

JUSTITIEKANSLERNS
I STATSRÅDET
BERÄTTELSE
FÖR ÅR
2013

HELSINGFORS 2014

Justitiekanslersämbetet
PB 20, 00023 STATSRÅDET
www.okv.fi

ISSN 0356-3219

Ombrytning Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Tryckeri Edita Prima Oy, Helsingfors 2014



TILL RIKSDAGEN OCH STATSRÅDET

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 2013.

Berättelsen inleds med justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns anföranden där de presenterar sina egna uppfattningar om aktuella frågor som hänför sig till laglighetskontrollen.

Helsingfors den 19 mars 2014

Justitiekansler **Jaakko Jonkka**

Kanslichef **Kimmo Hakonen**

INNEHÅLL

Till riksdagen och statsrådet	3
 1 INLEDANDE ORD	 11
Justitiekanslern Jaakko Jonkka	
Tillsynen över juridiska sakkunnigtjänster	12
Varför och hur övervakas advokatverksamheten?	12
Yrkesetisk övervakning – ögontjänande eller genuin övervakning?	13
Nådde reformen bara halvvägs?	15
Biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen	
Överraskande vägar för laglighetskontrollens genomslagskraft och för inflytandet på den	17
Gottgörelse – ett nytt tillvägagångssätt inom laglighetskontrollen?	17
Avgörandenas genomslagskraft	20
Svenskan tynar inom förvaltningen, finskan viker undan inom högskoleutbildningen och marginal finns för övriga språk	22
 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 verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	30
Sifferuppgifter	31
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder ...	31
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag	32
Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	33
Arbetsituationen	33

Justitiekanslersämbetet	34
Organisation	34
Personal	34
Ekonomi	35
Kommunikation och samarbete med intressentgrupper	36
 3 ÖVERVAKNING AV REPUBLIKENS PRESIDENTS OCH STATSRADETS ÄMBETSÅTGÄRDER	37
Allmänt	38
Allmänt om övervakningen av statsrådet	39
Presidentens beslutsfattande i statsrådet	41
Granskning av föredragningslistor	42
Granskningsobjekt	43
Statsrådsövervakning i EU-ärenden	45
Vissa av justitiekanslerns svar med anledning av begäranden om förhandsställningstaganden och granskningen av föredragningslistor	46
Utlåtanden	62
Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar	62
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	69
Klagomålsavgöranden	71
 4 TILLSYKEN ÖVER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	79
Justitiekanslerns iakttagelser av läget i fråga om de grund- läggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	80
Avgöranden	84
De språkliga rättigheterna	84
Rätten till en rättvis rättegång och garantierna för god förvaltning	84
Jämlikheten	90
Barnets rättigheter	91
Tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	91
Rätten till personlig frihet	91
Integritetsskyddet	92
Rätten att skaffa sin försörjning	92

5	LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER ...	93
	Allmänt	94
	Ansvarsområdet för statsrådets kansli	97
	Avgöranden	97
	Justitieförvaltningen	100
	Utlåtanden	100
	Avgöranden	101
	Ministeriet	101
	Domstolarna	102
	Granskning av straffdomar	108
	Åklagarväsendet	112
	Allmänna rättshjälpsbyråer	113
	Ålands självstyrelse	114
	Inspektioner	115
	Inrikesförvaltningen	117
	Avgöranden	117
	Polisen	117
	Räddningsväsendet	129
	Inspektioner	130
	Finansförvaltningen	132
	Avgöranden	132
	Skatteförvaltningen	132
	Tullen	133
	Regionförvaltningsverken	134
	Den kommunala och övriga självstyrelsen	135
	Undervisnings- och kulturförvaltningen	140
	Avgöranden	140
	Ministeriet	140
	Undervisningsförvaltningen	141
	Universiteten	142
	Grundskolan	144
	Kultur- och idrottsväsendet	144
	Den kommunala och övriga självstyrelsen	145
	Inspektioner	146
	Jord- och skogsbruksförvaltningen	148
	Avgöranden	148
	Jord- och skogsbruket	148
	Inspektioner	149

Trafik- och kommunikationsförvaltningen	150
Avgöranden	150
Trafiksäkerhetsverket	150
Den kommunala och övriga självstyrelsen	150
Besiktning av fordon	151
Arbets- och näringsförvaltningen	152
Avgöranden	152
Arbets- och näringsbyråerna	152
Närings-, trafik- och miljöcentralerna	153
Patent- och registerstyrelsen	154
Social- och hälsovårdsförvaltningen	155
Avgöranden	155
Ministeriet	155
Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira	156
Patientförsäkringscentralen	156
Folkpensionsanstalten	157
Socialförsäkring	159
Besvärsnämnden för social trygghet	160
Institutet för hälsa och välfärd	161
Den kommunala och övriga självstyrelsen	162
Inspektioner	164
Miljöförvaltningen	165
Avgöranden	165
Närings-, trafik- och miljöcentralen	165
Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet	167
Den kommunala och övriga självstyrelsen	168
Inspektioner	171

6 ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND	173
Advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	174
Finlands Advokatförbunds tillsynssystem	176
Justitienkanslerns roll vid övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	178

7 STATISTIK	183
Uppgifter och åtgärder.....	184
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder.....	184
Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	185
Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd	190
Arbetssituationen	191
 Bestämmelser och föreskrifter om justitiekanslern och justitiekanslersämbetet	 192
Bilaga 1 Justitiekanslersämbetets arbetsordning	193
Bilaga 2 Utlåtanden, ställningstaganden och promemior	202
Bilaga 3 Inspektioner och besök	205
Personalen vid justitiekanslersämbetet	207
Sakregister	209



1

INLEDANDE ORD

Jaakko Jonkka

TILLSYNNEN ÖVER JURIDISKA SAKKUNNIGTJÄNSTER

Till justitiekanslerns uppgifter hör förutom den laglighetskontroll som enligt 108 § i grundlagen riktar sig mot statsrådet och myndigheterna också att delta i tillsynen över advokatverksamheten. Denna uppgift avviker från de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i grundlagen både i principiellt avseende och när det gäller det praktiska genomförandet.

Vid övervakningen av advokatverksamheten förenas å ena sidan juridiken med etiken och å andra sidan branschens egen självreglering med myndighetsåtgärder.

Varför och hur övervakas advokatverksamheten?

Ännu för några årtionden sedan kunde nästan vem som helst bedriva advokatverksamhet i Finland. Som rättegångsbiträden och rättegångsombud fungerade vid sidan av de medlemmar i Finlands Advokatförbund som använde advokatattiteln också andra jurister som bedrev advokatverksamhet, tjänstemän som hade uppgiften som bisyssla och självlärd lekmän. I takt med att verksamhetsfältet har blivit mer komplicerat har

de juridiska sakkunnigtjänsternas betydelse dock ökat och kravnivån stigit.

Både de som anlitar juridiska tjänster och samhället i stort gynnas av att advokatverksamheten uppfyller vissa kvalitetskrav. Också branschen själv gynnas av detta. Behoven av kvalitetskrav har lett till reglering inom branschen, både angående behörighetskraven och angående övervakningen av verksamheten. Vid ingången av verksamhetsåret utvidgades och skärptes denna reglering genom lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

Nuförtiden kan i regel bara advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd (nedan: tillståndsjurister)¹ fungera som rättegångsbiträden och rättegångsombud. Dessa ansvarar för sin verksamhet i enlighet med de allmänna rättsreglerna (bestämmelserna om konsumentskydd samt privaträttsligt och straffrättsligt ansvar), men utöver rättsnormerna finns det även särskilt fastställda etiska principer som de är bundna av i sitt arbete. Advokater och allmänna

¹ En närmare redogörelse för advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd finns i avsnitt 6 i denna berättelse.

rättsbiträden är skyldiga att iaktta god advokatsed, vars innebörd fastställs i de vägledande regler som Advokatförbundet godkännt. Också tillståndsjurister ska enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd iaktta samma yrkesetiska principer (LaUB 40/2010 rd).

En helhetsgranskning visar att systemet för tillsyn över juridiska sakkunnigtjänster är mångsidigt:

Med stöd av rättegångsbalken utövar domstolarna tillsyn över advokatverksamheten. De som anlitar advokattjänster har vid sidan av de allmänna rättsmedlen möjlighet att föra ett ärende till behandling hos den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och som övervakar att god advokatsed iakttas. Justitiekanslern har å sin sida till uppgift att utöva tillsyn över att övervakningen av denna verksamhet fungerar och på sätt och vis granska situationen ”ovanifrån”. De allmänna rättsbiträden som arbetar vid statens rättshjälpsbyråer är dessutom i egenskap av tjänstemän underställda normal myndighets-tillsyn. Advokatförbundets styrelse har till uppgift att aktivt övervaka förbundets medlemmar. Denna uppgift är förknippad med rättigheter att granska advokatbyråer och deras ekonomiska situation. Vidare kan den som anser att ett advokatarvode är alltför högt föra ärendet till tillsynsnämnden för behandling såsom en arvodestvist. Under verksamhetsåret avgjorde tillsynsnämnden 96 arvodestvister och i 16 av fallen rekommenderade nämnden att arvodet skulle minskas. Tillståndsjuristernas klienter har däremot inte tillgång till ett sådant förfarande för lösning av arvodestvister.

I detta anförande koncentrerar jag mig på övervakningen av god advokatsed.²

Yrkesetisk övervakning – ögotjänande eller genuin övervakning?

De vägledande reglerna om god advokatsed ålägger de aktörer som är föremål för övervakningen mer omfattande förpliktelser än lagens bestämmelser. En del av reglerna är allmänt formulerade, medan andra är mycket konkreta. T.ex. de situationer där det förekommer jäv har definierats mycket detaljerat. Reglerna utgör dock inte en uttömmande förteckning: allt som inte uttryckligen har förbjudits i dem betraktas inte nödvändigtvis som tillåtet. Innebörden av god advokatsed förändras och utvecklas med tiden – såsom det även uttrycks i de vägledande reglerna – bl.a. genom ”acceptabel praxis som har antagits av advokat-kåren” och genom tillsynsnämndens avgöranden.

I samband med utarbetandet av lagen om rättegångsbiträden med tillstånd betonades det att tillsynsnämndens ställning och verksamhet är oberoende och avskild från Advokatförbundet (RP 318/2010 rd). Tillsynsnämnden består av advokater samt av jurister som inte hör till förbundet, varav tre ska vara förtrogna med advokatverksamhet och meriterade i domaruppgifter eller akademiska uppgifter och två ska vara tillstånds-jurister. Tillsynsnämndens medlemmar verkar i sitt uppdrag under domaransvar.

Som påföljd för förfaranden som står i strid med god advokatsed kan tillsynsnämnden såsom disciplinär åtgärd ge en anmärkning eller varning eller fastställa en påföljdsavgift (högst 15 000 euro). Då det är fråga om en advokat är det dessutom möjligt att utesluta denne ur förbundet. Den allmänna påföljden har varit att tilldela en varning. Under verksamhetsåret fastställdes två påföljdsavgifter och två advokater uteslöts ur förbundet. För tillståndsjuristers del fattas beslutet om påföljdsavgift eller återkallelse av tillstånd av rättegångsbiträdesnämnden, som är en statlig

² I avsnitt 6 och i det avsnitt som innehåller statistik finns också närmare information om övervakningen av advokatverksamheten under verksamhetsåret.

myndighet. Beslutet fattas på framställning av tillsynsmyndigheten.

Övervakningsobjektet och justitiekanslern får anföra besvär över tillsynsmyndigheten (och rättegångsbiträdesmyndigheten) avgöranden hos Helsingfors hovrätt och vidare hos högsta domstolen. Under verksamhetsåret avgjorde hovrätten 15 besvärssaken som berörde tillsynsmyndigheten avgöranden. I fyra fall ändrades tillsynsmyndigheten avgörande.

Högsta domstolen har gett följande riktlinjer om domstolarnas uppgift vid tillsynen över att god advokatsed iakttas (HD 2009:10): ”I tillsynssaken är domstolarna besvärinstanser som ska garantera rättsskyddet. I domstolarna betonas frågor om huruvida ett disciplinärt avgörande eventuellt är oskäligt eller uppenbart oriktigt samt huruvida de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer har uppfyllts i tillsynssaken.” I rättslitteraturen har domstolarnas uppgift definierats som granskning av de yttre gränserna för tillsynsmyndigheten avgöranden. Vid granskningen ska domstolarna fästa vikt vid om avgörandena har motiverats tillräckligt väl, om prövningsrätten har utövats inom de allmänna gränser som lagstiftningen uppställer och om de grundläggande fri- och rättigheterna har getts tillbörlig betydelse.³

Med tanke på advokatverksamhetens självständighet och de yrkesetiska principernas karaktär är det naturligt att tillsynsmyndigheten i första hand har till uppgift att tolka de vägledande reglerna och konkretisera deras innehåll, samt att vidareutveckla god advokatsed genom den tillämpningspraxis som utformas på grundval av enskilda saken. För att precisera domstolarnas roll har jag nyligen anhängit om besvärstillstånd

hos högsta domstolen med anledning av ett beslut som Helsingfors hovrätt fattade i slutet av verksamhetsåret, där hovrätten ändrade tillsynsmyndigheten avgörande och tolkade de krav som god advokatsed ställer på ett annat sätt än nämnden (dnr OKV/2/41/2014).

Tillsynsmyndigheten avgjorde under verksamhetsåret nästan fyrahundra tillsynssaken, varav knappt en tiondel hade inletts till följd av en anmälan av Advokatförbundet. Ett ärende kan inledas vid tillsynsmyndigheten också med anledning av justitiekanslerns åtgärder, vilket sker ett tiotal gånger per år. De flesta saken inleds genom att en klagan framställs av ärendets huvudman (såsom i en tredjedel av fallen under verksamhetsåret) eller av motparten (i en fjärdedel av fallen). Det sedvanliga advokatarbetet åskådliggörs av sakens fördelning: varje år anför i ett stort antal fall klagan över frågor som hänför sig till bodelningssituationer och skilsmässor, såsom avvittning, liksom över frågor som berör misstankar om jäv hos advokater. I en tredjedel av avgörandena påförs någon disciplinär påföljd. Andelen åtgärdsavgöranden är således betydligt större än t.ex. i de högsta laglighetsövervakarnas praxis. Av detta kan man dock inte i sig dra några slutsatser om tillsynens effektivitet eller om advokattjänsternas kvalitet.

Vid justitiekanslersämbetet granskas alla tillsynsmyndigheten avgöranden i tillsynssaken. Därigenom har man möjlighet att få en bild av nämndens riktlinjer och bl.a. av nivån på beslutsmotiveringarna. Enligt mina iakttagelser utför tillsynsmyndigheten sitt arbete med sakkunskap.⁴ Det verkar som om yrkeskårens eget tillsynsorgan strävar efter att utöva trovärdig övervakning och därigenom också dra försorg om branschens

³ Asianajajien valvonta yhteissääntelynä. Rättspolitiska forskningsinstitutets forskningsmeddelanden 96. Helsingfors 2009 s. 70–71.

⁴ Samma slutsledning kan man också göra på basis av Rättspolitiska forskningsinstitutets utredning som nämns i noten ovan.

rykte. Justitiekanslern har knappast alls haft skäl att anföra besvär över tillsynsnämndens beslut hos hovrätten och endast sällan haft orsak att inom ramen för laglighetskontrollen vidta åtgärder med anledning av tillsynsnämndens förfarande. Jag har i två fall ansökt om tillstånd att anföra besvär över hovrättens beslut hos högsta domstolen.

Justitiekanslern har alltså iakttagit en återhållsam linje när det gäller att befatta sig med tillsynsnämndens avgöranden. Enligt min uppfattning är en sådan roll passande när det gäller tillsynen över yrkeskårens etiska regler. Justitiekanslern utövar tillsyn över att nämnden sköter sin lagstadgade uppgift på ett sätt som i rättsligt avseende är godtagbart. I lagberedningsdokumenten (t.ex. RP 318/2010 rd) har justitiekanslerns roll vid tillsynen beskrivits så här: "Den tillsyn som justitiekanslern utövar garanterar att allmänintresset tillgodoses vid tillsynen och ökar dess offentliga tillförlitlighet." I samband med de diskussioner som då och då förs med representanter för tillsynsnämnden har man gått igenom justitiekanslerns iakttagelser och vid behov kunnat ge respons och dryfta t.ex. frågor som berör besluts-motiveringarna.

Nådde reformen bara halvvägs?

Syftet med att stifta en lag om rättegångsbiträden med tillstånd var enligt regeringens proposition (RP 318/2010 rd) "att höja kvaliteten på rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas arbete". En förbättring av kvaliteten eftersträvades genom bestämmelser om att rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas verksamhet kräver tillstånd, genom lagstadgade behörighetskrav för rättegångsombud och rättegångsbiträden och genom föreskrifter om att deras verksamhet övervakas av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och av justitiekanslern.

Också i samband med detta lagstiftningsprojekt fördes diskussioner om huruvida det advokatmonopol som genomförts på aningen varierande sätt på andra håll i Europa borde införas också hos oss. Den arbetsgrupp som dryftat rättegångsbiträdenas behörighet och tillsynen över dem bedömde att advokatmonopol skulle vara ett effektivt och tydligt sätt att organisera tillsynen över rättegångsombud och rättegångsbiträden. I arbetsgruppens betänkande (Arbetsgruppsbetänkande 2009:17) framhölls det dock att denna modell skulle innebära en stor principiell och praktisk förändring i den finländska rättegångstraditionen. Slutsatsen var därmed att ett förslag om införande av advokatmonopol skulle vara alltför radikalt och problematiskt med tanke på proportionalitetsprincipen.

Slutresultatet var således det lagstadgade system där juridiska sakkunnigtjänster yrkesmässigt tillhandahålls av två kategorier av jurister, som avviker från varandra dels med avseende på behörighetskraven och dels med avseende på tillsynens omfattning. Det finns för närvarande ca tvåtusen advokater och drygt tusen tillståndsjurister i vårt land. Den som är i behov av advokattjänster uppfattar dock inte nödvändigtvis skillnaderna mellan dessa grupper – i synnerhet eftersom båda kan uppge att deras verksamhet övervakas av den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Advokatförbundet och av justitiekanslern.

Övervakningen av att god advokatsed iaktas omfattar alla juridiska sakkunnigtjänster som tillhandahålls av advokater, såväl uppdrag vid domstolar som juridisk rådgivning och utarbetandet av dokument. När det gäller tillståndsjurister är övervakningen däremot begränsad till deras verksamhet som rättegångsbiträden eller rättegångsombud, uppdrag som grundar sig på domstolsförordnanden (t.ex. uppdrag som boutredningsman eller skiftesman) och uppdrag som sådana biträden som avses i rättshjälpslagen. Tillhandahållan-

det av juridiska tjänster som inte hänför sig till rättegångar, t.ex. rådgivning och utarbetandet av dokument, faller utanför övervakningen. I regeringens proposition (RP 318/2010 rd) betonades det dock att uppdrag som rättegångsombud och rättegångsbiträde bör förstås i vid bemärkelse. Uppdragen omfattar förutom egentligt företrädande och uppträdande i domstol också t.ex. förberedande åtgärder inför en rättegång (såsom biträdande av parten vid förundersökningen).

Lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har varit gällande bara i drygt ett år, men det har redan nu uppkommit oklarhet om hur heltäckande tillsynen är. Det är bl.a. oklart vilka underhandlingar och vilken korrespondens som hänförs till en rättegång. Det skulle vara önskvärt att både de som är i behov av dessa tjänster och de jurister som tillhandahåller tjänsterna har kännedom om gränserna för tillsynen. En underhandling som senare leder till en rättegång omfattas av tillsynen. Men vilken är situationen om en tillståndsjurist bedömer att det inte finns skäl att gå vidare till en rättegång? Ur klientens synvinkel ter sig kravet på tjänsternas kvalitet lika i båda fallen. För närvarande blir man i samband med tillsynsnämndens och justitiekanslerns övervakning tvungen att göra denna gränsdragning på grundval av prövning från fall till fall.

I sitt plenumavgörande 14.10.2013 konstaterade tillsynsnämnden att en tillståndsjurist som fungerat som klagandens ombud i ett ärende där en god man som förordnats av domstolen upplöste ett samägandeförhållande omfattades av tillsynen i detta uppdrag. Majoriteten av tillsynsnämndens medlemmar ansåg att bestämmelsen i 8 § i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd inte är avsedd att tolkas snävt, utan att bestämmelsen blir tillämplig på sådana uppdrag som kan föras till domstolen för avgörande. En av de minoritetsmedlemmar som omfattat en annan standpunkt framförde att tillsynsbefogenheterna måste bedö-

mas från fall till fall när ärendet inte framskrider till en rättegång och att man då i första hand ska fästa vikt vid vilken typ av uppdragsavtal som ingåtts mellan tillståndsjuristen och dennes huvudman. Enbart det faktum att man i samband med förfarandet för upplösning av samägandeförhållandet hade diskuterat en möjlig rättegång, visade inte ännu att det var fråga om ett uppdrag som berörde en rättegång. – Samma fråga hade tidigare uppmärksammats i ett klagomål hos justitiekanslern, som hade tolkat saken så att tillståndsjuristen inte omfattades av tillsynen i samband med det nämnda uppdraget (justitiekanslerns svar 6.6.2013 dnr OKV/643/1/2013).

I sitt plenumavgörande 13.12.2013 fastställde tillsynsnämnden att det inte hörde till tillsynsnämndens uppgifter att undersöka förfarandet hos en tillståndsjurist som fungerat som klagandens biträde i ett ärende som gällde boutredning och arvsskifte.

Det verkar alltså finnas behov av att förtydliga lagstiftningen. Det skulle kanske finnas skäl att dryfta om inte det yrkesmässiga tillhandahållandet av alla typer av juridiska sakkunnigtjänster kunde omfattas av den yrkesetiska övervakningen på samma sätt. Denna lösning skulle bäst förtydliga situationen och förbättra ställningen för dem som anlitar tjänsterna. Heltäckande och enhetlig tillsyn över att god advokatsed iakttas skulle också bidra till att stärka det allmänna förtroendet för advokatverksamheten. En betydande del av de juridiska sakkunnigtjänster som omfattas av tillsynsnämndens övervakning då de tillhandahålls av advokater faller nämligen för närvarande utanför övervakningen av god advokatsed då de tillhandahålls av tillståndsjurister.⁵

⁵ Den bedömning som gjorts i texten stöds av ett litet urval av tillsynsnämndens avgöranden: av de knappt 100 ärenden som avgjordes i mars 2013 gällde 44 % sådan advokatverksamhet som uppenbarligen inte kunde ha undersökts av tillsynsnämnden ifall verksamheten hade bedrivits av en tillståndsjurist.

Mikko Puumalainen

ÖVERRASKANDE VÄGAR FÖR LAGLIGHETSKONTROLLENS GENOMSLAGSKRAFT OCH FÖR INFLYTANDET PÅ DEN

Gottgörelse – ett nytt tillvägagångssätt inom laglighetskontrollen?

Lagstiftningen om de högsta laglighetsövervakarna reviderades i juni 2011. Det huvudsakliga syftet med lagändringarna var att öka laglighetsövervakarnas prövningsrätt när det gäller att bedöma i hur stor omfattning klagomålsärendena behöver undersökas. Då regeringens proposition angående lagändringarna behandlades i riksdagen förde grundlagsutskottet också en diskussion om huruvida laglighetsövervakarna ska kunna framställa rekommendationer om betalning av gottgörelse.

Enligt 11 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Justitieombudsmannen har rapporterat om flera fall där en myndighet har getts en rekommendation om betalning av gottgörelse och också iakttagit rekommendationen.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet finns däremot inte någon bestämmelse med motsvarande innehåll. De påföljder som står till buds för jus-

titiekanslern regleras i 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet. Paragrafens rubrik, som ändrades i samband med lagreformen i juni 2011, var tidigare "åtgärder". I paragrafens 3 mom. bestäms det att justitiekanslern ska vidta åtgärder för rättande av lagstridiga eller felaktiga beslut eller förfaranden, om ett allmänt intresse kräver det.

Samtidigt ändrades också lagens 4 §, som gäller behandlingen av klagomål. Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern vidtar justitiekanslern enligt paragrafens 2 mom. de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I regeringens proposition gällande lagändringarna (RP 205/2010 rd) konstaterades det att justitiekanslerns och justitieombudsmannens grundlagssenliga uppdrag att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses omfattar och genomsyrar hela verksamhetsfältet för laglighetskontrollen, även undersökningen av enskilda klagomål. Med behandlingen av klagomål avses allmänt alla utredningsåtgärder och övriga åtgärder som justitiekanslern kan vidta med anledning av klagomål. Hit hör förutom slutresultaten av klagomålsbehandling, sådana som de beskrivs i 6 och

7 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet, också de åtgärder som regelmässigt vidtas för behandling och utredning av klagomålsärenden.

Enligt propositionens motivering beskriver paragrafens rubrik och momentets innehåll bättre än förut att även utredningsåtgärderna kan variera från fall till fall, vid sidan av de åtgärder som klagomålet föranleder inom ramen för laglighetskontrollen.

Justitiekanslerns prövningsrätt vid behandlingen av klagomål bestäms enligt de tre kriterier som fått en allmän formulering i paragrafen. Kriterierna omfattar alla de grundlagsenliga uppgifter i anslutning till behandlingen av klagomål som enligt 108 § i grundlagen ankommer på justitiekanslern. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande (GrUB 12/2010 rd) angående regeringens proposition att 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet ökar justitiekanslerns prövningsrätt när det gäller vilken typ av utredning och andra åtgärder justitiekanslern anser att det finns skäl att inleda med anledning av ett klagomål. Grundlagsutskottet konstaterade också att det fanns skäl att ytterligare förbättra de högsta laglighetsövervakarnas verksamhetsformer utgående från medborgarnas behov. För klaganden är det viktigt att så snabbt som möjligt få tillbörlig hjälp. Möjligheter till mångsidigare åtgärder öppnade sig då de gällande bestämmelserna förtydligades genom nya föreskrifter om behandlingen av klagomål.

De ”andra åtgärder laglighetsövervakaren anser att det finns skäl att inleda med anledning av klagomålet”, som utskottet nämnde i sitt betänkande, kan också innefatta åtgärder vars syfte är att tillgodose medborgarnas behov. Med åtgärder avses alltså efter lagändringen inte längre bara åtgärder av påföljdskaraktär, utan det kan också vara fråga om en framställning om gottgörelse. En sådan åtgärd kan alltså med stöd av den nya ordalydelsen i 4 § 2 mom. enligt pröv-

ning från fall till fall vara någon annan åtgärd som laglighetsövervakaren anser att det finns skäl att vidta med anledning av klagomålet. Det finns inte något hinder för att denna åtgärd också kunde vara en sådan framställning om att ett missförhållande ska avhjälpas som uttryckligen anges i 11 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman.

Grundlagsutskottet konstaterade vidare att ”utskottet finner en framställning om förlikning och ersättning motiverad i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas.” Vidare ansåg utskottet det ändamålsenligt att bestämmelserna om behandlingen av klagomål som anförs hos justitieombudsmannen och justitiekanslern samordnas. Det är således inte motiverat att tolka uttalandet om framställning om förlikning och ersättning så att det skulle gälla bara justitieombudsmannen.

De åtgärder som inte är av påföljdskaraktär ska också vara förenliga med de tre kriterier som uppräknas i 4 § samt med det grundlagsenliga uppdraget att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Eftersom samma kriterier och grundlagsenliga övervakningsuppdrag gäller både justitieombudsmannen och justitiekanslern, är det inte motiverat att tolka lagstiftarens vilja så att de högsta laglighetsövervakarnas möjligheter att vidta åtgärder skulle avvika avsevärt från varandra. En sådan tolkning skulle inte heller vara förenlig med propositionens övriga målsättningar, som även refererats ovan.

Lagen om justitiekanslern i statsrådet innehåller inte någon annan rättslig grund med stöd av vilken justitiekanslern kunde göra en framställning om gottgörelse. Bestämmelsen i 6 § 3 mom. lämpar sig inte för detta ändamål, eftersom det enligt detta moment är fråga om åtgärder för ”rättande” av felaktiga beslut eller förfä-

randen. I vissa situationer, t.ex. när det är fråga om dröjsmål, kan förfarandet emellertid inte längre åtgärdas, även om saken påtalas i det beslut som meddelas klaganden. Också det krav på ett allmänt intresse som nämns i momentet begränsar avsevärt möjligheterna att tillämpa momentet i enskilda fall. Den initiativrätt som föreskrivs i lagens 7 § har å sin sida begränsats att gälla närmast förslag till utveckling av lagstiftningen.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har konstaterat att Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens rättspraxis skapar en rättslig grund för gottgörelse. I prejudikatet HD 2011:38 ansåg även högsta domstolen att det var möjligt att döma ut ersättning för lidande till följd av förundersökningens oskäliga längd, trots att vår lagstiftning inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om saken.

Med hänsyn till den skyldighet att trygga tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna som åläggs justitiekanslern i 108 § i grundlagen samt Europadomstolens nämnda praxis, är det således motiverat att utgå från att de förpliktelser som hänför sig till de mänskliga rättigheterna ger justitiekanslern rätt att göra framställningar om gottgörelse, även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

Med beaktande av strävan efter att förenhetliga bestämmelserna om behandlingen av klagomål, det uppdrag att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som både justitieombudsmannen och justitiekanslern åläggs i grundlagen, de europeiska förpliktelserna om de mänskliga rättigheterna samt ordalydelsen i 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet, kan man alltså sammanfattningsvis konstatera att också justitiekanslern kan göra framställningar

om gottgörelse. Justitiekanslerns möjligheter att göra framställningar om gottgörelse kan således motiveras på det ovan beskrivna sättet, även om den lagstiftning som gäller justitiekanslern inte uttryckligen ger samma möjligheter till detta som lagen om riksdagens justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslern har en gång gjort en uttrycklig framställning om gottgörelse (OKV/710/1/2011). Det var fråga om en framställning om att besvärsnämnden för social trygghet skulle betala gottgörelse på grund av att behandlingstiden för ett besvärssärende var oskäligt lång, då ärendets behandling hade räckt nästan tre år. Besvärssärendet hade avgjorts innan den lagändring som gäller gottgörelse vid förvaltningsprocessen trädde i kraft (81/2013). Social- och hälsovårdsministeriet vägrade emellertid betala gottgörelse. Enligt ministeriet fanns det nämligen flera motsvarande fall där behandlingstiden varit mycket lång och i dessa fall hade ingen gottgörelse betalats. Enligt ministeriet krävde en jämlik behandling av dem som överklagat sina beslut att gottgörelse inte skulle betalas i detta fall heller.

Ministeriets svar belyser gottgörelseförfarandets begränsningar. Då myndigheten inte är skyldig att betala gottgörelse och det är fråga om en tillräckligt omfattande kränkning av en grundläggande fri- eller rättighet eller mänsklig rättighet kan myndigheten vägra betala gottgörelse. Lyckligtvis har laglighetsövervakaren dock lyckats påverka verksamheten vid besvärsnämnden för social trygghet genom de traditionella tillvägagångssätt som står till buds inom ramen för laglighetskontrollen. Besvärstiderna vid nämnden har förkortats avsevärt.

Framställningar om gottgörelse har ansetts vara en av de åtgärder som hör till den moderna laglighetskontrollen. Åtgärden är emellertid inte helt problemfri. Med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll skulle det på det hela taget va-

ra bra om den rättsliga grunden för framställningar om gottgörelse skulle förtydligas, antingen genom en lagändring eller på något annat sätt. I detta sammanhang skulle det också finnas skäl att ännu diskutera åtgärdens ställning inom den finländska laglighetskontrollen.

Avgörandenas genomslagskraft

Vid ingången av detta år trädde nya ändringar i kraft i utbildningslagstiftningen. Syftet med dessa ändringar var att ge utbildningsanordnarna nya metoder för att förbättra arbetsron i skolor och läroinrättningar samt att modernisera de verksamhetsmetoder som redan är i bruk. I lagen om grundläggande utbildning preciserades bl.a. bestämmelsen om kvarsittningar. Också undervisningspersonalens befogenheter att fastställa disciplinära åtgärder preciserades.

Lagändringarna är ett intressant exempel på laglighetskontrollens genomslagskraft – och framför allt på att ett avgörande också kan få sådana konsekvenser som inte uttryckligen har eftersträfvats.

Behoven av lagändringar hade diskuterats redan tidigare, men den väsentliga impulsen till den utveckling som ledde fram till lagreformen gavs av mitt avgörande (16.8.2012 dnr OKV/427/1/2011), där jag klandrade en rektor och en stadsstyrelse för deras verksamhet vid disciplineringen av eleverna i en skola och vid utfärdandet av anvisningar om disciplinära åtgärder. Rektorn hade bl.a. bestämt att de elever som rökt på skolans område skulle skriva uppsatser om rökning och hade istället för kvarsittning gett dem stödundervisning som berörde rökning samt avkrävt eleverna ett löfte om att följa lagen.

Att anordna stödundervisning som påföljd för rökning på skolans område stod emellertid i strid med lagen om grundläggande utbildning och att

ålägga eleverna att skriva uppsatser om rökning var en disciplinär åtgärd som inte grundade sig på lag. Rektorn hade dessutom gett en felaktig bild av skolans behörighet genom att informera om att skadegörelse och mobbning som skedde under skolvägen alltid utreddes i skolan. Rektorn hade inte heller med stöd av lag rätt att kräva att eleverna skulle underteckna ett löfte om att iakta lagen.

Den rektor som var föremål för avgörandet nöjde sig dock inte med klandret utan framförde sina uppfattningar i offentligheten. Efter en omfattande politisk diskussion togs ärendet till beredning vid undervisnings- och kulturministeriet, vilket ledde fram till lagändringarna. (Se bl.a. undervisningsminister Jukka Gustafssons svar på det skriftliga spörsmålet SS 627/2012 rd 25.9.2012).

Kärnan i avgörandet var att lagen innehåller bestämmelser om ingrepp i elevernas integritet och om disciplinära åtgärder samt att dessa bestämmelser reglerar undervisningspersonalens befogenheter. I enlighet med grundlagen ska myndigheternas verksamhet grunda sig på lag – i synnerhet när det är fråga om ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Individens rättigheter och skyldigheter definieras i samband med lagberedningen och regeringspropositionernas behandling i riksdagen. Då det är fråga om barn och unga som avlägger sin läroplikt och som är underställda vuxnas makt, ska de vuxna handla synnerligen noga och vålavvägt. I samband med utarbetandet av den utbildningslagstiftning som sedermera blivit föremål för kritik dryftades bl.a. frågor som hänförde sig till de grundläggande fri- och rättigheterna och de pedagogiska målsättningarna på ett mångsidigt sätt både i beredningsskedet och i riksdagen.

Skolorna kan alltså inte fritt utveckla disciplinära åtgärder och kommunerna kan inte fritt ge direktiv om dem. Tjänstemännen ska iakta

det beslut som fattats i form av en riksdagslag. Saken övervakas också av laglighetsövervakarna. Om de tillvägagångssätt som lagen erbjuder inte motsvarar dagens pedagogiska krav, måste lagen ändras. Beslutet om saken ska således fattas av riksdagen, inte av rektorn. Laglighetsövervakarens avgörande är inte ett pedagogiskt ställningstagande, utan ett beslut som gäller iakttagandet av lagen.

Till diskussionen hänförde sig även ett element som var av principiell betydelse med avseende på laglighetskontrollen. Då justitiekanslerns berättelse för år 2011 behandlades vid riksdagens plenumsammanträde uppmärksammade en riksdagsledamot – som också fungerat som ordförande för grundlagsutskottet – i samband med remissdebatten i plenum uttryckligen detta beslut, som alltså fattats år 2012. Riksdagsledamoten kritiserade beslutet i hårda ordalag och väntade sig uppenbarligen att justitiekanslern skulle bemöta kritiken.

Det hör till laglighetsövervakarnas uppgifter att delta i samhällsdebatten. Ibland kan de reaktioner ett avgörande fått i offentligheten visa att det uppkommit väsentliga missförstånd som det finns skäl att rätta till. Dessutom kan ett avgörande innefatta andra särdrag som det finns skäl att belysa i offentligheten. I detta fall är det emellertid viktigt att koncentrera sig på själva avgörandet, som har utarbetats genom juridisk avvägning och med respekt för parternas rättsskydd. Avgörandet ändras inte längre till följd av den offentliga debatten. Ifall nya omständigheter yppas, kan saken naturligtvis på nytt utredas inom ramen för laglighetskontrollen. Det är t.ex. möjligt att begära utredningar eller uppgifter av en myndighet, men detta hänför sig redan till beredningen av ett nytt avgörande.

Riksdagsdebatten avviker emellertid från den allmänna samhällsdebatten, eftersom riksdagen är den enda instans som enligt lag utövar tillsyn

över laglighetsövervakarna. Tillsynen grundar sig på det straffrättsliga ansvar som jämställs med ministeransvarighet (117 § i grundlagen). På grundval av detta är det möjligt att granska laglighetsövervakarens enskilda ämbetsåtgärder och vid behov vidta åtgärder med anledning av dem.

Den debatt som fördes i riksdagen grundade sig emellertid inte på den nämnda bestämmelsen utan på 108 § 3 mom. i grundlagen, där det bestäms att "justitiekanslern årligen ger riksdagen och statsrådet en berättelse om sina ämbetsåtgärder och sina iakttagelser om hur lagstiftningen följs".

Berättelsen har i synnerhet den betydelsen att den ger riksdagsledamöterna information om hur de beslut som godkänts av riksdagen följs inom landet. Behandlingen av berättelsen är dock även förknippad med element som hänför sig till den allmänna tillsynen över justitiekanslerns verksamhet. Grundlagsutskottet har regelbundet uttalat sig om situationen vid behandlingen av klagomål och ibland också uppmanat justitiekanslersämbetet att förkorta behandlingstiderna.

I samband med behandlingen av justitiekanslerns berättelse har utskottet däremot inte granskat justitiekanslerns enskilda avgöranden. Under det innevarande årtusendet har grundlagsutskottet en gång hänvisat till ett enskilt avgörande av justitiekanslern, men också i detta fall var det fråga om ärendets behandling enligt ett annat förfarande, dvs. enligt 115 § i grundlagen (GrUB 14/2006 rd – B 15/2005 rd). I vissa av utskottets betänkanden finns ett uttalande om att utskottet inte särskilt har bedömt justitiekanslerns enskilda avgöranden eller ställningstaganden. På grundval av detta förblir det dock oklart om utskottet över huvud taget kan göra en sådan bedömning och om bedömningen i så fall ska grunda sig på 117 § i grundlagen.

Hur långt kan man då gå i den diskussion som förs angående berättelsen? Då man vid ut-

skottsbehandlingen avhåller sig från att diskutera enskilda ärenden, kan man då vid plenum-sammanträdet i justitiekanslerns närvaro fritt behandla avgöranden som hänför sig till laglighetskontrollen och vänta sig att justitiekanslern tar ställning till dem? Kan man urskilja vissa påverkningsträvanden vid behandlingen? Kan också statsrådet i något sammanhang på grundval av 108 § 3 mom. i grundlagen kräva att justitiekanslern ska motivera att enskilda avgöranden är "förnuftiga"? En skillnad utgörs dock åtminstone av att justitiekanslern utövar tillsyn över statsrådet men inte över riksdagen och av att riksdagen utövar tillsyn över justitiekanslern, vilket statsrådet inte gör.

Laglighetsövervakarna är oberoende och självständiga, och för att garantera detta innehåller grundlagen bestämmelser om laglighetsövervakarnas ställning och skyldigheter att rapportera om sin verksamhet samt om tillsynen över dem. Avsikten är att det inte ska finnas några andra tillsynsmetoder utöver dem som föreskrivs i lagen. Med tanke på laglighetsövervakarnas oberoende och självständiga ställning ska regleringen och dess tillämpning vara tydlig och förutsebar. När det är fråga om förhållandet mellan olika aktörer inom den offentliga förvaltningen ska saken rentav vara kristallklar. Laglighetsövervakarna har t.ex. klandrat ministrar för utlåtanden som har kunnat tolkas som ingrepp i självständiga domstolars verksamhet.

Det är viktigt att man inte skapar sådana tillsyns- eller påtryckningsmetoder som lagstiftern inte har haft för avsikt att skapa. Det skulle alltså finnas skäl att förtydliga huruvida avsikten med behandlingen av berättelsen är att utvärdera enskilda avgöranden och föra en diskussion om dem.

Riksdagen är i och för sig rätt forum för en diskussion om själva lagstiftningens ändamålsenlighet, och riksdagsledamöterna åtnjuter omfat-

tande yttrandefrihet. Det skulle dock finnas skäl att konkretisera om det i detta sammanhang är fråga om kritik mot lagen eller mot laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder, samt hur utvärderingen av laglighetsövervakarnas åtgärder ska ordnas.

Svenskan tynar inom förvaltningen, finskan viker undan inom högskoleutbildningen och marginal finns för övriga språk

Justitiekanslern övervakar den offentliga förvaltningen bl.a. genom att göra inspektioner vid ämbetsverk och andra enheter. I samband med inspektionerna är det möjligt att diskutera frågor som berör förvaltningen mer generellt, inte bara det ämbetsverk som är föremål för inspektionen. Till de frågor som har diskuterats hör bl.a. tillgången till service på olika språk. Denna fråga har diskuterats på grundval av enskilda klagomålsavgöranden, men också mer allmänt till följd av de förändringar som sker inom förvaltningen.

Vid diskussionerna angående denna fråga upprepas ofta samma iakttagelser. Iakttagelserna visar att det svenska språkets ställning på sistone har försämrats: Tjänstemännen erbjuds bara i ringa utsträckning eller inte alls svenskspråkig fortbildning och svenskspråkigt utbildningsmaterial. Det finns i allt mindre utsträckning tidsenlig svenskspråkig juridisk litteratur och juridisk forskning. Från de högsta domstolarna kommer det allt färre svenskspråkiga rättsfall och de finskspråkiga prejudikaten översätts inte till svenska (med undantag för ett sammandrag av avgörandet). Regeringspropositionerna utarbetas på båda nationalspråken, men det övriga lagberedningsmaterial som föregår propositionerna – t.ex. arbetsgruppsbetänkanden – översätts numera sällan till svenska. Också den svenskspråkiga handled-

ning och bakgrundsrådgivning som myndigheterna bistås med är knapp eller överbelastad. Svenskspråkiga direktiv, modellblanketter och myndighetsanvisningar finns bara i begränsad utsträckning eller tas i bruk betydligt senare än de finskspråkiga versionerna.

På områden där svenskan är stark – närmast i Österbotten och naturligtvis på Åland – är svenskan ännu ett genuint levande språk inom förvaltningen och arbetsgemenskaperna. På dessa områden finns också svenskspråkig service att tillgå. På andra håll i landet tyr man sig däremot till enstaka språkkunniga eller tvåspråkiga tjänstemän, tolkar eller till och med översättningsbyråer. Oftast torde man klara sig ur situationen genom att den svenskspråkiga kunden självmant avstår från sin rätt att använda sitt modersmål. Även om svenskans ställning som landets ena nationalspråk i lagstiftningen är stark, verkar alltså användningen av svenska och språkkunskaper na dala, trots många goda strävanden.

Vid sidan av det svenska språket ställer också andra språk allt fler krav på förvaltningen. Då befolkningen med utländsk bakgrund har ökat, liksom den internationella interaktionen, har också efterfrågan på tjänster på andra språk ökat. Myndigheterna har emellertid ingen skyldighet att tillhandahålla tjänster på andra språk. Undantaget utgörs av vissa ärenden som en myndighet inleder på tjänstens vägnar. Även i dessa ärenden är tolkningsarrangemangen emellertid av varierande art och varken tillgången till tolkar eller övervakningen av dem har ordnats tillräckligt väl. Dessutom behandlar domstolar-

na också ärenden som inleds på initiativ av sökanden – t.ex. familjerättsliga ärenden – där det finns ett stort behov av juridisk rådgivning och handledning och där avsaknaden av rådgivning på det egna språket medför problem och trångmål för sökanden.

I samband med inspektionerna har det ändå framgått att vissa myndigheter lyckligtvis har förstått att det finns behov av tjänster på andra språk och betraktat situationen snarare som en fråga om jämlikhet än som en fråga om språk. Utan en strävan efter att ge kunderna råd och handledning på ett språk som de förstår tillhandahålls inte alla kunder viktiga myndighetstjänster på ett jämlikt sätt. Beklagligt få myndigheter har i sina egna likabehandlingsplaner granskat servicebehoven för hela sin kundkrets och begrundat olika sätt att tillhandahålla tjänster bl.a. för kunder med olika språk.

