med en utnämning _	154	Utsökning	
motiverandet av ett beslut _____	163	utmätning av periodiska betalningar _	126
tillsättandet av en tjänst för viss tid _____	166	överföring av ett utsökningsärende _	126
ändring av behörighetskraven _____	41		
Tjänstebrott		V	
tjänstebrott som en tingsdomare		Vård	
misstänktes för _____	115	tillgång till vård _____	196
Tjänstekollektivavtal		Y	
objektivitet vid lönesättningen _____	164	Yttrandefriheten	
Tjänsteutnämning		rätten att fotografera _____	171
utnämning av inrikesministeriets		Å	
kanslichef _____	80	Åklagare	
utnämningsspromemoria _____	128	dröjsmål vid åtalsprövningen _____	125
öppenhet _____	47	en åklagares förfarande _____	125
övervakning av lagenligheten _____	16	förundersökningsbeslut _____	125
Transport		Åland	
skolskjuts _____	161	landskapsstyrelsens förfarande	
Tullen		i ett tjänsteutnämningsärende _____	128
utfärdandet av intyg över beslag _____	155	tillämpning av rikets lag _____	64
U		Åtalsprövning	
Utkomstskydd		dröjsmål _____	125
bedömning av anvisningars		Åtalsrätt	
lagenlighet _____	189	justitiekanslerns åtalsrätt _____	138
uträttandet av ärenden		Ä	
på elektronisk väg _____	188, 189	Ändringssökande	
Utlåtande		besväransvisning _____	202
arbetsgruppsbetänkandet		Ö	
om åtalsuppgörelse och åtalseftergift _	65	Övervakning	
en administrativ mekanism		av flygresenärers rättigheter _____	180
för frysning av terroristtillgångar _____	64	av representationskostnader _____	162
lämnandet av ett utlåtande _____	43	Övervakning av advokater	
parallelltexternas utformning _____	68	besvärstillstånd hos högsta domstolen _	211
självbestämmanderätten för klienter		tillsynsnämndens förfarande _____	211
inom social- och hälsovården _____	92		
slutrapporten av arbetsgruppen för			
en reform av socialvårdslagstiftningen _	66		
tillämpning av rikets lag i landskapet			
Åland _____	64		
utkastet till rättssäkerhetsprogram _____	63		
Utnämningsspromemoria			
meritjämförelse _____	147, 154		
motivering _____	146		



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219