Överraskande har också det finska språket ibland fått vika undan, i synnerhet inom utbildningen. Vid högskolorna har det hänt att man inom undervisningen och forskningen helt och hållet har ersatt landets egna språk med engelska.

Laglighetsövervakarna tar inte ställning till om detta är förnuftigt ur pedagogisk eller forskningspolitisk synvinkel, men lagenligt är det åtminstone inte (OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 och OKV/727/1/2013). Även om de utbildningsanordnare som svarar för den högsta utbildningen och forskningen har en omfattande autonomi, ska nationalspråkens ställning tryggas på det sätt som grundlagen kräver.



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 2013 sköttes tjänsten som justitiekansler av juris doktor, vicehäradshövding Jaakko Jonkka. Biträdande justitiekansler var juris licentiat, LL.M, vicehäradshövding Mikko Puumalainen. Vicehäradshövding Risto Hiekkataipale, som är referendarieråd och avdelningschef vid justitiekanslersämbetet, var ställföreträdare för biträdande justitiekanslern och skötte år 2013 uppgifter som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i 112 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 förordning 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 behandlas i statsrådet ger anledning till det, kan jus-

titiekanslern 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 justitie-

kanslerns 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 eller 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 2013 tog justitiekanslersämbetet emot 9 sådana underrättelser från hovrätterna, 30 underrättelser från polisen och 2 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 behörig myndighet, om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska i så fall informeras

om saken. Myndigheten ska då inom den tid som justitiekanslern bestämmer underrätta justitiekanslern om sitt beslut eller sina åtgärder i ärendet. Uppgiftsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman innebär att justitiekanslern är befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som gäller försvarsförvaltningen, frihetsberövanden och sådana anstalter där personer är intagna mot sin vilja. Justitiekanslern ska överföra ärenden som berör dessa frågor till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra ärendet. År 2013 överförde justitiekanslern 83 klagomålsärenden till riksdagens justitieombudsman, medan justitieombudsmannen överförde 21 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 justitiekans-

lernas övervakningsbehörighet, om de inte har anförtrots 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 verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

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 tillsyns- nämnd, om justitiekanslern anser att en advokat inte uppfyller sina förpliktelser. Justitiekanslern har likaså rätt att yrka på att Finlands Advokat- förbunds styrelse ska vidta åtgärder mot en advo- kat som enligt justitiekanslern inte är behörig att vara advokat. Vidare har justitiekanslern rätt att hos Helsingfors hovrätt anför besvär över Fin- lands Advokatförbunds styrelses beslut om med- lemskap och över förbundets tillsynsnämnds be- slut i tillsynsärenden. När hovrätten behandlar besvärärendet ska justitiekanslern ges tillfälle att bli hörd med anledning av besvaren och vid be- hov lägga fram bevisning och annan utredning.

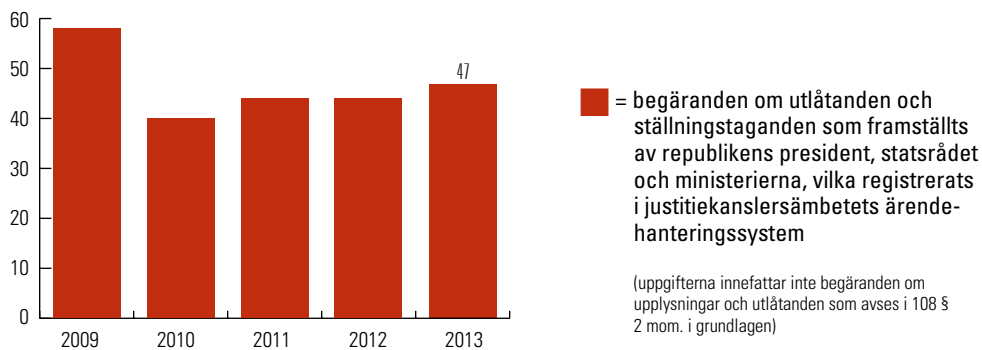
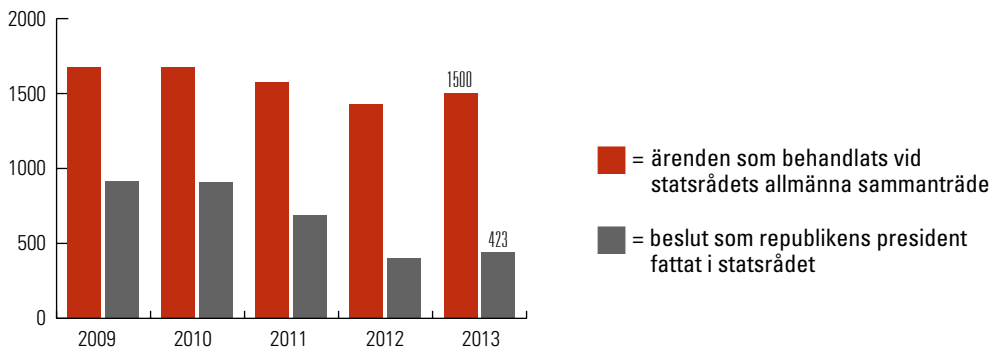
I likhet med advokaterna omfattas också de offentliga rättsbiträdena av Finlands Advokatför- bunds tillsyn. Bestämmelserna om rättegångsbi- träden med tillstånd trädde i kraft 1.1.2013.

Justitiekanslerns roll vid övervakningen av den verksamhet som bedrivs av advokater, offent- liga rättsbiträden och rättegångsbiträden med till- stånd behandlas mer ingående i avsnitt 6.

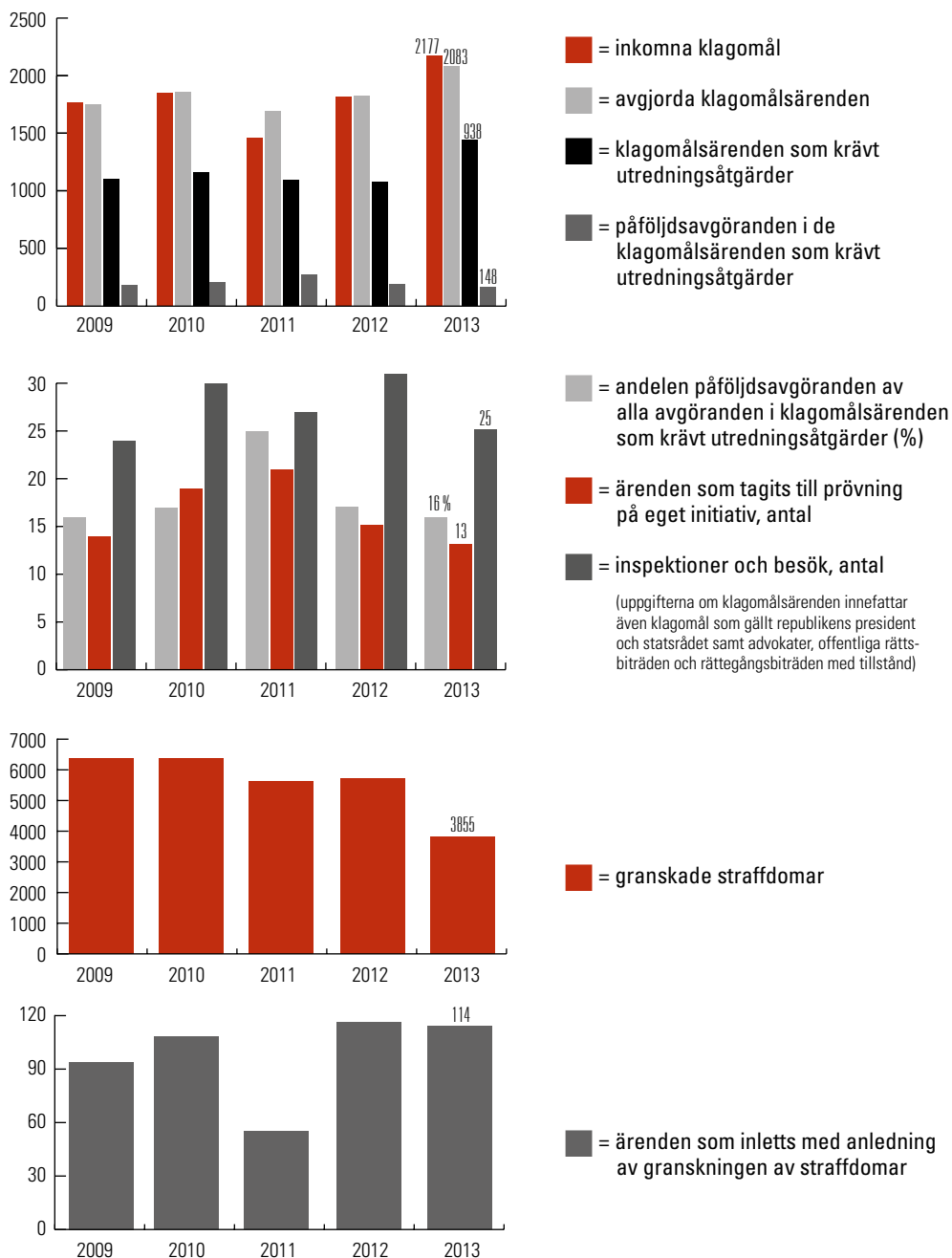
SIFFERUPPGIFTER

Nedan presenteras diagram med tidsserier över de viktigaste nyckeltal som beskriver justitiekanslerns och justitiekanslersämbetets verksamhet. Mer detaljerad statistik för år 2013 finns i avsnitt 7.

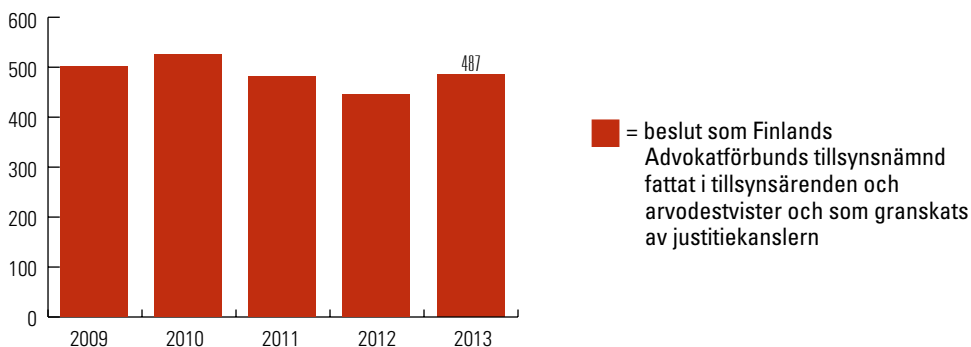
Övervakning av republikens presidents och statsrådets ämbetsåtgärder



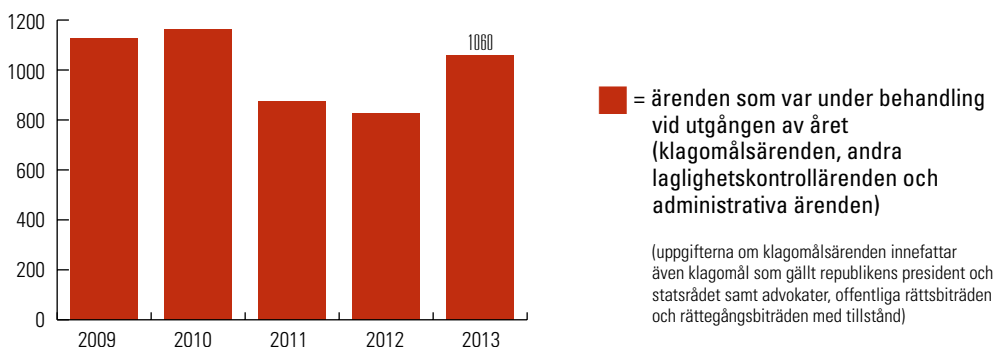
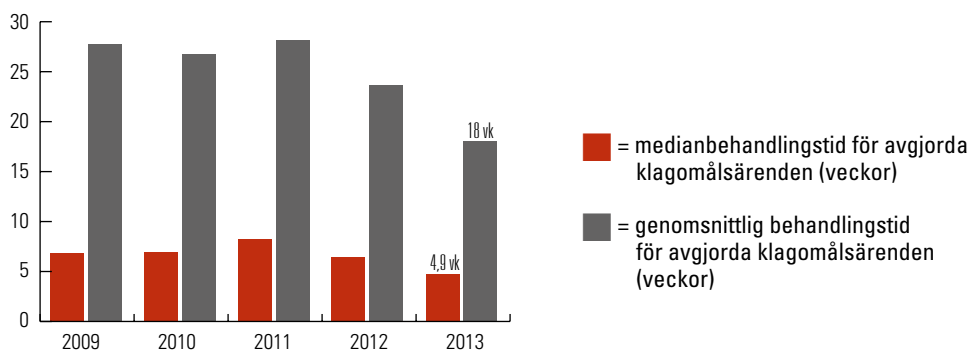
Övervakning av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag



Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd



Arbetsituationen



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 extraordinärt ändringssökande. Administrativa enheten behandlar ärenden som gäller ämbetsverkets interna förvaltning och ekonomi, personalutbildning, utgivningen av justitiekanslerns berättelse samt information. Avdelningscheferna leder och utvecklar avdelningarnas verksamhet samt svarar för att verksamheten ger resultat. Kanslichefen är chef för administrativa enheten.

Personal

Vid justitiekanslersämbetet fanns det 37 ordinarie tjänster år 2013. 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 vaktmästerichef, 1 expeditjonsvakt, 1 vaktmästare)

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

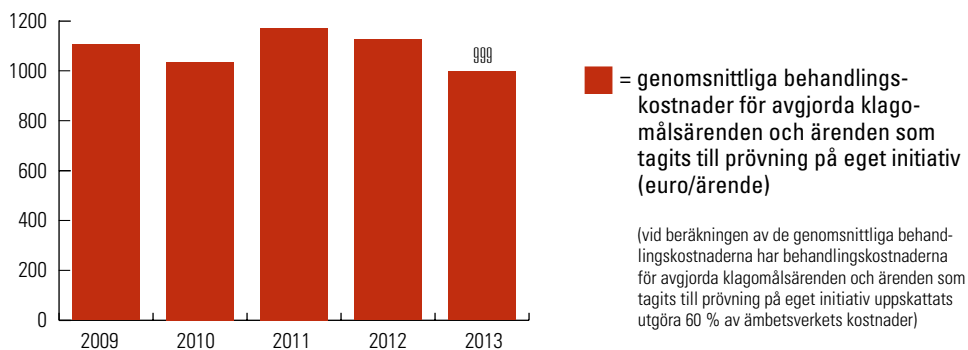
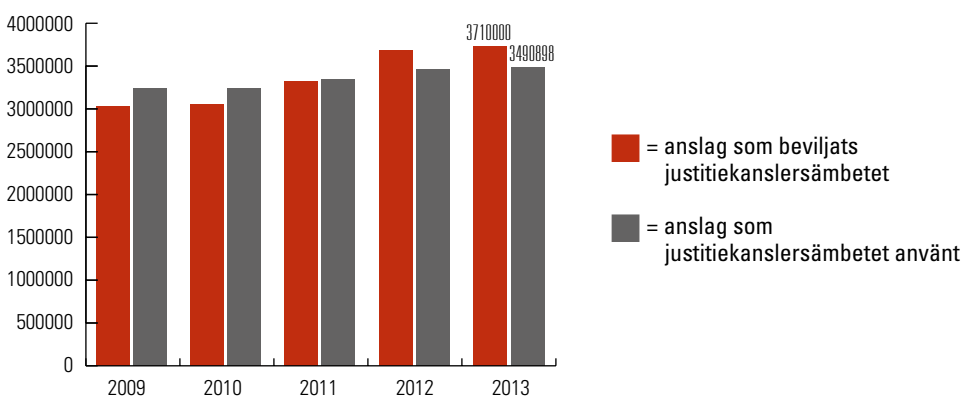
- 3 inom ledningen
- 6 vid avdelningen för statsrådsärenden
- 16 vid avdelningen för rättsövervakning
- 12 vid administrativa enheten

Under verksamhetsåret gick två referendarieråd som länge och förtjänstfullt arbetat vid justitiekanslersämbetet i pension, nämligen Heikki Vasenius och Jorma Snellman.

Ekonomi

I statsbudgeten för år 2013 anvisades 3 718 000 euro för justitiekanslersämbetets omkostnader och i fjärde tilläggsbudgeten för 2013 avdrogs 8 000 euro från anslagen. Från året innan överfördes 447 631 euro.

År 2013 använde ämbetsverket 3 490 898 euro. Löneutgifterna utgjorde 81 % och de övriga omkostnaderna 19 % av ämbetsverkets sammanlagda utgifter.



Kommunikation och samarbete med intressentgrupper

Syftet med justitiekanslersämbetets kommunikation är att förmedla tillförlitlig information om justitiekanslerns verksamhet samt beslut och ställningstaganden. Tyngdpunkten vid kommunikationen har förflyttats från traditionella tillkännagivanden till webbkommunikation. De klagomålsavgöranden som föranlett åtgärder offentliggörs i så stor utsträckning som möjligt i anonymiserad form på ämbetsverkets webbplats.

Genom justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns offentliga framträdanden främjas laglighetskontrollen och samtidigt gör framträdandena justitiekanslersämbetets arbete känt. Vid framträdandena behandlas ofta rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna samt frågor som hänför sig till ämbetsverkets beslutspraxis. Därigenom strävar man efter att främja tillgodoseendet av rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt efter att stärka laglighetskontrollens genomslagskraft.

Justitiekanslersämbetet är representerat i Människorättscentrets människorättsdelegation och i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Internationella angelägenheter, såsom besök, kontakter till internationella organ, medverkan i nätverk och uppföljning av den internationella utvecklingen hör också till de uppgifter som justitiekanslersämbetet svarar för inom ramen för laglighetskontrollen. Till de viktigaste internationella nätverken hör samarbetsnätverket för de europeiska justitieombudsmännen och Internationella ombudsmannainstitutet (IOI). Genom den internationella verksamheten får ämbetsverket dels information och dels möjligheter att utöva inflytande i frågor som berör ämbetsverket. Den internationella verksamheten upprätthåller och utvecklar också sakkunskapen bland ämbetsverkets personal.

Personalen vid justitiekanslersämbetet uppmuntras att delta i olika utbildnings- och intressentgruppsevenemang. Därigenom strävar man efter att främja och utveckla personalens yrkeskunnande samt efter att skapa nätverk.



3

**ÖVERVAKNING
AV REPUBLIKENS
PRESIDENTS OCH
STATSRÅDETS
ÄMBETSÅTGÄRDER**

ALLMÄNT

Verksamhetsåret 2013 kan med tanke på justitiekanslerns laglighetskontroll allmänt karaktiseras som ett normalt år. Bland de ca 150 typer av ärenden som avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde fanns det inte under verksamhetsåret sådana ärenden som skulle ha aktualiserats betydligt oftare än förut eller som skulle ha innefattat fler eller mer betydelsefulla rättsliga frågor än förut. Regeringens tredje verksamhetsår kan med avseende på laglighetskontrollen av statsrådet beskrivas som ett mellanår, åtminstone med tanke på att man känner till att flera samhälleligt och administrativt omfattande lagstiftnings- och förvaltningsreformprojekt som ingår i regeringsprogrammet är under beredning vid ministerierna. Statsrådsföredragningen av dessa projekt kommer att infalla under den senare delen av regeringsperioden. Med en återblick på vissa tidigare år kan man således uppskatta att den senare delen av verksamhetsåret 2014 kommer att vara hektisk och krävande.

Referendarierådet Jorma Snellman, som länge arbetat vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, gick i pension sommaren 2013. Hans bidrog med betydande arbetsinsatser och sakkännedom i uppgifter som hänförde sig till laglighetskontrollen av beslutsfattandet i statsrådet. Snellman arbetade också ända till slutet av sin karriär som föredragande för de mest krävande

de klagomål som berörde miljöskyddet samt jord- och vattenrättsliga ärenden vid justitiekanslersämbetet. Under de perioder då avdelningschefen vid avdelningen för statsrådsärenden fungerade som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern skötte Snellman i regel avdelningschefstjänsten. Han åtog sig ofta avdelningschefsuppgifterna med mycket kort varsel. Jorma Snellmans arbete präglades ända till slutet av hans karriär av grundlighet, tillförlitlighet och noggrannhet samt av en förmåga att i sina ställningstaganden fokusera på det som i rättsligt avseende var väsentligt. Efter att Snellman gått i pension utnämndes Maija Salo från justitieministeriet till tjänsten som referendarieråd vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden 1.10.2013.

Den hektiska arbetstakt samt de krav på snabbhet och mångsidigt yrkeskunnande som hänför sig till listagranskningen och bemötandet av ministeriernas begäranden om rättsliga ställningstaganden krävde också under verksamhetsåret att de personer som arbetar i dessa uppgifter vid justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden var flexibla och engagerade i sitt arbete. Dessa krav accentuerades i samband med det ovan nämnda personalbytet, då juristföredragandena vid avdelningen för statsrådsärenden, från den äldsta till den yngsta, under flera månader skötte andra än sina regelmässiga uppgifter.

ALLMÄNT OM ÖVERVAKNINGEN AV STATSRADET

Den rättsliga grunden för justitiekanslerns förhandsgranskning av statsrådsärenden finns i 108 § i grundlagen. Det som nedan konstateras beträffande justitiekanslern gäller direkt med stöd av 69 § i grundlagen också biträdande justitiekanslern och biträdande justitiekanslerns ställföreträdare då någon av dem sköter 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. Vid den listagranskning av statsrådsärendena som återkommer varje vecka är det fråga om att åtgärda sådana fel eller brister som upptäckts i föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde eller presidentföredragningen eller i bilagorna till listan och som annars kan utgöra ett rättsligt hinder för behandlingen av ett ärende, eller som av någon annan anledning behöver rättas innan ärendet föredras. Ministeriernas begäranden om rättsliga

förhandsställningstaganden berör å sin sida sådana rättsliga frågor som hänför sig till enskilda ärenden som är under beredning vid ministerierna och som inte kan klarläggas utgående från ministeriets egen praxis eller som på grund av sin omfattning eller principiella betydelse kräver ett mer omfattande rättsligt ställningstagande. I dessa ärenden grundar sig justitiekanslerns behörighet och skyldighet att vidta åtgärder på 108 § 2 mom. i grundlagen. Statsrådets beslutsystem 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.

Av de uppgifter som föreskrivs för justitiekanslern i 108 § i grundlagen nämns först skyl-

digheten 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. Laglighetskontrollen 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 2013 sammanlagt 1 500 ärenden

(1 429 ärenden året innan). Republikens president fattade 423 beslut i statsrådet (394 året innan). Antalet allmänna sammanträden var 63 (66 året innan) och antalet presidentföredragningar 27 (30 året innan). Regeringen överlämnade under verksamhetsåret 221 propositioner till riksdagen (205 året innan) och utarbetade 92 sådana statsrådsskrivelser genom vilka EU-ärenden fördes till riksdagen för behandling (82 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.

Avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale, fungerade med stöd av republikens presidentens förordnande (1.10.2012) även under verksamhetsåret som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern. Under den tid Risto Hiekkataipale fungerade som ställföreträdare för biträdande justitiekanslern sköttes uppgiften som avdelningschef för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden av referendarierådet Jorma Snellman, fram tills han gick i pension, 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 2013 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 2013 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 2013 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 beslutsfattande och granskar att det finns en adekvat rättslig grund för utövandet av beslutanderätten. I samband med dessa frågor förekom det inga tolkningsproblem under verksamhetsåret. I vissa fall var det emellertid nödvändigt att be att statsrådets föredragningslistor skulle kompletteras med en hänvisning till någon särskild behörighetsbestämmelse eller att föredragningspromemorian skulle utökas med ett avsnitt eller ett omnämnande som berörde statsrådets eller republikens presidents behörighet att avgöra ärendet.

GRANSKNING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR

För granskningen av statsrådsärenden får justitiekanslern och justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden på förhand alla föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträden och presidentföredragningarna. Föredragningshandlingarna distribueras via statsrådets beslutssystem. 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 även fattar beslut om lagarnas innehåll. Också under verk-

samhetsåret diskuterade man i sakkunnigkretsar och även i offentligheten frågor som gällde kvaliteten på lagberedningen och i synnerhet en kompetent bedömning av författningarnas ekonomiska konsekvenser samt den övriga konsekvensbedömningen. Justitiekanslersämbetets sakkunskap är emellertid närmast av juridisk natur och möjligheterna att befatta sig med denna typ av frågor är därför tämligen begränsad, också i sådana fall där det på grund av knappa eller vaga motiveringar finns skäl att misstänka brister. I samband med lagstiftningsprojekten har man dock i regel uppmärksammat remissförfarandets tid och omfattning.

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

I fråga om de regeringspropositioner som överlämnas till riksdagen har man fortfarande fäst särskilt avseende vid den föreslagna lagstiftningsordningen. 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 som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det har också förutsatts att enskilda lagbestämmelser ska behandlas och bedömas utifrån de grundläggande fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. i grundlagen. Vid granskningen av lagförslag har man även fäst vikt vid att bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter har beaktats samt vid att bemyndigandena att utfärda förordningar är exakt utformade och noggrant avgränsade. Om det inte varit möjligt att hänvisa till grundlagsutskottets ställningstagande beträffande någon fråga i motiveringen, har man förutsatt att frågan utreds grundligare i lagförslagets motivering. Om frågan varit ny eller i något avseende öppen har man förutsatt att lagförslagets motivering innehåller ett omnämnande av att grundlagsutskottets utlåtande ska inhämtas om saken.

Också under verksamhetsåret ombads föredragandena i vissa fall där det var fråga om internationella fördrag bedöma huruvida godkännandet av fördraget krävde medverkan av riksdagen

och göra ett behövligt tillägg till den promemoria som fanns bifogad till föredragningslistan.

Ärenden som gäller riksdagens svar med anledning av regeringens propositioner är i allmänhet entydiga och klara. I dessa ärenden har det närmast konstaterats sådana brister och inexaktigheter i fråga om lagens ikraftträdandedatum som hade kunnat orsaka problem vid verkställigheten och tillämpningen av lagen om de inte hade rättats till. I detta skede av regeringsperioden har vissa tämligen omfattande "lagpaket" som närmast gällt ändringar av den tidigare lagstiftningen förts till riksdagen i form av regeringspropositioner och godkänts av riksdagen. Det har funnits behov av mycket detaljerad reglering av ikraftträdandetidpunkterna för dessa lagar och i vissa fall också för enskilda bestämmelser i lagarna. Granskningen av ikraftträdandebestämmelserna för de lagar som ingått i riksdagens svar har således krävt särskild noggrannhet. Syftet är nämligen att republikens president ska kunna stadfästa alla lagar som hör till ett "lagpaket" och även sådana enskilda bestämmelser i dem som lämnats öppna, så att alla lagar som ska stadfästas samtidigt och deras enskilda bestämmelser kan tillämpas från och med rätt tidpunkter.

Innehållet i rättsnormer som ingår i statsrådsförordningar har även under verksamhetsåret granskats ännu grundligare än regeringspropositioner, eftersom det krävs att en förordning ändras för att eventuella fel i den ska kunna rättas efter beslutsfattandet i statsrådet. För att en förordning ska kunna utfärdas krävs det ett sådant exakt avgränsat bemyndigande för det som avses i 80 § i grundlagen. Vid justitiekanslersämbetet har man även i övrigt granskat att författningsnivån är korrekt och att statsrådsförordningar 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 fö-

redragande 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 tjänsteutnämningssärenden har tjänsteutnämningssprocessens öppenhet och förfarandets saklighet granskats. Man har uppmärksammat tjänsternas behörighetskrav och de eventuella tilläggskrav som uppgifterna ställer och fäst avseende vid att utnämningförslaget 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 tjänsteutnämningssärenden är konsekvent upp-satta 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 behörighetskraven är mer allmänt utformade och tjänstens uppgiftsområde omfattande, förutsätter utnämningsbeslutet noggranna överväganden och bedömningar av de främsta sökandena. Sådana överväganden och bedömningar hör till beredningsskedet i tjänsteutnämningssärenden. I rättsligt avseende måste man kräva att övervägandena och bedömningarna grundar sig på objektiva och relevanta omständigheter och att alla väsentliga omständigheter öppet har dokumenterats.

Under verksamhetsåret kunde man skönja en ny trend i samband med tjänsteutnämningssärenden, dvs. att det fanns flera tiotals sökande också till sådana tjänster som tillsätts vid statsrådets allmänna sammanträde. Detta var fallet i synnerhet när det gällde tjänster som också förut har sökts av personer som arbetar inom den

privata sektorn. Liknande iakttagelser har ibland kunnat göras också t.ex. beträffande vissa sådana tjänster som kan betraktas som nybörjartjänster för jurister och även beträffande längre tidsbestämda tjänsteförhållanden. Bakgrunden till detta torde närmast utgöras av det allmänna samsättningsläget, men också av det begränsade antalet tjänster som ledigförklarats. Bl.a. detta har lett till att jämförelsen av sökandenas meriter har utförts på ett mer koncist sätt än förut, samtidigt som meritjämförelsen har inriktats särskilt på de mest meriterade sökandena, de s.k. toppsökandena, medan den inbördes jämförelsen av de övriga sökandena har utförts på en mer allmän nivå. Detta förfarande kan betraktas som ändamålsenligt då man i inledningen till meritjämförelsen i utnämningsspromemorian först grundligt har redogjort bl.a. för de behörighetskrav som föreskrivs för tjänsten, de övriga krav som nämnts i kungörelsen gällande den ledigförklarade tjänsten, den arbetserfarenhet och övriga erfarenhet som betraktas som meriter samt de uppgifter som hör till tjänsten och de övriga objektiva kriterier som utgör grund för utsällningen av toppsökandena.

När det gäller personer som föreslagits bli utnämnda till sådana tjänster som avses i 26 § i statstjänstemannalagen har man granskat att personerna 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 uppdrag som de måste avstå ifrån om de blir utnämnda till tjänsten. Dessa frågor har således klarlagts tillräckligt väl före föredragningen och de har inte längre behövt bedömas i samband med utnämningsbeslutet.

Under verksamhetsåret övervakade man vid justitiekanslersämbetet på vedertaget sätt att det

krav på att kvinnor och män ska vara representerade till minst 40 procent vardera som föreskrivs i 4 a § 1 mom. i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (jämställdhetslagen) iakttogets i statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande beredningsorgan (sådana organ som avses i 3 § 20 och 21 punkten i reglementet för statsrådet). När det gäller organ som utövar beslutanderätt med stöd av lag (bl.a. de organ som avses i 6 § 3 punkten i reglementet för statsrådet) och övriga organ som inte berörs av det lagstadgade kvotkravet har man fäst vikt vid att det jämlikhetsmål som föreskrivs i 4 a § 2 mom. i jämställdhetslagen nås. Även under verksamhetsåret konstaterades det att sådana särskilda skäl som avses i 4 a § i jämställdhetslagen återopats mycket sällan vid tillsättandet av kollegiala statliga organ, vilket visar att det jämlikhetskrav som fastställts i lagen i regel uppfylls. För vissa organs del blev man tvungen att särskilt bedöma huruvida det var fråga om ett sådant organ som avses i 4 a § 1 mom. i jämställdhetslagen, varvid det kvotkrav som anges i lagrummet ska tillämpas, eller om ett sådant organ som enligt paragrafens 2 mom. utövar offentlig makt, varvid det föreskrivna jämlikhetskravet ska tillämpas.

I samband med något enstaka utkast till regeringsproposition blev man under verksamhetsåret tvungen att pröva huruvida sådana förvaltningsuppgifter som föreskrivs i 124 § i grundlagen kunde anförtros andra än myndigheter. Det var närmast fråga om situationer där samma typ av centrala säkerhetsövervakningsuppgifter i praktiken sköts av både anställda hos privata bolag inom säkerhetsbranschen och av sådana tjänstemän inom säkerhetsbranschen som står i tjänsteförhållande till staten. Framför allt var det fråga om hur befogenheterna för anställda hos privata bolag inom säkerhetsbranschen avgränsas i lag samt om vilka uppgifter i anknytning till säkerhetsövervakningen som kan anförtros bara myndigheter.

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 subsidiaritetsprincipen, 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.

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

Neste Oil Abp:s omorganisering av rederiverksamheten

Svar 9.9.2013 med anledning av en förfrågning av en tjänsteman vid statsrådets avdelning för ägarstyrning, givet i form av en promemoria som godkänts av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetats av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale

Neste Oil Abp (nedan Neste) hade för avsikt att på de företagsekonomiska grunder som framgår närmare av handlingarna genomföra ett ar-

rangemang, som likaså beskrivs noggrannare i handlingarna, där Neste skulle avstå från sin rederiverksamhet i anslutning till oljetransporter. Statens ägarandel i börsbolaget Neste uppgick till 50,1 %. Neste Shipping, som bedrev rederiverksamheten, var ett dotterbolag som till 100 % ägdes av Neste.

Till trygghet av landets oljetransporter hänför sig viktiga frågor som berör försörjningsberedskapen. Arrangemanget var avsett att genomföras så att Neste skulle sälja den flotta som tryggade försörjningsberedskapsintressena, dvs. 5 tankfartyg och 3 bogserfartyg (den s.k. strategiska flottan) till bolag grundade av Försörjningsberedskapscentralen och Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen, av vilka Neste sedan skulle hyra dessa fartyg.

I detta sammanhang var det framför allt fråga om huruvida åtgärden på någon rättslig grund krävde samtycke av riksdagen eller statsrådet. Denna fråga var förknippad i synnerhet med arrangemangets inverkan på försörjningsberedskapen.

På frågan tillämpades för statsägarens del lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (statsbolagslagen), som trädde i kraft 1.1.2008.

Arrangemanget gällde börsbolaget Nestes åtgärder och beslut som berörde dess dotterbolag. Dotterbolaget var till 100 % i Nestes ägo. De aktuella åtgärderna och besluten berörde inte statens ägande i Neste. Det var alltså inte fråga om åtgärder eller beslut i anslutning till vilka saken kunde ha blivit föremål för bedömning på grundval av 2–4 § i statsbolagslagen. Statens ägarandel i Neste skulle fortsättningsvis uppgå till 50,1 % och arrangemanget påverkade inte detta.

Statsbolagslagen tillämpas enligt dess 1 § 3 mom. endast på beslutsfattande och ägarstyrning i fråga om bolag som avses i paragrafens 1 mom. Om ett bolag som avses i 1 mom. är moderbolag till en koncern, tillämpas lagen inte på

dess dottersamfund. I detta fall ägde staten aktier i Neste och utövade med stöd av aktieinnehavet sin ägarmakt i bolaget. I det aktuella fallet tillämpades lagen således på statens beslutsfattande och ägarstyrning på grundval av aktieinnehavet i Neste. Statsågåndets omfattning eller dess relation till bolagets aktiekapital (statens ställning som majoritetsägare) ändrades inte på något sätt i detta sammanhang. Arrangemanget kunde påverka värdet av Nestes aktier i samband med genomförandet av arrangemanget och därefter, men arrangemanget berörde inte ägåndets omfattning eller bruket av den rösträtt som aktieinnehavet medför.

Det bolagsarrangemang som Neste planerat i fråga om sitt dotterbolag var alltså inte sådant att det med stöd av de grunder som föreskrivs i statsbolagslagen skulle ha krävt samtycke av statsrådet eller riksdagen.

Kunde då de försörjningsberedskapsaspekter som enligt handlingarna hänförde sig till tryggheten av landets oljetransporter vara av rättslig betydelse när det gällde inhämtandet av samtycke av statsrådet eller riksdagen?

I handlingarna hänvisade man till riksdagens ekonomiutskotts betänkande EkUB 7/2003 rd som gällde regeringens proposition (RP 94/2003 rd) med förslag till samtycke till åtgärder genom vilka staten kunde avstå från majoritetsinnehavet i Fortum Abp:s affärsverksamhet. Syftet med detta arrangemang, genom vilket Fortum Abp:s tidigare koncernstruktur upplöstes, var att trygga utvecklandet av oljeaffärsverksamheten genom att nyckelverksamheten inom oljesektorn överfördes till ett nytt självständigt (börs)bolag. Justitiekanslern krävde år 2003 att riksdagens samtycke skulle inhämtas till detta arrangemang där oljeaffärsverksamheten särskiljdes från den övriga verksamheten. Saken bedömdes för det första med stöd av den statsbolagslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten och som

numera är upphävd. Grunderna för inhämtandet av riksdagens samtycke nedtecknades synnerligen kortfattat i regeringspropositionen. Det ärende som gällde avskiljandet av Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet år 2003 påverkade dock inte den aktuella frågan, som endast gällde omorganisering av Nestes rederiverksamhet.

I sitt betänkande angående regeringspropositionen konstaterade riksdagens ekonomiutskott att det på grund av osäkerhetsfaktorerna kring verksamhet på marknadsvillkor var viktigt att Fortum och staten fortsättningsvis tillsammans skulle ha kontrollen över logistiksystemet. Ekonomiutskottet behandlade kortfattat avskiljandet av oljeaffärsverksamheten också med avseende på försörjningsberedskapen. I avsnittet "Slutsatser" i sitt betänkande konstaterade utskottet att "Rederiet, som kommer att föras över till det nya oljebolaget, spelar en central roll för försörjningsberedskapen. Därför är det motiverat att staten tillsammans med Fortum Abp har kvar bestämmanderätten också i det nya börsintroducerade oljebolaget."

Ekonomiutskottets krav gällande bestämmanderätten uppfylldes också för Nestes del, i och med att staten fortsättningsvis skulle komma att inneha majoriteten (50,1 %) av aktierna i Neste. Med stöd av sitt aktieinnehav var staten på grundval av ägarstyrningen i en avgörande ställning när det gällde frågan om hur man skulle agera beträffande den rederiverksamhet som bedrevs av Nestes dotterbolag. Riksdagens ekonomiutskotts betänkande (i ärendet gällande avskiljandet av dåvarande Fortum Abp:s oljeaffärsverksamhet) berörde den omorganisering av oljeaffärsverksamheten som i det aktuella fallet skulle genomföras med riksdagens samtycke. I sitt betänkande uppmärksammade riksdagens ekonomiutskott med fog sådana försörjningsberedskapsaspekter som berörde tryggheten av landets oljetransporter. Dessa aspekter

är aktuella även i dag. Riksdagens ekonomiutskotts betänkande var emellertid inte juridiskt bindande när det gällde frågan om de rättsliga arrangemang genom vilka man kunde garantera iakttagandet av försörjningsberedskapsaspekterna i anslutning till tryggandet av landets oljetransporter. Ekonomiutskottets ställningstagande, som var motiverat i sak, skapade inte heller en rättslig grund för att man utgående från den skrivning i betänkandet som gällde riksdagens samtycke enligt den dåvarande lagen (i ärendet gällande avskiljande av oljeaffärsverksamheten) senare i samband med beredningen av ett annat ärende (där försörjningsberedskapsaspekterna likaså aktualiserades) kunde kräva samtycke av riksdagen.

Det behöriga ministeriet (dåvarande handels- och industriministeriet, nuvarande arbets- och näringsministeriet) och den behöriga specialmyndigheten (Försörjningsberedskapscentralen) var skyldiga att uppmärksamma dessa frågor även om de inte uttryckligen skulle ha aktualiserats av riksdagens ekonomiutskott. Ministeriet och Försörjningsberedskapscentralen hade även i den nya situationen informerats om saken och de hade berett ärendet, som hörde till deras behörighet och uppgifter, och utarbetat planer för hur de frågor som hänförde sig till försörjningsberedskapen i anslutning till oljetransporterna skulle lösas. Eftersom det ärende som gällde grundandet av nya bolag med ansvar för oljetransporterna berörde Försörjningsberedskapscentralen, som fungerar som en fond utanför statsbudgeten, skulle ärendet behandlas av statsrådet. I samband med detta ärende skulle statsrådet ta ställning bl.a. till huruvida omorganiseringen av oljetransportaffärsverksamheten uppfyllde de krav som försörjningsberedskapen ställer på tryggandet av oljetransporterna.

Statliga tjänstemäns möjligheter att vara medlemmar i ett aktiebolags styrelse

Svar 27.11.2013 med anledning av en allmän förfrågning av en tjänsteman vid arbets- och näringsministeriet, givet i form av en promemoria som godkänts av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetats av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale

Innan avdelningen för ägarstyrning inrättades vid statsrådets kansli och ägarstyrningsärendena därigenom koncentrerades till en bestämd avdelning vid ett bestämt ministerium, behandlades frågor som berörde statsägda bolag av substansministerierna, som också svarade för bolagens ägarstyrning. Detta medförde många problem, framför allt vid vissa ministerier. Som ett exempel kan man nämna kommunikationsministeriets ägarstyrning av vissa bolag: Ministeriet och ministern, de högsta tjänstemännen vid ministeriet samt nyckeltjänstemännen inom den berörda sektorn kunde samtidigt ha åtminstone följande roller: a) att bedöma lagstiftningsbehoven och svara för lagberedningen inom den berörda affärsverksamhetssektorn, b) att på statsråds-/ministerienivå behandla tillståndsärenden gällande enskilda statsägda bolag inom sektorn, men också gällande konkurrerande bolag, c) att övervaka lagenligheten av de nämnda bolagens verksamhet samt iakttagandet av tillståndsvillkoren i de nämnda tillstånden, d) att på ministerienivå ansvara för utvecklandet av hela sektorn och e) att utöver de nämnda myndighetsuppgifterna samtidigt svara för ägarstyrningen av bolag med betydande marknadsställning inom branschen.

Liknande konstellationer förekom i detta skede i stor omfattning också vid vissa andra ministerier, bl.a. vid det dåvarande handels- och industriministeriet.

I samband med koncentreringsen av de uppgifter som hänför sig till ägarstyrningen av statsbolag strävade man efter att i så stor utsträckning som möjligt eliminera de problem som följde av ministeriernas och tjänstemännens olika roller. I begynnelseskedet kvarstod dock vissa problematiska konstellationer åtminstone under en tid. Det var t.ex. problematiskt att försvarsministeriets kanslichef var medlem i försvarsmaterielbolaget Patrias styrelse, i synnerhet med beaktande av att Finlands försvarsmakt är en av Patrias viktiga kunder. En tjänsteman som är medlem i ett aktiebolags styrelse borde inte få ha någon som helst dubbelroll och det ska inte heller finnas någon risk för att en sådan uppkommer med avseende på tjänsteutövningen eller skötseln av de uppgifter som föreskrivits för ministeriet (18 § 2 mom. i statstjänstemannalagen: "tjänstemannen får inte på grund av bisysslan bli jävig i sina uppgifter", 18 a § i statstjänstemannalagen: "en uppgift där en tjänsteman förordnas företräda staten får inte medföra annat än sporadiskt eller tillfälligt jäv för tjänstemannen i dennes viktigaste tjänsteåligganden"). Vid prövningen av huruvida en tjänsteman kan förordnas till ett förtroendeuppdrag ska myndigheten således pröva frågan förutom med avseende på personens kompetens och lämplighet även med avseende på de aspekter som föreskrivs i de nämnda lagrummen.

Av förfrågningen framgick det inte om frågan gällde ett sådant statsägt bolag där staten har en så betydande ägarandel att staten på grundval av detta är berättigad till en plats i styrelsen. Om detta är fallet är det inte bara de anställda vid avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets

kansli som har "ensamrätt" att bli utnämnda till medlemmar i bolagets styrelse, utan också andra personer som är lämpliga och kompetenta för uppgiften kan komma i fråga. Detsamma gäller uppdragen som styrelsemedlemmar i bolag som eventuellt kvarstår under ett ministeriums ägarstyrning, ifall sådana bolag finns inom ministeriernas förvaltningsområden.

Ifall det däremot är fråga om ett (börs)bolag, där staten inte har någon ägarandel, kan det inte uppställas några allmänna begränsningar för en tjänstemans rätt att ta emot ett uppdrag som styrelsemedlem i bolaget, dock under förutsättning att uppdraget som medlem i bolagets styrelse och de uppgifter som hör till tjänsteutövningen inte har några anknytningspunkter. I detta fall är det självfallet inte heller fråga om att en tjänsteman förordnas företräda staten utan om att tjänstemannen anhåller om tillstånd till uppdraget. Åtminstone när det gäller börsbolag och även andra större bolag kan skötseln av de uppgifter som styrelsemedlemsuppdraget medför nämligen antas kräva att också tjänstetid används för uppdraget. För att en tjänsteman ska få ta emot ett sådant uppdrag krävs det således att han eller hon beviljas tillstånd till det enligt 18 § i statstjänstemannalagen. I detta sammanhang hänvisar jag endast till denna bestämmelse och dess motivering. Arbetsgivarmyndigheten har till uppgift att pröva tillståndsärendet med avseende på användningen av tjänstetiden och övriga "kapacitetsaspekter" i anslutning till tjänsteutövningen, men framför allt också med avseende på de krav som ställs i paragrafens 2 mom.

Bakgrunden för en person som föreslogs bli utnämnd till en ministers specialmedarbetare

Svar 28.10.2013 med anledning av en förfrågning av en minister, godkänt av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetat av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale

I en förfrågning som gällde utnämning av en ministers specialmedarbetare refererades särskilt den berörda personens tidigare anställningsförhållanden och uppgifter samt personens kommunala förtroendeuppdrag. I svaret behandlades inte de sist nämnda uppdragen närmare, utan närmast personens tidigare anställningsförhållanden och uppdrag samt de uppgifter som hänförde sig till dem med avseende på det eventuella uppdraget som specialmedarbetare till en minister.

En ministers specialmedarbetare är en tjänsteman som står i ett sådant förhållande till statsrådets kansli som regleras i 45 a § i reglementet för statsrådet. Specialmedarbetaren är således inte en tjänsteman vid det ministerium eller de ministerier som är underställda ministern. Det finns särskilt skäl att konstatera att ministrernas specialmedarbetare inte är föredragande vid ministeriet. Specialmedarbetaren "fullgör de uppgifter som ministern tilldelat" honom eller henne. Specialmedarbetarens tidigare benämning, "ministrernas politiska sekreterare", var i detta avseende mer beskrivande. Specialmedarbetaren utövar inte offentlig makt och bereder inte under tjänsteansvar ärenden som är under behandling vid ministeriet eller statsrådet. Specialmedarbetaren är ministrernas personliga

assistent i de ärenden som ministern anförtror honom eller henne.

Specialmedarbetarkåren har emellertid blivit en viss typ av icke-lagstadgad institution i synnerhet med avseende på sin roll i anslutning till beredningen av ärenden. För detta arbete får ministrarnas specialmedarbetare ofta redan i ett tidigt skede av ärendenas beredning regelbundet och i stor omfattning information om ärenden som är under beredning vid ministerierna eller i deras officiella eller inofficiella beredningsorgan.

När det gäller den konfidentiella information som en ny specialmedarbetare eventuellt har då denne tar emot specialmedarbetaruppdraget är det i första hand fråga om medarbetarens lojalitetsplikt i förhållande till den tidigare arbetsgivaren, som han eller hon även i rättsligt avseende är bunden av. Beroende på personens arbetsgivare kan anställningsförhållandet bli "vilande", så att personen i fråga kan återgå till sin tidigare anställning efter att specialmedarbetaruppdraget upphört. Till denna del är det fråga om en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den anställda. Om det finns en risk för att det uppkommer en konflikt när det gäller sådan nyckelinformation som berör kunder till specialmedarbetarens tidigare/bakomliggande arbetsgivare, måste specialmedarbetaren identifiera konflikten och i sitt nya uppdrag helt och hållet dra sig ur behandlingen av ärendet och av sådan information som berör ärendet. Omvänt, dvs. när det gäller en statsanställds förhållande utåt, omfattas alla anställda oberoende av sin tjänsteställning självfallet av förbudet mot utlämnande av sekretessbelagd eller konfidentiell information. Detta förbud är även förenat med sanktioner. I detta sammanhang är det ofta fråga om information som hänför sig till ärendenas beredningsskeden, dvs. om ärenden och uppgifter som – dock med

undantag för t.ex. affärshemligheter – i allmänhet blir offentliga då ärendenas behandling slutförts. Varje enskilt ärende måste emellertid noggrant granskas med avseende på den information som hänför sig till det. Det kan dock inte finnas några sådana allmänna rättsliga begränsningar som skulle innebära att en person som arbetat i en viss typ av uppgifter utanför statsförvaltningen inte kunde utnämnas till en ministers specialmedarbetare.

Liknande frågor som gäller konstellationerna och även vissa besvärligare frågor har aktualiserats beträffande de statssekreterare som enligt 44 § i reglementet för statsrådet utnämns för ministrernas mandatperiod (s.k. politiska statssekreterare). Detta beror bl.a. på att dessa enligt lagen "samtidigt" är föredragande vid ministeriet och därmed även under tjänsteansvar kan delta i beredningen av sådana samhälleligt betydande projekt som hör till ministeriets förvaltningsområde. Statssekreterarna har emellertid mycket sällan föredragit ärenden i statsrådet. En del av de politiska statssekreterarna har likaså haft och har även för närvarande, under den tid statssekreteraruppdraget pågår, en vilande anställning i en samhälleligt betydande sammanslutning som står mycket nära ministeriets förvaltningsområde. Det har inte konstaterats föreligga några rättsliga hinder för utnämningen av statssekreterare. Det viktigaste är att också politiska statssekreterare redan i ett tidigt skede av ärendenas beredning identifierar eventuella intressekonflikter och handlar på det sätt som deras ställning och ansvar kräver.

Ur allmän juridisk synvinkel fanns det inte några rättsliga hinder för att den aktuella personen kunde utses till specialmedarbetare för en minister som svarade för två ministeriers förvaltningsområden.

Behörighetskraven för generaldirektörstjänsten vid ett forsknings- och utvecklingsinstitut underställt ett ministerium

Svar givet per e-post 10.10.2013 med anledning av en förfrågning av administrativa överdirektören för ett ministerium, godkänt av justitiekansler Jaakko Jonkka och utarbetat av avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden, referendarierådet Risto Hiekkataipale

Behörighetskraven

Förfrågningen gällde den lediganslagna tjänsten som generaldirektör för Institutet för hälsa och välfärd. I svaret konstaterades det inledningsvis att det förekommit så många motsvarande ärenden gällande utnämningen av generaldirektörer för tidigare s.k. centrala ämbetsverk inom statsförvaltningen att det finns vedertagen praxis beträffande tillämpningen av de bestämmelser som berör frågan. Det aktuella utnämningsärendet var emellertid förknippat med ett visst särdrag i och med att tjänstens behörighetskrav omfattar en doktorsexamen. Detta krav baserar sig på inrättningens lagstadgade uppgifter (motsvarande behörighetskrav finns också för tjänster vid vissa andra liknande inrättningar där tyngdpunkten ligger vid forskning). Kravet på en doktorsexamen kunde i viss mån även anses spegla karaktären av det arbete som hänförde sig till uppdraget som institutets generaldirektör.

De övriga behörighetskrav som föreskrivs i förordningen är desamma som även på annat håll i lagstiftningen föreskrivs för de högsta tjänsterna vid dylika inrättningar. Varje behörighetskrav

har en självständig rättslig betydelse. Bedömningen av huruvida vart och ett av de behörighetskrav som föreskrivs i förordningen uppfylls utgör bunden rättslig prövning. Det juridiska ansvaret för denna prövning bärs av den tjänsteman vid ministeriet som föredrar tjänsteutnämningsärendet i statsrådet och av de statsrådsmedlemmar som deltar i avgörandet av ärendet.

Det finns vedertagen tillämpningspraxis också angående behörighetskravet ”i praktiken visad ledarerfarenhet” som föreskrivs för de högsta ledande tjänsterna vid statens högsta ämbetsverk och inrättningar (samt ministerierna). För att detta behörighetskrav ska uppfyllas förutsätts det att den som söker tjänsten har sådan tillräcklig faktisk erfarenhet av betydande ledaruppgifter som är relevant med avseende på både tjänstens ställning och de aktuella uppgifterna. Det ska alltså vara fråga om antingen faktiska ledaruppgifter på högre nivå som hänförs till en tjänst inom statsförvaltningen eller krävande ledaruppgifter inom den privata sektorn. Olika typer av krävande ledaruppgifter som utförs av projektledare, ordförande för projektgrupper, ordförande för viktiga organ osv. ger ledarerfarenhet förutom för de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen även för lägre chefstjänster inom statsförvaltningen, för vars del behörighetskraven omfattar ”bara” ledarförmåga men inte ledarerfarenhet. Behörighetskravet ”i praktiken visad ledarerfarenhet” som uttryckligen föreskrivs för de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen är således av självständig betydelse, eftersom detta krav inte hör till behörighetskraven för chefstjänster på lägre nivå.

Den materiella innebörden av behörighetskravet ”i praktiken visad ledarerfarenhet” som gäller de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen har också behandlats i kommentarer till tjänstemannalagstiftningen. Den dokumentation som är relevant med tanke på att beredning-

en och avgörandet av sådana tjänsteutnämningsärenden som handläggs under tjänsteansvar ska vara enhetlig och med tanke på att sökandena ska behandlas jämlikt ingår i finansministeriets personalavdelnings anvisningar om förfarandet för rekrytering av de högsta tjänstemännen. Riktlinjerna för dessa anvisningar har godkänts på statsrådsnivå. För att en person ska uppfylla det aktuella behörighetskravet, som alltså uttryckligen begränsar sig till de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen, krävs det såsom ovan konstaterats tillräckligt lång erfarenhet av sådana ledande tjänster inom den offentliga förvaltningen eller ledaruppgifter inom den privata sektorn som är av betydelse med tanke på skötseln av de uppgifter som hör till den ledande tjänst som ska tillsättas.

Lämplighetsbedömningen

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om lämplighetsbedömningen. I praktiken genomförs lämplighetsbedömningen så att den uppfyller de målsättningar som uppställts för den så väl som möjligt och på ett ändamålsenligt sätt. Lämplighetsbedömningen kan, om den genomförs professionellt, ge åtminstone något slags tilläggsinformation för den behörighetsbedömning och meritjämförelse som ska utföras med stöd av 125 § i grundlagen, vilket kan främja en ändamålsenlig beredning av utnämningsärendet och gynna beslutsfattandet. Lämplighetsbedömningen utförs i fråga om sådana sökande som uppfyller de föreskrivna behörighetskraven för tjänsten och som vid jämförelsen av sökandenas meriter (med stöd av 125 § i grundlagen) har sällats ut som s.k. toppsökande. Syftet är att med hjälp av de metoder som används vid lämplighetsbedömningen erhålla tilläggsinformation och en sådan utvärdering av dessa sökande som kan utgöra grund för den noggrannare meritjämförelsen.

På statsrådsnivå har det förekommit åtminstone ett tidigare tjänsteutnämningsärende där den dåvarande ministern önskade att en sökande som enligt föredragandens prövning inte uppfyllde alla de föreskrivna behörighetskraven skulle genomgå en lämplighetsbedömning. Det faktum att alla de föreskrivna behörighetskraven uppfylls hör emellertid till de primära frågorna vid tillsättandet av tjänster. Behörighetsbedömningen av alla dem som söker en tjänst – oberoende av om sökanden sänds till lämplighetsbedömning eller inte – ska utföras på ett enhetligt sätt och enligt samma rättsliga grunder (125 § i grundlagen). De uppgifter som utgör grund för bedömningen av huruvida sökandena uppfyller de föreskrivna behörighetskraven ska framgå redan av ansökningshandlingarna och av de meritsammandrag som utarbetas angående varje sökande och som efter avgörandet av tjänsteutnämningsärendet blir offentliga. Det är klart att påvisandet av att sökanden uppfyller ett centralt behörighetskrav (i detta fall i praktiken visad ledarerfarenhet) och bedömningen av denna fråga inte på något sätt kan hänföra sig till lämplighetsbedömningsprocessen, som utförs av en anställd hos den privata näringsidkare som utses för uppdraget och där den dokumentation av processen och dess resultat som överlämnas till beställaren förblir sekretessbelagda (förutom i förhållande till den som genomgått bedömningen). Beträffande tjänsteutnämningsärendets beredningsskeden kan man konstatera att det särskilt för varje sökandes del redan i inledningen till utnämningsspromemorian fastställs huruvida sökanden uppfyller de föreskrivna behörighetskraven. Om sökanden inte uppfyller vart och ett av behörighetskraven inkluderas denne inte i den senare meritjämförelsen i utnämningsspromemorian. Det är således med tanke på tjänsteutnämningsärendet omotiverat och gagnlöst att en sökande som inte uppfyller de föreskrivna behörighetskraven genomgår en lämplighetsbedöm-

ning. Det finns dessutom skäl att bedöma förfarandet med tanke på ett korrekt bemötande av sökanden i fråga. I det aktuella fallet återkallade sökanden sin ansökan före tjänsten tillsattes, men alla ärendets behandlingsskeden framgår av den offentliga utnämningsspromemorian.

Justitiekanslersämbetet hade fått tillgång till de ansökningshandlingar som berörde generaldirektörstjänsten vid Institutet för hälsa och välfärd samt till det meritsammandrag som ministeriet utarbetat om sökandena. Dessa handlingar skulle innehålla information om de anställningar inom den privata och den offentliga sektorn som var av betydelse med tanke på en korrekt bedömning av sådan ”i praktiken visad ledarerfarenhet” som hörde till generaldirektörstjänstens behörighetskrav. Med hänvisning till den tillämpningspraxis som iakttagits i ärenden som gällt tillsättandet av de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen kunde man på grundval av handlingarna konstatera att sökanden i fråga inte hade sådan i praktiken visad ledarerfarenhet av krävande chefstjänster inom den offentliga förvaltningen eller av betydande ledaruppgifter inom den privata sektorn som krävdes för den aktuella tjänsten. Genom metoder som används vid lämplighetsbedömningen kunde man ha fått betydelsefull information för bedömningen av sökandenas ledarförmåga, men däremot inte om ledarerfarenheten. Det nämnda behörighetskravet uppfylldes inte.

Överdirektören för det ministerium som beredde tjänsteutnämningsärendet delgavs i e-postsvaret de rättsliga synpunkter som berörde bedömningen av huruvida behörighetskraven för den generaldirektörstjänst som hör till de högsta ledande tjänsterna inom statsförvaltningen uppfylldes. Överdirektören delgavs även synpunkterna på förfarandet för beredning av tjänsteutnämningsärenden och på tjänsteutnämningsspromemorians utformning och sakinnehåll.

Också den berörda sökanden delgavs svaret och återkallade därefter sin ansökan.

Statsrådsärenden som utretts genom e-postdiskussioner

I anslutning till den listagranskning som utförs varje vecka sändes också under verksamhetsåret största delen av de begäranden om rättelse som berörde fel eller brister i föredragningslistorna för statsrådets allmänna sammanträde och presidentföredragningen samt i deras bilagor till föredragandena vid statsrådet och till de övriga beredarna av statsrådsärenden per e-post. Framför allt sådana begäranden som gäller tydliga och ofta återkommande fel eller brister sänds till ärendets föredragande i den takt de upptäcks i de ärenden som finns på listan. Efter att ha mottagit e-postmeddelandet meddelar föredraganden nästan alltid att felet eller bristen har åtgärdats, eller utför utan att meddela om saken direkt den rättelse eller komplettering som krävs genom att införa en rättelselista i beslutssystemet. Ärendets föredragande ska vara anträffbar under den tid listagranskningen pågår. Ifall detta undantagsvis inte är fallet, ska listagranskaren kunna nå någon annan person istället för ärendets föredragande, t.ex. någon annan tjänsteman som känner till ärendet eller som de facto har utarbetat föredragningslistan och fört in den i beslutssystemet och som vid sidan av eller istället för föredraganden kan göra behövliga rättelser eller kompletteringar i dokumenten. Justitiekanslersämbetet ska för detta ändamål ha kontaktuppgifter till tjänstemännen vid ministerierna och information om tjänstemännens ställning inom organisationen.

De begäranden om rättsliga ställningstaganden som hänför sig till sådana statsrådsärenden som är under beredning vid ministerierna inkommer nästan alltid till justitiekanslersämbetet per e-post och de besvaras också per e-post, såvida de

inte gäller frågor som kan besvaras direkt t.ex. under ett telefonsamtal. Begärandena om ställningstaganden gällde även under verksamhetsåret allmänna eller särskilt specificerade rättsliga frågor i anslutning till utkasten till föredragningshandlingar för ärenden som skulle behandlas i statsrådet. Denna typ av e-postkommunikation samt förhandsutredning och bedömning av rättsliga frågor som sker i samarbete mellan en ansvarig föredragande vid ett ministerium och en tjänsteman som svarar för statsrådsövervakningen vid justitiekanslersämbetet är i allmänhet fruktbar med tanke på ärendets beredning samt sparar tid och möda då frågorna kan behandlas i tid och man inte blir tvungen att senare ingripa och rätta dem. Till begärandena om ställningstaganden bifogas vanligtvis också olika dokument. Eftersom denna typ av rättsliga ställningstaganden gäller ärenden som tills vidare bara är under beredning vid ministeriet för att senare kunna föredras för statsrådet, och ibland ärenden som inte alls blir behandlade i statsrådet, ska dessa ärenden och de uppgifter och dokument som hänför sig till dem behandlas konfidentiellt vid justitiekanslersämbetet. Svaret sänds direkt till den minister eller tjänsteman som begärt ställningstagandet. Frågan om huruvida ett ärende som justitiekanslersämbetet behandlar med anledning av en begäran om ett rättsligt ställningstagande är sekretessbelagt enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen) hänför sig oftast till ärendets behandlingskede, men i vissa fall också till karaktären av de uppgifter som ingår i dokumenten.

Förfarandena i samband med bemötandet av begäranden om rättsliga ställningstaganden var även under verksamhetsåret likadana som förut, bl.a. under år 2012 (se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012, s. 54–56). Ifall ställningstagandet gällde en regelbundet återkommande fråga eller en fråga som även i rättsligt avseende var entydig och beträffande vilken en

vedertagen ståndpunkt omfattats vid justitiekanslersämbetet, kunde denna ståndpunkt meddelas av chefen för avdelningen för statsrådsärenden eller av någon annan tjänsteman som vid den aktuella tidpunkten svarade för statsrådsövervakningen. När det gällde begäranden om ställningstaganden som berörde nya, sällan förekommande eller juridiskt invecklade frågor utarbetade avdelningschefen eller någon annan tjänsteman i allmänhet en koncis promemoria om saken, som efter att ha granskats av justitiekanslern sändes som svar till den som begärt ställningstagandet.

Ur det material som berörde sådana begäranden om rättsliga ställningstaganden som under verksamhetsåret 2013 behandlades per e-post eller enligt något annat förfarande kunde man inte särskilja någon ny typ av frågor eller mer omfattande teman i anslutning till statsrådets verksamhet eller de behandlade ärendena. I denna berättelse uppmärksammas å andra sidan vissa frågor med vittomfattande rättsliga konsekvenser samt krävande juridiska frågor bl.a. i anslutning till kommunstrukturreformen och reformen av social- och hälsovårdsförvaltningen. Dessa ärenden behandlades vid underhandlingar som justitiekanslern och tjänstemän vid justitiekanslersämbetet förde med ministrarna och tjänstemän från ministerierna. Underhandlingarna ordnades vid justitiekanslersämbetet. Efter verksamhetsårets utgång har dessa omfattande projekt varit under beredning vid ministerierna.

De e-postdiskussioner som fördes med statsrådsmedlemmar och sådana tjänstemän vid ministerierna som svarade för beredningen av statsrådsärenden berörde under verksamhetsåret 2013 bl.a. följande ärendekategorier och ärenden:

- Vid årsskiftet 2012–2013 framställde finansministeriet en brådskande förfrågning angående statsrådets behörighet med beaktande av övergångsbestämmelserna i anslutning till

ändringarna av lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007). Konkret gällde frågan statsrådets möjlighet att med beaktande av giltighets- och tillämpningstiden för den nämnda lagen och dess övergångsbestämmelser förplikta Tohmajärvi kommun att anordna primärvård i samarbete med Kides stad. Som svar på den brådskande begäran om ställningstagande tillsändes finansministeriet den promemoria som avdelningschefen för justitiekanslersämbetets avdelning för statsrådsärenden hade utarbetat beträffande tillämpningen av övergångsbestämmelserna i anslutning till ändringarna av lagen om en kommun- och servicestrukturreform, daterad 29.5.2012 (se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012, s. 49–52). Promemorian hade utarbetats med anledning av ministeriets tidigare mer allmänt formulerade begäran om ställningstagande angående lagens tillämpningsmöjligheter. Statsrådet beslutade på det sätt som närmare framgår av dess beslut 20.12.2012 förplikta Tohmajärvi kommun att ordna primärvård i samarbete med Kides stad under perioden 1.1.2013–31.12.2014. Kommunstyrelsen i Tohmajärvi besvarade sig över statsrådets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, där ärendet ännu var under behandling vid utgången av verksamhetsåret.

- Ett annat ärende berörde en person som föreslogs bli utnämnd till tjänsten som avdelningschef vid avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Denna person hade tidigare arbetat i olika uppgifter inom den privata sektorn och innehaft många betydande förtroendeuppdrag och förvaltningsuppgifter i privata bolag och sammanslutningar. Dessa uppdrag skulle bedömas i synnerhet med avseende på den redogörelse som en person som föreslås bli utnämnd till en tjänst enligt

8 a § i statstjänstemannalagen ska lämna för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag samt för sina uppgifter utanför tjänsten. Vis-a-vis av personens förtroendeuppdrag i privata bolag och sammanslutningar blev föremål för bedömning med avseende på skötseln av de uppgifter som hör till tjänsten i fråga och med avseende på det allmänna förtroendet för att den person som utnämns till tjänsten är opartisk och oberoende samt för att tjänsteutövningen sköts opartiskt. Statsrådets kansli, som svarade för beredningen och föredragningen av utnämningsärendet i statsrådet, fastställde vilka konkreta förtroendeuppdrag och förvaltningsuppgifter den person som föreslogs bli utnämnd till tjänsten måste avstå från innan utnämningsbeslutet kunde fattas.

- Ett ärende gällde en ändring av lagen om arvodet till republikens president som innebar att det årliga arvodet till republikens president skulle minskas. Tillsammans med representanter för statsrådets kansli och justitieministeriet behandlades frågan om vilka konsekvenser ändringen av lagen om arvodet till republikens president medförde beträffande den lag som berör presidentens rätt till pension. Lagändringen påverkade inte pensionerna för de presidenter som avgått från sitt uppdrag.
- I anslutning till en föredragningslista granskades promemorian gällande tillsättandet av avdelningschefstjänsten vid avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. I detta fall gällde frågan bl.a. huruvida en sökande skulle anses uppfylla alla föreskrivna behörighetskrav (även kravet på ledarerfarenhet) och hur saken skulle behandlas i utnämningSPromemorian.
- I ett annat fall granskades tillsättandet av tjänsten som förvaltnings- och utvecklingsdirektör vid finansministeriet. Det var bl.a. frå-

ga om i vilken omfattning och på vilket sätt de bedömningar och karaktäriseringar som närmast grundade sig på slutsatserna av intervjun och lämplighetsbedömningen av en viss sökande kunde tas in i den promemoria gällande tjänsteutnämningsärendet som fanns bifogad till statsrådets föredragningslista.

- I ett ärende fördes e-postbrevväxling med en föredragande vid undervisnings- och kulturministeriet om frågor som berörde jäv för medlemmar i Statens idrottsråds forskningssektion vid bedömningen av ansökningar om finansiering för forskningsprojekt. Bl.a. behandlades frågan om ställningen för en universitetsprofessor som var medlem i idrottsrådet. Professorn hörde till ledningen för en institution vid universitetet och det hörde till dennes uppgifter att "skaffa finansiering för institutionen". I det aktuella fallet fanns ett forskningsprojekt som hörde till den nämnda institutionen bland de projekt som var föremål för bedömning. Med beaktande av specialsakkunskapen vid Statens idrottsråd och den faktiska genomslagskraften av dess arbete måste jävsfrågor hanteras allvarligt redan i det skede då finansieringsprojekten behandlas på sektionsstadiet.
- Under verksamhetsåret uppmärksammades utkastet till en regeringsproposition gällande lagen om säkerhetsskydd i statsrådet. I detta sammanhang granskades de föreslagna bestämmelserna och regeringspropositionens motivering i synnerhet när det gällde de befogenheter att vidta säkerhetsåtgärder som tillkommer dels anställda i tjänsteförhållanden och dels anställda vid privata företag som tillhandahåller säkerhetstjänster. Dessutom var det fråga om hur det faktum att justiekanslersämbetet skulle inkluderas i lagens tillämpningsområde på ett entydigt sätt skulle formuleras i lagens bestämmelser

och motivering, med beaktande av såväl 60 och 67 § i grundlagen som dess 69 §.

- I ett ärende var det fråga om att en sådan statssekreterare som enligt 6 § i statsrådet utnämns för att biträda en minister skulle ge en redogörelse för sina bindningar med stöd av 8 a § i statstjänstemannalagen innan denne utnämndes till tjänsten. Vid bedömningen av vilka uppgifter som eventuellt medför bindningar och som personen i fråga därför måste avstå eller avhålla sig från måste man ta hänsyn till att statssekreteraren kan fungera som ställföreträdare för ministern i alla nationella och internationella uppdrag som hänför sig till beredningen av ärenden som hör till ministerns förvaltningsområde. Därutöver måste även de ärenden som ministern ska behandla vid statsrådets allmänna sammanträde beaktas. Bindningarna för den person som utnämns att biträda en minister som statssekreterare ska därför granskas i större omfattning än när det gäller personer som utnämns till motsvarande ordinarie tjänster.
- Under verksamhetsåret kontaktade man från justitiekanslersämbetets sida tiotals gånger olika föredragande vid ministerierna med anledning av behov av kompletteringar av statsrådets föredragningslistor, i synnerhet av det fält som berör förslaget, och behov av korrigeringar av fel som upptäckts i listorna.
- I ett ärende aktualiserades de villkor som kunde förenas med den koncession enligt postlagen som skulle beviljas av statsrådets allmänna sammanträde. Den tjänsteman vid kommunikationsministeriet som var föredragande för de två koncessionsärenden som skulle behandlas i statsrådet ansåg att de villkor som kommunikationsministeriet föreslagit för koncessionerna inte i alla avseenden var lagenliga. Ministeriet och justitiekanslersämbetet förde en e-postdiskussion om

frågan och ärendet behandlades också vid en underhandling vid justitiekanslersämbetet innan ärendet föredrogs för statsrådet. Statsrådet fattade beslut om koncessionerna i enlighet med kommunikationsministerns ståndpunkt och föredraganden meddelade sin avvikande mening i fråga om beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde 1.11.2013 de beslut som statsrådets allmänna sammanträde fattat i de aktuella koncessionsärendena och återförvisade ärendena till statsrådet för ny behandling.

- I ett annat fall behandlades förslaget till ändring av 1 § i lagen om statsrådet, där den finskspråkiga benämningen på ett ministerium och det finsk- och svenskspråkiga namnet på ett ministerium skulle ändras. Det var fråga om möjligheten att föreskriva att de namnändringar som gjordes i samma lagparagraf skulle träda i kraft vid olika tidpunkter.
- I samband med beredningen av en regeringsproposition framställdes en förfrågning från presidentens kansli om huruvida republikens president senare kunde bli jävig att stadfästa en lagändring som presidenten själv tagit initiativ till (lagen om arvodet till republikens president). I svaret konstaterades det att det är fråga om en behandlingsfas som enligt 6 kap. i grundlagen hör till lagstiftningsprocessen. Republikens president fattar med stöd av sin grundlagsenliga ställning beslut om de ärenden som enligt lagen hör till presidentens uppgifter. När det gäller att stadfästa en lag som godkänts av riksdagen är det fråga om en uppgift som åläggs republikens president i 77 § i grundlagen. I lagstiftningen finns det inga bestämmelser om en sådan ställföreträdare till vilken presidenten kunde överföra någon av sina lagstadgade uppgifter. Förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller dessutom inte åtgärder

- som hänför sig till utövningen av lagstiftande makt.
- Under verksamhetsåret konstaterades det på grundval av en sakkunnigakttagelse som gjorts vid justitieministeriet att det inte föreskrivits några behörighetskrav gällande språkkunskaper för tjänsten som en sådan statssekreterare som utnämns för att biträda en minister (6 § i lagen om statsrådet). Detta framgick då saken granskades utgående från de behörighetskrav som föreskrivs för statssekreterartjänsten i 43 § 1 mom. 1 punkten i reglementet för statsrådet samt med beaktande av språklagens bestämmelser.
 - Med anledning av en förfrågning av en fördragande vid finansministeriet redogjorde man för vilka faktorer som skulle beaktas vid bemötandet av riksdagens ställningstaganden till revisionsanmärkningar, bl.a. då dessa berörde frågor som hänförde sig till flera ministeriers förvaltningsområden.
 - Vid justitiekanslersämbetet utfördes en förhandsgranskning av statsrådets föredragningslista gällande fördelningen av partistöd för år 2013. När det gällde frågan om jäv för de statsrådsmedlemmar som deltog i beslutsfattandet hänvisades det till justitiekanslerns vedertagna tillämpningspraxis angående saken (bl.a. gällande partiernas ordförande/vice ordförande, medlemmar i partistyrelsen, partisekreteraren och ordföranden för partiets kvinnoorganisation).
 - Med anledning av en allmän förfrågning från ett ministerium svarade man i enlighet med den vedertagna praxisen att en riksdagsledamot inte kan fungera som en ministers specialmedarbetare. Med hänvisning till tidigare fall konstaterade man emellertid att det var möjligt för en riksdagsledamot att bistå en minister i bestämda ärenden som definierats på förhand.
 - Under verksamhetsåret aktualiserades frågan om huruvida föredragningshandlingarna gällande ett koncessionsärende som avgjordes vid statsrådets allmänna sammanträde var sekretessbelagda/konfidentiella.
 - I samband med regeringens proposition angående EASA-förordningen aktualiserades utformningen av avsnittet gällande lagstiftningsordningen, på grund av att förordningen är direkt förpliktande för medlemsstaterna. I den motiveringstext som gällde lagstiftningsordningen var det inte möjligt att "bedöma" saken på grundval av 124 § i grundlagen, men det var inte heller möjligt att göra slutledningen att det inte var fråga om sådan "överföring av en förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen" (bemyndigande för flygläkare och flygmedicinska centrum att bevilja tillstånd). Regeringspropositionens motiveringstext måste således omarbetas.
 - I ärenden som gällde den nationella finansieringen av kommunernas sysselsättningsrelaterade investeringar behandlades frågan om vilken myndighet som var behörig i sammanhanget.
 - I ett fall aktualiserades frågan om huruvida grunden för den ikraftträdandetidpunkt som fastställs för ett internationellt fördrag i statsrådets förordning skulle antecknas i den promemoria som fanns bifogad till föredragningslistan. I det aktuella fallet avvek även ett datum i förordningstexten från det datum som nämndes i bilagan till föredragningslistan.
 - Under verksamhetsåret uppmärksammades tidpunkten för föredragningen av regeringens proposition gällande polisens förvaltningsstrukturreform, bl.a. med beaktande av de klagomål om saken som behandlats vid justitiekanslersämbetet.

- En e-postdiskussion fördes angående eventuella konstellationer som medför jäv i samband med uppdraget som specialmedarbetare till kommun- och förvaltningsministern. Det var fråga om en person som valts till stadsfullmäktige- och stadsstyrelsemedlem och som föreslagits bli vald till medlem i Kommunförbundets fullmäktige.
- I ett ärende som gällde tillsättandet av tjänsten som chef för en enhet vid ett ministerium aktualiserades den behörighetsbedömning och meritjämförelse (125 § i grundlagen) som ingår i utnämningsspromemorian. Dessa skulle utarbetas på ett sådant sätt att både de två tjänstemän från samma ministerium som framstod som toppsökande i fråga om tjänsten och de övriga personer som var mindre förtrogna med ärendet fick tillräcklig information om grunderna för utnämningsbeslutet.
- I ett fall behandlades bytet av ordförande för en kommission som statsrådet tillsatt med stöd av förordningen om statsrådet. Frågan om huruvida detta ärende skulle föras till statsrådets allmänna sammanträde för avgörande eller avgöras av ministeriet berodde på om organet då det tillsattes betraktades som ett sådant organ som avses i 3 § 20 punkten i reglementet för statsrådet eller i 6 § 3 punkten i reglementet, vilket har också andra än beredningsuppgifter.
- Under verksamhetsåret aktualiserades även den korrekta behörighetsgrunden i reglementet för statsrådet vid tillsättandet av ett sådant internt organ inom statsförvaltningen som inte har självständig beslutanderätt (119 § 2 mom. i grundlagen). En anmärkning gavs på grund av att statsrådets lista gällande tillsättandet av organet innehöll fel behörighetsgrund (inte 6 § 3 punkten i reglementet för statsrådet utan 3 § 20 punkten).
- Vidare behandlades den korrekta formuleringen på pärmsbladet till statsrådets föredragningslista i det fall där det finskspråkiga förslaget till regeringsproposition hade granskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet, men inte det svenskspråkiga förslaget. Det ansågs inte vara korrekt att nämna att "justitieministeriet uppgett att det svenskspråkiga förslaget inte ännu hunnit granskas". Det var fråga om att uppgifter som hänför sig till lagberedningen ska utföras i riktig ordning och i synnerhet om att man på förhand ska reservera tillräckligt med tid för laggranskningen vid ministeriet.
- Utnämningen av statens representant i Världsbankens direktion hade beretts på ett annat sätt än förut, i och med att medierna hade informerats om "ansökningsprocessen" och en del av dem som anmält intresse för uppdraget hade blivit intervjuade i medierna. I samband med den e-postdiskussion som fördes med föredraganden vid finansministeriet konstaterades det bl.a. att platsen inte var Finlands "egen", utan att de nämnda tre länderna hade en gemensam representant och att det nu var fråga om Finlands möjlighet att få representantplatsen för ett visst antal år. Det var inte heller fråga om en tjänst, utan om att man med stöd av ett internationellt fördrag skulle utse en representant till direktionen för ett internationellt organ (3 § 8 punkten i reglementet för statsrådet). Vid förordnandet av en person till uppdraget iaktogs samma förfarande som förut, vilket innebär att det inte fanns några bilagor till statsrådets föredragningslista gällande ärendet och att föredragningslistan endast innehöll ett omnämnande av namnet på den person som skulle förordnas till uppdraget.
- I ett fall konstaterades det att det inte i rättsligt avseende var möjligt att foga ett föresla-

get uttalande till ett beslut av statsrådets allmänna sammanträde (statsrådets U-skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till produktsäkerhetsförordning och marknadskontrollförordning), eftersom uttalandet till vissa delar kunde anses stå i strid med statsrådets beslut.

- Med anledning av en fråga som ställdes av en föredragande vid finansministeriet konstaterades det, bl.a. med hänvisning till detaljmotiveringen till 6 § i lagen om statsrådet, att en sådan statssekreterare som enligt det nämnda lagrummet utnämns för att biträda en minister ("politisk statssekreterare") inte kan fungera som ställföreträdare för ministern i ett sådant ministerutskott som regleras i lag.
- Under verksamhetsåret behandlades ett ärende som gällde tillsättandet av tjänsten som riksförlikningsman. Enligt 5 § i förordningen om tjänster som alltid besätts för viss tid, vilken utfärdats med stöd av 9 § i statstjänstemannalagen, tillsätts tjänsten som riksförlikningsman för fyra år i sänder. Vid tillsättandet av tjänsten måste det betraktas som ett krav att den sökande som var mest kompetent och meriterad skulle utses till tjänsten (125 § i grundlagen). Om den person som utnämns till tjänsten som riksförlikningsman för den innevarande mandatperioden och som på nytt sökt tjänsten var den mest kompetenta och meriterade fanns det således skäl att utnämna denna person till tjänsten också för den nya mandatperioden. Den som utnämns till tjänsten har rätt att avgå från tjänsten mitt under mandatperioden, t.ex. på grund av pensionering, vid den tidpunkt personen i fråga uppgår. I den aktuella situationen, där den person som innehade tjänsten och som sökte tjänsten också för den nya mandatperioden måste betraktas som den mest kompetenta och meriterade sökanden,

uppgav justitiekanslersämbetet vid den e-postdiskussion som fördes med föredraganden vid arbets- och näringsministeriet som sin rättsliga ståndpunkt att denna person på sin egen begäran kunde utnämnas till tjänsten för en kortare tid än den som nämndes i förordningen. Personen i fråga hade nämligen nått sin individuella pensionsålder och skulle under den nya mandatperioden också nå den lagstadgade avgångsåldern för tjänstemän. Personen kunde av denna orsak inte heller utnämnas till tjänsten för hela den mandatperiod som föreskrivs i förordningen.

- Med en föredragande vid finansministeriets utvecklings- och förvaltningsfunktion fördes e-postbrevväxling om rättsliga frågor som hänförde sig till finansministeriets nya ledningssystem. Det var bl.a. fråga om vissa tjänstemäns uppgifter som överskrider ministeriets avdelningsindelning och om beslutsfattandet i koordinationsärenden som överskrider avdelningsindelningen, i det fall då man inte når enighet om besluten eller då dessa ärenden berör två ministrars förvaltningsområden.
- I kungörelsen gällande ledigförklarandet av en tjänst som konsultativ tjänsteman vid ett ministerium hade det felaktigt nämnts att det inte hade föreskrivits några behörighetskrav för tjänsten trots att sådana hade fastställts (högre högskolexamen och föreskrivna språkkunskaper). Ministeriet föreslog att de sökande som inte hade högre högskolexamen skulle tillsändas ett meddelande om att kungörelsen var felaktig och om att sökandena inte kunde tas i betraktande vid tillsättandet av tjänsten, samt om att de hade möjlighet att återta sin ansökan. Detta förslag kunde emellertid inte godkännas, utan det krävdes att tjänsten skulle ledigförklaras på nytt med ett omnämnande av de föreskrivna behörighetskraven.

- Med hänvisning till den vedertagna uppfattningen om saken informerades en föredragande vid finansministeriet om att frågor gällande offentligheten för ärenden som behandlats i statsrådets finansutskott och finanspolitiska ministerutskott ska prövas och avgöras genom ett lagenligt beslut av det ministerium vars förvaltningsområde ärendet gäller och från vilket ärendet har föredragits. I enlighet med detta överförde finansministeriet en dokumentbegäran (som berörde sammanträdesmaterial och ett protokollsutdrag) till det behöriga ministeriet.
- I ett fall aktualiserades en utnämningsspromemoria som gällde tillsättandet av en regeringsrådstjänst. Bedömningen av huruvida tjänstens behörighetskrav ("förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde") uppfyllades måste betraktas som primär i förhållande till bedömningen av sökandenas lämplighet, som i och för sig också skulle beaktas vid tillsättandet av tjänsten. Sådana positiva omständigheter som konstaterats vid lämplighetsbedömningen kunde emellertid inte ersätta sådana brister som konstaterats beträffande uppfyllandet av det först nämnda behörighetskravet.
- Under verksamhetsåret uppmärksammades också behandlingen av ett dispensärende och ett tjänsteutnämningssärende i den situation där statsrådet inte biföll anhållan om dispens.
- Ett ministerium gavs en rekommendation om att utnämningsspromemorian åtminstone när det gäller mer betydande tjänster ska innehålla uppgifter om de personers namn och tjänsteställning som intervjuats i egenkap av toppsökande.
- I samband med beredningen av tjänsteutnämningssärenden som gällde ledande tjänster och viktiga sakkunnigtjänster aktualiserades frågan om hur de iakttagelser och bedömningar av sökandena som gjorts av sådana företag som utför lämplighetsbedömningar kan användas och på ett lämpligt sätt dokumenteras i utnämningsspromemorian. En föredragande vid ett ministerium gavs en påminnelse om att det faktum att dokument som berör lämplighetsbedömningen är konfidentiella (=icke offentliga) uppställer gränser för dokumenteringen av uppgifterna i utnämningsspromemorian. Kravet på öppenhet uppställer emellertid gränser också för möjligheterna att använda uppgifterna, eftersom det inte är möjligt att öppet utvärdera dem. Om utnämningsspromemorian i stor utsträckning innehåller hänvisningar till utlåtanden som berör lämplighetsbedömningen eller om slutledningarna i utnämningssförslaget i viss mån till och med kan anses grunda sig på resultaten av lämplighetsbedömningen, kan man undra om det är fråga om någon typ av utläggning av sådana förvaltningsuppgifter som ålagts myndigheterna och vilka konsekvenser detta har med avseende på sökandenas rättskydd och den öppenhet som krävs i tjänsteutnämningssärenden.
- En utnämningsspromemoria som gällde domarutnämningar innehöll utöver sedvanliga förslag till tjänsteutnämningar också förslag till överföringar av domare till andra domartjänster till följd av att vissa domstolar skulle avskaffas. Statsrådets föredragningslista skulle i detta fall kompletteras med ett omnämnande av det bemyndigande som utgjorde grund för förslaget.
- En föredragande vid ett ministerium under rättades om att bytet av en enskild medlem i ett sådant rådgivande organ som avses i 3 § 20 punkten i reglementet för statsrådet inte är ett statsrådsärende utan om att det är ministeriet som ska fatta beslut om saken.

UTLÅTANDEN

Utlåtanden bl.a. om föreslagna författningar

Bevisningskommissionens betänkande

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den kommission som dryftat en revidering av bestämmelserna om bevisningen i allmänna domstolar. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att han ansåg att de föreslagna bestämmelserna om domströskeln i brottmål var lyckade och att domstolarna i och med de nya bestämmelserna kommer att få stå vikt vid den osäkerhet som hänför sig till bevisningen.

Justitiekanslern ansåg också att det var motiverat att föreskriva ett allmänt förbud mot utnyttjande av vissa typer av bevis. Han konstaterade emellertid att den bestämmelse som kommissionen föreslagit om utnyttjandet av en utsaga som någon avgett i något annat myndighetsförfarande än i samband med ett brottmål i många avseenden lämnade rum för tolkning. Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det ännu skäl att pröva bestämmelsen och sträva efter att precisera i vilka situationer en sådan utsaga inte kan utnyttjas som bevis. Kommissionen hade t.ex. inte i sitt betänkande behandlat möjligheterna att utnyttja den utredning som inhämtats av den misstänkte i samband med den inledande utredningen av ärendet innan brottmålsprocessen inletts. Denna fråga har i praktiken aktualiserats inom laglighetskontrollen (OKV/39/20/2012; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Terrorismarbetsgruppens betänkande

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om terrorismarbetsgruppens betänkande. I betänkandet föreslogs det att mottagande av utbildning för ett terroristbrott ska kriminaliseras och att bestämmelsen i 34 a kap. 5 § 2 mom. i strafflagen som gäller finansiering av terrorism ska ändras. Dessutom föreslogs det att tvångsmedelslagen och polislagen ska ändras så att vissa hemliga tvångsmedel som avses i tvångsmedelslagen och hemliga metoder för inhämtande av information som avses i polislagen ska få användas också när det är fråga om mottagande av utbildning för ett terroristbrott.

När det gäller kravet på att brottsrekvisitet ska vara noggrant utformat uppmärksammade justitiekanslern i sitt utlåtande, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, att rekvisitet för mottagande av utbildning för ett terroristbrott getts en mycket öppen formulering. Vidare konstaterade justitiekanslern att arbetsgruppen inte i samband med förslaget till ändring av 5 § 2 mom. i strafflagen, som gäller finansiering av terrorism, hade bedömt behovet av en ändring av paragrafens 4 mom. Justitiekanslern uppmärksammade även betänkandets motivering när det gällde bestämmandet av straff i en sådan situation där straffskalan för ett finansieringsbrott överskrider straffskalan för det brott som finansieringen gäller (OKV/3/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Pekka Liesivuori).

Betänkandet av arbetsgruppen för videoförhandling

Justitieministeriet bad justitiekanslern ge ett utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som dryftat möjligheterna att effektivisera användningen av videoförhandlingsteknik vid domstolarna. Enligt arbetsgruppens uppfattning skulle det genom användning av videoförhandlingar vid rättegången vara möjligt att försnabba behandlingen av rättsskipningsärenden samt minska behovet av resor för dem som ska höras vid rättegången och därmed även minska kostnaderna för rättegången. Justitiekanslern konstaterade i sitt utlåtande att han understödde de nämnda målsättningsarna. Han hade inget att anmärka på beträffande innehållet i de förslag till lagändringar gällande hörande med hjälp av datanät som lagts fram i arbetsgruppens betänkande. Med tanke på regleringens enhetlighet föreslog justitiekanslern emellertid att man vid den fortsatta beredningen ännu skulle dryfta om det i samband med arbetsgruppens förslag till ändring av 17 kap. 34 a § i rättegångsbalken även skulle finnas skäl att ändra ordalydelsen i 26 kap. 24 a § i samma lag, som gäller mottagande av personbevisning vid hovrätten, så att den blir förenlig med den nya paragrafen (OKV/13/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Petri Martikainen).

Lagförslagen om anmärkningsförfarandet och klagan enligt klientlagen och patientlagen

Justitiekanslern gav ett utlåtande om den regeringsproposition där det föreslogs att bestämmelserna om behandlingen av ärenden som gäller klagan inom social- och hälsovården ska förenhetligas så att regleringen blir förenlig med den allmänna lagstiftningen, dvs. med förvaltningsla-

gens nya bestämmelser om behandlingen av ärenden som gäller klagan. Detta ska genomföras genom att lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (nedan klientlagen) och lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen) utökas med bestämmelser om möjligheten att anföra klagan samt genom att bestämmelserna om tidsfristerna för klagan stryks ur den lagstiftning som berör social- och hälsovården.

Enligt justitiekanslerns utlåtande är det motiverat att behandlingen av ärenden som gäller klagan inom social- och hälsovården förenhetligas och justitiekanslern förordade därmed förslaget. Då den aktuella regleringen tas in i klientlagen och patientlagen blir lagstiftningen även mindre invecklad och överlappande. Samtidigt förkortas preskriptionstiden för klagan till två år, varvid den blir förenlig med den preskriptionstid som föreskrivs för klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna. Den tvååriga preskriptionstiden kan antas minska antalet ärenden som blir föremål för prövning med anledning av en klagan och också effektivisera undersökningen, eftersom det ofta inte finns tillgång till tillförlitlig utredning i gamla ärenden. Enligt förvaltningslagens föreslagna bestämmelse om preskriptionstiden för klagan ska det emellertid vara möjligt att undersöka en klagan gällande ett ärende som är mer än två år gammalt om det finns särskilda skäl till det. Justitiekanslern betraktade detta som motiverat. Därmed kan också en äldre händelse vid behov utredas, då ärendets eller försummelsens art kräver det.

Anmärkningsförfarandet blir primärt

Genom de föreslagna lagändringarna ändras den frivilliga rätt att framställa anmärkningar som klienter inom social- och hälsovården för närvarande har, så att anmärkningsförfarandet blir den primära metoden att reagera, få sitt ärende utrett och

få ett svar av myndigheten. I sådana situationer där en klient eller patient är missnöjd med det bemötande eller den vård han eller hon fått eller framför misstankar om felaktigt förfarande kommer det sekundära förfarandet att vara att tillsynsmyndigheten utreder ärendet med anledning av en klagan. Det faktum att anmärkningsförfarandet kommer att vara primärt innebär att ärendena alltid i regel först behandlas vid den verksamhetsenhet där den händelse eller vård som föranlett anmärkningen har ägt rum. I propositionen föreslås det att klientlagen och patientlagen ska ändras så att tillsynsmyndigheterna ska ha rätt att överföra en klagan som anförts hos dem till att först behandlas såsom en anmärkning.

Justitiekanslern hade inget att anmärka på beträffande den valda regleringsmodellen. Han konstaterade emellertid att också överföringen av en klagan kräver en arbetsinsats hos tillsynsmyndigheten, eftersom ärendet måste bedömas innan det överförs och man eventuellt också måste utreda om ärendet redan har behandlats med anledning av en anmärkning. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska överföringen ske omedelbart efter ärendets bedömning. Med tanke på rättsskyddet för den som anfört klagan är det nämligen viktigt att bedömningen och överföringen av ärendet sker utan dröjsmål. Annars förlänger överföringen ärendets behandling. Ifall bedömningen av ärendets ändamålsenliga behandlingsinstans är korrekt och överföringen sker utan dröjsmål, kan förfarandet dock försnabba ärendets behandling och främja ett gynnsamt slutresultat i ärendet.

På grund av de missförhållanden som förekommit i samband med anmärkningsförfarandet måste behandlingen av anmärkningar vid olika verksamhetsenheter enligt utlåtandet utvecklas, så att de målsättningar som uppställts för regleringen kan uppnås. Om den som framställer en anmärkning inte får ett tillfredsställande svar inom ramen för anmärkningsförfarandet, kommer

antalet ärenden som gäller klagan inte att minska hos tillsynsmyndigheterna. I detta fall kommer också ärendenas behandlingstider att förlängas.

Bestämmelser om anmärkningsförfarandet

Enligt den föreslagna regleringen ska en anmärkning i fortsättningen alltid besvaras skriftligen. Skyldigheten att ge ett skriftligt svar skapar ordning i verksamhetsenheternas eget förfarande och ett skriftligt svar ger också verksamhetsenheterna rättsskydd.

En anmärkning ska i fortsättningen besvaras inom en skäligen tid. Valvira har i sina anvisningar konstaterat att 1–4 veckor kan betraktas som en skäligen behandlingstid för en anmärkning. Riksdagens justitieombudsman har likaså konstaterat att en skäligen behandlingstid i regel är ca en månad, eller 1–2 månader ifall det är fråga om ett synnerligen invecklat ärende som kräver särskilt utredningsarbete. Vilken tid som betraktas som skäligen ska därutöver bedömas med avseende på 23 § i förvaltningslagen, där det bestäms att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål.

Det bestäms också att svaret ska motiveras på det sätt som ärendets art kräver. Syftet med detta krav är att främja en tillbörlig behandling av anmärkningarna, förbättra klientens rättsskydd och öka möjligheterna att dra nytta av anmärkningarna vid utvecklandet av verksamheten. Motiveringen är av särskild betydelse i sådana situationer där klientens och verksamhetsenhetens uppfattningar om saken skiljer sig från varandra. En tydlig motivering hjälper också klienten att bedöma huruvida det finns skäl att anföra klagan över saken. Dessutom fungerar motiveringen som dokumentering vid ärendets fortsatta behandling.

I regeringspropositionen hänvisas det också till de problem som hänförs till anmärkningsförfarandet. Enligt de uppgifter Valvira fått har

anmärkningsförfarandet och besvarandet av anmärkningar inte skötts tillräckligt väl. Det finns inte heller tillräckliga anvisningar om saken. Anmärkningarna besvaras inte nödvändigtvis inom en skälig tid, ibland besvaras de bara muntligen och ibland besvaras de inte alls. Dessutom är svaret ofta alltför allmänt formulerat, vilket innebär att den som framställt anmärkningen inte förstår svaret. Vidare är klienterna rädda för att framställa anmärkningar och för vilka konsekvenser en anmärkning kan medföra för dem själva och för de tjänster de tillhandahålls. En anmärkning som inkommit till kommunen registreras inte heller alltid på ett tillbörligt sätt och det förekommer även oklarhet om vem som ska bemöta anmärkningen.

I de ärenden gällande social- och hälsovården beträffande vilka klagomål anförts hos justitiekanslern har klaganden i allmänhet inte framställt någon anmärkning i ärendet. Möjligheten att framställa en anmärkning verkar enligt klagomålen inte vara ett särskilt känt förfarande, eller åtminstone verkar det inte betraktas som särskilt effektivt. Bland de problem som hänför sig till anmärkningsförfarandet har det faktum att anmärkningarna inte har besvarats eller att de har försetts med bristfälliga motiveringar i viss mån aktualiserats i de klagomål som anförts hos justitiekanslern.

Enligt justitiekanslerns uppfattning är den föreslagna noggrannare regleringen av anmärkningar och behandlingen av dem behövlig och han hade inte något att anmärka på beträffande de föreslagna bestämmelserna. Med beaktande av de ovan nämnda problemen kommer effektiveringen av anmärkningsförfarandet och förbättrandet av dess genomslagskraft dock att kräva att verksamhetsenheterna ges anvisningar om förfarandet och att också klienterna och patienterna informeras om saken (OKV/35/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Irma Tolmunen).

Ändringen av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den

Justitiekanslern ombads ge ett utlåtande om den ändring av utlänningslagen och vissa därmed anknutna lagar som ikraftsättandet av det s.k. direktivet om kombinerade tillstånd (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat) medför i den nationella lagstiftningen.

Syftet med direktivet är att förenkla och för enhetliga inreseförfarandena för arbetstagare från tredje länder. Finlands lagstiftning motsvarar redan i huvudsak de krav som ställs i direktivet. Som en nyhet införs emellertid en maximibehandlingstid på fyra månader för ansökningar om uppehållstillstånd som görs på grundval av arbete. För det andra kräver direktivet likabehandling inom de sektorer av den sociala tryggheten som anges i direktivet. Detta medför ett behov av ändringar i Finlands lagstiftning om socialt stöd för boende. Dessutom krävs vissa ändringar av teknisk karaktär i den gällande lagstiftningen.

Justitiekanslern förordade i huvudsak ikraftsättandet av direktivet i enlighet med utkastet till regeringsproposition och författningsförslagen och ansåg att åtgärderna var rätt riktade. Med tanke på tillgodoseendet av rättsskyddet och principen om likabehandling konstaterade han att man vid den fortsatta beredningen, särskilt i samband med de lagändringar som berör förfarandet, skulle fästa vikt vid att bestämmelserna blir tydliga och entydiga, så att de kan verkställas på ett enhetligt sätt.

Dessutom konstaterade justitiekanslern att man ska följa upp resultatet av lagreformerna, så

att man kan säkerställa att resurserna inom förvaltningen är tillräckliga för tillgodoseendet av rättsskyddet (OKV/25/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Elise Sahivirta).

Förfarandet för utnämning av den statssekreterare som är kanslichef vid utrikesministeriet

Statsrådet fattade vid sitt allmänna sammanträde 31.10.2013 beslut om utnämning av den statssekreterare som fungerar som kanslichef vid utrikesministeriet. På grund av omständigheter som uppdragats vid granskningen av statsrådets föredragningslistor beslutade justitiekanslern utreda behovet av att se över det förfarande som iakttas vid tillsättandet av tjänsten.

Statsrådet utnämner de tjänstemän som sköter kanslichefsuppgifterna vid ministerierna. Tjänsterna tillsätts utan att de ledigförklaras. Vid tillsättandet av tjänsterna iakttas ett anmälningsförfarande, där det offentligt kungörs att tjänsten är ledig och anges inom vilken tid sökandena ska anmäla intresse för tjänsten. Också tjänsten som den statssekreterare som fungerar som kanslichef vid utrikesministeriet ska tillsättas utan att tjänsten ledigförklaras, men det finns inga bestämmelser om anmälningsförfarandet. Enligt utrikesministeriets praxis tillsätts tjänsten genom ett internt förfarande vid ministeriet, i anslutning till den regelmässiga uppgiftsrotationen inom utrikesförvaltningen. Då tjänsteutnämningen föredras för statsrådet innehåller utnämningförslaget i allmänhet bara en redogörelse för kompetensen och meriterna hos den person som föreslås bli utnämnd till tjänsten. Samma förfarande iakttas också vid tillsättandet av de fyra understatssekreterartjänsterna vid utrikesministeriet.

Ett beslut om en tjänsteutnämning är ett förvaltningsbeslut som ska motiveras. På tjän-

steutnämningar tillämpas också bestämmelserna om jäv och förbud mot diskriminering. Då anmälningsförfarandet iakttas motiveras utnämningens beslut i enlighet med vedertagen praxis genom en jämförelse av kompetensen och meriterna hos alla de personer som anmält intresse för tjänsten. På grundval av motiveringen kan man bl.a. göra slutledningar om beslutets laglighet och om att de personer som deltagit i ärendets beredning och i beslutsfattandet varit ojäviga.

Enligt justitiekanslerns iakttagelser hade man inte handlat i strid med gällande bestämmelser i det aktuella tjänsteutnämningens ärendet. Med hänvisning till skyldigheten att motivera förvaltningsbeslut gjorde justitiekanslern emellertid en framställning om att utrikesministeriet skulle pröva huruvida bestämmelserna om tillsättandet av tjänsten som den statssekreterare som fungerar som kanslichef och av understatssekreterartjänsterna borde revideras så att de krav som lagen ställer på motiverandet av utnämningens beslut uppfylls i fortsättningen. Justitiekanslern bad utrikesministeriet inom en bestämd tid informera om sina åtgärder i ärendet (OKV/11/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Maija Salo).

Elevvården

Justitiekanslern undersökte år 2009 elevvården i grundskolorna och inlärningsmiljöns trygghet. Justitiekanslern granskade dessa frågor med avseende på individens rätt att få sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda på ett enhetligt sätt och tillräckligt väl, som föreskrivs i 6 § i grundlagen.

Justitiekanslern fattade 30.1.2012 beslutet dnr OKV/6/50/2011 i ärendet. Enligt beslutet visade ärendets utredning att trenden var densamma som också andra undersökningar visade, dvs. att elevvården inte tillgodoses på ett jämlikt sätt

eller tillräckligt väl i vårt land. Justitiekanslerns slutledning var att tillhandahållandet av tillbörlig elevvård verkar kräva fler förpliktande bestämmelser där elevvårdens innehåll definieras noggrannare än i de gällande bestämmelserna, samt ett fungerande tillsynssystem som är förenat med något slag av sanktioner. I det beslut som justitiekanslern sände till undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet uppmanade han ministerierna att beakta det som framförts i beslutet i samband med beredningen av reformen av lagstiftningen om elevvården.

Undervisnings- och kulturministeriet utarbetade sedermera en proposition med förslag till lag om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den. Propositionen innehöll ett förslag till lag om elev- och studerandevård som gäller förskoleundervisning och grundläggande utbildning, andra stadiets gymnasieutbildning samt sådan utbildning som avses i lagen om yrkesutbildning. Syftet med propositionen var att åtgärda de brister som i olika utredningar och myndighetsbeslut konstaterats förekomma i elev- och studerandevården. I propositionens allmänna motivering hänvisas det bl.a. till justitiekanslerns beslut och ställningstaganden gällande elevvården.

I sitt utlåtande 28.1.2013 dnr OKV/1/20/2013 angående propositionsutkastet uppmärksammade justitiekanslern fortsättningsvis tillgodoseendet av de föreskrivna rättigheterna och tillsynen över detta. I lagförslaget utvidgades tillgången till psykolog- och kuratorstjänster också till andra stadiets utbildning, dvs. till gymnasie- och yrkesutbildningen. Propositionen innehöll emellertid inga bestämmelser om personaldimensioneringen, t.ex. om hur många psykologer en läroinrättning ska ha på grundval av sitt elevantal. För att man ska kunna utöva tillsyn över att en föreskriven tjänst tillhandahålls, måste man kunna följa upp och mäta tjänsterna. Alltför ospecifik lagstift-

ning försvårar tillsynen över tillgodoseendet av föreskrivna förmåner (det är svårt att övervaka vad som är "tillräckligt"). Vidare uppmärksammade justitiekanslern att det inte finns någon riksfattande tillsynsorganisation inom utbildningsväsendet. Då kommunernas förmåga och vilja att anvisa resurser för elevvården varierar, är effektiv tillsyn av en stor betydelse när det gäller att trygga att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses på ett jämlikt sätt (OKV/1/20/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kauppila).

Arbetsron vid läroinrättningar

Biträdande justitiekanslern fattade 16.8.2012 beslutet dnr OKV/427/1/2011 angående omfattningen och innebörden av en skolas övervakningsbehörighet och disciplinära makt. I beslutet konstaterades det att skolan inte såsom disciplinär åtgärd kan påföra en elev en påföljd som inte föreskrivs i lag.

Efter detta färdigställdes undervisnings- och kulturministeriets proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 och 45 § i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt propositionen är syftet med dessa lagändringar att erbjuda undervisnings- och utbildningsanordnarna nya metoder för att förbättra arbetsron i skolor och läroanstalter och att modernisera de verksamhetsmetoder som redan tillämpas.

Justitiekanslern gav 15.3.2013 utlåtandet OKV/9/20/2013 om propositionsutkastet. I utlåtandet förordades det faktum att man genom de föreslagna lagändringarna strävar efter att eliminera den obalans som förekommit mellan normerna och praxisen. Genom skolans disciplinära åtgärder och de övriga åtgärder som vidtas

för att trygga arbetsron blir man tvungen att begränsa elevernas grundläggande fri- och rättigheter. Liksom när det gäller att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, måste eleverna på riksplanet behandlas jämligt också i samband med begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I utlåtandet konstaterades det att den rätt till jämligt bemötande som föreskrivs i 6 § i grundlagen och det rättsskydd som garanteras i 21 § förutsätter att sådana förseelser som inträffat i skolorna utreds enligt enhetliga verksamhetsmodeller. Enligt propositionen ska det i anslutning till den undervisningsplan som utarbetas av utbildningsanordnaren, dvs. kommunen, även utarbetas en plan och meddelas anvisningar om användningen av disciplinära metoder och om de förfaranden som tillämpas i samband med disciplinära åtgärder. Det enhetliga förfarande som grundlagen kräver förutsätter att kommunernas och skolornas planer är enhetliga samt att bruket av disciplinära åtgärder följs upp. I utlåtandet betraktades det som ett problem att propositionen saknar föreskrifter om hur en enhetlig praxis ska utarbetas på riksplanet, om vilken myndighet som ska svara för detta och om hur saken ska övervakas i den situation där varje utbildningsanordnare utarbetar egna planer för disciplinära åtgärder och själva också övervakar att planerna följs. I utlåtandet konstaterades det att man i lagen noggrannare borde fastställa med vilka metoder det eftersträvade och grundlagsenliga kravet på att eleverna på riksplanet ska behandlas jämligt när det gäller disciplinära åtgärder vid läroinrättningarna ska kunna iaktas. Enbart egenkontroll är inte ägnad att främja jämlikheten, i synnerhet inte eftersom den eventuellt genomförs på olika sätt i olika kommuner. Egenkontrollen kan leda till att olika kommuner och skolor tillämpar olika praxis vid ingripanden bl.a. när det gäller att förebygga mobbning.

Eftersom utgångspunkten är att de aktuella åtgärderna riktar sig mot en grupp som är i behov av särskilt skydd, dvs. barn, ska regleringen vara mycket noggrann. I utlåtandet uppmärksammades därför också det faktum att vissa av de föreslagna bestämmelserna lämnade rum för tolkning (OKV/9/20/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kaupila).

Förslaget till revidering av lagstiftningen om likabehandling

Biträdande justitiekanslern gav ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om likabehandling. Han gjorde en bedömning av hur väl propositionen främjar rättssäkerheten och tillgodoser rätten till likabehandling. Han ansåg att propositionen ur denna synvinkel på många punkter var bristfällig. Med tanke på att lagstiftningen ska vara tydlig och konsekvent är det dessutom bekymmersamt att särskilja t.ex. kön till en egen särskild diskrimineringsgrund. Biträdande justitiekanslern ansåg också att utkastet till lag om likabehandling ännu till stor del måste preciseras och att utkastet krävde fortsatt beredning för att bli förenligt med de krav som ställs i diskrimineringsdirektivet och i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Han ansåg t.ex. att de olika grunder som berättigar till särbehandling var alltför ospecifikt utformade i utkastet och därför problematiska. Vidare framhöll biträdande justitiekanslern att man vid den fortsatta beredningen också skulle fästa vikt vid att förbudet mot direkt diskriminering inte för någon diskrimineringsgrunds del får försvagas i förhållande till nuläget. Utlåtandet finns i sin helhet tillgängligt på justitiekanslersämbetets webbplats (OKV/17/20/2013; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Minna Ruuskanen).

Kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn

Biträdande justitiekanslern bedömde arbetsgruppsbetänkandet om kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn, bl.a. i ljuset av FN:s konvention om barnets rättigheter, den relevanta EU-lagstiftningen samt Finlands grundlag.

Biträdande justitiekanslern ansåg att den valda regleringsmodellen, där den avgörande faktorn utgörs av det sätt på vilket verksamheten är organiserad, vid den fortsatta beredningen ännu borde granskas med avseende på barnets bästa – i synnerhet barnets personliga integritet.

Med tanke på tillgodoseendet av barnets grundläggande fri- och rättigheter skulle det även finnas skäl att ännu dryfta om det också inom frivilligverksamheten finns sådana särskilt känsliga områden och situationer där målsättningen att skydda barnen kunde medföra inte bara en rättighet utan också en skyldighet för verksamhetens arrangör att kontrollera om de som deltar i frivilligarbetet har en brottslig bakgrund eller inte.

I propositionens motivering borde man också utgående från arbetsgivarens rättigheter och barnets bästa bedöma förfarandet i sådana eventuella situationer där den som söker sig till frivilligarbete vägrar ge sitt samtycke till inhämtande av ett straffregisterutdrag eller där det av utdraget framgår att personen i fråga gjort sig skyldig till brott. Det förblir öppet hur verksamhetens arrangör ska handla i en sådan situation och vilket hans eller hennes ansvar är.

I propositionen har det uppställts vissa förutsättningar för att ett straffregisterutdrag ska få begäras. Det ska t.ex. vara fråga om ett uppdrag som i regel sköts av en person ensam, dvs. inte i närvaro av någon annan person som deltar i

den frivilligverksamhet som ordnas av arrangören eller i närvaro av den minderåriges vårdnadshavare. Det torde dock i vissa fall vara svårt att förutse hurdana situationer som förekommer inom frivilligverksamheten, t.ex. i samband med kurser och läger, och att karaktärisera viss verksamhet som ett sådant uppdrag som någon sköter ensam.

Bl.a. hos polisen och inom åklagarväsendet har det redan länge funnits experter med omfattande kunskaper när det gäller brottslighet som riktar sig mot barn och förebyggandet av sådana brottslighet också inom frivilligverksamhet. Biträdande justitiekanslern ansåg att det skulle vara ändamålsenligt att t.ex. polis- eller åklagarmyndigheternas sakkännedom utnyttjas vid lagberedningen.

Utlåtandet finns i sin helhet tillgängligt på justitiekanslersämbetets webbplats (OKV/28/20/2013; utlåtandet gavs av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och ärendet föredrogs av Petri Rouhiainen).

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Riksdagens kulturutskott hörde justitiekanslern

Efter att regeringen överlätit propositionerna 66/2013 (gällande arbetsron vid läroinrättningar) och 67/2013 (gällande elevvården) till riksdagen hörde riksdagens kulturutskott 8.11.2013 justitiekanslern angående propositionen.

I justitiekanslersämbetets utlåtanden dnr OKV/26/21/2013 och OKV/27/21/2013 framfördes det bl.a. att den personaldimensionering som psykologernas och kuratorernas fackorganisationer på grundval av de senaste undersökningsresultaten (Institutet för hälsa och välfärd 2011) rekommenderat på grundskolnivå har re-

aliserats bara i specialskolor. Medan psykologförbundets rekommendation är att det ska finnas en psykolog/600–800 elever, var det genomsnittliga elevantalet per psykolog 2 875, och medan kuratorsförbundets rekommendation är att det ska finnas en kurator/500 elever, var det genomsnittliga elevantalet per kurator 1 272. Dessutom förekom det fortfarande mycket stora skillnader mellan olika skolor och områden.

Då lagförslagen i propositionen 67/2013 ytterligare utvidgar kommunernas ansvar när det gäller tillhandahållandet av de aktuella tjänsterna och bestämmelserna i propositionen 66/2013 medför ingrepp i elevernas centrala grundläggande fri- och rättigheter, betonades det bl.a. att effektiv övervakning är av stor betydelse när det gäller att garantera att de föreskrivna rättigheterna tillgodoses på ett jämlikt sätt.

KLAGOMÅLSAVGÖRANDEN

Ministeriets förfarande i fråga om offentligheten för dokumenten gällande Greklandssäkerheterna

I flera klagomål riktades det kritik mot finansministeriet på grund av att ministeriet "inte hade offentliggjort alla dokument som hänförde sig till Greklandssäkerheterna" i enlighet med högsta förvaltningsdomstolens beslut. I klagomålen frågades det dessutom om ministeriet i samband med ärendet gällande säkerhetsdokumentens offentlighet hade anlitat en advokatbyrå för sådana tjänster som ministeriet enligt lagen borde ha kunnat sköta med sina egna tjänstemäns sakkunskap.

Justitiekanslern uppmärksammade finansministeriet på att ministeriet borde ha valt ett tillvägagångssätt där offentligheten skulle ha tillgodosetts bättre än vad som var fallet. Ministeriet borde omedelbart efter högsta förvaltningsdomstolens beslut ha delgett dem som anfört besvär alla de begärda säkerhetsdokumenten, på det sätt som fastställdes i högsta förvaltningsdomstolens beslut, istället för att lämna ut bara en avtalshelhet. Dessutom skulle det ha funnits skäl att lämna ut information om dokumenten även till dem som tidigare hade begärt att ministeriet skulle lämna ut dokumenten.

Ur det material som hänförde sig till beslutets beredningsskeden framgick det att finansministeriet hade delgetts uppfattningar om att det som föreslagits i beslutsutkastet verkade leda till en mer omfattande sekretess än vad som föreskrivits i lag. Justitiekanslern konstaterade att det med beaktande av slutresultatet av ministeriets bedömning fanns skäl att uppmärksamma ministeriet på betydelsen av en tolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller offentlighetslagens tillämpning. Myndigheterna ska bruka sin prövningsrätt på ett sätt som främjar offentligheten.

Beträffande advokattjänsterna konstaterade justitiekanslern att det för ministeriernas del inte finns några bestämmelser eller anvisningar om anlitandet av advokattjänster. På grundval av lagstiftningen finns det således inte något direkt hinder för att ett ministerium skaffar juridiska sakkunnigråd eller sakkunnigtjänster av en advokatbyrå. När det gäller att fatta beslut om handlingsoffentligheten är det emellertid fråga om myndighetens beslut och myndigheten ska självständigt bedöma i vilken mån och till vilka delar den kan anlita en advokatbyrå och använda dess bedömningar som stöd för sitt beslutsfattande. Det hör till tjänstemännens tjänsteplikt att vara förtrogna med offentlighetslagen och att iakt-

ta offentlighetsprincipen, och ministerierna ska se till att det finns tillräcklig kännedom om offentlighetslagen vid ministerierna. I regel borde det inte på ministerienivå finnas behov av att anlita advokattjänster i en fråga som gäller tillämpningen av offentlighetslagen.

Justitiekanslern konstaterade emellertid att man på grundval av utredningsmaterialet inte kunde påvisa att ministeriet inte självt skulle ha fattat beslut om bedömningen av säkerhetsdokumentens offentlighet. Det förfarande som hade lett fram till beslutsfattandet kunde emellertid kritiseras, eftersom det på grundval av utredningsmaterialet uppkom en bild av att advokatbyrån inte bara hade gett ministeriet juridisk konsult hjälp utan konkret deltagit i bearbetningen av beslutet och utformandet av beslutsmotiveringen.

Eftersom frågan om köp av advokattjänster av en advokatbyrå är förknippad med ett krav på att användningen av statens medel ska kunna motiveras, sände justitiekanslern sitt beslut till statens revisionsverk för kännedom och för prövning av huruvida anlitaandet av en advokatbyrås juridiska tjänster i en dylik situation ger revisionsverket anledning att vidta några åtgärder (OKV/917/1/2013, OKV/938/1/2013, OKV/962/1/2013 och OKV/1034/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Finansministeriets tjänstemäns agerande vid beredningen av dividendskattereformen

I ett klagomål riktades det kritik mot det sätt på vilket tjänstemän vid finansministeriet hade handlat då statsrådet beredde och fattade beslut om ramarna för statsfinanserna för åren 2014–2017. Klaganden framförde misstankar om att finansministeriets tjänstemän hade gett felaktiga uppgifter om antalet företag vars beskattning

skulle lindras till följd av dividendskattereformen eller hade undanhållit information om saken, eller alternativt att finansministeriet inte alls hade haft några kalkyler om den godkända skattemodellens konsekvenser.

Justitiekanslern konstaterade att det på grundval av den erhållna utredningen inte fanns några tecken på att finansministeriets tjänstemän på det sätt som framförts i klagomålet skulle ha undanhållit information om antalet dividendtagare vars beskattning skulle lindras till följd av de nya riktlinjerna. Den modell vars riktlinjer fastställts på politisk nivå i samband med behandlingen av ramarna för statsfinanserna avvek väsentligt från de förslag som lagts fram av arbetsgruppen för utvecklandet av beskattningen. Beträffande dessa förslag fanns det färdiga konsekvenskalkyler att tillgå. Finansministeriets tjänstemän hade vid ett möte mellan regeringsgruppernas ordförande konstaterat att det för de nya riktlinjernas del inte fanns färdiga kalkyler över dividendtagarnas fördelning och att det inte inom ramen för den aktuella tidtabellen var möjligt att utarbeta sådana för det politiska beslutsfattandet. Uppskattningsvis var det fråga om en mycket liten grupp ägare av olistade familjeföretag med mycket stora nettotillgångar och den grupp som skulle gynnas av reformen förväntades vara liten i förhållande till förlorarna. Justitiekanslern konstaterade att det i efterhand visade sig finnas skäl att kritisera den uppskattning av antalet dividendtagare som presenterats i det första skedet. Justitiekanslern fäste i synnerhet vikt vid att man i den regeringsproposition som senare skulle överlämnas till riksdagen noggrant måste bedöma propositionens konsekvenser.

Statens revisionsverk och riksdagens revisionsutskott granskade och behandlade både beredningen av beslutet om ramarna för statsfinanserna och informationens tillräcklighet. På grund av detta och med beaktande av de slutledning-

ar som revisionsutskottet framförde hade justitiekanslern inte anledning att undersöka ärendet ytterligare (OKV/559/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Johanna Koivisto).

Bedömning av en ministers offentliga uttalanden

Justitiekanslern undersökte med anledning av ett klagomål miljöministrarnas förfarande i ett ärende som gällde ministrarnas uttalanden om Talvivaaras utsläpp och om närings-, trafik- och miljöcentralens förfarande i sammanhanget, som behandlats i offentligheten under hösten 2011 och våren 2012. I klagomålet ombads justitiekanslern bl.a. undersöka om ministern genom sina offentliga uttalanden hade strävat efter att påverka de miljörättsliga tillstånds- och tillsynsbeslut som inom ramen för förvaltningsförfarandet skulle fattas för Talvivaaras del.

Vid undersökningen av klagomålet konstaterade justitiekanslern att man i det aktuella fallet måste ta hänsyn dels till ministrarnas möjlighet att med stöd av yttrandefriheten ta ställning till händelser inom miljöministrarnas verksamhets- och förvaltningsområde och dels till myndighetsverksamhetens oavhängighet, som tar sig uttryck i principen om lagbundenhet inom förvaltningen. När det gäller den fria samhällsdebatten måste man beakta att ju inflytelserikare den person är som framför ett ställningstagande, desto lättare uppfattas uttalandet som ett ingrepp i myndighetsverksamheten. Också ett juridiskt välunderbyggt ställningstagande kan i offentligheten få otillbörliga bieffekter om det framförs av en minister. Inte heller en minister kan dock förvägras rätt att delta i samhällsdebatten. Det väsentliga är hur generellt ställningstagandet är samt vad dess innebörd och objekt är. Ju tydligare ett ställningstagande kan förknippas med ett enskilt förvalt-

ningsärende, i desto högre grad finns det risk för befogade misstankar om otillbörlig påverkan av ärendets behandling, i synnerhet om ställningstagandet berör ett ärende som är under behandling hos en myndighet.

Vidare konstaterade justitiekanslern att principerna om lagbundenhet inom förvaltningen och om tjänstemännens tjänsteansvar är centrala kännetecken på en rättsstat och utgör garantier som hindrar godtycklig maktutövning. Därför har dessa principer fastställts i grundlagen. Det är således viktigt att dessa principer och kravet på förvaltningens oavhängighet också i praktiken fullföljs och att det allmänna förtroendet för att förvaltningsverksamheten är fri från alla typer av otillbörligt inflytande bevaras. En ministers offentliga uttalanden får inte förmedla en bild av att ministern befattar sig med behandlingen av ett förvaltningsärende som ska avgöras av en behörig myndighet. I det material som hänförde sig till klagomålet refererades några uttalanden av ministern som kunde ge åhöraren eller läsaren ett intryck av att ministern genom uttalandena indirekt försökte ingripa i närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhet. Eftersom en sådan konstellation är ägnad att äventyra förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet, är det i rättsligt avseende motiverat att ministern iakttar särskild försiktighet och genomtänkt återhållsamhet när det gäller att framföra dylika ställningstaganden, så att också oavsiktliga missförstånd kan undvikas.

Som slutledning konstaterade justitiekanslern att man inte kunde påvisa att miljöministern genom sina ställningstaganden skulle ha strävat efter att utöva otillbörligt inflytande på förvaltningsverksamheten. Vissa av de ställningstaganden som ministern framfört i offentligheten kunde emellertid ge en bild av att ministern befattade sig med förvaltningsverksamheten. Då ministrarnas uttalanden granskades i sin kontext kunde utta-

landena dock objektivt sett uppfattas snarare som förvaltningsområdets ansvariga ministers uttalanden till allmänheten, där ministern genom att uppmärksamma den allvarliga situationen intygar att det var nödvändigt att göra allt man kunde i det bekymmersamma ärendet, än som signaler till den underlydande förvaltningen om vilka konkreta åtgärder som skulle vidtas.

Justitiekanslern bedömde att ministern inte hade överskridit gränserna för sin yttrandefrihet, men hänvisade till vad han konstaterat om riskerna med att kommentera enskilda ärenden som är under behandling hos en myndighet (OKV/681/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Förfarandet vid genomförandet av en medborgarenkät

Inrikesministeriet hade i oktober 2010 tillsatt en arbetsgrupp för att granska en ändring av 16 a § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Enligt inrikesministeriets beslut om tillsättandet av arbetsgruppen skulle gruppen göra en heltäckande utredning av huruvida polisen skulle ha möjlighet att utnyttja passens fingeravtrycksinformation vid bekämpningen av allvarliga brott. I anslutning till arbetsgruppens utredningsarbete lät ministeriet också utreda medborgarnas åsikter om eventuell användning av passens fingeravtrycksuppgifter för det nämnda syftet, genom att via statsförvaltningens webbtjänst utföra en medborgarenkät angående frågan.

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot inrikesministeriets förfarande vid genomförandet av den nämnda medborgarenkäten. Enligt klagandena hade grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 14/2009 rd redan konstaterat att den lagstiftningslösning som var föremål för enkäten stod i strid med grundlagen. Klagandena rik-

tade dessutom kritik mot frågeställningen i den enkät som ministeriet utfört och mot enkätens bakgrundsinformation. Klagandena ansåg att de frågor som ställdes i enkäten tydligt var ledande och att bakgrundsinformationen var bristfällig.

Enligt justitiekanslerns uppfattning kunde man inte visa att inrikesministeriet skulle ha handlat lagstridigt i ärendet då ministeriet hade utgått från att det kunde vara möjligt att i begränsad utsträckning använda passens fingeravtrycksinformation i strid med informationens användningsändamål, ifall denna avvikelse skulle regleras tillräckligt noggrant. Justitiekanslern hade inte skäl att konstatera att inrikesministeriet skulle ha handlat på ett sådant sätt som skulle ha krävt åtgärder från justitiekanslerns sida då ministeriet låtit utföra den nämnda medborgarenkäten i anslutning till arbetsgruppens utredningsarbete. Enkäten kunde i sig betraktas som en del av den tillhöriga författningsberedningen.

Beträffande frågeställningen i medborgarenkäten och dess bakgrundsinformation konstaterade justitiekanslern allmänt att det vid utarbetandet av en dylik enkät finns skäl att fästa vikt vid att enkäten utarbetas så objektivt som möjligt. Det är motiverat att i enkäten ta in sådan information om den aktuella frågan som ger en tillräckligt noggrann bild av saken och som gör det möjligt för den som besvarar enkäten att bilda sig en egen genuin uppfattning om saken. Bara på detta sätt finns det förutsättningar att i enlighet med statens anvisningar för hörandet i lagberedningen förbättra förtroendet för lagstiftningen och det demokratiska beslutsfattandet samt främja öppen och konstruktiv växelverkan.

Enligt justitiekanslerns uppfattning fanns det rum för förbättringar när det gällde innehållet i den enkät som inrikesministeriet genomfört. Det skulle ha funnits skäl att i enkäten noggrannare redogöra för bakgrunden till frågan samt för de aspekter i anslutning till de grundläggande fri-

och rättigheter och mänskliga rättigheterna som var förknippade med frågan. Frågeställningen i enkäten var, om än inte uppenbart ledande på det sätt som klagandena ansett, åtminstone synnerligen förenklad på grund av bristerna i bakgrundsinformationen. Detta framgick framför allt av att man i enkäten frågade om den som besvarade enkäten ansåg att användningen av fingeravtrycksinformation vid brottsutredningen är förenad med rättsskyddsfrågor, utan att alls presentera de väsentliga aspekter i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som är av betydelse i sammanhanget. Inrikesministeriet hade kännedom om dessa aspekter, som presenterats i samband med ändringen av passlagen och av vissa lagar som har samband med den.

Justitiekanslern delgav inrikesministeriet sin uppfattning om frågeställningen i medborgarenkäten och om dess bakgrundsinformation för kännedom och för att beaktas i framtiden. Enligt uppgifter från justitieministeriet planerades en uppdatering av statsrådets anvisningar för hörandet i lagberedningen och justitiekanslern sände därför sitt beslut också till justitieministeriet för kännedom (OKV/88/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Ett fel vid föredragningen av riksdagens svar

De lagförslag som ingick i en regeringsproposition hade ändrats under riksdagsbehandlingen, frånsett den finskspråkiga texten i ett lagförslag. Vid utarbetandet av de föredragningslistor för statsrådets sammanträde och presidentföredragningen som berörde riksdagens svar hade man av misstag utgått från lagförslagen i den form de ingick i regeringspropositionen, trots att behandlingen borde ha grundat sig på de lagtex-

ter som ingick i riksdagens svar. I beslutssystemet och som bilagor till föredragningslistorna infördes således de lagförslag där riksdagens ändringar inte hade beaktats. Ärendets föredragande hade inte upptäckt felet vid granskningen av de dokument som hänförde sig till föredragningen. Republikens president stadfäste lagarna i enlighet med föredragningen.

Efter att felet upptäckts vidtog ministeriet åtgärder för att rätta det. Ärendet föredrogs på nytt för statsrådet och republikens president, som skulle godkänna att bilagorna till stadfästelsebeslutet rättades så att de blev förenliga med riksdagens svar. Republikens president godkände förslaget. De felaktiga lagarna blev därmed rättade, också i författningssamlingen, innan lagarna trädde i kraft.

I sitt avgörande konstaterade justitiekanslern att ärendets föredragande enligt 118 § i grundlagen ansvarar för de beslut som fattats på dennes föredragning. I det aktuella fallet svarade föredraganden alltså för att riksdagens svar hade rätt innehåll vid föredragningen, dvs. för att de lagar som skulle stadfästas hade det innehåll som riksdagen godkänt. De föredragningslistor som utarbetas för föredragningen av riksdagens svar är i sig till sin struktur enkla och förenliga med den vedertagna praxisen. Föredragningslistorna hade emellertid granskats bristfälligt eftersom föredraganden inte hade noterat att bilagorna inte innehöll de lagar som avsågs i riksdagens svar. Lagarna hade därför stadfästas i felaktig form.

Eftersom man vid den berörda enheten vid ministeriet och inom hela ministeriet med anledning av denna händelse hade vidtagit åtgärder för att undvika att motsvarande fel inträffar i framtiden, konstaterade justitiekanslern att ärendet inte föranledde några andra åtgärder än att han för framtiden uppmärksammade föredraganden på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av föredragningslistor och vid före-

dragningen av ärenden (OKV/2/50/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Jorma Snellman).

Statsrådets åtgärder för lindring av tillgänglighetsnormerna för byggandet

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot de riktlinjer för bostadspolitiken som godkänkts i samband med statsrådets behandling av ramarna för statsfinanserna våren 2013, där det bl.a. konstaterades att man beträffande tillgänglighetsbestämmelserna för nya höghus ska genomföra ett tidsbestämt experiment fram till utgången av år 2015, där tillgänglighetsbestämmelserna hävs för andra våningar än första och andra våningen. Enligt klagomålet innebär detta experiment att handikappade personer utan godtagbar grund särbehandlas samt att handikappades möjligheter att välja bostadsort och ordna sitt boende på egen hand försämras.

Enligt miljöministeriets utredning hade experimentet inte ännu inletts. Av utredningen framgick det att avsikten är att experimentet ska genomföras så att man vid tjänstemannaberedningen strävar efter att i samarbete med olika organisationer inom sektorn finna sådana aktörer som planerar byggprojekt i olika delar av landet, dvs. i praktiken byggföretag, vilka skulle vara intresserade av att delta i experimentet. I samband med experimentet tillämpas markanvändnings- och bygglagens föreskrifter om att kommunen av särskilda skäl kan bevilja undantag från bestämmelser om byggande. För de byggobjekt som omfattas av experimentet behövs lagstadgade bygglov, som beviljas av den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten. Experimentet kräver förhandsunderhandlingar mellan parterna. Då utredningen överlämnades fanns inte närmare information om vilka projekt som eventuellt kommer att omfattas av projektet.

Justitiekanslern ansåg emellertid att det enligt den lagstiftning gällande miljöministeriet som närmare refereras i avgörandet inte hör till miljöministeriets behörighet eller uppgifter att ingripa i kommunens prövning vid beviljandet av undantag i enskilda fall. Det sätt på vilket det aktuella experimentet enligt utredningen är avsett att genomföras, inklusive förhandlingarna mellan parterna, är ägnat att väcka tvivel på i vilken utsträckning kommunen, som enligt 171 § i markanvändnings- och bygglagen är beslutsfattare, i denna situation de facto skulle fatta beslutet om undantag efter att genuint ha brukat den prövningsrätt som tillkommer kommunen enligt den nämnda bestämmelsen och dess förarbeten. Ifall miljöministeriet genomför det planerade experimentet, måste ministeriet fästa vikt vid att dess roll vid experimentet ska vara förenlig med de ovan beskrivna bestämmelserna om miljöministeriets behörighet och uppgifter. Dessa slutledningar gäller också den bygglovsprövning som nämns i miljöministeriets utredning och som ankommer på kommunens byggnadstillsynsmyndighet. Eftersom planerna för genomförandet av experimentet var så pass ospecificerade var det inte möjligt att lägga fram några mer detaljerade ställningstaganden till saken.

Justitiekanslern ansåg att det inte fanns skäl att misstänka att någon aktör som omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet skulle ha handlat lagstridigt eller i strid med sin tjänsteplikt i det aktuella fallet. Justitiekanslern uppmärksammade emellertid miljöministeriet på de synpunkter som framförts om sättet för genomförande av det planerade experimentet.

Enligt klagandena stred experimentet också mot FN:s handikappkonvention och mot vissa andra internationella fördrag. På de grunder som närmare framgår av beslutet var det dock inte möjligt att bedöma experimentets godtagbarhet i ljuset av de nämnda fördragen och jämlikhetsbe-

stämmelserna, bl.a. på grund av att planerna för genomförandet av experimentet var så pass ospecificerade (OKV/762/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Jord- och skogsbruksministeriets förfarande vid beredningen av statsrådsförfordningar

Jord- och skogsbruksministeriet hade inte i enlighet med språklagen och de tillämpliga anvisningarna sett till att svenskspråkiga förordningsförslag fanns tillgängliga för den svenskspråkiga remissinstansen då förslagen sändes på remiss. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på skyldigheten att iakttä språklagen och de tillämpliga anvisningarna samt på justitiekanslerns rätt att av myndigheterna få de uppgifter som behövs för laglighetskontrollen (OKV/692/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Kommunstrukturreformens beredning

Justitiekanslern Jaakko Jonkka meddelade 10.4.2013 sitt beslut med anledning av de klagomål som anförts angående beredningen av kommunstrukturreformen. Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att det faktum att beredningen av kommunstrukturreformen och servicestrukturreformen inom social- och hälsovården (sote-reformen) framskridit i olika takt inte kunde betraktas som en lyckad lösning med tanke på den grundlagsenliga demokratin, rätten till inflytande, rätten att bli hörd och den kommunala självstyrelsen. Enligt justitiekanslerns uppfattning borde man ha tillräckligt noggrann kännedom om de grundläggande lösningarna för servicestrukturreformen inom social- och hälsovården när det gäller lagarnas ikraftträdandetidpunkt och de tidsfrister

som ska fastställas för anmälningarna och utredningarna, dels då riksdagen behandlar regeringens proposition om revidering av kommunindelningens lag och dels då kommunernas skyldighet att utreda kommunsammanslagningar med stöd av den reviderade kommunstrukturlagen träder i kraft.

Justitiekanslern delgav statsrådets kansli, finansministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet de synpunkter han framfört om samordnandet av tidtabellerna för beredningen av kommunstrukturreformen och servicestrukturreformen inom social- och hälsovården (OKV/5/21/2013, OKV/381/1/2013 och OKV/450/1/2013, ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

I den skriftliga utredning som justitiekanslern 3.6.2013 på begäran gav till riksdagens grundlagsutskott konstaterades bl.a. följande:

Eftersom social- och hälsovårdstjänsterna utgör en mycket betydande del av de tjänster som kommunerna ansvarar för, måste det finnas tillräckligt noggrann information och tillräcklig säkerhet om de grundläggande lösningarna för den pågående reformen av social- och hälsovårdstjänsterna för att den skyldighet att utreda kommunsammanslagningar som åläggs kommunerna i den reviderade kommunstrukturlagen ska kunna fullföljas på ett ändamålsenligt sätt.

De centralaste osäkerhetsfaktorerna i anslutning till regeringens riktlinjer torde hänföra sig till ansvarskommunmodellens förenlighet med den självstyrelse som garanteras kommunerna och kommuninvånarna i grundlagen.

Det har ifrågasatts huruvida den ansvarskommunmodell som är av betydelse med avseende på kommunernas utredningsskyldighet är grundlagsenlig. Det finns olika alternativ för hur modellen kan genomföras i lagstiftningsmässigt avse-

ende. Alternativens detaljer kommer att framgå i samband med beredningen av lagen om ordnandet av social- och hälsovården och får sin slutliga lösning vid riksdagens behandling av regeringspropositionen gällande den nämnda lagen. Det är möjligt att frågan om huruvida ansvarskommunmodellen kan genomföras på ett sätt som uppfyller grundlagens krav avgörs först i detta skede. Med tanke på kommunernas informationsbehov skulle det emellertid vara problematiskt ifall den skyldighet att utreda kommunsammanslagningar som åläggs kommunerna i den reviderade kommunstrukturlagen inleds och tidsfristen för kommunernas skyldighet att anmäla med vilken eller vilka kommuner de går samman till och med hinner löpa ut innan de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till ansvarskommunmodellen undanröjs.

Den särskilda kommunindelningsutredningen mellan städerna Joensuu och Outokumpu samt kommunerna Kontiolahti, Liperi och Polvijärvi

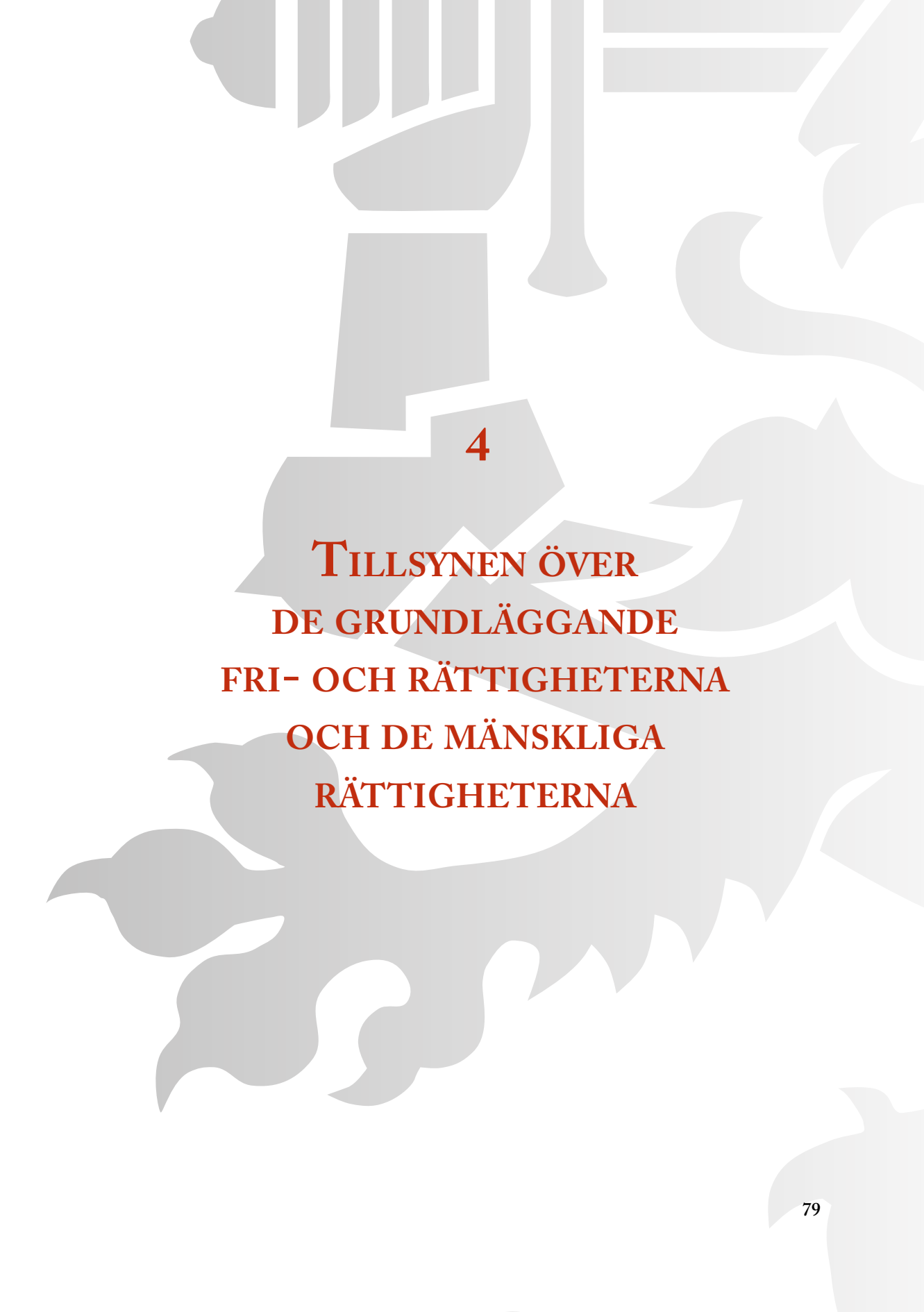
Enligt justitiekanslerns uppfattning var det i och för sig möjligt att i samband med förordnandet av en särskild kommunindelningsutredning även i sak beakta de bestämmelser gällande genomförandet av den allmänna kommunstrukturreformen som var under beredning. Det skulle inte ha varit motiverat att förplikta kommunerna att utföra en särskild kommunindelningsutredning enbart på grundval av sådana uppgifter som höll på att bli preskriberade.

Med tanke på den grundlagsenliga demokratin, rätten till inflytande, rätten att bli hörd och den kommunala självstyrelsen är det däremot problematiskt om kommuninvånarna och kommunerna samt deras representanter blir tvung-

na att på grundval av bristfälliga och föränderliga uppgifter ta ställning till vilken kommunindelning som är ändamålsenlig. Å andra sidan kan det i praktiken vara omöjligt att på en gång behandla en så omfattande helhet som kommunreformen, vars olika delar inverkar på varandra och där en betydande bakgrundsfaktor dessutom utgörs av den statsekonomiska finansieringsgrunden och av förändringarna i den.

Det tidskrav på minst sex månader efter godkännandet av lagstiftningslösningarna som grundlagsutskottet föreslagit gällde uttryckligen bara genomförandet av den allmänna kommunstrukturreformen, som behandlats av grundlagsutskottet. Kravet på att det ska finnas tillräcklig information åtminstone om de centrala omständigheter som inverkar på beslutsfattandet är däremot av mer allmän betydelse och det är motiverat att tillämpa detta krav förutom på genomförandet av den allmänna kommunstrukturreformen även på de särskilda kommunindelningsutredningar som pågår parallellt med reformen och på fastställandet av tidtabellerna för dessa utredningar.

Lagenligheten av statsrådets eventuella beslut om kommunsammanslagningar blir föremål för särskild förhandsgranskning från justitiekanslerns sida och sådana statsrådsbeslut som fattats trots att fullmäktige motsätter sig beslutet får dessutom överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Klagomålen gav därför åtminstone inte i detta skede anledning till några åtgärder från justitiekanslerns sida. Justitiekanslern sände trots detta sitt beslut till finansministeriet för kännedom (OKV/501/1/2013, OKV/1616/1/2013 och OKV/1709/1/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).



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 uppmärksammades 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. i grundlagen i samband med kommunreformen (OKV/5/21/2013 osv. och OKV/501/1/2013 osv.) samt den rätt att ta del av offentliga handlingar som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen i samband med de dokumentbegäranden som gällde dokumenten om de s.k. Greklandssäkerheterna (OKV/917/1/2013 osv.). Offentlighetslagens tillämpning aktualiserades i ett ärende som gällde en begäran om information om utlåningsersättningar av undervisnings- och kulturministeriet och av Sanasto rf (OKV/1078/1/2011). I avsnitt 3 refereras de iakttagelser som gjorts vid förhandsgranskningen av statsrådets beslut.

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 för-

valtningsområdena. I vissa avgöranden är det fråga om tillgodoseende 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 grundlagsbestämmelser närmast då det varit aktuellt att granska en direkt tillämpning av dem.

I de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret aktualiserades, liksom åren innan, oftast det rättsskydd som föreskrivs i 21 § i grundlagen. 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.

Jämlikheten innebär bl.a. att en myndighet ska handla på samma sätt i likartade ärenden och att ärendena ska avgöras med samma noggrannhet. Också på grundval av de beslut som fattades under verksamhetsåret kan man konstatera att tillgodoseendet av jämlikheten i praktiken kan vara beroende av om kraven på god förvaltning iakttas eller inte. Jämlikheten tillgodoses t.ex. inte om en myndighet inte utreder ärendena tillräckligt väl och det därför varierar från fall till fall vilken information myndigheten har tillgång till då den avgör ett ärende. En sådan situation aktualiserades i ett beslut som berörde FPA (OKV/1210/1/2011). I det nämnda fallet hade FPA bara med hjälp av ett brev utrett om en person flyttat utomlands. Ifall brevet inte besvarades kunde personen i fråga uteslutas ur den sociala tryggheten i Finland. Brister i förvaltningen kan också leda till att tillsynsmyndigheten inte ens har tillgång till information om huruvida jämlikheten tillgodoses eller inte. Då är det naturligtvis inte heller möjligt att ingripa i saken. Den typ av problem uppdagades i ärenden där de tidsfrister som föreskrivs i lagen om utkomststöd och i barnskyddslagen var föremål för granskning (OKV/17/50/2010 och OKV/10/50/2011).

Under de senaste åren har justitiekanslern upprepade gånger uppmärksammat insynen i förvaltningen och i synnerhet handlingsoffentligheten. Också på grundval av sådana klagomål som avgjordes under verksamhetsåret kan man konstatera att frågor som gäller myndighetsverksamhetens offentlighet fortfarande är besvärliga för myndigheterna. 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 tillgodosendandet 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 frå-

ga. 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 tillgodoses och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Med tanke på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga 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 tillgodosendandet 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 tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Som exempel kan man nämna att en socialarbetsares beslut om utkomststöd berör tillgodosendandet 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 tillgodosendandet av den sociala tryggheten. Den grundläggande rättighet som berör god

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

förvaltning tillgodoses å sin sida t.ex. genom rätten att inom en skäligen 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 uppmärksammat 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.

AVGÖRANDEN

De språkliga rättigheterna

Enligt 17 § 1 och 2 mom. i språklagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Vars och ens rätt att hos domstolar och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk ska tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Avgörandet OKV/9/50/2011 gällde de krav som språklagen ställer. Biträdande justitiekanslern hade gett en kommun en anmärkning på grund av att kommunen hade försummat att iaktta språklagen (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2010, s. 190, OKV/305/1/2008). Kommunen hade med anledning av detta informerat om sina åtgärder i ärendet. Biträdande justitiekanslern krävde emellertid ytterligare en förklaring av kommunen. Av förklaringen framgick det att man hade gjort framsteg i fråga om tillgodoseendet av de förpliktelser som föreskrivs i språklagen. Det framgick också att kommunen ansåg sig vara skyldig att börja iaktta den tolkning som biträdande justitiekanslern gjort med stöd av lagen i det ärende som gällde språket på skolors och daghems skyltar, även om tolkningen avvek från kommunens vedertagna praxis. Fullföljandet av språklagens förpliktelser skedde emellertid långsamt i kommunen. Eftersom biträdande justitiekanslern redan tidigare hade gett kommunen en anmärkning fanns det inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av förklaringen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade emellertid kommunen på att det i grundlagen bestäms att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet och på att praxis inte kan åsidosätta lag.

Avgörandena OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 och OKV/727/1/2013 gällde undervisningsspråket vid vissa universitet. Vid flera universitet är undervisningsspråket engelska, antingen vid sidan av eller istället för finska. Även om engelska enligt universitetslagen inte är ett undervisnings- eller examensspråk, är det möjligt för universitet att fatta beslut om att något annat språk än finska eller svenska används som undervisnings- eller examensspråk. Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att andra språk inte får användas i så stor omfattning att finskans ställning som undervisnings- och examensspråk åsidosätts.

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 rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd,

rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Avgörandet OKV/1210/1/2011 berörde myndighetens utredningsskyldighet när det gällde tillämpningen av Finlands lagstiftning om social trygghet på en person som flyttade till utlandet. I ärendet framgick det att FPA efter att ha fått kännedom om flytten till utlandet hade sänt klienten ett brev med en utredningsbegäran som skulle besvaras inom två veckor. Om svaret inte inkom inom den föreskrivna tidsfristen, skulle personen i fråga upphöra att omfattas av den sociala tryggheten i Finland. Beslutet kunde dock rättas med anledning av en eventuell ny utredning. Biträdande justitiekanslern konstaterade att FPA:s förfarande omfattades av förvaltningslagen. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet skaffa den information som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Inte ens en parts passivitet då det gäller att lägga fram utredning ger myndigheten rätt att åsidosätta sin utredningsskyldighet. Ett beslut kan således fattas bara på grundval av fakta som utretts tillräckligt väl. Den utredningsskyldighet som FPA åläggs i förvaltningslagen accentuerades i det aktuella fallet av den stränga påföljd som påfördes om brevet inte besvarades. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på dess skyldighet att iaktta förvaltningslagen samt bad FPA inom en bestämd tid meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet.

I avgörandet OKV/1018/1/2011 var det fråga om att högsta domstolen år 2010 hade bestämt att en försäkringsanstalt skulle betala klaganden lagenlig ersättning med anledning av ett olycksfall som inträffat år 1992. Försäkringsanstalten hade emellertid fattat det första ersättningsbeslutet först ett år efter högsta domstolens beslut. Enligt biträdande justitiekanslern ska ett positivt ersättningsbeslut av en högre besvärshöjd verkställas utan dröjsmål. Denna skyldighet accentueras ifall

det förlöpt en lång tid från att ersättningsansökan lämnats in. I ett sådant fall där det verkställighetsbeslut som meddelats efter ett återförvisningsbeslut på nytt överklagas hos besvärshöjden ska besvärshöjden behandlas skyndsamt. Försäkringsanstaltens förfarande efter att högsta domstolen beslutat återförvisa ärendet till försäkringsanstalten var således inte förenligt med god förvaltningssed. Ärendets behandling hade räckt oskäligt länge.

Avgörandet OKV/687/1/2011 gällde ett universitets skyldighet att iaktta principerna om god förvaltning. Kanslern vid ett universitet hade förkastat en ansökan om en docentur, i strid med den enhälliga positiva ståndpunkt som omfattats av fakultetsrådet och i sakkunnigutlåtandena. Som motivering till beslutet hade kanslern endast hänvisat till de anvisningar om beviljandet av en docentur som kanslern meddelat fakultetsrådet. Även om det inte var fråga om motivering av ett egentligt förvaltningsbeslut, krävde sökandens grundlagsenliga rättsskydd och principerna om god förvaltning och tillbörlig behandling av ett ärende dock att motiveringen också skulle innefatta en uttrycklig redogörelse för orsakerna till att ansökan hade förkastats. De e-postmeddelanden som klaganden sänt universitetet angående saken hade dessutom inte besvarats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på skyldigheten att iaktta god förvaltning i sin verksamhet.

I avgörandet OKV/563/1/2012 var det fråga om de krav som kan ställas på domstolsbeslut. Klaganden riktade kritik mot det beslut som försäkringsdomstolen hade meddelat i klagandens ärende, eftersom avgörandet och dess motivering var motstridiga och svårbegripliga. Biträdande justitiekanslern konstaterade att domstolens avgörande och dess motivering ska vara så tydliga och exakta att parten efter att ha läst beslutet inte svävar i ovisshet om hur hans eller hennes ären-

de har avgjorts eller om varför det har avgjorts på det nämnda sättet. Även om försäkringsdomstolens beslut kunde anses innehålla de uppgifter som föreskrivs i lagen, kunde beslutet och dess motivering inte utan svårighet förstås av läsaren. Vissa uttalanden i beslutet verkade vara motstridiga och läsaren var tvungen att göra antaganden för att förstå beslutet. Detta skapade oklarhet om beslutets faktiska innehåll samt om avgörandets korrekthet. Biträdande justitiekanslern delgav försäkringsdomstolen de synpunkter han framfört i beslutet och uppmärksammade försäkringsdomstolen på vikten av att utarbeta tydliga beslut.

I avgörandet OKV/1188/1/2012 konstaterades det att behandlingen av ett ärende hade fördröjts avsevärt. Klagandena hade hösten 2007 lämnat in en klagan angående en kommunal byggnadsinspektörs förfarande till den dåvarande miljöcentralen i Lappland, som år 2010 hade sammanslagits med Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral. Ärendet hade vid den tidpunkt då klagomålet anfördes varit under behandling i sammanlagt ca fem och ett halvt år, varav ca tre år vid närings-, trafik- och miljöcentralen. Centralen konstaterade att dröjsmålet berodde på projekten för effektivisering av förvaltningen i anslutning till regionförvaltningsreformen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral på skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål. Liknande grunder hade lagts fram som orsaker till dröjsmål vid behandlingen av förvaltningsärenden också i samband med vissa andra klagomål som riktade sig mot närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet. Av denna anledning betonade biträdande justitiekanslern att projekt för effektivisering av verksamheten eller personalnedskärningar inte väsentligen får påverka den rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål som hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundla-

gen. Därför sände han sitt beslut också till finansministeriet för kännedom.

I avgörandet OKV/436/1/2011 var det fråga om att en person som utträttat ärenden inom förvaltningen inte får sväva i ovisshet om huruvida hans eller hennes ärende är under behandling eller inte. Klaganden hade varit missnöjd med den dåvarande länsstyrelsens avgörande av en klagan. I samband med regionförvaltningsreformen hade länsstyrelsens avdelningschef sänt klaganden ett brev där det konstaterades att ärendets behandling hade överförts till direktören för det nya regionförvaltningsverket. Avdelningschefen hade sänt e-post om saken till regionförvaltningsverkets direktör. Klaganden hade således fått ett intryck av att ärendets behandling skulle fortgå vid regionförvaltningsverket. Regionförvaltningsverkets direktör borde ha underrättat klaganden om huruvida klagan ännu skulle behandlas vid regionförvaltningsverket eller inte.

Avgörandet OKV/1747/1/2012 gällde dröjsmål vid förfarandet hos en arbets- och näringsbyrå. En ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare hade varit under behandling vid arbets- och näringsbyrån i tio månader. Den långa behandlingstiden berodde på anhopningen av ansökningar om arbetstillstånd och på resursbrist. Arbetstillståndsenheterna omorganiserades vid ingången av år 2013 till enheter för internationella tjänster. Enligt arbets- och näringsministeriet har de internationella enheterna efter reformen tilldelats bättre resurser och anhopningen av ansökningar om arbetstillstånd har avvecklats. Ministeriet ämnade i slutet av år 2013 göra en helhetsbedömning av hur framgångsrik reformen varit när det gäller ansökningar om arbetstillstånd och ge riksdagens biträdande justitieombudsman en utredning över situationen vid alla arbetstillståndsenheter och över de åtgärder som ministeriet vidtagit. Biträdande justitiekanslern ansåg därmed att det var

en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att avgöra ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare utan ogrundat dröjsmål.

I avgörandet OKV/304/1/2012 var det fråga om ett dröjsmål vid behandlingen av ett pensionsärende. Klaganden hade anfört besvär över FPA:s avslagsbeslut i klagandens invalidpensionsärende. FPA borde ha sänt besvärärendet till besvärsnämnden för social trygghet inom 30 dagar från besvärstidens utgång, men ärendet hade sänts till besvärsnämnden först ca en månad efter att denna tidsfrist löpt ut. I samband med utredningen av ärendet framgick det även att det inte bara var fråga om ett enstaka fall. Därför fanns det skäl för FPA att på nytt pröva huruvida besvärshandlingens behandlingsprocess och uppföljningsmetoderna är effektiva.

Också i avgörandet OKV/76/1/2012 var det fråga om ett dröjsmål vid ärendets behandling. Klaganden hade framställt två omprövningsbegäranden med anledning av sina utkomststödsbeslut. Det ena ärendets behandling hade räckt nästan fem månader och det andra ärendets behandling hade räckt över tre månader. Behandlingstiderna uppfyllde inte grundlagens krav på god förvaltning eller de krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål som föreskrivs i lagen om utkomststöd och i socialvårdsförordningen.

Avgörandet OKV/10/50/2012 gällde dröjsmål som uppdragats i samband med en inspektion. Vid en inspektion av en polisinsättning framgick det att polisen i flera ärenden hade gjort en framställning om begränsning av förundersökningen till åklagaren. Som längst hade tre sådana framställningar varit under behandling vid åklagarämbetet i över två år och även som kortast i ett år och två månader. I ett annat fall hade polisen framställt en begäran om direktiv för hur förundersökningen skulle genomföras och fått vänta på åklagarens direktiv i över ett år. En del misstänk-

ta brott hade dessutom preskriberats medan ärendena var under behandling vid åklagarämbetet. Biträdande justitiekanslern ansåg att åklagaren så fort som möjligt ska ta ställning till en framställning om begränsning av förundersökningen och till en begäran om direktiv för hur förundersökningen ska genomföras. Det är med tanke på både den misstänkta och målsägandens rättsskydd viktigt att åklagaren behandlar dylika ärenden utan ogrundat dröjsmål. Särskilt viktigt är det att åtalsrätten för de misstänkta brotten inte hinner preskriberas.

I avgörandet OKV/199/1/2012 var det fråga om att polisen hade fördröjt genomförandet av förundersökningen i ett ärende som gällde hemfridsbrott, vilket ledde till att åtalsrätten för brottet hann preskriberas innan förundersökningen slutfördes. Biträdande justitiekanslern gav den överkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet en anmärkning för försumelse av sina tjänsteåligganden.

I avgörandet OKV/237/1/2012 konstaterades det att ett brott hade preskriberats på grund av dröjsmål hos myndigheterna. Ett trafikbrott hade preskriberats före domstolsbehandlingen på grund av dröjsmål vid förundersökningen och fel som inträffat i samband med stämningsförfarandet. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinsättningen på vikten av att följa upp att undersökningen av sådana brottmål som riskerar att preskriberas fortskrider snabbt. Han konstaterade att det även i samband med polisinsättningens interna laglighetskontroll finns skäl att fästa vikt vid att förundersökningarna genomförs snabbt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade dessutom tingsrättens lagman och övriga personal på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet när det gäller stämningar i sådana brottmål som riskerar att preskriberas och i synnerhet när det gäller att fatta beslut om delgivningsförfarandet.

Avgörandet OKV/710/1/2011 gällde ett fall där behandlingen av klagandens ärende vid besvärdsnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen hade tagit sammanlagt ca tre år och tio månader. Ärendet hade varit under behandling i nämnden i ca tre år. Behandlingstiden var över dubbelt så lång som den genomsnittliga behandlingstiden i nämnden. Ärendet gällde sådan sjukdagpenning som tryggar rätten till grundläggande försörjning, varvid en snabb behandling av ärendet var av särskilt stor betydelse. Klagandens besvär ärende hade inte behandlats inom en skälig tid eller utan dröjsmål. Med beaktande av avsaknaden av rättsmedel beträffande gottgörelse för dröjsmål vid rättegången och justitiekanslerns grundlagsenliga uppdrag att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, gjorde biträdande justitiekanslern en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet skulle betala klaganden gottgörelse för dröjsmålet.

I avgörandet OKV/2/31/2013 konstaterades det att en tingsdomare i fem brottmål hade försummat att meddela domen inom den lagstadgade tiden. Som längst hade det förlöpt drygt ett år och sju månader från huvudförhandlingen innan domen meddelades. Justitiekanslern konstaterade att dessa försummelse äventyrade såväl partens rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Det faktum att ärendena hade avgjorts först en lång tid efter att huvudförhandlingen avslutats äventyrade även bevisprövningens tillförlitlighet.

Avgörandet OKV/1182/1/2011 gällde behandlingen av en dokumentbegäran. Klaganden hade i mars 2011 riktat en dokumentbegäran först till en specialåklagare vid Riksåklagarämbetet och därefter, i april 2011, riktat begäran till Riksåklagarämbetet. Klaganden hade emellertid inte i någotdera fallet fått något svar med anled-

ning av sin begäran. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Riksåklagarämbetet på vikten av att en dokumentbegäran behandlas på det sätt som god förvaltning och offentlighetslagen kräver.

I avgörandet OKV/917/1/2013 var det fråga om offentlighetslagen samt om konsultation av en privat aktör. I klagomålet rikades det kritik mot finansministeriet för att ministeriet inte i enlighet med högsta förvaltningsdomstolens beslut hade offentliggjort alla dokument som hänförde sig till Greklandssäkerheterna. I klagomålet riktades det dessutom kritik mot att ministeriet hade anlitat en advokatbyrå i samband med ärendet. Justitiekanslern konstaterade att finansministeriet omedelbart efter högsta förvaltningsdomstolens beslut borde ha lämnat ut alla de begärda säkerhetsdokumenten, i enlighet med domstolens beslut. Justitiekanslern uppmärksammade ministeriet på betydelsen av en tolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med offentlighetslagens tillämpning. Han betonade även att det hör till tjänstemännens tjänsteplikt att vara förtrogna med offentlighetslagen och iakttä offentlighetsprincipen och att ministerierna ska se till att de har tillräcklig kännedom om offentlighetslagen. Vidare ifrågasatte han om det var korrekt att ministeriet inte hade anlitat advokatbyrån bara för juridisk konsult hjälp utan att advokatbyrån också hade deltagit i utformandet av beslutet.

I ärendet OKV/1/1/2011 var det likaså fråga om att en myndighet inte hade iakttagit offentlighetslagen. Förststyrelsen hade inte gett klaganden sådana dokument som myndigheten betraktade som sekretessbelagda. Enligt biträdande justitiekanslern borde Förststyrelsen emellertid, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen, ha frågat den som framställde dokumentbegäran om denne ville föra ärendet till Förststyrelsen för avgörande och, vid ett ja-

kande svar, ha fattat ett sådant beslut om saken som avses i offentlighetslagen.

I avgörandet OKV/48/1/2011 aktualiserades en myndighets skyldighet att iakttä förvaltningsdomstolens beslut samt vikten av att iakttä noggrannhet också vid översändandet av handlingar. Forststyrelsens beslut om terrängtrafiktillstånd hade överklagats hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen kunde dock inte avgöra ärendet i egenskap av första instans, eftersom en omprövningsbegäran hade framställts till Forststyrelsen, där ärendet ännu var under behandling. Rättegångsmaterialet hade tillställts Forststyrelsen för att beaktas i samband med ärendets behandling. Forststyrelsen hade emellertid i sin utredning konstaterat att det var onödigt att behandla omprövningsbegäran. Biträdande justitiekanslern konstaterade att Forststyrelsen inte hade någon lagstadgad rätt att underlåta att iakttä förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut och uppmärksammade Forststyrelsen på vikten av att iakttä grundlagens bestämmelser om utövning av domsrätt samt rättsskydd. I detta ärende uppmärksammades dessutom beslutets delgivning. Klaganden hade informerat förvaltningsdomstolen om sin adress, men förvaltningsdomstolen hade ändå sänt sitt beslut i ärendet på den adress som klaganden uppgett i sin tillståndsansökan och i den omprövningsbegäran som riktats till Forststyrelsen. Biträdande justitiekanslern ansåg att förvaltningsdomstolen borde ha sänt sitt beslut på den adress som klaganden uppgett i besvärsskrivelsen.

I avgörandet OKV/447/1/2012 behandlades utträttandet av utkomststödsärenden på elektronisk väg. Klaganden uppgav att stadens socialväsande inte hade behandlat klagandens utkomststödsansökan som insänts per e-post. Staden hade inte vid den tidpunkt som avsågs i klagomålet erbjudit klienterna möjligheter att utträtta utkomststödsärenden på elektronisk väg, bl.a. av orsaker som hänförde sig till dataskyddet. Kla-

gandens utkomststödsansökan borde dock ha tagits till behandling efter att man upptäckt att den inkommit. Dessutom borde staden i sina anvisningar om utträttandet av ärenden ha informerat klienterna om att staden på grund av orsaker som hänförde sig till dataskyddet inte erbjöd klienterna möjligheter att utträtta ärenden på elektronisk väg.

I avgörandet OKV/31/31/2010 var det fråga om att Centralkriminalpolisen på begäran av justitiekanslern hade utfört en förundersökning av en tingsdomares förfarande. Tingsdomaren hade försummat att meddela en dom i flera ärenden och till följd av detta hade man i regel blivit tvungen att behandla ärendena på nytt. Vidare hade tingsdomaren försummat att underteckna domen i flera sådana brottmål där en dom meddelats efter att huvudförhandlingen avslutats. Dessutom hade tingsdomaren förhalat åtgärderna i ett ärende som gällde besöksförbud. Dessa försummelse äventyrade såväl partens rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad vid domstolen som det allmänna förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Justitiekanslern bad riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren. Tingsdomaren hade även upprepade gånger försummat att iakttä den lagstadgade skyldigheten att motivera avgörandena. Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning på grund av detta.

I avgörandet OKV/709/1/2012 aktualiserades tillitsskyddet inom förvaltningen. Patientförsäkringscentralen hade fattat ett positivt beslut i ett ärende, men senare på grundval av patientskadenämndens rekommendation ändrat sitt beslut så att det blev negativt för sökanden. Tillitsskyddet innebär emellertid bl.a. att en myndighets beslut ska vara bestående. Tillitsskyddet hindrar inte ändring av felaktiga beslut, men ett beslut kan ändras bara med stöd av en lagbestämmelse som berättigar till det. Någon sådan bestämmelse fanns

dock inte i patientskadelagen. Patientskadelagens bestämmelser om de inbördes förhållandena mellan Patientförsäkringscentralen och patientskadenämnden samt om det beslutsfattande som berör patientskadors ersättningsgillhet betraktades som otillräckliga och otydliga. Social- och hälsovårdsministeriet, som ansvarar för denna lagstiftning, har redan år 2008 konstaterat att dessa bestämmelser bör förtydligas. Biträdande justitiekanslern framförde att ministeriet skulle pröva huruvida den planerade reformen av patientskadelagen borde påskyndas. Jfr beslutet OKV/672/1/2010.

Avgörandet OKV/919/1/2011 gällde ett fall där förvaltningsdomstolen hade konstaterat att ett beslut om specialundervisning som fattats av skolverket i en stad inte hade motiverats på det sätt som lagen kräver. Förvaltningsdomstolen upphävde dock inte skolverkets beslut, eftersom en tillräcklig motivering hade lagts fram under besvärprocessen. Förvaltningsdomstolen sände emellertid inte sitt beslut till skolverket för kännedom. Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningsdomstolen bl.a. har till uppgift att styra den underlydande förvaltningen, vilket innebär att myndigheterna ska delges förvaltningsdomstolens beslut. Dessutom uppmärksammades ärendets långa behandlingstid vid förvaltningsdomstolen.

Avgörandet OKV/1018/1/2012 berörde en situation där en lärare hade sagts upp under sin tjänstledighet, varvid läraren hade meddelat att denne skulle avbryta sin tjänstledighet och återgå till arbetet. Staden hade förordnat läraren att genomgå en kontroll för bedömning av arbetsförmågan. Biträdande justitiekanslern ansåg att läraren inte hade getts en faktisk möjlighet att bli hörd i ärendet och att det inte hade fattats något motiverat beslut i ärendet. Det faktum att läraren hade förordnats genomgå kontrollen för bedömning av arbetsförmågan under sin tjänstledighet var inte heller förenligt med god förvaltning.

Jämlikheten

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Biträdande justitiekanslern började på eget initiativ år 2010 undersöka iakttagandet av de tidsfrister som avses i lagen om utkomststöd och år 2011 de tidsfrister som föreskrivs i barnskyddslagen, samt övervakningen av att dessa tidsfrister iakttas. Eftersom utkomststödet är den förmån som i sista hand är avsedd att trygga individens utkomst och eftersom barn på grund av sin ålder är i en utsatt position är iakttagandet av dessa tidsfrister av stor betydelse för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt. Den socialvård som kommunerna tillhandahåller övervakas i första hand av regionförvaltningsverken och av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira. För statistikföringen beträffande social- och hälsovården svarar Institutet för hälsa och välfärd THL. I lagen åläggs THL emellertid inte någon skyldighet att samla in sådan information som Valvira och regionförvaltningsverken behöver i samband med övervakningen. THL har inte heller haft sådan information. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet lämna in en utredning om saken. Ministeriet konstaterade att det inte finns något system med hjälp av vilket man på riksplanet kunde följa upp att tidsfristerna iakttas. Det fanns således skäl att börja utarbeta ett sådant system (OKV/17/50/2010 och OKV/10/50/2011).

I avgörandet OKV/692/1/2011 var det fråga om att jämlikheten kan tillgodoses också genom positiv särbehandling. Enligt uppgifter på en stads webbplats inrymde stadens mötesplats med

låg tröskel för invandrare (på finska Koto-toimisto) en moské. Klaganden ansåg att inrättandet av en moské stred mot förvaltningslagen. Enligt staden hade det sedan ingången av år 2009 i några veckors tid funnits en allmän böneplats på mötesplatsen. Den information som fanns på webbplatsen var alltså felaktig och föråldrad. Biträdande justitiekanslern ansåg att staden inte hade handlat i strid med förvaltningslagen då den inrättade böneplatsen. Mötesplatsverksamheten utgjorde en del av den verksamhet som avsågs i lagen om främjande av invandrades integration. Verksamheten främjade också jämlikheten då den erbjöd en grupp som vid den aktuella tidpunkten inte hade någon möjlighet att utöva sin egen tro utanför hemmet en sådan möjlighet på orten. Det var således fråga om tillåten positiv särbehandling. Staden hade däremot inte fullföljt den informationskyldighet som föreskrivs i kommunallagen då staden hade offentliggjort felaktig information på sin webbplats.

Barnets rättigheter

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

I avgörandet OKV/14/50/2012 var det fråga om studerandes rätt till medinflytande. I samband med en inspektion som biträdande justitiekanslern utfört framgick det att studerandekåren vid ett gymnasium inte hade rätt att delta i skolans direktionens sammanträden eller i lärarnas eller elevvårdsgruppens möten. Rektorn hörde dock studerandekårens styrelse angående de ärenden som avgjordes av direktionen. Studerandekårens styrelse beredde inför sina möten de ärenden som studerandekåren önskade föra till behandling vid lärarnas möten, vid behov i samarbete med den

handledande läraren, som föredrog ärendena för lärarkåren. Den form av hörande och indirekt inflytande som skolan tillämpade i anslutning till beslutsfattandet ansågs dock inte till fullo motsvara sådant faktiskt medinflytande som är förenligt med utvecklingsnivån för gymnasiestuderande.

Tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

I avgörandet OKV/22/1/2012 konstaterades det att hälsovårdscentralen i en stad inte hade ordnat tandvård för klaganden inom de föreskrivna tre eller sex månaders maximitiderna, utan klaganden hade stått i kö för vård i nästan tio månader och till slut besökt en privat tandläkare för att få tandvård. Klaganden hade inte heller underrättats om när tandvård skulle tillhandahållas och det hade inte gjorts föreskrivna patientjournalanteckningar om klagandens kontakter till hälsovårdscentralen eller om bedömningarna av klagandens vårdbehov. Enligt biträdande justitiekanslern hade klagandens rätt till hälso- och sjukvård inte tillgodosetts på det sätt som lagen kräver. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens hälsovårdscentral på det lagstridiga förfarandet.

Rätten till personlig frihet

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

I avgörandet OKV/539/1/2011 konstaterades det att tingsrätten i ett brottmål hade framställt en

efterlysning begäran angående fel person. Stämningssmannen hade uppmanat den berörda personen att ta kontakt gällande delgivningen. Tidsfristen hade inte ännu löpt ut då personen i fråga hade hejdots av polisen i vägtrafiken och gripits. Polisen hade delgett personen stämningen. Den felaktiga åtgärden riktade sig mot individens personliga frihet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Felet hade emellertid berott på ett mänskligt misstag, frihetsberövandet hade varit kortvarigt och man hade beklagat händelsen. Händelsen kunde därför inte enligt en helhetsbedömning anses ha medfört betydande olägenhet.

Integritetsskyddet

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

I avgörandet OKV/1050/1/2011 var det fråga om tryggheten av patientens integritetsskydd i sådana patientrum där det finns flera patienter. Enligt Valviras utlåtande ska patientens vård ordnas så att patientens integritet respekteras. Konfidentialitetsprincipen är accentuerad inom hälso- och sjukvården. Samtidigt bör man beakta att identifieringen av patienterna är central med tanke på patientsäkerheten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att man ska minimera möjligheterna för utomstående att ta del av patientuppgifter. Vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården ska man också gemensamt avtala om principerna och praxisen för tryggheten av patienternas integritetsskydd.

I avgörandet OKV/836/1/2011 var det fråga om att en studerande hade begärt att dennes namn inte skulle offentliggöras tillsammans med namnet på dem som avlagt en examen. Studeranden hade kontrollerat att viljeyttringen gått fram

och universitetet hade meddelat studeranden att man skulle handla i enlighet med dennes önskemål. Trots detta hade studerandens namn publicerats i flera olika massmedier. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på den tillitsskydds- och serviceprincip som gäller inom myndigheternas verksamhet. Studeranden borde ha kunnat lita på att dennes viljeyttring skulle iakttas. Dessutom borde universitetet ha strävat efter att på eget initiativ snabbt korrigera sitt fel. Biträdande justitiekanslern framförde även att universitetet skulle pröva huruvida studeranden på något lämpligt sätt borde gottgöras för den uppkomna skadan.

Rätten att skaffa sin försörjning

Enligt 18 § i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

I avgörandet OKV/1004/1/2011 var det fråga om att klaganden hade fungerat som tolk vid ett internationellt evenemang som ordnades i Centralkriminalpolisens lokaler. Centralkriminalpolisen hade emellertid mitt under tolkningsuppdraget meddelat klagandens uppdragsgivare att klaganden inte längre ägde tillträde till Centralkriminalpolisens lokaler. Centralkriminalpolisen borde i detta fall på förhand ha utarbetat en säkerhetsutredning för klagandens del. Det var också klandervärt att Centralkriminalpolisen hade avbrutit tolkningen utan att först kontakta klaganden. Vid sådan tjänsteutövning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna ska utgångspunkten vara att ett så väsentligt ingrepp i privatlivsskyddet och näringsfriheten som det var fråga om i det aktuella fallet ska grunda sig på lag.

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. Under verksamhetsåret tog justitiekanslern ställning till förfarandet vid statsrådets kansli i ett ärende som gällde inledandet av ett forskningsprojekt.

Av de klagomål som anfördes angående **justitieförvaltningen** gällde största delen, liksom åren innan, de allmänna domstolarna. Under verksamhetsåret inleddes och avgjordes drygt 300 sådana klagomål. Domstolsklagomålen utgör, inklusive de klagomål som anförts beträffande verksamheten vid förvaltnings- och specialdomstolarna, den mest omfattande kategorin av klagomål som behandlas vid justitiekanslersämbetet. Inom justitieförvaltningssektorn riktas även ett betydande antal klagomål mot åklagarmyndigheterna samt mot advokater och allmänna rättsbiträden. Inom dessa ärendekategorier höll sig antalet inkomna klagomål på ungefär samma nivå som förut. Ett undantag utgjordes dock av de klagomål som riktades mot åklagarmyndigheternas förfarande, vars proportionella andel av det totala antalet inkomna klagomål ökade en aning.

I domstolsklagomålen ombes justitiekanslern ofta ingripa i domstolens verksamhet under en

pågående rättegång. Alternativt uttrycks missnöje med domstolens rättsskipningsavgörande. Justitiekanslern kan emellertid inte befatta sig med den rättsskipning som de oberoende domstolarna utövar inom ramen för sin prövningsrätt. Ett ärende som är under behandling vid en domstol eller ett ärende där parten ännu kan bruka ordinarie rättsmedel tas i regel inte ens till prövning vid justitiekanslersämbetet. Av bl.a. dessa orsaker leder de klagomål som anförts beträffande domstolarnas förfarande relativt sällan till några sådana påföljder som föreskrivs i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

I domstolsklagomålen riktas ofta missnöje förutom mot innehållet i ett rättsskipningsavgörande även mot stämningsförfarandet, processledningen vid domstolen, dröjsmål vid ärendets behandling och tillämpningen av offentlighetslagstiftningen samt mot påstådda fall av domarjäv. Därutöver anför domarna själva då och då klagomål över förfarandet i samband med tjänsteutnämningar. De domstolsklagomål som föranledde åtgärder under verksamhetsåret gällde bl.a. brister i beslutsmotiveringarna samt behandlingstiderna för rättsskipningsärenden.

De allvarligaste påföljder som inom ramen för laglighetskontrollen riktas mot domstolarna föranleds oftast av domares tjänstebrottsärenden, som justitiekanslern fått kännedom om genom meddelanden från hovrätten eller polisen, och av de iakttagelser som görs vid granskningen av brottmålsdomar vid justitiekanslersämbetet. Under verksamhetsåret tilldelades sammanlagt tolv domare en anmärkning för framtiden.

I ett av de ärenden som var föremål för åtalsprövning beslutade justitiekanslern att åtal för misstänkt brott mot tjänsteplikt skulle väckas mot en tingsdomare.

Av de klagomål som gällde inrikesförvaltningen riktade sig största delen, i likhet med åren innan, mot polisens verksamhet. Polisklagomålen utgör en av de största kategorierna av klagomål hos justitiekanslern. Under verksamhetsåret inleddes 373 polisklagomål, medan 374 sådana klagomål avgjordes. Största delen av både de inkomna och de avgjorda polisklagomålen riktade sig mot polisens verksamhet i egenskap av förundersökningsmyndighet. Åtgärder föranleddes i synnerhet av dröjsmål vid förundersökningen, som bl.a. ledde till att en anmärkning gavs. En anmärkning för bl.a. dröjsmål vid förundersökningen gavs också i ett ärende som biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ. I de klagomål som inte föranledde några åtgärder var det oftast fråga om att målsäganden var missnöjda med att ingen förundersökning hade inletts i ärendet eller med den tid förundersökningen pågick.

Mot de övriga myndigheterna inom inrikesförvaltningen riktades bara enstaka klagomål. Bland de avgjorda klagomålen föranledde utöver polisklagomålen två klagomål som gällde räddningsväsendet åtgärder under verksamhetsåret.

Av de klagomål som gällde **finansförvaltningen** riktade sig största delen mot den kommunala självstyrelsen. I de klagomål som gällde kommunalförvaltningsmyndigheternas verksamhet aktualiserades frågor som berörde iakttagandet av offentlighetslagen och språklagen. De avgjorda klagomålen gällde bl.a. offentliggörandet av ett protokoll på internet, en stads förfarande vid förmedlingen av information och behandlingen av en dokumentbegäran samt iakttagandet av språklagen på parkeringsområdena i anslutning till stadens verksamhetslokaler och i samband med daghemmens och skolornas skyltning.

Inom **undervisnings- och kulturförvaltningen** prövades gränserna för justitiekanslerns behörighet i ett avgörande där det konstaterades att Sanasto rf sköter en offentlig uppgift vid förvaltandet av ersättningar som betalas till författare och att föreningen därmed omfattas av justitiekanslerns laglighetskontroll. En särskild kategori av klagomål utgjordes under verksamhetsåret av de klagomål som anfördes angående universitetens undervisnings- och examensspråk. Vidare förutsätter bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter och statsrådets principbeslut att skolorna ska ge demokratiförståelse och att barn och unga ska ges möjligheter att aktivt delta i det beslutsfattande som gäller dem. Tillgodoseendet av elevdemokratins övervakades under verksamhetsåret genom inspektioner vid olika läroinrättningar samt genom avgöranden med anledning av sådana brister som iakttagits under tidigare besök vid läroinrättningar.

Av de klagomål som gällde **social- och hälsovårdsförvaltningen** riktade sig en stor del mot kommunerna. I klagomålsskrivelserna riktades oftast kritik mot kommunernas förfarande i utkomststøds- och barnskyddsärenden, samt mot den kommunala hälso- och sjukvården. I klagomålen uppmärksammades också barnatillsyningsmannens förfarande i ärenden som gällde vårdnaden om barn, umgängesrätt och underhållsbidrag, samt tillgången till service för äldre och handikappade.

De klagomål som berörde utkomststödet gällde ofta rätten till utkomststöd eller utkomststödet belopp. Det hör emellertid inte till justitiekanslerns behörighet att ta ställning till sådana frågor. I dessa fall anvisades klagandena att överklaga utkomststödsbesluten. I klagomålen riktades ofta också kritik mot utkomststödsansökningarnas långa och lagstridiga behandlingstider. Vissa klagomål som gällde behandlingstiderna överfördes till regionförvaltningsverken för be-

handling, med hänvisning till Tillsyns- och tillståndsverket för social- och hälsovården Valviras och regionförvaltningsverkens gemensamma nationella tillsynsprogram gällande iakttagandet av tidsfristerna i anslutning till utkomststödet under åren 2012–2014. I påföljdsavgörandena togs ställning till kravet på att en begäran om omprövning av ett utkomststödsbeslut ska behandlas utan dröjsmål och till kravet på att utkomststödsbeslut ska verkställas utan dröjsmål samt till behandlingen av en utkomststödsansökan som gjorts på elektronisk väg.

Av de övriga klagomålsavgöranden som gällde social- och hälsovården berörde största delen Folkpensionsanstalten (FPA). De åtgärdsavgöranden som berörde FPA gällde iakttagandet av föreskrivna tidsfrister, iakttagandet av procedurbestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt kravet på att ärendena ska utredas tillräckligt väl.

Sedan år 2008 har man vid justitiekanslersämbetet flera gånger på eget initiativ undersökt behandlingstiderna vid besvärsnämnden för social trygghet (se även Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012, s. 111). År 2013 avgjorde biträdande justitiekanslern ett klagomål som gällde en oskäligt lång behandlingstid för ett ärende vid besvärsnämnden för social trygghet. Ärendets behandling hade räckt tre år vid besvärsnämnden, vilket överskred den genomsnittliga behandlingstiden vid nämnden med det dubbla. Biträdande justitiekanslern gjorde en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet skulle gottgöra klaganden för dröjsmålet och bad ministeriet informera om sina åtgärder i ärendet. Social- och hälsovårdsministeriet konstaterade emellertid i sitt utlåtande att kravet på jämlikt bemötande av dem som anför besvär hos nämnden innebar att klaganden inte kunde gottgöras för dröjsmålet.

År 2012 avgjorde biträdande justitiekanslern ett klagomål i anslutning till vilket han gjorde en

framställning om att social- och hälsovårdsministeriet skulle pröva huruvida det fanns skäl att påskynda inledandet av en delreform av patientskadlagen, bl.a. i syfte att förtydliga vilka verkningar patientskadenämndens rekommendation har när det gäller förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och den som ansöker om ersättning. I det aktuella fallet var det fråga om att Patientförsäkringscentralen med anledning av patientskadenämndens rekommendation om hur ärendet i fråga skulle avgöras hade upphävt sitt tidigare ersättningsbeslut som fattats till förmån för sökanden. Patientförsäkringscentralen hade därmed bl.a. försummat att iakttäta det tillitsskydd som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen då centralen avgjorde ärendet. Det klagomål gällande Patientförsäkringscentralen och patientskadenämnden som biträdande justitiekanslern avgjorde år 2013 gällde samma fråga. Biträdande justitiekanslern gjorde på nytt en framställning om att social- och hälsovårdsministeriet skulle pröva huruvida det finns skäl att påskynda inledandet av en reform av patientskadlagen. Dessutom framförde biträdande justitiekanslern att ministeriet skulle pröva huruvida förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och patientskadenämnden bör förtydligas i patientskadlagen samt huruvida lagen bör utökas med bestämmelser om de grunder på vilka Patientförsäkringscentralen kan ändra sina tidigare beslut. Ministeriet konstaterade dock i sitt svar att förhållandet mellan Patientförsäkringscentralen och patientskadenämnden har reglerats tydligt redan i den gällande lagen. I samband med den totalreform av patientskadlagen som ministeriet planerat har man för avsikt att bl.a. reglera huruvida och i så fall under vilka förutsättningar Patientförsäkringscentralen kan ändra sina positiva beslut till patientens nackdel.

De ärenden som berör **övriga ministeriers** ansvarsområden behandlas i anslutning till respektive verksamhetsområde.

ANSVARsområdet för statsrådets kansli

Avgöranden

Det internationella forskningsprojektet om modellen för hållbar utveckling

Till justitiekanslersämbetet inkom flera klagomål angående det internationella forskningsprojektet om modellen för hållbar utveckling.

I anslutning till detta projekt aktualiserades frågor som berörde sättet för genomförande av forskningsprojektet och huruvida valet av forskare var lagenligt samt huruvida det hörde till finansierarnas uppgifter och ansvarsområde att finansiera projektet. I detta sammanhang ställdes följande frågor som hänförde sig till projektets faktiska karaktär:

Var det fråga om ett forskningsprojekt som utfördes i samarbete mellan beställaren (statsrådets kansli), finansierarna (Finlands Akademi, Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer och Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra) och leverantören (Sofos Oy) eller ett forskningsprojekt som beställaren beställt av leverantören och finansierarna finansierat eller var det fråga om forskningsfinansiering som finansierarna på initiativ av beställaren beviljat för leverantörens forskningsprojekt? När det gällde sättet för genomförande av projektet innehöll samarbetsavtalet angående forskningsprojektet element som sinsemellan var motstridiga när det var fråga om att bedöma projektets faktiska karaktär.

Var det fråga om sedvanliga konsulttjänster som stöder beställarens interna beslutsfattande eller om oberoende vetenskaplig forskning som indirekt stöder det samhälleliga beslutsfattandet eller var det fråga om en utredning som genomförts under beställarens och/eller finansierarnas styrning och som direkt stöder det samhälleliga beslutsfattandet? Enligt samarbetsavtalet gällande forskningsprojektet och den projektplan som fanns bifogad till avtalet kunde projektet inte anses vara av sådan art att det motsvarade sedvanliga konsulttjänster som uteslutande är till nytta för en upphandlande enhet i dess egen verksamhet och därmed omfattas av tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling. Forskningsprojektet hade karaktärsdrag både av oberoende vetenskaplig forskning och av en sådan utredning som genomförs under beställarens och/eller finansierarnas styrning.

Även om lagen om offentlig upphandling inte tillämpas på upphandling eller finansiering av forskning eller utredningar som stöder det samhälleliga beslutsfattandet, såsom det aktuella forskningsprojektet, är utgångspunkten att de krav på jämlikt bemötande av potentiella leverantörer och öppenhet som kan härledas från principerna om god förvaltning ska iakttas vid upphandlingen och finansieringen. Genom att öppenhet iakttas uppfylls kravet på att den offentliga verksamheten och användningen av offentliga medel ska utövas under ansvar. Genom

konkurrensutsättning av upphandlingen eller finansieringen främjas också en ändamålsenlig användning av budgetanslagen. Kraven på jämlikt bemötande och öppenhet ska i princip vara uppfyllda också i samband med sådana samarbetsarrangemang som berör forskning och utredningar.

När det gäller upphandling eller finansiering av sådana oberoende vetenskapliga undersökningar som indirekt stöder det samhällsliga beslutsfattandet är det i allmänhet inte motiverat att göra avsteg från en sådan konkurrensutsättning som sker öppet och där potentiella leverantörer bemöts jämlikt. När det gäller sådana utredningar som direkt stöder det samhällsliga beslutsfattandet och som utförs under beställarens styrning är däremot fastställandet av utredningsuppdraget och styrningen av utredningsarbetet fast förknipat med beslutsprocessen hos beställaren. Därför kan kretsen av potentiella leverantörer av sådana utredningar de facto vara snävare, på grund av de målsättningar och specialvillkor som uppställts för beslutsfattandet. Ett eventuellt beslut om att inte konkurrensutsätta upphandlingen av en utredning ska dock även i dessa fall motiveras. Upphandlingen av sådana utredningar får inte heller påverkas av incitament som står i strid med den princip om ändamålsbundenhet som hör till god förvaltning.

Gränsen mellan forskningsprojekt som stöder det samhällsliga beslutsfattandet antingen indirekt eller direkt är i allmänhet mycket diffus. I det aktuella fallet försvårades bedömningen av forskningsprojektets faktiska karaktär dessutom av projektets ovanliga beställar- och finansieringsarrangemang, som innefattade sinsemellan motstridiga element. Eftersom betoningen emellertid verkade ligga vid projektets forskningskaraktär, skulle det med beaktande av de krav på jämlikt bemötande av potentiella leverantörer och öppenhet som kan härledas av principerna om god förvaltning ha varit motiverat att

konkurrensutsätta upphandlingen eller finansieringen av projektet. Åtminstone borde beslutet om att inte konkurrensutsätta projektet ha motiverats t.ex. med hänvisning till målsättningarna och specialvillkoren för beslutsfattandet och den utredning som stöder det.

När det gäller frågan om huruvida finansieringen av forskningsprojektet hörde till finansierarnas uppgifter och ansvarsområde kan man konstatera att lagstiftningen om finansierarnas uppgifter och ansvarsområde ger stort rum för tolkning. Att finansiera sådana utredningar som utförs under beställarens och/eller finansierarnas styrning utgör dock ett undantag åtminstone när det gäller Finlands Akademi, som finansierar oberoende vetenskaplig forskning. Ifall också finansiering av dylika utredningar anses höra till Finlands Akademis uppgifter och ansvarsområde, skulle det även för denna finansierings del vara motiverat att föreskriva om förfarandet för beviljandet av finansiering och om grunderna för finansieringsbesluten, på samma sätt som för den egentliga forskningsfinansieringen.

När det gäller incitamenten till finansieringen av forskningsprojektet visar de inhämtade uppgifterna och de begärda utredningarna att anknytningen mellan forskningsprojektet och beredningen av framtidsredogörelsen var mycket vag när det gällde både innehållet och tidtabellen. Det faktum att beredningen av framtidsredogörelsen använts som en delgrund för finansiering av forskningsprojektet verkar således åtminstone i ljuset av den till buds stående utredningen kunna kritiseras med tanke på den princip om ändamålsbundenhet som hör samman med god förvaltning.

Eftersom forskningsprojektets faktiska karaktär och projektets anknytning till beredningen av framtidsredogörelsen delvis gav rum för tolkning, nöjde sig justitiekanslern med att uppmärksamma statsrådets kansli, Finlands Akademi och Tekes på de synpunkter han framfört

5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV MYNDIGHETER OCH ANDRA SOM SKÖTER OFFENTLIGA UPPGIFTER

om konkurrensutsättningen av forskningsprojektets upphandling och finansiering, förfarandet för beviljande av finansiering för projektet och fastställandet av grunderna för finansieringsbesluten samt grunderna för finansieringen av forskningsprojekt. Han delgav även Sitra, som inte omfattas av justitiekanslerns egentliga laglighetskontroll, sina synpunkter beträffande dessa frågor. Justitiekanslern konstaterade att de synpunkter han framfört bör beaktas också i samband den pågående totalreform som berör statens forskningsinstitut och forskningsfinansieringen samt i anslutning till de eventuella lagändringar som genomförs i anslutning till reformen.

Eftersom riksdagen har bedömt lagenligheten av statsministerns förfarande, kunde ärendet inte till denna del föranleda några åtgärder från justitiekanslerns sida. Det hör inte i sig till justitiekanslerns uppgifter eller behörighet att bedöma ändamålsenligheten av budgetanslagens användning (OKV/314/1/2013, OKV/315/1/2013, OKV/356/1/2013, OKV/357/1/2013, OKV/363/1/2013, OKV/395/1/2013, OKV/419/1/2013, OKV/570/1/2013 och OKV/640/1/2013; ärendena avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Kimmo Hakonen).

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Utlåtanden

Beaktandet av de resultatpremier som betalas till vissa av de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen vid uppföljningen av lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna

I 1 § 3 mom. i lagen om ändring av lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (572/2001) bestäms det att finansministeriet ska ge akt på hur lönerna för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen och månadslönerna för de övriga högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen utvecklas och på förhållandet mellan deras utveckling samt besluta om höjning av domarnas löner på grundval av de förändringar som konstaterats vid uppföljningen.

I 1 § 1 mom. i den gällande lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, samt i riksdagens förvaltningsutskotts betänkande FvUB 7/2001 och i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 19/2001, vilka berör det nämnda lagrummet, uttrycks den princip som framgick av 1 § 1 mom. i den ursprungliga lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna

i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (196/1991). Enligt denna princip baserade sig månadslönen för de högsta domstolarnas presidenter på grundlönen i statens högsta löneklass jämte de tillägg som nämndes i lagrummet. Lönesättningen för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna fastställdes också i praktiken i enlighet med de grundläggande principerna i lagen och enligt lagens 1 § 1 mom.

Genom en uttrycklig lagändring (352/1999) bestämdes det att ändringarna i löneutvecklingen för de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen och lönebestämningsmekanismen (det avtal som avses i 44 § i statstjänstemannalagen) ska beaktas också vid bestämningen av månadslönerna för de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter.

I 1 § 3 punkten i lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, som berör uppföljningen av löneutvecklingen, används liksom i paragrafen i övrigt begreppet "månadslön" i samband med lönens belopp och grunderna för justering av lönen. Användningen av detta begrepp motiverades i begäran om utlåtande med omständigheter som hänförde sig till grunderna för lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt till lagens grunder för justering av lönen och genom-

förandet av lönejusteringar. Den resultatpremie som enligt särskilt fastställda och överenskomna grunder betalas till personer som hör till den högsta ledningen hos vissa sådana specialmyndigheter som avsågs i begäran om utlåtande betalas inte som en del av månadslönen, utan dess betalning och belopp fastställs årligen på basis av resultaten och på grundval av hur väl målsättningarna för det år som föregår betalningen av resultatpremien har nåtts.

Justitiekanslern ansåg att finansministeriet i enlighet med lagens uttryckliga ordalydelse har rättsliga grunder för att utföra sådan uppföljning som föreskrivs i 1 § 3 mom. i lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (OKV/18/20/2013; utlåtandet gavs av justitiekansler Jaakko Jonkka och ärendet föredrogs av Risto Hiekkataipale).

Avgöranden

MINISTERIET

Sekretessen i samband med asylärenden är förknippad med problem vid efterlysning

I ett klagomål hävdade klaganden att polisen hade underrättat myndigheterna i den stat som först efterlyst en person om att personen i fråga gripits med stöd av en internationell efterlysning och tagits i förvar. Klaganden ansåg att detta förfarande var problematiskt i synnerhet eftersom den gripne hade ansökt om asyl i Finland på grund av förföljelse i den stat som utfärdat efterlysningen. Enligt offentlighetslagen är dessutom uppgifter som gäller asylsökande sekretessbelagda. Klaganden

bad justitiekanslern bedöma förfarandets godtagbarhet. Justitiekanslern bad justitieministeriet och inrikesministeriet ge ett utlåtande om saken.

Enligt justitieministeriet underrättar polisen justitieministeriet om saken ifall en asylsökande är föremål för utlämning för brott. Underrättelsen innehåller emellertid inte information om grunden för asylansökan. Problem uppkommer eftersom det inbördes förhållandet mellan utlämningsförfarandet och asylförfarandet inte har reglerats och till följd av att asylförfarandet och utlämningsförfarandet hör till olika förvaltningsområden. Enligt inrikesministeriet faller de åtgärder som polisen vidtar med stöd av internationella efterlysningar utanför tillämpningsområdet för lagen om utlämning för brott. Bestämmelserna i lagen om utlämning för brott innebär inte heller automatiskt att en främmande stat ska underrättas om att en person tagits i förvar. Myndigheterna ska i olika skeden bedöma såväl förutsättningarna för utlämning som den berörda personens ställning. Enligt ministeriet är det dock möjligt att behovet av internationellt skydd inte beaktas tillräckligt väl inom ramen för den process där uppgifter om de berörda personerna behandlas.

Justitiekanslern betonade att de grundläggande fri- och rättigheterna för en asylsökande som tagits i förvar och för dennes närstående ska tillgodoses under alla omständigheter. För att säkerställa detta ska behovet av internationellt skydd beaktas tillräckligt väl och i ett tillräckligt tidigt skede vid den process där uppgifter om personen i fråga behandlas. Då en asylsökande är föremål för en internationell efterlysning och eventuell efterföljande utlämning för ett brott, ska processen bedömas som en helhet. Behovet av internationellt skydd ska beaktas i alla skeden av ärendets behandling. På grundval av den utredning som erhållits i det aktuella ärendet förblev det oklart huruvida en sådan bedömning av förutsättningarna för utlämnande av uppgifter som avses i of-

fentlighetslagen utförs i en utlämningsituation då det är fråga om en efterlyst asylsökande. De uppgifter som berör personen i fråga är i princip sekretessbelagda. Förhållandet mellan förfarandet för utlämning för brott och asyلفörfarandet verkar inte ha beaktats då lagstiftningen utarbetades. Med stöd av den gällande lagstiftningen och praxisen är det möjligt att förutsättningarna för överlämnande av uppgifter om en asylsökande inte i alla situationer bedöms tillräckligt väl, vilket innebär att asylsökandens rättsskydd inte nödvändigtvis tillgodoses tillräckligt effektivt.

Justitiekanslern delgav justitieministeriet och inrikesministeriet sina synpunkter och bad ministerierna informera honom om sina åtgärder. Dessutom bad han inrikesministeriet utreda huruvida polismyndigheten i de fall som klaganden hänvisat till i sitt bemötande först hade informerat den främmande statens myndigheter om att personen i fråga tagits i förvar på grundval av en internationell efterlysning. Han bad även ministeriet vidta behövliga åtgärder (OKV/741/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DOMSTOLARNA

En tingsdomare åtalades och tilldelades en anmärkning för försummelse

I ett fall underrättade hovrätten justitiekanslern bl.a. om brister i motiveringarna till en tingsdomares rättsskipningsavgöranden samt om det brev som åklagarämbetet sänt till tingsrättens lagman, av vilket det framgick att man blivit tvungen att ta sådana brottmål som behandlats under tingsdomarens ordförandeskap till ny behandling, eftersom tingsdomaren inte meddelat några domar i målen.

Centralkriminalpolisen utförde på begäran av justitiekanslern en förundersökning i ärendet. Förundersökningen visade att tingsdomaren hade försummat att meddela en dom i flera sådana ärenden som behandlats vid huvudförhandling. Till följd av dessa försummelse hade man i regel blivit tvungen att behandla ärendena på nytt. Vidare hade tingsdomaren i flera sådana brottmål där en dom hade meddelats efter att huvudförhandling avslutats försummat att underteckna domen. Dessutom hade tingsdomaren enligt justitiekanslerns bedömning inte vidtagit åtgärder för att behandla ett ärende som gällde besöksförbud så snabbt som lagen kräver.

Justitiekanslern konstaterade att dylika försummelse äventyrar såväl partens rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad vid domstolen som det allmänna förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Enligt justitiekanslern fanns det på grundval av den förundersökning som utförts i ärendet sannolika skäl för att tingsdomaren genom sitt förfarande hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikten. Han bad således riksåklagaren vidta åtgärder för att väcka åtal mot tingsdomaren.

Tingsdomaren hade i flera av de ärenden denne avgjort försummat att iaktta den lagstadgade skyldigheten att motivera avgörandena. I den dom som tingsdomaren meddelat i besöksförbudsärendet hade domaren t.ex. inte uppgett vilka omständigheter som utgjorde grund för besöksförbudet. Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden på grund av försummelsen av skyldigheten att motivera avgörandena. Dessutom delgav han tingsdomaren sin uppfattning om att man i sådana domar där åtalet förkastats ska sträva efter att undvika att använda uttrycket tillräknade brott angående sådana brott för vars del åtalsrätten har preskriberats (OKV/31/31/2010; ärendet avgjordes av justitiekanslern).

tiiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

En tingsdomare tilldelades en anmärkning för dröjsmål vid avgörandet av brottmål

En tingsdomare hade i fem brottmål försummat att meddela domen inom den lagstadgade tiden efter att huvudförhandlingen avslutats. Som längst hade det dröjt drygt ett år och sju månader innan domen hade meddelats.

Justitiekanslern konstaterade att dylika försummelser äventyrar såväl partens rätt att få sin sak behandlad av en domstol på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål som förtroendet för rättsskipningsverksamheten. Det faktum att avgörandet av ett ärende drar ut på tiden efter att huvudförhandlingen avslutats är problematiskt också eftersom detta är ägnat att äventyra bevisprövningens tillförlitlighet.

Justitiekanslern konstaterade att tingsdomaren hade brutit mot sin lagstadgade tjänsteplikt. Han gav tingsdomaren en anmärkning för försummelserna. Dessutom delgav han tingsdomaren sin uppfattning om att det ifall domen meddelas senare än den dag som uppgetts för parterna är motiverat att informera parterna om dröjsmålet (OKV/2/31/2013; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

En tingsdomare tilldelades en anmärkning för underskridning av minimistraflet

Hovrätten underrättade justitiekanslern om att en tingsrätt hade dömt svaranden i ett brottmål till ett villkorligt fängelsestraff på sex månader för grov misshandel, trots att minimistraflet för gärningen var fängelse i ett år. Den tingsdomare som

fungerade som ordförande i ärendet sade sig i sin utredning ha misstagit sig beträffande straffskalan för det tillräknade brottet.

Justitiekanslern gav tingsdomaren en anmärkning för framtiden på grund av det felaktiga förfarandet vid bestämmandet av straff (OKV/33/31/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Hovrättsråd tilldelades anmärkningar för att de dömt ut straff för ett preskriberat brott

Justitiekanslern gav tre hovrättsråd anmärkningar i ett fall där hovrätten hade dömt svaranden för en gärning för vilken åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen delgetts svaranden. Centralkriminalpolisen utförde på begäran av justitiekanslern en förundersökning i ärendet, som inleddes med anledning av svarandens klagomål.

Hovrättens dom var felaktig, eftersom svaranden hade dömts för en gärning för vilken straff inte skulle ha fått dömas ut på grund av preskription enligt 8 kap. 1 § i strafflagen. Domstolen hade handlat lagstridigt då den dömt svaranden för en preskriberad gärning. De som deltagit i avgörandet hade inte vid utarbetandet av domen noterat att åtalsrätten för den gärning för vilken svaranden dömdes hade preskriberats. Denna försummelse av att notera en rättsligt betydande omständighet kunde betraktas som sådan oaktsamhet som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i 40 kap. 10 § i strafflagen.

Vid bedömningen av huruvida den ringhetsgräns som ingår i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet överskreds tog justitiekanslern hänsyn till det sätt på vilket felet uppkommit och till de följder som felet medfört. Felet hade inträffat i ett av Finlands dittills mest omfattande brottmål som gällde ekonomiska brott, där tre fö-

retag och 18 personer var åtalade. Innan huvudförhandlingen inleddes vid hovrätten hade man kontrollerat att åtalsrätten för den grova form av gärningen som åklagaren yrkade på straff för inte hade preskriberats. Felet inträffade då svaranden inte dömdes för den grova gärningsformen utan för den normala gärningsformen av brottet. Felet hade uppkommit på grund av flera olika omständigheter, vilka justitiekanslern ansåg att talade för att felet med beaktande av dess uppkomstsätt och klanderbarhet måste betraktas som ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Felet hade åtgärdats efter att sökanden överklagat domen hos högsta domstolen och den felaktiga domen hade således inte vunnit laga kraft. Felet hade därmed inte medfört några menliga verkställighetsåtgärder för sökanden. Högsta domstolen hade bestämt att svaranden skulle ersättas för sina rättegångskostnader.

Den felaktiga tillräknande domen hade i stor omfattning behandlats i offentligheten. Även om den felaktiga domens offentlighet i och för sig utgjorde en menlig följd för svaranden, ansåg justitiekanslern att ärendets offentlighet i detta fall inte i sig innebar att inte felet var ringa på det sätt som avses i rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet.

Som slutledning konstaterade justitiekanslern att det var fråga om ett ringa fel i enlighet med rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet och att det inte fanns skäl att väcka åtal i ärendet. Den assessor som beredde ärendet var inte ansvarig för felet i domen (OKV/1533/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Straffregisteruppgifter ska beaktas vid bestämmandet av straff

En tingsdomare hade inte vid bestämmandet av straff i sådana brottmål som behandlats skriftligen

tagit hänsyn till svarandenas tidigare brottslighet som en straffskärpningsgrund. Svarandenas tidigare brottslighet framgick av straffregistret. Åklagarna hade i stämningsansökningarna framställt yrkanden på skärpning av straffen, dock utan att specificera de brott som utgjorde grund för yrkandena. Tingsdomaren motiverade sitt förfarande med att straffskärpningsgrunderna inte framgick av det lagenliga rättegångsmaterialet och med att det skulle stå i strid med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna att inhämta och beakta straffregisteruppgifter på tjänstens vägnar.

Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att rättsskyddet medför ett krav på att svarandena ska behandlas lika vid straffmätningen, dvs. ett krav på enhetlig straffpraxis. Domaren fastställer straffet på tjänstens vägnar. Till denna uppgift hör enligt justitiekanslerns uppfattning också att kontrollera den dömdes straffregisteruppgifter. Justitiekanslern ansåg att domaren vid behov hellre ska utnyttja de metoder som står till buds inom processledningen för att föra en diskussion om påföljderna än välja en sådan processuell lösning som är ägnad att leda till påföljdsbeslut som avviker från den allmänna straffpraxisen.

I vissa ärenden som behandlades vid huvudförhandling hade tingsdomaren inte bett åklagaren upprepa de uppgifter om svarandens tidigare straff som tingsdomaren inte hade uppfattat eller hunnit anteckna, utan domaren hade framfört detta först i samband med avkunnandet av domen. Justitiekanslern ansåg att domaren med hjälp av de metoder som processledningen erbjuder ska ta upp dylika frågor vid huvudförhandlingen.

Justitiekanslern delgav tingsdomaren de synpunkter han framfört i beslutet. Han sände dessutom beslutet till riksåklagaren för kännedom, för att riksåklagaren skulle bedöma huruvida det finns skäl att meddela åklagarna anvisningar om att yrkanden på skärpning av straff bör motive-

ras noggrannare i stämningsansökningarna i anslutning till ärenden som behandlas skriftligen. Justitiekanslern konstaterade att detta skulle förbättra svarandens förutsättningar att ta ställning till det straffyrkande som åklagaren framställer (OKV/6/21/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Åtalsrättens preskription ska beaktas vid behandlingen av brottmål

Under den tid ett brottmål var under behandling vid tingsrätten hade åtalsrätten för de aktuella brotten preskriberats. Tingsdomaren hade stämt in svaranden till huvudförhandlingen, som skulle hållas först efter den tidpunkt då åtalsrätten preskriberades. Av den erhållna utredningen framgick det inte att stämningmännen vid den tingsrätt som fått till uppdrag att delge svaranden stämningen skulle ha underrättats om tidpunkten för åtalsrättens preskription. Enligt ärendets arkivjournal hade tidsfristen för delgivning av stämningen löpt ut efter att åtalsrätten preskriberats. Man hade inte lyckats stämma in svaranden före den dag då huvudförhandlingen skulle hållas. Tingsdomaren hade fastställt en ny dag för huvudförhandlingen och utfärdat en efterlysningsbegäran beträffande svaranden då åtalsrätten redan var preskriberad.

Av det ovan sagda framgick det att tingsdomaren vid behandlingen av ärendet inte hade noterat tidpunkten för åtalsrättens preskription. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att beakta åtalsrättens preskriptionstidpunkt i samband med behandlingen av brottmål (OKV/371/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Martikainen).

På grund av dröjsmål vid förundersökningen och fel som inträffat i samband med stämningsförfarandet vid tingsrätten hade ett trafikbrott preskriberats före det hade behandlats vid domstolen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrättens lagman och den personal som behandlade ärenden med anknytning till stämningar i brottmål på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet när det gäller stämningar i sådana brottmål som riskerar att preskriberas och i synnerhet när det gäller att fatta beslut om det ändamålsenligaste förfarandet för delgivning av stämningen. Se även s. 119 (OKV/237/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Fel person hade efterlysts

Under den tid ett brottmål var under behandling vid tingsrätten hade en byråsekreterare framställt en efterlysningsbegäran angående fel person. Den berörda personen, som stämningssmannen hade uppmanat ta kontakt gällande delgivningen, hade hejdats av polisen i vägtrafiken och gripits. Polisen hade delgett personen stämningen.

Byråsekreteraren hade handlat felaktigt då denne på grund av ett mänskligt misstag hade begärt att fel person skulle efterlysas. Den felaktiga åtgärden riktade sig mot individens personliga frihet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Frihetsberövandet var emellertid kortvarigt och byråsekreteraren hade beklagat händelsen. Förfarandet kunde inte enligt en helhetsbedömning anses ha medfört den berörda personen betydande olägenhet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav byråsekreteraren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och uppmärksammade denne för framtiden på att särskild noggrannhet ska iakttas då en efterlysningsbegäran utarbetas (OKV/539/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Beslut om förordnande av avdelningschefer vid tingsrätten ska motiveras

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det beslut som lagmannen vid en tingsrätt hade fattat om förordnande av tingsdomare till avdelningschefer för tingsrättens tre avdelningar. Klaganden ansåg sig vara den mest meriterade av de fem tingsdomare som ansökt om att bli utnämnda till avdelningschefer och ansåg sig ha den klart mångsidigaste och mest omfattande ledarskapsutbildningen och ledarerfarenheten. Klaganden hävdade bl.a. att lagmannen inte hade motiverat sitt beslut på ett tillbörligt sätt.

Lagmannens beslut innehöll en kortfattad redogörelse för den tidigare arbetserfarenheten hos var och en av de tingsdomare som förordnats till avdelningschefer samt för deras ledarskapsexamina och ledarskapsutbildning. Som motivering konstaterades det i beslutet avslutningsvis att de tre tingsdomare som utsetts till uppdraget genom sin tidigare verksamhet hade visat att de har sådana individuella egenskaper som behövs för avdelningschefsuppgiften, inklusive samarbetsförmåga och ledarförmåga. Beslutet innehöll inte någon ytterligare motivering.

I tingsrättslagen finns bestämmelser om förordnande till uppgiften som avdelningschef. Enligt lagens förarbeten ska man enligt 45 § i förvaltningslagen fatta ett motiverat beslut om förordnandet.

Enligt biträdande justitiekanslern var det värt att notera att motiveringen till lagmannens beslut inte innehöll något omnämnande av de sökande som inte utsetts till uppdraget. På grundval av beslutet förblev det således oklart varför de tingsdomare som nämndes i beslutet hade förordnats till avdelningschefer, men inte t.ex. klaganden, som

vid tidpunkten för beslutet hade fungerat som avdelningschef.

Först den utredning som lagmannen gav i efterhand innehöll en närmare redogörelse för de faktiska orsaker som beslutet grundade sig på. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det ha funnits skäl att i beslutets motivering på något sätt granska framför allt de frågor som berörde samarbetsförmågan, eftersom lagmannen enligt sin utredning hade betraktat samarbetsförmågan som synnerligen viktig med tanke på förordnandet till uppdraget som avdelningschef och de facto hade grundat sitt beslut på faktorer som hänförde sig till samarbetsförmågan.

Biträdande justitiekanslern hade inte rättsliga skäl att anse att lagmannen vid förordnandet av avdelningschefer skulle ha brukat sin prövningsrätt på ett sådant sätt som skulle ha gett biträdande justitiekanslern anledning att vidta åtgärder inom ramen för laglighetskontrollen. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att lagmannen inte hade motiverat sitt beslut på det sätt som 45 § i förvaltningslagen förutsätter. Biträdande justitiekanslern delgav lagmannen sina synpunkter på motiverandet av beslut om förordnande av avdelningschefer (OKV/416/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Tingsrätten ska fatta beslut om en dokumentbegäran

Ett klagomål berörde en skriftlig dokumentbegäran som klaganden hade sänt till tingsrätten och som gällde svarandens bemötande i ett ärende där klaganden själv var part. Dokumentet hade enligt tingsrättens arkivjournal tillställts klaganden redan tidigare, men klaganden hade enligt sin utsaga inte fått dokumentet. Tingsrätten hade inte kontaktat klaganden med anledning av doku-

mentbegäran och det begärda dokumentet hade inte heller tillställts klaganden. Enligt utredningen hade dokumentet inte sänts på grund av att det redan hade tillställts klaganden. Tingsrätten hade av denna orsak betraktat dokumentbegäran som osaklig.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade tingsrätten på att en dokumentbegäran ska bemötas på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen och på att tingsrätten måste fatta ett beslut med anledning av begäran. Eftersom en dokumentbegäran enligt den huvudregel som anges i offentlighetslagen inte behöver motiveras, hade den motivering som klaganden framfört för dokumentbegäran inte någon betydelse vid den rättsliga bedömningen av ärendet. Frågan om huruvida dokumentet redan tidigare hade tillställts klaganden utan någon särskild begäran var av betydelse endast med tanke på dokumentets expeditionsavgift (OKV/1000/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Försäkringsdomstolen ska utarbета tydliga beslut

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det beslut som försäkringsdomstolen hade meddelat i klagandens ärende, eftersom avgörandet och dess motivering var motstridiga och svårbegripliga.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att domstolens avgörande och beslutets motivering ska vara så tydliga och exakta att parten efter att ha läst beslutet inte svävar i ovisshet om hur hans eller hennes ärende har avgjorts eller om varför det avgjorts på det nämnda sättet. Även om försäkringsdomstolens beslut i klagandens ärende kunde anses innehålla de uppgifter som föreskrivs i lagen, konstaterade biträdande justitiekanslern att beslutet och dess motivering inte utan svårighet kunde förstås av läsaren. Vissa ut-

talanden i beslutet verkade vara motstridiga och läsaren var tvungen att göra antaganden för att förstå beslutet. Detta var enligt biträdande justitiekanslern ägnat att skapa oklarhet om beslutets faktiska innehåll samt om avgörandets och motiveringens korrekthet. Biträdande justitiekanslern delgav därför försäkringsdomstolen de synpunkter han framfört i beslutet och uppmärksammade försäkringsdomstolen på vikten av att utarbета tydliga beslut (OKV/563/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Delgivning av förvaltningsdomstolens beslut

Förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt beslut med anledning av besvär över ett beslut om specialundervisning som fattats av skolverket i en stad att skolverkets beslut inte hade motiverats på det sätt som lagen kräver. Skolverkets beslut upphävdes dock inte, eftersom en tillräcklig motivering hade lagts fram under besvärprocessen. Förvaltningsdomstolen sände emellertid inte sitt beslut till skolverket för kännedom.

Det rättsskydd som grundlagen garanterar kunderna inom förvaltningen förutsätter att förvaltningsbesluten är korrekta. Förvaltningsdomstolen har som en del av rättsskyddssystemet inom förvaltningen till uppgift att styra den underlydande förvaltningen så att myndigheterna iaktar lagen korrekt. Detta förutsätter att den myndighet som fattat ett beslut i egenskap av första instans får information om förvaltningsdomstolens beslut. Eftersom det enligt utredningen berodde på ett misstag att en kopia av beslutet inte hade sänts till skolverket, uppmärksammade biträdande justitiekanslern överdomaren på förvaltningsdomstolens skyldighet att trygga det grundlagsenliga rättsskyddet genom att styra den underlydande förvaltningen. Överdomaren uppmärksamma-

des också på ärendets långa behandlingstid vid förvaltningsdomstolen (OKV/919/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

I ett annat fall hade klaganden i sin besvärsskrivelse riktad till förvaltningsdomstolen uppgett sin adress, men förvaltningsdomstolen hade ändå sänt sitt beslut i ärendet på den adress som klaganden uppgett för den myndighet som fattat det överklagade beslutet, bl.a. i den tillståndsansökan som var föremål för överklagandet och i den omprövningsbegäran som hänförde sig till ärendehelheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningsdomstolen borde ha sänt sitt beslut på den adress som klaganden uppgett i sin besvärsskrivelse. Han uppmärksammade förvaltningsdomstolen för framtiden på vikten av att iaktta grundlagens rättsskyddsbestämmelser och förvaltningsprocesslagens bestämmelser om delgivningen av dokument (OKV/48/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR

Rättsregistercentralen ska enligt anvisningarna för granskningen av straffdomar tillstålla justitiekanslersåmbetet 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 som kan förekomma i enskilda domar samt vissa systemfel. Ett system som är baserat på stickprov gör det inte möjligt att upptäcka alla fel som domstolarna begår, men däremot sällas återkommande och allmänna fel effektivt fram. Målsättningen med granskningen

av straffdomar är uttryckligen att man ska kunna åtgärda dessa typer av fel.

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. I praktiken är den allmänaste påföljden att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. Utöver de nämnda påföljderna kan ett fel i vissa fall föranleda en framställning om återbrytande av domen hos högsta domstolen. En framställning om återbrytande görs i allmänhet till förmån för svaranden i de fall där felet anses ha orsakat svaranden olägenhet eller skada.

År 2013 avgjordes sammanlagt 55 ärenden som inletts till följd av granskningen av straffdomar. Sex ärenden föranledde en anmärkning och 23 ärenden ledde till att justitiekanslern meddelade sin uppfattning i ärendet eller på något annat sätt tog ställning till saken. I de övriga ärenden som undersöktes på grundval av den preliminära granskningen visade de handlingar som inhämtades i ärendet eller den förklaring som domstolens ordförande gav att inget fel hade begåtts, att felet hade rättats på eget initiativ eller att felet enligt den erhållna utredningen ansågs vara så obetydligt att saken inte föranledde några åtgärder.

Bestämmandet av provotid i samband med ett villkorligt fängelsestraff

I det fall där svaranden i samband med ett villkorligt fängelsestraff hade påförts en provotid som var betydligt kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i 2 b kap. 3 § i strafflagen tilldelades den ordförande som ansvarade för domen en anmärkning (OKV/24/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Åldern för straffrättsligt ansvar

I ett fall där svaranden hade dömts förutom för andra gärningar även för två gärningar som begåtts den dag då svaranden fyllde 15 år gavs den ordförande som ansvarade för domen en anmärkning. En förutsättning för straffansvar är nämligen enligt 3 kap. 4 § 1 mom. i strafflagen att gärningsmannen vid tidpunkten för gärningen har fyllt 15 år. Högsta domstolen konstaterade i sitt avgörande HD 1964 II 84 att en person som begått ett brott på sin 18-årsdag ansågs ha gjort sig skyldig till brottet som 15-åring men inte som 18-åring. I enlighet med detta är en person inte straffrättsligt ansvarig ännu på sin 15-årsdag (OKV/32/30/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Ett brott begånget av en person som inte fyllt 18 år

I ett fall där svaranden hade dömts för sju olika gärningar hade domstolen vid bestämmandet av straff för en av de tillräknade gärningarna inte iakttagit den lindrigare straffskala som avses i 6 kap. 8 § i strafflagen, trots att svaranden vid tidpunkten för denna gärning var yngre än 18 år. Den ordförande som ansvarade för domen tilldelades en anmärkning (OKV/10/30/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

En tilläggsåtgärd i anslutning till ett villkorligt fängelsestraff

I ett fall hade svaranden utöver ett villkorligt fängelsestraff på ett år dömts till samhällstjänst i 60 timmar. Enligt 6 kap. 10 § i strafflagen är det emellertid möjligt att döma ut samhällstjänst tillsammans med ett villkorligt fängelsestraff en-

dast då svaranden ådöms ett villkorligt fängelsestraff som överstiger ett år. Den ordförande som ansvarade för domen tilldelades en anmärkning (OKV/106/30/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Preskription av åtalsrätten

I två fall där svaranden hade dömts för en preskriberad gärning tilldelades de ordförande som ansvarade för domarna en anmärkning för felen i domarna. I det första fallet hade svaranden dömts förutom för övriga tillräknade gärningar även för sådant förande av fortskaffningsmedel utan behörighet för vars del åtalsrätten hade preskriberats innan stämningen delgetts svaranden (OKV/18/30/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori). I det andra fallet hade svaranden dömts förutom för grovt rattfylleri även för sådant äventyrande av trafiksäkerheten och förande av fortskaffningsmedel utan körkort för vars del åtalsrätten hade preskriberats innan svaranden delgetts stämningen (OKV/74/30/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Tiden för frihetsberövande

En ordförande uppmärksammades för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 6 kap. 13 § i strafflagen i det fall där den tid för frihetsberövande som avräknats för svarandens del överskred den tid under vilken svaranden varit frihetsberövad (OKV/76/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Fastställande av prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff

I tre olika fall uppmärksammades en ordförande för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 2 b kap. 3 § i strafflagen. I det första fallet hade svaranden i samband med ett villkorligt fängelsestraff ådömts en prövotid som var kortare än den minimitid på ett år som föreskrivs i lagrummet (OKV/16/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori). I det andra fallet hade fyra olika svarande i samband med villkorliga fängelsestraff ådömts en prövotid som var kortare än vad som föreskrivs i lagen (OKV/78/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori). I det tredje fallet överskred den prövotid som fastställts för svaranden i samband med ett villkorligt fängelsestraff den maximitid på tre år som föreskrivs i lagrummet med en dag (OKV/27/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Samhällstjänst

I det fall där svaranden istället för fängelsestraff hade ådömts samhällstjänst som underskred det minimitimantal som föreskrivs för samhällstjänst i lagen uppmärksammades ordföranden för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/23/30/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Omvandling av samhällstjänst till fängelse

I fyra fall hade den samhällstjänst som svaranden ådömts istället för fängelsestraff omvandlats tillbaka till fängelse med tillämpning av ett annat omvandlingsförhållande än vad som ursprungligen använts vid fastställandet av samhällstjänsten. Ordförandena uppmärksammades i dessa fall för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av bestämmelserna om samhällstjänst (OKV/38/30/2012 och OKV/19/30/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori, OKV/77/30/2013 och OKV/103/30/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Meddelande av körförbud

I ett fall där svaranden, som dömts bl.a. för rattfylleri, inte hade meddelats körförbud och där frågan om körförbud över huvud taget inte hade behandlats i rätten uppmärksammades ordföranden för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 64 § 1 mom. i körkortslagen (OKV/104/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett annat fall där två svarande som dömts för grovt rattfylleri hade meddelats körförbud som var kortare än ett år uppmärksammades ordföranden för framtiden på vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 66 § i körkortslagen (OKV/67/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori). En ordförande uppmärksammades

likaså för framtiden på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid meddelandet av körförbud i det fall där svaranden, som dömts för två fall av grovt rattfylleri, efter återfallsbrottet hade meddelats ett körförbud som var kortare än ett år, eftersom domstolen vid bestämmandet av körförbudets längd hade beaktat det temporära körförbud som meddelats efter den första gärningen (OKV/99/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett fall hade det villkorliga körförbud som meddelats svaranden samt den därmed förknippade prövotiden för övervakad körrätt fastställts till en kortare tid än ett år. Ordföranden uppmärksammades i detta fall för framtiden på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid tillämpningen av 67 och 69 § i körkortslagen (OKV/60/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Skrivfel och därmed jämförbara fel

I nio fall där det förekommit skrivfel eller därmed jämförbara fel i domslutet uppmärksammades de domare som ansvarade för domarna på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid utarbetandet av domslutet. Ett uppenbart skrivfel leder i allmänhet inte till att justitiekanslern meddelar sin uppfattning om saken. I de aktuella fallen fanns felet emellertid i en sådan punkt i domslutet där det var ägnat att påverka verkställigheten av det eventuella straffet eller annars ge en felaktig bild av domens innehåll. Domstolen hade inte heller upptäckt eller rättat felet.

I sex fall hade prövotiden för villkorliga fängelsestraff på grund av skrivfel antecknats felaktigt. I fyra av fallen hade prövotiden antecknats att upphöra innan ett år förlöpt från den dag då domen meddelades (OKV/32/30/2012,

OKV/106/30/2012, OKV/6/30/2013 och OKV/7/30/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori). I två av fallen hade prövotiden antecknats att upphöra den dag då domen meddelades (OKV/84/30/2012 och OKV/20/30/2013; ärendena avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett fall hade den tid för frihetsberövande som skulle avräknas från straffet antecknats som en månad för kort (OKV/19/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

I ett annat fall hade prövotiden för ett villkorligt körförbud antecknats felaktigt i domslutet (OKV/100/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

Fel lagrum hade i ett fall antecknats för den tillräknade gärningen i domslutet (OKV/83/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Rouhiainen).

I det fall där längden på ett näringsförbud på grund av ett skrivfel hade antecknats felaktigt i domslutet och i domen uppmärksammades ordföranden för framtiden på vikten av att iakttä omsorg och noggrannhet vid utformandet av domslutet och domen. Näringsförbudets första och sista dag hade emellertid antecknats korrekt i domslutet (OKV/90/30/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Pekka Liesivuori).

En framställning om återbrytande

Högsta domstolen träffade under verksamhetsåret ett avgörande med anledning av en framställ-

ning om återbrytande. Högsta domstolen återbröt tingsrättens dom till den del domen gällde sådan skadegörelse som tillräknats svaranden. Åtalet för skadegörelse förkastades såsom preskriberat. Högsta domstolen återförvisade ärendet till tingsrätten för bestämmande av straff för de övriga brott som tillräknats svaranden (OKV/69/30/2012).

ÅKLAGARVÄSENDET

Dröjsmål vid behandlingen av framställningar om begränsning av förundersökningen

Med anledning av omständigheter som hade uppdragats i samband med en inspektion av en polisinsättning undersökte biträdande justitiekanslern på eget initiativ förfarandet vid ett åklagarämbete. Det verkade som om behandlingen av vissa ärenden vid åklagarämbetet hade tagit oskäligt lång tid eller att det av andra orsaker fanns en risk för att åtalsrätten för de misstänkta brotten skulle preskriberas.

I detta sammanhang kom det bl.a. fram att polisen i flera ärenden hade gjort en framställning till åklagaren om begränsning av förundersökningen. Som längst hade tre sådana framställningar varit under behandling vid åklagarämbetet i över två år och även som kortast i ett år och två månader. I ett annat fall hade polisen framställt en begäran om direktiv för hur förundersökningen skulle genomföras och fått vänta på åklagarens direktiv i över ett år. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det inte fanns några rättsligt godtagbara orsaker till att behandlingen av dessa ärenden hade räckt så länge vid åklagarämbetet. En del misstänkta brott hade dessutom preskriberats medan ärendena var under behandling vid åklagarämbetet.

Biträdande justitiekanslern betonade i sitt beslut att det med beaktande av den rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål och inom en skälig tid som garanteras i grundlagen och i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är viktigt att åklagaren så fort som möjligt tar ställning till en framställning om begränsning av förundersökningen och till en begäran om direktiv för hur förundersökningen ska genomföras. Det är med tanke på både den misstänktes och målsägandens rättsskydd viktigt att åklagaren behandlar dylika ärenden utan ogrundat dröjsmål, så att förundersökningen – som fortgår ifall åklagaren inte bifaller polisens framställning om begränsning av den – kan utföras inom en rimlig tid. Särskilt viktigt är det att åtalsrätten för de misstänkta brotten inte hinner preskriberas.

Biträdande justitiekanslern gav den åklagare som behandlat ärendena längst en anmärkning. I övrigt uppmärksammade biträdande justitiekanslern åklagarämbetet på att sådana ärenden som avses i beslutet ska behandlas utan ogrundat dröjsmål (OKV/10/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Åklagarens skyldighet att se till att det straffrättsliga ansvaret realiserar

En tingsrätt hade dömt svaranden i ett brottmål till ett straff som var lindrigare än det minimistraff som föreskrevs för brottet. Tingsdomaren hade underrättat den häradsåklagare som fungerat som åklagare i ärendet om felet och åklagaren hade meddelat missnöje med domen. Häradsåklagaren hade emellertid enligt sin utredning av misstag försummat att anföra besvär över domen.

Åklagaren ska enligt lagen se till att det straffrättsliga ansvaret realiserar i de ärenden som åklagaren behandlar, på det sätt som allmän fördel kräver. Justitiekanslern förenade sig med det som

ställföreträdaren för biträdande riksåklagaren anför i sitt utlåtande, där denne konstaterat att också åklagaren bär ansvar för att det straff som bestäms vid domstolen är lagenligt.

Justitiekanslern uppmärksammade häradsåklagaren på att det hör till åklagarens uppgifter att se till att det straffrättsliga ansvaret realiseras på det sätt som allmän fördel kräver (OKV/33/31/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Petri Martikainen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Enligt ett klagomål hade klaganden, vars ärende varit under behandling vid Riksåklagarämbetet, riktat en dokumentbegäran först till en häradsåklagare som arbetade där och sedan till Riksåklagarämbetet. Klaganden hade emellertid inte i någotdera fallet fått något svar med anledning av sin begäran.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att Riksåklagarämbetet borde ha behandlat dokumentbegäran i enlighet med de krav som fastställs i offentlighetslagen och ha iakttagit de tillvägagångssätt som föreskrivs i den nämnda lagen. Dokumentbegäran borde ha bemötts och ärendet borde ha avgjorts, vare sig det hade varit fråga om att lämna ut de begärda dokumenten till klaganden eller meddela ett avslagsbeslut jämte anvisningar om överklagande av beslutet, eller överföra dokumentbegäran till en annan myndighet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav den berörda åklagaren och Riksåklagarämbetet sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och uppmärksammade dem för framtiden på vikten av att en dokumentbegäran behandlas på det sätt som god förvaltningssed och offentlighetslagen kräver (OKV/1182/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställfö-

reträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

ALLMÄNNA RÄTTSHJÄLPSBYRÅER

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende och besvarandet av förfrågningar

I ett klagomål riktades kritik mot en rättshjälpsbyrå och dess ledande allmänna rättsbiträde på grund av en oskäligt lång behandlingstid i ett fall där det gällde att meddela utbetalningsbeslut enligt 18 § 6 mom. i rättshjälpslagen i två ärenden som sköttes av klagandens advokatbyrå. I klagomålet riktades det dessutom kritik mot att förfrågningar om ärendena inte hade besvarats.

Rättshjälpsbyråns ledande allmänna rättsbiträde hade i februari 2013 besvarat klagandens förfrågning om utbetalningsärendenas behandlingstid. De övriga förfrågningar som klaganden hade framställt beträffande samma ärenden i mars och april 2013 hade däremot inte alls besvarats.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att man inom de högsta laglighetsövervakarnas beslutspraxis av hävd ansett att myndigheter och tjänsteinnehavare utan ogrundat dröjsmål ska besvara sådana sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som faller inom ramen för deras behörighet. En myndighet kan inte helt och hållet låta bli att besvara en förfrågning enbart på grund av att myndigheten anser att kunden redan tidigare fått något slags svar på frågan. Om man av förfrågningens ordalydelse kan sluta sig till att kunden väntar sig ett svar av myndigheten, är utgångspunkten att förfrågningen ska besvaras. I det aktuella fallet kunde klaganden med fog förvänta sig att myndigheten skulle besvara förfrågningarna. Det faktum att ärendenas behandling inte hade fortskridit hos myndigheten utgjorde

inte en grund för att underlåta att besvara förfrågningarna om ärendenas behandling.

Biträdande justitiekanslern konstaterade också att den ca fyra månader långa behandlingstiden för de två utbetalningsärenden som avsågs i klagomålet måste betraktas som oskäligt lång med hänsyn till den sedvanliga behandlingstiden för utbetalningsärenden och de aktuella ärendenas särdrag.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade det ledande allmänna rättsbiträdet vid den berörda rättshjälpsbyrån på den skyldighet att besvara förfrågningar och behandla ärenden utan dröjsmål som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/743/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Johanna Koivisto).

Noggrannhet vid iakttagandet av tidsfrister

Vid en rättshjälpsbyrå hade en rättshjälpssekreterare av misstag antecknat att tidsfristen för inlämnandet av besvär i klagandens ärende löpte ut senare än vad den de facto gjorde. Det allmänna rättsbiträde som skötte ärendet hade inte på grund av sin bråda arbetssituation noterat saken och därför inte rättat datumet. Besvären inlämnades således efter att tidsfristen löpt ut och besvärsnämnden för social trygghet tog därmed inte besvären till prövning.

Biträdande justitiekanslern ansåg att tjänstemännens skyldighet att enligt 4 kap. 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål bl.a. innefattar en skyldighet att iaktta noggrannhet vid anteckandet av tidsfristerna för ett uppdrag, så att de blir korrekta. Detta hörde enligt utredningen till rättshjälpssekreterarens uppgifter. Också det allmänna rättsbiträdet borde emellertid ha iakttagit sådan noggrannhet som krävs enligt statstjän-

temannalagens nämnda bestämmelse och enligt 6 § 1 mom. i lagen om statliga rättshjälpsbyråer. Rättsbiträdet borde ha kontrollerat tidsfristen och sett till att besvären lämnades in i tid. Det är synnerligen viktigt att iaktta noggrannhet i samband med tidsfrister, eftersom en försummelse kan medföra en rättsförlust för rättshjälpsbyråns klient. En bråd arbetssituation utgör inte ett godtagbart skäl till en försummelse av att iaktta föreskrivna tidsfrister.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade det allmänna rättsbiträdet och rättshjälpsbyrån på vikten av att iaktta noggrannhet vid beaktandet av tidsfrister och antecknandet av dem i ärendeförteckningen (OKV/931/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Laura Pyökäri).

ÅLANDS SJÄLVSTYRELSE

Jäv vid beslutsfattandet

Enligt jävsbestämmelserna i förvaltningslagen för landskapet Åland får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende om han eller hon är jävig. Enligt den nämnda förvaltningslagen är en tjänsteman jävig bl.a. om saken angår någon vars lagliga företrädare tjänstemannen eller tjänstemannens närstående är. Enligt lagen föreligger dock inte jäv när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

Justitiekanslern bedömde att en minister i landskapsregeringen var jävig att fatta beslut i två ärenden som gällde en registrerad förening, eftersom ministerns son ansågs vara laglig företrädare för föreningen. Enligt justitiekanslern kunde det inte vid beslutsfattandet anses vara fråga om sådana ärenden där opartiskheten uppenbart skulle ha saknat betydelse. Vid en helhetsbedömning av

saken ansåg justitiekanslern att förfarandet stod i strid med förvaltningslagen och han uppmärksammade därför ministern på förvaltningslagens jävsbestämmelser (OKV/1283/1/2010; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Inspektioner

Utsökningsverket i Satakunta

Biträdande justitiekanslern inspekterade 5.3.2013 Utsökningsverket i Satakunta. Han bekantade sig med verksamheten vid utsökningsverket och förde diskussioner om frågor som berörde bl.a. kundbetjäningen, arbetsfördelningen, utvecklandet och upprätthållandet av personalens sakkunskap, behandlingstiderna och uppföljningen av dem, användningen och nyttan av register samt registrens tillförlitlighet (OKV/1/51/2013).

Satakunta tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 5.3.2013 Satakunta tingsrätt. Han förde diskussioner bl.a. om tingsrättens verksamhetslokaler, tingsrätternas strukturreform ur lokalt perspektiv, samarbetet med intressentgrupper, behandlingens snabbhet och uppföljningen av behandlingstiderna, rättsskipningsverksamhetens enhetlighet, upprätthållandet av personalens sakkunskap, arbetshälsan och frågor i anslutning till kundbetjäningen (OKV/2/51/2013).

Riksåklagarämbetet

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 12.3.2013 Riksåklagarämbetet. Temat för

besöket och diskussionerna var framför allt Riksåklagarämbetets styrning, övervakning och kontroll av åklagarämbetena (OKV/5/51/2013).

Åklagarämbetet i Västra Nyland

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 26.3.2013 Åklagarämbetet i Västra Nyland. Vid besöket behandlades bl.a. samarbetet med intressentgrupperna, medverkan i förundersökningen och begränsning av förundersökningen, behandlingens snabbhet samt åtalspraxisens enhetlighet och uppföljningen av den (OKV/12/51/2013).

Esbo tingsrätt

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 26.3.2013 Esbo tingsrätt. Vid besöket diskuterades bl.a. tingsrättens verksamhetslokaler, samarbetet med intressentgrupper, behandlingens snabbhet och uppföljningen av behandlingstiderna, rättsskipningsverksamhetens enhetlighet samt upprätthållandet av personalens sakkunskap (OKV/13/51/2013).

Mellersta Österbottens tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.5.2013 Mellersta Österbottens tingsrätt. Han förde diskussioner bl.a. om tingsrättens verksamhetslokaler, nationalspråkens ställning i tingsrättens verksamhet, samarbetet med intressentgrupper, stämningmännens arbetsförhållanden, behandlingens snabbhet och uppföljningen av behandlingstiderna, rättsskipningsverksamhetens enhetlighet, upprätthållandet av personalens sakkunskap, arbetshälsan, frågor i anslutning till kundbetjäningen samt ibruktagandet av programmet för brottmålsdomar (OKV/8/51/2013).

Ylivieska-Brahestad tingsrätt

Biträdande justitiekanslern inspekterade 23.5.2013 Ylivieska-Brahestad tingsrätt. Han förde diskussioner bl.a. om tingsrättens verksamhetslokaler, samarbetet med intressentgrupper, stämningsmännens arbets-

förhållanden, behandlingens snabbhet och uppföljningen av behandlingstiderna, rättsskipningsverksamhetens enhetlighet, upprätthållandet av personalens sakkunskap, arbetshälsan, frågor i anslutning till kundbetjäningen samt ibruktagandet av programmet för brottmålsdomar (OKV/10/51/2013).

INRIKESFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

POLISEN

Dröjsmål vid förundersökningen

Vid en polisinrättning hade man först över två år och två månader efter att en undersökningsbegäran lämnats in fattat beslut om att inte inleda någon förundersökning i ärendet. Åtalsrätten för det aktuella målsägandebrottet hade redan preskriberats då beslutet fattades.

Den kommissarie som fattat förundersökningsbeslutet medgav i sin utredning att ärendet inte borde ha legat obehandlat hos polisen utan att det borde ha avgjorts eller utretts inom en rimlig tid, så att åtalsrätten inte skulle ha hunnit preskriberas. Biträdande justitiekanslern ansåg att det var uppenbart att ärendet inte hade behandlats på det sätt som lagen kräver, dvs. utan ogrundat dröjsmål.

Det var även anmärkningsvärt att förundersökningsbeslutet inte grundade sig på att åtalsrätten hade preskriberats, utan på det att målsäganden inte hade yrkat på straff. Kommissarien medgav emellertid att det inte ens framgick av undersökningsbegäran om målsäganden yrkade på straff eller inte.

Enligt biträdande justitiekanslern innehöll den utredning som inhämtats i ärendet inte några rättsligt godtagbara skäl till att förundersöknings-

beslutet hade fattats på fel grund eller till att ärendets behandling hade dröjt så länge att åtalsrätten för brottet hade preskriberats. Biträdande justitiekanslern ansåg att den kommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet hade försummat sina uppgifter i så hög grad att biträdande justitiekanslern gav kommissarien en sådan anmärkning som avses i 6 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

I samband med den aktuella ärendehelheten, som biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ, delgav han dessutom sin uppfattning om behandlingen av ett annat ärende. Detta ärende berörde en polischefs förfarande med beaktande av 15 § 2 mom. i förundersökningslagen, som bl.a. gäller polisens skyldighet att iakta de föreskrifter som åklagaren meddelat (OKV/9/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

I ett annat fall hade polisen fördröjt genomförandet av förundersökningen i ett ärende som gällde hemfridsbrott, vilket ledde till att åtalsrätten för brottet hann preskriberas innan förundersökningen slutfördes.

Biträdande justitiekanslern gav den överkommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet en anmärkning för försummelse av sina tjänsteåligganden (OKV/199/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

I en undersökningsbegäran som riktats till en polisinrättning hade polisen ombetts undersöka huruvida socialvårdsmyndigheterna hade gjort sig skyldiga till diskriminering. Beslutet om undersökning av ärendet hade emellertid fattats först två år och fem månader efter att undersökningsbegäran hade registrerats. I det aktuella fallet gällde det att utreda om förundersökningströskeln överskreds.

Enligt 6 § i förundersökningslagen ska förundersökningen genomföras utan onödigt dröjsmål. Det faktum att förundersökningen inleds och genomförs utan dröjsmål främjar tillgodo-seendet av brottmålsparternas rättsskydd och är av stor vikt även med tanke på hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet. Vid bedömningen av huruvida förundersökningsbeslutet har fattats utan dröjsmål måste man dessutom ta hänsyn till 1 kap. 14 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål, där det bestäms att förutsättningen för att målsäganden ska få bruka sin åtalsrätt är att åklagaren har beslutat att inte väcka åtal för brottet eller att förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att förundersökning inte ska utföras eller att den avbryts eller avslutas.

Det är inte möjligt att fastställa någon maximitid inom vilken förundersökningen ska utföras eller beslutet om inledande av förundersökning ska fattas, utan man måste med beaktande av ärendets art, omfattning och särdrag bedöma vilken tid som kan betraktas som godtagbar i varje enskilt fall. De yttre omständigheter som hänför sig till ärendet, såsom de till buds stående undersökningsresurserna samt polisens möjligheter att behandla sina uppgifter i enlighet med deras skyndsamhetsordning, påverkar de facto både inledandet av en eventuell förundersökning och genomförandet av den. Dessa omständigheter utgör emellertid inte godtagbara orsaker till att förundersökningen fördröjs.

Skyldigheten att genomföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål gäller inte bara de åtgärder som vidtas efter ett eventuellt beslut om att förundersökning ska utföras (förundersökning i snäv bemärkelse), utan också det beslutsfattande som berör frågan om huruvida förundersökning ska inledas samt de åtgärder som föregår detta beslut (förundersökning i vid bemärkelse). I sista hand innebär den princip om god förvaltning som framgår av 21 § i grundlagen och den skyldighet att behandla ärendena utan dröjsmål som föreskrivs i 14 § i statstjänstemannalagen att inget ogrundat dröjsmål får förekomma i samband med det beslutsfattande som berör frågan om huruvida förundersökning ska inledas eller inte.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen och den kriminalkommisarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet på att förutsättningarna för förundersökning ska utredas snabbt och på att ett skriftligt undersökningsbeslut ska fattas utan dröjsmål (OKV/18/50/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

I ett annat fall hade klaganden lämnat in en undersökningsbegäran till polisen där klaganden bad polisen undersöka om någon gjort sig skyldig till ett brott då polisen utan anledning hade larmats till klagandens bostad.

Av polisinrättningens utredning framgick det att man ett år efter att undersökningsbegäran lämnats in inte ännu hade vidtalat de personer som var delaktiga i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att ett år är en lång tid för att utreda om det finns anledning att misstänka ett brott i ett ärende eller inte. Beslutet om att inte inleda någon förundersökning hade fattats drygt ett år och två månader efter att ärendet inletts.

Det hade med beaktande av ärendets art dröjt alltför länge innan förundersökningsbeslutet hade

fattats. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade ärendets undersökningsledare och utredare på att förundersökningsbeslut ska fattas utan dröjsmål (OKV/1143/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

Efter att klagandens undersökningsbegäran hade registrerats vid en polisinrättning och ärendet väcktes hade det tagit över sju månader innan undersökningen inleddes. Då det i detta skede framgick av vilken art ärendet var överfördes det till en annan polisinrättning för behandling.

Enligt polisinrättningen hade dröjsmålet berott på ett behov av att prioritera krävande brottmål vars utredningar räckte länge. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg emellertid att ärendets art, omfattning och särdrag normalt framgår i utredningens begynnelsestadium och att det därför är motiverat att snabbt utföra de första förhören och vidtala de berörda personerna. Först efter denna preliminära utredning blir det aktuellt att göra en inbördes prioritering av de ärenden som polisen har till uppgift att utreda. Även om man hade lagt fram förställiga orsaker till att inledandet av förundersökningen i det aktuella ärendet hade fördröjts, borde ärendet ha behandlats snabbare än vad som var fallet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav polisinrättningen sin uppfattning för kännedom (OKV/1657/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

Också i ett annat fall riktade klaganden kritik mot en polisinrättnings förfarande vid förundersökningen och hävdade bl.a. att förundersökningen hade fördröjts.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förundersökningen i det aktuella fallet hade räckt

alltför länge med beaktande av preskriptionstiden för åtalsrätten för det misstänkta arbetarskyddsbrottet, de åtgärder som vidtagits i samband med förundersökningen och förundersökningens resultat. Målsäganden hade inte getts tillräckligt med tid för att bruka sin sekundära åtalsrätt. Det är viktigt att målsäganden eller åklagaren vid behov i tid informeras om risken för att åtalsrätten preskriberas.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade den kriminalinspektör som fungerat som undersökningsledare i ärendet på vikten av att förundersökningen genomförs utan dröjsmål (OKV/890/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

I ett fall där det var fråga om grovt bedrägeri hade det efter att undersökningsbegäran lämnats in tagit över tre och ett halvt år för polisen att fatta beslut om förundersökningen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att förundersökningen därmed inte hade utförts utan onödigt dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Händelsen visade att det förekom brister bl.a. vid ledningen av undersökningen och vid uppföljningen av ärendena.

Dröjsmålet vid förundersökningen kränkte parternas grundlagsenliga rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. På grundval av det som anförts ovan uppmärksammade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare allvarligt polisinrättningen på vikten av att följa upp hur snabbt förundersökningen framskrider (OKV/430/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Lehvä).

I ett annat fall hade åtalsrätten för ett trafikbrott preskriberats före domstolsbehandlingen på

grund av dröjsmål vid förundersökningen och fel som inträffat i samband med stämningsförfarandet vid tingsrätten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar polisinsättningen på vikten av att följa upp att undersökningen av sådana brottmål som riskerar att preskriberas fortskrider snabbt. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det i första hand är ärendets undersökningsledare som ansvarar för uppföljningen av att förundersökningen av ett enskilt ärende framskrider snabbt, men att det även i samband med den interna laglighetskontrollen vid polisinsättningen finns skäl att fästa vikt vid att förundersökningarna genomförs snabbt, vilket polisinsättningens chef i sista hand ansvarar för. Se även s. 105 (OKV/237/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

Vid en polisinsättning hade en utredningsbegäran registrerats först fyra månader efter att den inkommit. Efter att utredningsbegäran inkom hade det tagit sju och en halv månad innan man fattat beslut om att ingen förundersökning skulle inledas i ärendet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att polisen hade försummat att registrera utredningsbegäran utan dröjsmål, på det sätt som förordningen om förundersökning och tvångsmedel förutsätter. Enligt den utredning som erhållits av polisen var orsaken till dröjsmålet att den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet hade glömt bort saken.

På grund av den nämnda försummelsen kunde förundersökningen inte utföras utan onödigt dröjsmål, på det sätt som förundersökningslagen kräver. Enligt den undersökningsledare som fattat beslut om att ingen förundersökning skulle utföras i ärendet hade det efter den tidpunkt då utredningsbegäran slutligen registrerats tagit lika länge som det i motsvarande fall normalt tar

att fatta beslut om förundersökningen. Eftersom myndigheten ansvarar för ärendets sammanlagda behandlingstid, skulle det enligt biträdande justitiekanslern emellertid finnas skäl för myndigheten att försöka kompensera ett dröjsmål som uppkommit på grund av ett fel i dess verksamhet genom att efter att felet upptäckts i mån av möjlighet prioritera det aktuella ärendets behandling i förhållande till andra motsvarande ärenden. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det således ha varit korrekt att behandla det ovan avsedda ärendet snabbare än normalt efter att det slutligen hade registrerats och undersökningsledaren fått kännedom om det.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar den kriminalöverkonstapel som fungerat som utredare i ärendet på vikten av att iakttä noggrannhet vid behandlingen av en undersökningsbegäran och på skyldigheten att registrera en brottsanmälan utan dröjsmål. Han delgav även den kommissarie som fungerat som undersökningsledare i ärendet sin uppfattning om möjligheten att prioritera behandlingen av ärenden som blivit föremål för ogrundade dröjsmål hos en myndighet (OKV/1369/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

Registrering av en brottsanmälan

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade överkommissarien vid en polisinsättning på att en brottsanmälan enligt 1 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel ska registreras utan dröjsmål. Överkommissarien hade registrerat en anmälan först efter att ha blivit kontaktad av en föredragande vid justitiekanslersämbetet, ungefär tre månader efter att den skriftliga anmälan inkommit till polisen (OKV/1338/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställ-

företrädare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Tom Smeds).

Förfarandet vid besvarande av en förfrågning och registrering av en brottsanmälan

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en polisinsrättnings förfarande vid besvarandet av en förfrågning. Det framgick att biträdande polischefen i sitt svar med anledning av klagandens förfrågning hade tagit ställning till en annan fråga än vad förfrågningen gällde.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att biträdande polischefen noggrannare borde ha säkerställt vilken fråga klagandens förfrågning gällde. Därefter borde biträdande polischefen ha granskat vilka uppgifter klaganden kunde ges angående det ärende förfrågningen gällde och på basis av detta ha gett klaganden ett tillbörligt svar.

Biträdande justitiekanslern delgav biträdande polischefen och polisinsrättningen den uppfattning han framfört om förfarandet vid besvarandet av förfrågningen.

Klaganden hade i sin förfrågning till polisinsrättningen slutligen konstaterat att det borde utredas om det var fråga om ett tjänstebrott ifall polisen inte vidtog vissa undersökningsåtgärder. Polisstyrelsen bedömde i sitt utlåtande angående ärendet att polisinsrättningen borde ha registrerat en brottsanmälan om saken ifall de nämnda undersökningsåtgärderna inte hade vidtagits. Polisinsrättningen borde då i enlighet med Polisstyrelsens anvisningar ha överfört ärendet till en polisbrotsundersökning.

Biträdande justitiekanslern hade inte rättsliga skäl att göra en annorlunda bedömning av ärendet än vad Polisstyrelsen gjort. Biträdande justitiekanslern betonade att det med tanke på polisverksamhetens trovärdighet och allmänhetens

förtroende för systemet är särskilt viktigt att tröskeln för att registrera en anmälan är låg i sådana situationer där registreringen gäller en anmälan om polisens egen verksamhet. I det aktuella fallet var det uttryckligen fråga om en sådan anmälan.

Biträdande justitiekanslern delgav även polisinsrättningen sin uppfattning om registrering av brottsanmälningar (OKV/1480/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Motiveringen till ett förundersökningsbeslut

En undersökningsledare hade i motiveringen till ett förundersökningsbeslut på ett allmänt plan redogjort för det lagstadgade beviskrav som utgör en förutsättning för att förundersökning ska utföras. Undersökningsledaren hade enligt motiveringen bekantat sig med det material som hänförde sig till utredningsbegäran och ringt upp den brottsmisstänkte. Därefter hade undersökningsledaren konstaterat att det på grundval av den beskrivning som anmälaren gett polisen och den utredning som erhållits i ärendet inte fanns skäl att misstänka något brott, dock utan att redogöra för vilken utredning som erhållits av den misstänkte.

Avgörandenas motiveringar fyller flera olika funktioner. Beslutsmotiveringarna ökar förtroendet för myndighetsverksamheten och möjliggör extern kontroll av avgörandena. Beslutsmotiveringarna är också av betydelse med tanke på beslutsfattarens självkontroll, eftersom den som avgör ett ärende blir tvungen att dryfta den rättsliga grunden för sitt beslut i samband med utarbetandet av beslutsmotiveringarna. I samband med förundersökningsbeslut är det viktigt att parterna får veta varför ingen förundersökning utförs i ärendet eller varför förundersökningen

har avslutats. Detta intresserar vanligtvis i synnerhet den målsägande som lämnat in undersökningsbegäran till polisen.

Justitiekanslern konstaterade att det av undersökningsledarens beslut i det aktuella ärendet inte framgick vilka omständigheter eller vilket rättsligt resonemang beslutet grundade sig på. Ett avgörande där det konstateras att beslutet om att ingen förundersökning ska inledas i ärendet grundar sig på den utredning som erhållits av den misstänkte, men där det inte ges någon redogörelse för innehållet i denna utredning, leder lätt till att den som lämnat in utredningsbegäran ifrågasätter huruvida grunderna för beslutet varit korrekta.

Justitiekanslern uppmärksammade den kriminalkommissarie som fattat förundersökningsbeslutet på vikten av att förundersökningsbeslut förses med tillbörliga motiveringar (OKV/1309/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredros av Petri Martikainen).

Ett förundersökningsbesluts motivering och sekretessanteckning

I ett klagomål kritiserade klaganden motiveringen till polisens förundersökningsbeslut, eftersom klaganden inte fått klarhet om huruvida förundersökningsbeslutet var ett beslut om att ingen förundersökning skulle utföras eller någon annan typ av förundersökningsbeslut.

Den oklarhet som klaganden nämnde var enligt biträdande justitiekanslern förståelig. I förundersökningsbeslutet uppgavs inledningsvis såsom rubrik ”inget brott” och beslutsmotiveringen innehöll ett omnämnande av bestämmelsen i 2 § i förundersökningslagen samt ett konstaterande om att det inte fanns skäl att misstänka något brott i ärendet. I förundersökningsbeslutet fanns emellertid även mellanrubriken

”om förundersökning”, under vilken det fanns en redogörelse för det utlåtande som inhämtats i ärendet och för dess innehåll samt för de preciseringar av utlåtandet som polisen begärt. Av det sist nämnda var det enligt biträdande justitiekanslerns åsikt möjligt att få en uppfattning om att det var fråga om förundersökningsåtgärder som hade vidtagits inom ramen för en inledd förundersökning. Det verkade alltså som om en förundersökning hade inletts, men avslutats utan att ärendet hade förts till åklagaren för prövning, eftersom det vid undersökningen hade framgått att inget brott hade begåtts.

Biträdande justitiekanslern betonade att det av ett förundersökningsbeslut entydigt ska framgå huruvida det är fråga om ett beslut om att ingen förundersökning ska utföras eller ett beslut om att en inledd förundersökning ska avslutas. Med tanke på detta gav förundersökningsbeslutet i enlighet med det ovan sagda anledning till kritik.

Klagomålet innehöll dessutom kritik mot att polisen hade sänt klaganden ett förundersökningsbeslut som innefattade information som klassificerades som sekretessbelagd men som inte innehöll någon sekretessanteckning. Polisinställningen medgav i sitt utlåtande att det nämnda förfarandet kunde betraktas som felaktigt.

Biträdande justitiekanslern bedömde i rättsligt avseende saken på samma sätt som polisinställningen. Han betonade att det förundersökningsbeslut som polisen sänt till klaganden var en myndighetshandling som myndigheten delgett parten och att handlingen innehöll information som var sekretessbelagd på grund av någon annan persons eller allmänhetens intresse. Handlingen borde således i enlighet med offentlighetslagen ha försetts med en sekretessanteckning.

Biträdande justitiekanslern delgav den kriminalöverkommissarie som utarbetat beslutet sina synpunkter på motiverandet av förunder-

sökningsbeslut. Biträdande justitiekanslern delgav dessutom polisinskrifningen sina synpunkter på sekretessanteckningen för kännedom (OKV/374/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Vikten av att göra en sekretessanteckning

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot förfrågan vid en polisinskrifning på grund av att det förundersökningsprotokoll som klaganden hade beställt hos polisen innehöll en handling som inte försetts med en sekretessanteckning trots att den enligt klaganden innehöll sådana uppgifter som enligt offentlighetslagen var sekretessbelagda. Polisinskrifningen bestred inte att handlingen innehöll sekretessbelagd information om klagandens hälsotillstånd. Enligt undersökningsledaren hade klaganden emellertid i samband med förundersökningen gett sitt samtycke till att handlingen i fråga skulle bifogas till det förundersökningsprotokoll som i sinom tid skulle bli offentligt. Därför hade polisen inte gjort någon anteckning om att handlingen till någon del var sekretessbelagd.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att offentlighetslagen inte krävde att den handling som överlämnats till klaganden måste förses med en sekretessanteckning, även om den innehöll sekretessbelagda uppgifter om klagandens hälsa. Underlåtelsen av att göra en sekretessanteckning stod däremot i strid med Polisstyrelsens anvisningar, eftersom det i anvisningarna anges att en sekretessanteckning vid behov ska göras i förundersökningsprotokollet då det färdigställts. Biträdande justitiekanslern rekommenderade att anvisningarna ska iakttas så att sekretessen kan garanteras.

Biträdande justitiekanslern betonade dessutom på grundval av det som han anfört ovan i

sitt beslut att undersökningsledarens slutledning om att klaganden skulle ha gett sitt samtycke till utlämnande av sekretessbelagd information var felaktig.

Biträdande justitiekanslern delgav undersökningsledaren och polisinskrifningen sina synpunkter på vikten av att göra sekretessanteckningar (OKV/1180/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Sändande av sekretessbelagd information via oskyddad e-post

Av ett klagomål framgick det att polisen hade sänt klaganden ett e-postmeddelande som enligt klaganden innehöll information som med stöd av offentlighetslagen var sekretessbelagd. Enligt klagandens uppfattning skulle meddelandet inte ha fått sändas via oskyddad e-post.

Biträdande justitiekanslern ansåg på grundval av de bestämmelser han nämnt i sitt beslut, Polisstyrelsens anvisningar och det som i övrigt uppdagats i ärendet att e-postmeddelandet innehöll sådan information som enligt offentlighetslagen var sekretessbelagd och som därmed inte skulle ha fått sändas i vanlig oskyddad e-post. Av e-postmeddelandet kunde man tydligt sluta sig till att klaganden var kund inom hälso- och sjukvården och socialvården. När det gällde bedömningen av polisens förfarande saknade det däremot betydelse att klaganden själv hade sänt meddelanden angående ärendet till polisen via oskyddad e-post.

Biträdande justitiekanslern delgav den kriminalöverkommissarie som sänt e-postmeddelandena sina synpunkter på sändandet av sekretessbelagd information via oskyddad e-post (OKV/342/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Underrättelse om ett förundersökningsbeslut

Av ett klagomål framgick det att polisen inte hade underrättat målsäganden om ett beslut om att förundersökning inte skulle utföras i ärendet. Enligt förundersökningslagen ska dock bl.a. målsäganden utan dröjsmål underrättas om ett sådant förundersökningsbeslut, om det inte anses vara onödigt.

I detta fall framgick det inte att det skulle ha varit onödigt att underrätta om förundersökningsbeslutet. Enligt den utredning som undersökningsledaren hade lämnat in sju månader efter de aktuella händelserna hade undersökningsledaren en minnesbild av att denne själv hade sänt beslutet till målsäganden. I beslutets liggarexemplar fanns emellertid ingen anteckning om att målsäganden skulle ha underrättats om beslutet. Frågan om huruvida beslutet hade sänts till målsäganden och denne därmed hade underrättats om det kunde således vid efterhandsbedömningen enbart bedömas utgående från undersökningsledarens egen minnesbild.

Justitiekanslern hade inte tillräckliga grunder för att bedöma om undersökningsledaren hade handlat lagstridigt. Justitiekanslern konstaterade emellertid att man genom att göra en anteckning om underrättelsen om förundersökningsbeslutet i beslutets liggarexemplar, på det ställe som reserverats för anteckningen, i det aktuella fallet med större säkerhet i efterhand kunde ha säkerställt huruvida en sådan underrättelse som lagen kräver hade gjorts angående beslutet.

Efter att polisen hade fattat det ovan avsedda förundersökningsbeslutet hade målsäganden sänt polisen tilläggsmaterial som berörde ärendet. Justitiekanslern förenade sig med polisinrättningens och Polisstyrelsens uppfattning om att det med anledning av tilläggsmaterialet skulle ha varit motiverat att utan dröjsmål registrera en ny under-

sökningsbegäran vid polisinrättningen, såsom man sedermera gjort.

Justitiekanslern delgav undersökningsledaren och polisinrättningen de synpunkter han presenterat i beslutet (OKV/927/1/2012; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Besvarandet av brev

I ett fall hade klaganden sänt ett brev till en polisinrättning där klaganden bad polisen stryka en registeranteckning. Brevet hade emellertid inte besvarats. Enligt polisinrättningens utredning berodde underlåtelsen att besvara brevet på att det fanns skäl att misstänka ett registeranteckningsbrott i det aktuella fallet och på att en förundersökning hade inletts i ärendet. Brevet hade emellertid inte heller besvarats efter att förundersökningen slutförts. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på den skyldighet att utan ogrundat dröjsmål besvara skriftliga brev och förfrågningar som föreskrivs i förvaltningslagen (OKV/493/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

I ett annat fall hade klaganden sänt en polisinrättning en förfrågning som hade besvarats först efter drygt tre månader.

Polisinrättningen konstaterade vid efterhandsbedömningen av ärendet att det skulle ha varit korrekt att besvara klaganden utan dröjsmål och att det hade tagit oskäligt lång tid att besvara förfrågningen. Polisstyrelsen konstaterade å sin sida att tre månader kan betraktas som en skälig tid för behandlingen av ett ärende eller besvarandet av en förfrågning, beroende på vilken typ av ärende det är fråga om. Med beaktande av ärendets art och omständigheterna i det aktuella fallet förenade sig Polisstyrelsen emel-

lertid med det som polisinrättningen framfört om saken.

Biträdande justitiekanslern hade inte skäl att göra en annorlunda bedömning av saken än vad polisinrättningen och Polisstyrelsen gjort. Biträdande justitiekanslern sände en kopia av sitt beslut till polischefen för kännedom (OKV/1596/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Behandlingen av en dokumentbegäran

Av ett klagomål framgick det att klaganden hos en polisinrättning hade begärt att få alla förundersökningshandlingar som hänförde sig till ett visst ärende. Klaganden riktade kritik mot att polisinrättningen hade täckt över en del av uppgifterna i en av de utlämnade handlingarna utan att informera klaganden om detta. Klaganden skulle enligt sin egen utsaga ha varit helt omedveten om att informationen i fråga inte lämnats ut, om inte klaganden själv skulle ha upptäckt spår av att vissa uppgifter i handlingen hade täckts över.

Ifall en myndighet vägrar lämna ut begärda uppgifter, ska det förfarande som föreskrivs i offentlighetslagen iakttas. I det aktuella fallet hade polisen emellertid inte underrättat klaganden om att uppgifterna hade täckts över, inte informerat om orsaken till vägran att lämna ut uppgifterna, och inte heller informerat om att saken kunde föras till myndigheten för avgörande eller frågat om klaganden önskade detta. Polisen hade dessutom försummat att informera om de avgifter som togs ut för ärendets behandling.

Enligt biträdande justitiekanslern var det uppenbart att polisens förfarande i det aktuella fallet inte uppfyllde de krav som ställs i lagen. Genom att bara täcka över uppgifterna i handlingen utan att på något sätt informera klaganden om sa-

ken hade polisen äventyrat klagandens möjlighet att föra ärendet vidare till behandling hos andra myndigheter.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade polisinrättningen på de skyldigheter som enligt offentlighetslagen ska iakttas vid behandlingen av en dokumentbegäran (OKV/322/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Behandlingen av en förvaltningsklagan

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den tid en förvaltningsklagan som gällde polisens förfarande hade varit under behandling vid en polisinrättning. Enligt polischefens utredning hade ärendets behandling fördröjts då man blivit tvungen att avbryta dess behandling på grund av den brottanmälan gällande polisens förfarande som undersökts vid polisinrättningen. Behandlingen hade sedan avbrutits en gång till då ett klagomål över polisens förfarande hade anförts hos riksdagens justitieombudsman.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att behandlingen av förvaltningsklagan av de nämnda orsakerna verkade ha varit avbruten vid polisinrättningen i över ett år. Biträdande justitiekanslern hade därför inte anledning att befatta sig med den över två år långa behandlingstiden, som i och för sig var lång när det gällde en förvaltningsklagan. I det aktuella fallet framgick det emellertid att förvaltningsklagan gällde två olika polisers förfarande, medan den nämnda brottanmälan och klagomålet hos justitieombudsmannen bara gällde den ena av poliserna. Enligt biträdande justitiekanslerns uppfattning skulle det således ha varit motiverat att trots avbrottet fortsätta utreda ärendet till den del det inte berördes av brottanmälan eller klagomålet.

I detta fall framgick det dessutom att polisinsättningen inte hade informerat klaganden om att behandlingen av förvaltningsklagan hade avbrutits vid polisinsättningen. Polischefen bedömde i sin utredning att det i enlighet med principerna om god förvaltning skulle ha funnits skäl att informera klaganden om de förändringar som skett i samband med ärendets behandlingsfas. Biträdande justitiekanslern var av samma åsikt. Det skulle ha varit motiverat att informera klaganden om saken redan av den anledningen att klaganden därmed skulle ha fått kännedom om att ärendets behandling i sin helhet hade avbrutits och skulle ha haft möjlighet att reagera på detta. En underrättelse om avbrottet skulle också ha gett klaganden information om att polisinsättningen hade vidtagit åtgärder i ärendet och inlett dess behandling. Ett sådant handlande bidrar till att förebygga klagomål som anföras i syfte att utreda ärendets behandlingsfas.

Biträdande justitiekanslern delgav polisinsättningen sina synpunkter på behandlingen av förvaltningsklagan (OKV/1071/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Information om en förundersökning

En polisinsättning hade informerat om en förundersökning på ett sätt som kränkte målsägandens integritet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det var motiverat att informera om den aktuella förundersökningen bl.a. i syfte att varna för en viss typ av kriminalitet, få tips och hitta eventuella andra personer som blivit föremål för liknande brott. Man borde emellertid ha informerat om brottet på ett sådant sätt att det inte varit möjligt att identifiera målsäganden (OKV/960/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Frågan om vilken myndighet som skulle lämna ut ett obduktionsprotokoll

Polisen hade i ett fall för utredande av dödsorsaken gett en rättsläkare ett förordnande om en sådan rättsmedicinsk obduktion som avses i lagen om utredande av dödsorsak.

Den avlidnes mor bad om obduktionsprotokollet hos polisen efter att den tid (1 år) som protokollet enligt polisens arkivstadga ska förvaras i polisens arkiv hade löpt ut. Polisen meddelade modern att protokollet inte längre fanns i polisens arkiv och att det av denna orsak inte var möjligt att lämna ut en kopia av protokollet till henne. Polisen anvisade modern att begära protokollet av den rättsläkare som utfört obduktionen.

Enligt 14 § 1 mom. i offentlighetslagen ska ett beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med ett uppdrag som getts av en myndighet fattas hos den myndighet som gett uppdraget, om inte något annat följer av uppdraget. Denna bestämmelse tillämpas också på utlämnandet av en sådan handling som avsågs i klagomålet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att rättsläkaren hade utfört den medicinska obduktionen på grundval av ett förordnande som polisen gett enligt 5 § i den nämnda lagen. Det var således den myndighet som gett rättsläkaren uppdraget, dvs. polisen, som skulle fatta beslut om utlämnandet av obduktionsprotokollet. Polisen borde ha handlat i enlighet med det som anges i lagen och i Polisstyrelsens anvisningar och ha skaffat obduktionsprotokollet av rättsläkaren istället för att anvisa den som begärde protokollet att vända sig till rättsläkaren, som inte hade befogenheter att lämna ut protokollet. Rättsläkaren hade sänt en kopia av det arkiverade obduktionsprotokollet till polisen, som efter långvarig brevväxling med modern hade lämnat ut det till henne.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade de berörda polismännen på en korrekt tillämpning av offentlighetslagens bestämmelser om utlämnandet av dokument som gäller utredning av dödsorsaken samt på korrekt kundbetjäning i sådana ärenden (OKV/561/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Outi Kauppila).

Polisens förfarande i samband med en säkerhetsutredning

Enligt ett klagomål hade klagandens arbetsgivare efter att obefogat ha kontaktats av Centralkriminalpolisen avslutat klagandens tolkningsuppdrag i förtid. Klaganden ansåg att Centralkriminalpolisen genom sitt förfarande hade hindrat dennes lagliga näringsutövning.

Klaganden hade i egenskap av anställd hos en utomstående arbetsgivare fungerat som tolk vid ett internationellt evenemang som ordnades i Centralkriminalpolisens lokaler. Centralkriminalpolisen hade emellertid medan tolkningsuppdraget pågick meddelat klagandens uppdragsgivare att klaganden inte längre ägde tillträde till Centralkriminalpolisens lokaler.

Biträdande justitiekanslern ansåg att Centralkriminalpolisen hade underlåtit att iaktta de säkerhetsföreskrifter som var gällande vid den aktuella tidpunkten och att på förhand utarbeta en säkerhetsutredning för klagandens del.

Centralkriminalpolisen hade alltså avbrutit det tillfälliga tolkningsuppdrag som klaganden i egenskap av yrkestolk hade inlett för en utomstående aktör i Centralkriminalpolisens lokaler. Centralkriminalpolisen hade i denna situation direkt kontaktat klagandens uppdragsgivare, utan att alls stå i kontakt med klaganden själv. Vid sådan tjänsteutövning som främjar till-

godoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna ska utgångspunkten med hänsyn till 10, 18 och 22 § i grundlagen vara att ett så väsentligt ingrepp i privatlivsskyddet och näringsfriheten som det var fråga om i det aktuella fallet tillräckligt tydligt ska grunda sig på lag. Detta var dock inte fallet för klagandens del (OKV/1004/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Behandlingen av personuppgifter i ett förundersökningsprotokoll

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Centralkriminalpolisens förfarande och ansåg att det hade kränkt de berörda medborgarnas rättskydd, då Centralkriminalpolisen på sin webbplats hade gett allmänheten möjlighet att köpa ett förundersökningsprotokoll i elektronisk form. Av de protokollfiler som lämnades ut till beställaren framgick förutom de övriga personuppgifterna gällande de parter som hörts vid förundersökningen även deras personbeteckning.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade med hänvisning till lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation att det i det aktuella fallet inte varit nödvändigt att anteckna personbeteckningen för de personer som hörts vid förundersökningen i förundersökningsprotokollet och att personbeteckningen därmed inte borde ha antecknats i protokollet.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade för framtiden Centralkriminalpolisen på att de bestämmelser om saken som ingår i personuppgiftslagen är förpliktande (OKV/249/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Petri Rouhiainen).

Den interna laglighetskontrollen av polisens kontaktpersonsverksamhet

Biträdande justitiekanslern undersökte på eget initiativ hur polisorganisationens interna laglighetskontroll som berör polisens kontaktpersoner utomlands har organiserats och skötts.

Polisstyrelsen hade år 2010 meddelat en särskild föreskrift om polisens kontaktpersonsverksamhet, som i tillämpliga delar gällde alla polisens kontaktpersoner i utlandet. Det framgick emellertid att Polisstyrelsen själv ansåg att det var oklart huruvida dess egen föreskrift för polisverksamhetens del var tillämplig på polisens specialsakkunniga som arbetade som tjänstemän vid utrikesministeriet.

Enligt biträdande justitiekanslern ska myndigheterna ha en tydlig bild av vem som bär ansvaret för tillsynen över varje sektor av myndighetsverksamheten. Detta accentuerades ytterligare i det aktuella fallet, eftersom de lednings- och tillsynsförhållanden som gällde polisens nämnda kontaktpersoner vid utrikesministeriet avvek från den allmänna praxisen inom polisförvaltningen. Det faktum att Polisstyrelsens föreskrift gav rum för tolkning kunde enligt biträdande justitiekanslern betraktas som problematiskt. Biträdande justitiekanslern ansåg därmed att saken borde förtydligas, i synnerhet ifall polisens kontaktpersoner vid utrikesministeriet inte heller i fortsättningen kommer att vara anställda hos polisen och därmed inte står under polisens direkta styrning och övervakning i sin polisverksamhet.

Biträdande justitiekanslern delgav Polisstyrelsen sina synpunkter. Han konstaterade dessutom att inrikesministeriet hade tillsatt en arbetsgrupp för ”den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning”, som fått till uppdrag att utreda rättsliga och andra frågor i anslutning till övervakningsbefogenheterna samt författningsnivån bl.a. när det gäller polisens interna över-

vakning. Arbetsgruppen hade inte ännu slutfört sitt arbete vid den aktuella tidpunkten. Biträdande justitiekanslern konstaterade att det ifall laglighetskontrollen av den normala polisverksamheten kommer att regleras närmare i lag skulle vara följdriktigt att också utfärda bestämmelser om polisens kontaktpersoner vid utrikesministeriet, vars övervakning faller utanför den normala polisverksamheten. På grund av detta sände biträdande justitiekanslern en kopia av sitt beslut också till inrikesministeriet för kännedom (OKV/19/50/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

Lämnandet av information till justitiekanslern

Biträdande justitiekanslern meddelade i juni 2013 sitt ovan nämnda beslut i ärendet OKV/19/50/2010, där han granskade polisorganisationens interna laglighetskontroll som berör polisens kontaktpersoner utomlands. Efter att ha meddelat detta beslut undersökte biträdande justitiekanslern på eget initiativ skyddspolisens förfarande när det gällde tillgodoseendet av justitiekanslerns rätt till information i samband med det aktuella ärendet.

I detta sammanhang framgick det att skyddspolisen hade underlåtit att tillställa justitiekanslersämbetet sin anvisning om kontaktpersonsverksamheten, som var odaterad och saknade diarienummer. Anvisningen var på ett väsentligt sätt förknippad med det ärende som biträdande justitiekanslern undersökte. Skyddspolisen hade inte ens underrättat biträdande justitiekanslern om det fanns någon sådan anvisning. Skyddspolisen hade emellertid redogjort för det centrala innehållet i anvisningen. Vid justitiekanslersämbetet upptäckte man självmant att den nämnda anvisningen fanns. Det framgick sedermera av

skyddspolisens utredning att skyddspolisen helt och hållet hade underlåtit att informera justitiekanslersämbetet också om en daterad och diarieförd anvisning som berörde samma fråga. Enligt skyddspolisen berodde detta på att de tjänstemän som svarade för skyddspolisens kontaktpersons- verksamhet inte hade känt till eller kommit ihåg att den nämnda anvisningen fanns.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut i augusti 2013 att underlåtelser av att tillstålla justitiekanslersämbetet de nämnda anvisningarna eller att ens informera om att det fanns sådana anvisningar stred mot justitiekanslerns grundlagsenliga rätt till information. Biträdande justitiekanslern betonade att denna rätt till information är synnerligen viktig när det gäller en sådan typ av myndighet som skyddspolisen. Skyddspolisen behandlar nämligen i stor omfattning icke-offentligt och sekretessbelagt material som berör centrala privilegier i anslutning till statsskicket och som ofta samtidigt också berör medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. På grund av sekretessen är den offentliga tillsynen över denna verksamhet mer begränsad än tillsynen över den sedvanliga myndighetsverksamheten.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade skyddspolisen på justitiekanslerns grundlagsenliga rätt till information.

Biträdande justitiekanslern konstaterade ytterligare att det åtminstone när det gällde den daterade och diarieförda anvisningen var fråga om en synnerligen allvarlig brist i skyddspolisens interna informationsförmedling. Han ansåg att det hos skyddspolisen verkade finnas ett uppenbart behov av att vidta de åtgärder som skyddspolisen själv nämnt för att organisera sitt arkiv och sin interna informationsförmedling på ett bättre sätt (OKV/5/50/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Markus Löfman).

RÄDDNINGSVÄSENDET

Upphandlingsförfarandet

Räddningsväsendet hade på det sätt som avses i 59 § 2 mom. 2 punkten i räddningslagen skaffat sotningstjänster av en viss tjänsteproducent. I detta fall var det inte fråga om bedömning av lagenligheten av en enskild upphandling. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare delgav räddningsväsendet sin uppfattning om att utgångspunkten är att lagen om offentlig upphandling ska tillämpas på upphandlingen av sotningstjänster i enlighet med det ovan nämnda lagrummet. Han konstaterade vidare att det är upphandlingsenhetens sak att utreda huruvida lagen om offentlig upphandling ska tillämpas på en enskild upphandling eller inte. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade räddningsväsendet på vikten av att iaktta bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och tillämpa dem då sotningstjänster upphandlas på det sätt som anges i 59 § 2 mom. 2 punkten i räddningslagen (OKV/1145/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Skyldigheten att bygga skyddsrum

I ett ärende framgick det att man inte hade byggt skyddsrum i anslutning till Kirurgiska sjukhuset i enlighet med de bygglov som beviljats åren 1993 och 1999. Det ena befolkningsskyddet skulle vara klart senast 23.6.2004 och det andra före utgången av år 2005. Vid den tidpunkt då byggloven beviljades var lagen om befolkningsskydd gällande. I 71 § i räddningslagen, som för närvarande är gällande, finns bestämmelser om skyldigheten att inrätta skyddsrum i samband med ett nybygge. Räddningslagen innehåller inte längre någon

förpliktelse att bygga skyddsrum i samband med totalrenoveringen av en byggnad.

Staden beslutade 30.5.2013 med stöd av den nya räddningslagen att skyddsrum inte skulle byggas.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ikraftträdandebestämmelserna i 112 § i räddningslagen, som gäller tillämpningen av den nya räddningslagen istället för den upphävda lagen, inte kan tillämpas i sådana situationer där bygglovsbeslutet har meddelats innan den nya räddningslagen stadfästes, dvs. före 29.4.2011. Den retroaktiva tillämpningen av räddningslagen begränsas till de situationer som räknas upp i lagens ikraftträdandebestämmelse.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar staden på bestämmelserna om skyldigheten att bygga skyddsrum samt på att den nya räddningslagens bestämmelser inte direkt kan tillämpas på den situation där bygglov har beviljats innan lagen stadfästes (OKV/403/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Inspektioner

Polisinrättningen i Mellersta Österbotten och Jakobstad

Biträdande justitiekanslern inspekterade 22.5.2013 polisinrättningen i Mellersta Österbotten och Jakobstad. Vid inspektionen diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster inom olika delar av polisinrättningens område, bemötandet av främmande kulturer och språk i polisens arbete, frågor i anslutning till brottsutredningen, den interna laglighetskontrollen, samarbetet med in-

tressentgrupper samt konsekvenserna av polisens förvaltningsstrukturreform inom polisinrättningens verksamhetsområde (OKV/7/51/2013).

Polisinrättningen i Älvdalarna

Biträdande justitiekanslern inspekterade 23.5.2013 polisinrättningen i Älvdalarna. Vid inspektionen diskuterades bl.a. tillgången till säkerhetstjänster inom olika delar av polisinrättningens område, bemötandet av främmande kulturer och språk i polisens arbete, frågor i anslutning till brottsutredningen, den interna laglighetskontrollen, samarbetet med intressentgrupper samt konsekvenserna av polisens förvaltningsstrukturreform inom polisinrättningens verksamhetsområde (OKV/9/51/2013).

Polisstyrelsen

Biträdande justitiekanslern bekantade sig 28.10.2013 med verksamheten vid laglighetsövervakningsenheten vid Polisstyrelsens stab. I samband med besöket diskuterades bl.a. Polisstyrelsens organisation och den kommande organisationsreformen samt laglighetsövervakningens syfte, ansvarsområde och mål. Dessutom behandlades den inspektionsverksamhet som hör till laglighetsövervakningen, utredningen av polisorbrott samt hur en förvaltningsklagan behandlas (OKV/22/51/2013).

Inrikesministeriets invandraravdelning

Under sin inspektion vid inrikesministeriets invandraravdelning 26.11.2013 bekantade sig biträdande justitiekanslern med avdelningens uppgifter, organisation och verksamhetsområde. I

samband med inspektionen diskuterades bl.a. övervakningen och styrningen av den underlydande förvaltningen samt avdelningens samarbete med andra myndigheter. Vid diskussionerna uppmärksammades också tyngdpunkterna och utvecklingsobjekten i samband med invandrarärenden, frågor som berörde mottagningscentren och invandraravdelningens interna laglighetskontroll (OKV/24/51/2013).

Migrationsverket

I samband med sin inspektion vid Migrationsverket 17.12.2013 bekantade sig biträdande justitiekanslern med myndighetens organisation och uppgifter, datasystem och elektroniska service samt med myndighetens laglighetskontroll. Dessutom diskuterades myndighetens förvaltningsbeslut och ärendenas behandlingstider. Biträdande justitiekanslern beslutade på eget initiativ utreda huruvida anvisningarna om utlänningsregistrets användning finns tillgängliga också på svenska (OKV/25/51/2013).

FINANSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGEN

Besvarandet av brev

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en skattebyrå för att byrån hade underlåtit att besvara klagandens brev. Av brevet kunde man sluta sig till att dess skribent länge resultatlöst hade försökt driva in en fordring hos en viss person och att skribenten önskade att skattebyrån skulle kunna finna sådan utmätningsbar egendom som gäldenären gömde undan.

Enligt skattechefen vid byrån hade det brev som klaganden riktat till skattebyrån överlämnats till byråns skatteexpert, som behandlade angivelser. Denne hade efter att ha undersökt saken konstaterat att de omständigheter som nämndes i brevet inte var av betydelse med tanke på beskattningen och att saken hade preskriberats i beskattningsmässigt avseende. Skattechefen medgav att klaganden inte alls hade underrättats om att brevet inkommit till skattebyrån, om ärendets behandlingsfaser eller om vilka åtgärder skattebyrån slutligen hade vidtagit med anledning av de frågor som uppmärksammats i brevet.

Enligt biträdande justitiekanslern hade skattebyrån tolkat innehållet i klagandens brev allt-

för snävt och klassificerat det enbart som en angivelse. Av brevet kunde man tydligt sluta sig till att klaganden måste anses ha skrivit till skattebyrån också i sitt eget ärende.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade skattebyrån på innebörden av myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och besvara förfrågningar, sådan den framgår av 21 § i grundlagen, 8 § i förvaltningslagen och av de högsta laglighetsövervakarnas vedertagna beslutspraxis. Inom beslutspraxisen har det ansetts höra till myndigheternas rådgivningsskyldighet att myndigheter och tjänsteinnehavare inom en rimlig tid ska besvara sakliga och tillräckligt specificerade förfrågningar som faller inom ramen för deras befogenheter. Myndigheten ska åtminstone kortfattat uppge varför den anser att det inte finns behov av att utreda ärendet ytterligare. Det är vid behov möjligt att också hänvisa till lagakraftvunna beslut, till tidigare svar eller till sådana sekretessbestämmelser som hindrar en närmare utredning av den aktuella frågan. Det centrala är att den som uträttar ärenden inom förvaltningen under alla omständigheter har rätt att på ett lämpligt sätt få ett svar på sin skriftliga förfrågning samt information om vilka åtgärder den föranlett och på vilka grunder åtgärderna vidtagits. Det är ofta möjligt att redogöra för de nämnda omständigheterna på samma gång, t.ex. i ett svarsbrev (OKV/1227/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Tom Smeds).

TULLEN

Korrekt formulering av språkkunskapskraven i en ansökningsannons

För ett anställningsförhållande som utredare av ekonomiska brott vid Tullen krävdes enligt ansökningsannonsen "sådana nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska som avses i förordningen om tullverket". Tullverket hade inga särskilda föreskrifter om språkkunskapskraven för den personal som var anställd i arbetsavtalsförhållande vid Tullen. Eftersom anställningsförhållandet som utredare av ekonomiska brott inte var en tjänst och utredaren inte var en sådan tjänsteman som avsågs i den förordning om tullverket som var gällande vid den aktuella tidpunkten, kunde den nämnda förordningen inte tillämpas på de språkkunskaper som krävdes av utredaren. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ansökningsannonsen gällande anställningsförhållandet som utredare av ekonomiska brott därmed inte borde ha utformats så att annonsen innehöll en hänvisning till den nämnda förordningen och till de språkkunskaper som föreskrevs i den. Av annonsen kunde man få ett intryck av att anställningsförhållandet omfattades av det behörighetskrav som gällde kunskaper i finska eller svenska.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det i ansökningsannonsen i och för sig var möjligt att kräva att de som sökte anställning som utredare av ekonomiska brott skulle ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska. Detta krav baserade sig på 3 och 4 § i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda. Enligt dessa bestämmelser ska det i en annons som gäller ledigförklarandet av ett anställningsförhållande nämnas vilket slag av språkkunskaper som förutsätts

i arbetet eller räknas som en merit vid anställningen. Den annons där anställningsförhållandet ledigförklarades var därmed inte felaktig i sak, men den rättsliga grunden för kravet på att utredaren av ekonomiska brott skulle ha kunskaper i svenska hade uttryckts felaktigt i annonsen. Den felaktiga hänvisningen till statsrådets förordning om tullverket var även ägnad att skapa ökad ovisshet om den rättsliga grunden för anställningsförhållandet som utredare av ekonomiska brott (arbetsavtalsförhållande/tjänsteförhållande).

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade den enhet vid Tullen som svarade för valet av utredare av ekonomiska brott på en korrekt formulering av det behörighetskrav som innebär att sådana anställda i arbetsavtalsförhållanden som arbetar med utredning av ekonomiska brott ska ha kunskaper i svenska (OKV/1401/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Rätten att använda sitt eget modersmål

I ett klagomål aktualiserades kundens grundlagsenliga rätt att använda sitt eget språk (finska/svenska) vid uträttandet av ärenden hos myndigheter. Enligt klagomålet hade Tullen under tågresor mellan Helsingfors och St Petersburg upprepade gånger kränkt klagandens rätt att använda sitt eget språk, i detta fall svenska, i samband med förtullning. Klaganden och Tullen hade olika uppfattning om både händelseförloppet och om vilket språk klaganden de facto hade haft möjlighet att använda i den situation som berördes i klagomålet.

På grund av klagomålet hade Tullen dock redan innan klagomålet avgjorts uppmärksammat

tulltjänstemännen på vikten av att i praktiken garantera de lagstadgade möjligheterna att använda sitt eget språk i samband med förtullning. Till denna del krävde saken inte längre åtgärder från biträdande justitiekanslerns sida. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid i sitt beslut att det i alla situationer hör till tjänsteplikten att garantera individen en faktisk möjlighet att använda (tala och bli förstådd på) sitt eget språk, antingen finska eller svenska (OKV/547/1/2011 och OKV/892/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

REGIONFÖRVALTNINGSVERKEN

Iakttagandet av god förvaltning

Av ett klagomål framgick det att klaganden varit missnöjd med länsstyrelsens avgörande av en klagan och hade diskuterat saken med en avdelningschef vid länsstyrelsen. I samband med regionförvaltningsreformen hade avdelningschefen emellertid inte övergått till regionförvaltningsverkets tjänst. Avdelningschefen hade sänt klaganden ett brev där det konstaterades att klagandens anmärkningar och tilläggsutredningar hade överförts till direktören för det behöriga regionförvaltningsverket. Avdelningschefen hade också sänt e-post om saken till det framtida regionförvaltningsverkets direktör. Både i brevet och i e-postmeddelandet talades det om rättelse av eventuella sakfel i avgörandet.

Klaganden hade på grundval av brevet fått ett intryck av att ärendet fortfarande var under behandling vid regionförvaltningsverket. Då ärendets behandling dröjt i över ett år anförde klaganden klagomål över dröjsmålet hos justitiekanslern.

I biträdande justitiekanslerns beslut konstateras det att grundlagen och förvaltningslagen innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning, bl.a. om serviceprincipen, tillbörlig service och rådgivning. Enligt beslutet borde regionförvaltningsverkets direktör ha underrättat klaganden om huruvida och hur klagan ännu skulle behandlas vid regionförvaltningsverket (OKV/436/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Dröjsmål i ett ärende som gällde specialrevision

I ett klagomål aktualiserades ett ansökningsärende gällande specialrevision som klaganden inlett vid regionförvaltningsverket 12.5.2010. Ärendet hade avgjorts 29.11.2011. Klaganden riktade kritik mot regionförvaltningsverket på grund av dröjsmålet vid ärendets behandling. Regionförvaltningsverket konstaterade i sin utredning att dröjsmålet hade berott på förändringar som hänförde sig till regionförvaltningsreformen samt på resursbrist.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade regionförvaltningsverkets direktör på skyldigheten att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål. Den aktuella ansökan hade gällt ett ärende vars avgörande var av betydelse med tanke på tillgodoseendet av klagandens rättsskydd. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att liknande motiveringar hade framförts som orsaker till dröjsmål vid behandlingen av förvaltningsärenden också i samband med vissa andra klagomål som gällde verksamheten vid regionförvaltningsverken. Han betonade därför att varken projekt som är avsedda att effektivisera verksamheten eller personalminskningar på ett väsentligt sätt får påverka individens rätt att få sin sak

behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, som hör till de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen. Av denna anledning sände biträdande justitiekanslern sitt beslut till finansministeriet för kännedom och för att beaktas i det ovan nämnda syftet (OKV/861/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Offentliggörandet av ett protokoll på internet

Protokollet för en av nämnderna i en stad innehöll i samband med två utlåtandeärenden sådana personbedömningar som utförts i anslutning till anställningar och som var sekretessbelagda. Protokollet var i övrigt offentligt för utlåtandeärendenas del.

Det första utlåtandeärendet hade sekretessbelagts och protokollet hade således inte till denna del offentliggjorts på internet. Staden hade emellertid i detta fall handlat felaktigt då förutom personbedömningarna även de övriga punkterna i utlåtandeärendet hade sekretessbelagts.

I samband med det andra utlåtandeärendet hade staden däremot handlat felaktigt då personbedömningarna inte hade sekretessbelagts och protokollet även till denna del hade offentliggjorts på internet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser (OKV/489/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Förfarandet vid förmedling av information i en stad

I ett fall hade en stad utfärdat ett pressmeddelande som berörde klaganden. Klaganden bad justitiekanslern undersöka huruvida stadens förfarande var förenligt med offentlighetslagen.

Av stadens pressmeddelande framgick det att klaganden hade beviljats ersättning för anställning av en personlig assistent enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. Därutöver framgick det att klaganden var klient inom socialvården. Av pressmeddelandet kunde man också sluta sig till att klaganden var handikappad, även om detta inte framgick närmare av pressmeddelandet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att de ovan nämnda uppgifterna utgjorde strikt sekretessbelagd information enligt klientlagen och offentlighetslagen samt att myndigheterna inte har prövningsrätt när det gäller att lämna ut sådana uppgifter till utomstående. Han delgav staden sin uppfattning om att stadens tjänsteinnehavare hade handlat i strid med 23 § 1 mom. och 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen då de delgett utomstående sekretessbelagd information om klaganden (OKV/1303/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Information om besvärsförbud

En tjänsteinnehavare i en stad hade fattat ett beslut som inte fick överklagas. Beslutet hade emellertid inte försetts med ett sådant meddelande om besvärsförbud som avses i 94 § 3 mom. i kommunallagen. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade för framtiden den berörda tjänsteinnehavaren på vikten av att iaktta noggrannhet vid tillämpningen av det nämnda lagrummet

(OKV/996/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

Behandlingen av en dokumentbegäran

I ett fall hade klaganden begärt kopior av ansökningshandlingar som gällde en anställning. Klaganden hade underrättats om att det var möjligt att komma och bekanta sig med handlingarna, men att man på förhand måste boka tid för det. Enligt offentlighetslagen ska dock uppgifter om innehållet i en handling lämnas ut på det sätt som begärts, om inte detta medför oskäligen olägenhet för tjänsteverksamheten. I det aktuella fallet fick klaganden de begärda kopiorna först efter att justitiekanslersämbetet sänt staden en utredningsbegäran med anledning av klagomålet.

Biträdande justitiekanslern ansåg att staden hade handlat felaktigt då den hade försummat att iaktta offentlighetslagens bestämmelse om att en handling ska lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen samt bestämmelsen om att uppgifter om det offentliga innehållet i en handling ska lämnas ut på det sätt som begärts (OKV/703/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Iakttagandet av språklagen i en kommun

Biträdande justitiekanslern hade 5.2.2010 gett en staden en anmärkning för framtiden i ett ärende som gällde iakttagande av språklagen (se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2010, s. 190, OKV/305/1/2008). Stadens meddelande om sina åtgärder i ärendet gav biträdande justitiekanslern anledning att kräva en förklaring av staden. Av förklaringen framgick det att man ha-

de gjort framsteg i fråga om tillgodoseendet av de förpliktelser som föreskrivs i 33 § i språklagen och att staden i det ärende som gällde språket på skolans och daghems skyltar ansåg sig vara skyldig att avvika från sin vedertagna praxis och börja iaktta biträdande justitiekanslerns tolkning som grundade sig på lagen.

Fullföljandet av de förpliktelser som föreskrivs i 33 § i språklagen skedde mycket långsamt i staden. Eftersom biträdande justitiekanslern hade gett staden en anmärkning vidtog han inte med anledning av det som uppgavs i förklaringen några andra åtgärder än att han framförde sin ovan nämnda uppfattning. Stadens försummelse var inte så allvarlig att den skulle ha gett anledning att överväga straffrättsliga åtgärder.

De synpunkter som staden hade framfört i sin förklaring i ärendet gällande skolans och daghems skyltar gav biträdande justitiekanslern anledning att uppmärksamma staden på att det i 2 § 3 mom. i grundlagen bestäms att lag noggrant ska iaktas i all offentlig verksamhet. Vedertagen praxis kan inte åsidosätta lagen. I 17 § i grundlagen (som gäller rätten till eget språk och egen kultur) bestäms det bl.a. att Finlands nationalspråk är finska och svenska (1 mom.) och att det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder (2 mom.). Tillgodoseendet av de grundläggande språkliga rättigheterna regleras närmare i språklagen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade också staden på 111 § 1 mom. i grundlagen. Enligt denna bestämmelse har justitiekanslern rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen (OKV/9/50/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Heikki Vasenius).

Bemötandet av initiativ

I en kommun hade vissa organisationer och kommuninvånare framställt initiativ till kommunen. Kommunen hade enligt sin utredning behandlat initiativen, men beträffande två av initiativen framgick det inte av utredningen huruvida de som lämnat in initiativen hade underrättats om de åtgärder som vidtagits eller inte. Det framgick inte heller om kommunfullmäktige hade informerats om de initiativ som hörde till fullmäktiges behörighet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade kommunen på dess skyldighet att iaktta bestämmelserna i 28 § i kommunallagen (OKV/1806/1/2010; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Saara Nirkko).

Iakttagandet av språklagen på parkeringsområdena i en stad

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot förfarandet i en tvåspråkig stad, på grund av att de skyltar och andra informationstavlor som fanns på parkeringsplatserna i anslutning till stadens verksamhetslokaler endast hade finskspråkig text.

Det framgick att fastigheterna i fråga ägdes av fastighetsaktiebolag och att staden var hyresgäst i fastigheterna. I ett av fallen hade man i hyresavtalet nämnt att staden utan tillstånd av hyresgivaren hade rätt att fästa skyltar på väggarna och andra platser i de hyrda lokalerna. De övriga hyresavtalen innehöll inte motsvarande omnämnanden. I ett fall hade fastighetsaktiebolaget ingått ett avtal om parkeringsövervakning med ett privat bolag.

I det fall där hyresavtalet innehöll ett omnämnande av stadens rätt att sätta upp skyltar, var staden i enlighet med 33 § 1 mom. i språklagen ansvarig för att skyltarna hade både finsk- och

svenskspråkig text. Staden hade medgett detta. Vidare konstaterade justitiekanslern att det inte i rättsligt avseende var godtagbart att staden åsidosatte de skyldigheter som anges för tvåspråkiga kommuner i språklagen enbart genom att med hjälp av horisontella avtalsarrangemang ingå sådana hyresavtal som beskrivs i justitiekanslerns beslut med fastighetsaktiebolagen (där staden dessutom innehade en klar majoritet av aktierna). Enligt justitiekanslerns uppfattning är det motiverat att staden i samband med ingåendet av dylika hyresavtal strävar efter att säkerställa att avtalsbestämmelserna inte hindrar fullföljandet av de förpliktelser som följer av språklagens bestämmelser till den del det är fråga om skyltar och andra informationstavlor som berör parkering. På grund av det som nämnts i beslutet skulle det enligt justitiekanslern dessutom finnas skäl för staden att åtminstone i samband med ingåendet av liknande hyresavtal som i det aktuella fallet för sin egen del sträva efter att i mån av möjlighet säkerställa att avtalet också gäller tvåspråkighet för sådana skyltar och informationstavlor som hänför sig till privat parkeringsövervakning (OKV/382/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Markus Löfman).

Behandlingen av ett temporärt tjänsteförordnande

Landskapsdirektören för ett landskapsförbund hade gett en person ett tjänsteförordnande gällande temporär skötsel av tjänsten som direktör för ansvarsområdet för regionutveckling, för den tid valet av den nämnda personen till tjänsten var under bedömning hos besvärsmyndigheten.

Enligt landskapsförbundets förvaltningsstadga var det landskapsstyrelsen som skulle välja direktörerna för ansvarsområdena och enheterna samt fatta beslut om benämningen på dessa. Landskapsstyrelsen skulle också utse vi-

kurier för direktörerna för ansvarsområdena och enheterna. Vidare hörde det enligt förvaltningsstadgan till landskapsdirektörens uppgifter att anställa, bevilja avsked och säga upp ordinarie personal med undantag för direktörerna för ansvarsområdena och enheterna. Landskapsdirektören hade också till uppgift att fatta beslut om de personalärenden som avsågs i förvaltningsstadgan. Förvaltningsstadgan innehöll däremot inga särskilda bestämmelser om temporära tjänsteförordnanden.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att den uppenbara avsikten enligt förvaltningsstadgan kunde anses vara att styrelsen hade beslutanderätt beträffande förbundets högsta tjänstemannaledning. De "vikarier" för direktörerna för ansvarsområdena och enheterna som nämndes i förvaltningsstadgan kunde således anses avse också någon annan tillfällig innehavare av en direktörstjänst än en vikarie för en person som innehade en ordinarie tjänst. Också landskapsstyrelsen hade sedermera uppenbarligen bedömt saken så att landskapsdirektören behövde ett bemyndigande av styrelsen för att temporärt tillsätta den aktuella tjänsten, eftersom styrelsen hade bemyndigat landskapsdirektören att förnya det temporära tjänsteförordnandet enligt samma villkor som förut.

Det framgick inte av utredningen om ärendet hade behandlats i styrelsen eller delgetts styrelsen för kännedom.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade landskapsdirektören på de nämnda synpunkterna. Han uppmärksammade också landskapsdirektören på justitiekanslerns grundlagsenliga rätt att av myndigheter och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen (OKV/1372/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

En stad hade inte handlat lagstridigt vid inrättandet av en böneplats

I ett klagomål framförde klaganden att en mötesplats med låg tröskel för invandrare (på finska Koto-toimisto) enligt stadens webbplats inrymde en moské. Klaganden ansåg att inrättandet av en moské stred mot förvaltningslagen, eftersom myndigheten genom att inrätta moskén hade använt sina befogenheter för andra syften än sådana som är godtagbara enligt lagen.

Enligt stadens utredning hade det sedan ingången av år 2009 funnits en liten böneplats på mötesplatsen. Böneplatsen var avsedd för alla och den hade varit i bruk bara några veckor. Den information som fanns på webbplatsen var därmed felaktig och föråldrad.

Biträdande justitiekanslern ansåg att staden inte hade handlat i strid med förvaltningslagen då den inrättade böneplatsen. Mötesplatsverksamheten utgjorde sådan verksamhet för främjande av invandrades integration som avsågs i den lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande som var gällande vid den aktuella tidpunkten. Integrationsverksamheten kan innefatta många olika typer av myndighetsåtgärder, samt förnyelse av servicestrukturen. Böneplatsen kunde anses utgöra en del av denna integrationsverksamhet.

Eftersom initiativet till böneplatsen enligt utredningen ursprungligen hade kommit från områdets muslimbefolkning och böneplatsen på stadens webbplats kallades moské, granskade biträdande justitiekanslern saken också ur jämlikhetsperspektiv. Han ansåg att den beskrivna typen av verksamhet främjade jämlikheten då den erbjöd en grupp som vid den aktuella tidpunkten inte hade någon möjlighet att utöva sin egen tro utanför hemmet en sådan möjlighet på orten. Det var således fråga om sådan positiv särbehandling som är tillåten ifall åtgärderna är till-

fälliga och överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

Biträdande justitiekanslern ansåg däremot att staden inte hade fullföljt den informationsskyldighet som föreskrivs i kommunallagen på ett tillbörligt sätt till den del staden på sin webbplats felaktigt hade uppgett att mötesplatsens lokaler inrymde en moské. Den felaktiga informationen om böneplatsen hade dessutom funnits på stadens webbplats i över två år efter att böneplatsen tagits ur bruk. Biträdande justitiekanslern ansåg att

den information som staden offentliggör ska vara förenlig med den faktiska situationen. Detta är viktigt också med tanke på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten. Av denna orsak uppmärksammade han staden på att den allmänna informationsskyldighet som föreskrivs i kommunallagen förutsätter att stadens information om sin verksamhet är tillförlitlig och förenlig med det faktiska läget (OKV/692/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Undervisnings- och kulturministeriets samt Sanasto rf:s förfarande

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade bett undervisnings- och kulturministeriet ge uppgifter om beloppen för och mottagarna av s.k. utlåningsersättningar som betalas till författare. Undervisnings- och kulturministeriet gav klaganden uppgifter om de betalda totalsummorna och konstaterade att upphovsrättsorganisationerna torde kunna ge närmare information om ersättnings-tagarna. Sanasto rf vägrade emellertid lämna ut denna information. Klaganden ansåg å sin sida att de begärda uppgifterna var offentliga.

Sanasto rf sköter på grundval av 19 a § i upphovsrättslagen samt undervisningsministeriets beslut och avtal redovisningen av utlåningsersättningar till författare. Undervisnings- och kulturministeriet betalar i detta syfte årligen Sanasto rf en utdelningskvot som bestäms enligt det årliga anslaget i statsbudgeten.

Sanasto rf ansåg i sin utredning att föreningen inte sköter en offentlig uppgift eller utövar sådan offentlig makt som avses i 4 § 2 mom. i offent-

lighetslagen då den administrerar utlåningsersättningarna. Undervisnings- och kulturministeriet förenade sig i sin utredning till denna del med Sanasto rf:s uppfattning. Av undervisnings- och kulturministeriets utredning framgick det att ministeriet inte hade de uppgifter som klaganden begärt om ersättningarnas belopp och mottagare.

Justitiekanslern konstaterade att undervisnings- och kulturministeriet inte enligt offentlighetslagen hade en skyldighet att lämna ut uppgifterna eller fatta ett beslut om vägran att lämna ut dem, eftersom ministeriet inte hade de begärda uppgifterna.

Justitiekanslern ansåg, på de grunder som närmare framgår av avgörandet, att Sanasto rf sköter en offentlig uppgift vid administrerandet av utlåningsersättningarna och därmed till denna del omfattas av justitiekanslerns övervakningsbehörighet. Justitiekanslern konstaterade att man på goda grunder kan anse att Sanasto rf utövar sådan offentlig makt som avses i 4 § 2 mom. i offentlighetslagen vid skötseln av den uppgift som anförtrotts föreningen på grundval av upphovsrättslagen, dvs. att svara för betalningen av utlåningsersättningar, men att det öppna begreppet "utövning av offentlig makt" gör att också en annan tolkning är möjlig inom ramen för de juridiskt tänkbara tolkningsalternativen.

Med tanke på insynen i skötseln av offentliga uppgifter betraktade justitiekanslern den stånd-

punkt som undervisnings- och kulturministeriet samt Sanasto rf omfattat i ärendet som problematisk – framför allt eftersom undervisnings- och kulturministeriet inte hade de begärda uppgifterna och därför inte kunde fatta beslut om deras offentlighet. Därmed hamnade man i en sådan ohållbar situation där det inte var möjligt att bedöma huruvida uppgifterna om beloppet för och mottagarna av de utlåningsersättningar som betalas med hjälp av anslag i statsbudgeten var offentliga enligt offentlighetslagen. Den som begärde dessa uppgifter hade inte heller möjlighet att få ett överklagbart beslut om saken.

Justitiekanslern ansåg att det fanns skäl för undervisnings- och kulturministeriet att överväga att vidta åtgärder för att förtydliga de bestämmelser som tillämpas på sådana organisationer som avses i 19 a § i upphovsrättslagen, så att bedömningen av dylika uppgifters offentlighet kan ske i den ordning som föreskrivs i offentlighetslagen, ifall undervisnings- och kulturministeriet ansåg att ministeriet inte inom ramen för sin övervakningsbehörighet enligt upphovsrättslagen kunde få de uppgifter som avsågs i klagomålet av Sanasto rf för att i enlighet med offentlighetslagen kunna fatta beslut om uppgifternas offentlighet (OKV/1078/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

UNDERVISNINGSFÖRVALTNINGEN

Anordnandet av yrkesinriktad vuxenutbildning

Lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning innehåller bestämmelser om individualisering i samband med ansökan till fristående examen och till utbildning som förbereder för en sådan examen,

avläggande av examen och inhämtande av behövlig yrkesfärdighet. Utbildningsstyrelsen har å sin sida utfärdat en sådan föreskrift om individualisering som avses i lagen. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid i ett fall att enbart utarbetandet av ett dokument gällande individualisering inte uppfyllde de förpliktelser som anges i bestämmelserna om individualisering och i Utbildningsstyrelsens föreskrift.

Även om det inte fanns förpliktande bestämmelser om antalet bedömare av en fristående examen, konstaterade biträdande justitiekanslern att det med beaktande av rättsskyddet och ett jämnt bemötande av dem som avlägger en fristående examen, samt med hänsyn till examenstillfallets öppenhet och kontrollerbarhet, fanns skäl att bedöma om förfarandena borde ändras så att bedömningen utförs av tre parter, på det sätt som avses i Utbildningsstyrelsens handbok.

Biträdande justitiekanslern delgav den berörda läroinrättningen sin uppfattning om förfarandet vid individualiseringen och bedömningen av en fristående examen (OKV/1264/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Tillgodeseendet av studerandemokratien

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt 8 § i ungdomslagen (72/2006) ska de unga höras i ärenden som berör dem. Enligt 27 § i gymnasielagen (629/1998) ska utbildningsanordnaren se till att de studerande har möjlighet att delta i läroanstaltens utveckling samt höra de studerande innan sådana beslut som väsentligen inverkar på studierna och på de studerandes ställning fattas. Enligt lagens 31 § förs studerandenas talan av studerandekåren.

Studerandekåren vid ett privat gymnasium hade inte rätt att delta i skolans direktionssammanträden eller i lärarnas eller elevvårdsgruppens möten. Rektorn hörde studerandekårens styrelse angående de ärenden som avgjordes av direktionen. Studerandekårens styrelse beredde inför sina möten de ärenden som studerandekåren önskade föra till behandling vid lärarnas möten, vid behov i samarbete med den handledande läraren, som föredrog ärendena för lärarkåren.

Biträdande justitiekanslern delgav rektorn sin uppfattning om att studerandekårens styrelse hade getts möjligheter att bli hörd vid beredningen av ärenden som berörde skolan. Studerandekåren kunde också fritt föredra ärenden för rektorn och den handledande läraren. Denna form av hörande och indirekt inflytande ansågs dock inte utgöra den bästa formen av faktiskt medinflytande i frågor rörande skolan och studerandenas ställning. Medinflytandet bör enligt de nämnda lagrummen vara förenligt med utvecklingsnivån för studerande i gymnasieåldern (OKV/14/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Korrekt information om undervisningssektorns tjänstekollektivavtal

Enligt ett klagomål hade klaganden tagit ut oavlönad tjänstledighet från sitt arbete mellan 6.9.2010 och 22.12.2010. Den t.f. rektor som fungerat som klagandens chef då man avtalade om tjänstledigheten hade uppgett för klaganden att denne skulle betalas lön för tiden 23.12.2010–9.1.2011. Stadens utbildningsdirektör hade gett samma information vid rektorernas sammanträde. Enligt det gällande tjänstekollektivavtalet för undervisningssektorn hade läraren emellertid inte rätt till lön för semestertiden.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade t.f. rektorn och utbildningsdirektören på att de borde ha försäkrat sig om tjänstekollektivavtalets innehåll innan de gav klaganden information om lönen. Utbildningsdirektörens skyldighet accentuerades av att denne hade till uppgift att svara för personalförvaltningen inom undervisningsväsendet och dra försorg om den allmänna informationsförmedlingen inom sektorn (OKV/706/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

UNIVERSITETEN

Garantierna för god förvaltning

Kanslern vid ett universitet hade förkastat en ansökan om en docentur, i strid med den enhälliga positiva ståndpunkt som omfattats av fakultetsrådet och i sakkunnigutlåtandena. Som motivering till beslutet återopades endast de anvisningar som kanslern meddelat fakultetsråden om beviljandet av en docentur.

Även om det inte var fråga om motivering av ett egentligt förvaltningsbeslut, krävde det rättsskydd som garanteras sökanden i 21 § i grundlagen och principerna om god förvaltning och tillbörlig behandling av ett ärende att motiveringen också skulle innefatta en uttrycklig redogörelse för orsakerna till att ansökan hade förkastats.

Efter att ansökan förkastats hade universitetets jurist, under den tid kanslern varit på en arbetsresa, på kanslerns vägnar och delvis i enlighet med kanslerns instruktioner fört e-postbrevväxling med den person som ansökt om docenturen. Universitetets sista e-postmeddelande hade formulerats på ett sådant sätt att det med fog kunde tolkas så att universitetet skulle kontakta den be-

rörda personen efter att kanslern återvänt från sin arbetsresa. Detta hade emellertid inte skett.

Enligt 8 § i förvaltningslagen ska myndigheterna utan dröjsmål svara på förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Enligt lagens 9 § ska myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Till kravet på gott språkbruk hör att man ska använda ett sådant uttryckssätt att kunden entydigt kan förstå sakens innebörd.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade universitetet på skyldigheten att iaktta god förvaltning i sin verksamhet (OKV/687/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Universitetens undervisnings- och examensspråk

Till justitiekanslersämbetet inkom skrivelser där det riktades kritik mot att man i stor utsträckning använder engelska som undervisningsspråk vid Aalto-universitetets handelshögskola och högskola för ingenjörsvetenskaper samt vid Uleåborgs universitets fakultet för handelsvetenskaper. Enligt den nya examensstadgan för Aalto-universitetets handelshögskola erbjuds endast engelskspråkiga magistersutbildningsprogram.

I 11 § i universitetslagen finns bestämmelser om de undervisnings- och examensspråk som ska användas vid universiteten. Vid Aalto-universitetets handelshögskola är undervisnings- och examensspråket finska och vid högskolan för ingenjörsvetenskaper är undervisnings- och examensspråken finska och svenska. Vid Uleåborgs universitet är undervisnings- och examensspråket finska. Enligt paragrafens 2 mom. kan universitetet besluta att också andra språk än de undervisnings- och examensspråk som anges i 1 mom. används som undervisnings- och examensspråk och i studieprestationerna.

Biträdande justitiekanslern ansåg med beaktande av bestämmelserna i 16 och 17 § i grundlagen att finska och svenska fortsättningsvis ska vara undervisnings- och examensspråk för universitetens grundexamina. Universiteten har prövningsrätt när det gäller i vilken omfattning det är möjligt att använda andra språk istället för eller vid sidan av de lagstadgade undervisnings- och examensspråken. Andra språk får dock inte användas i så stor omfattning att finskans ställning som undervisnings- och examensspråk åsidosätts. Aalto-universitetets handelshögskola bör enligt avgörandet t.ex. i sin examensstadga definiera i vilken omfattning engelska används istället för eller vid sidan av finska, samt i vilken utsträckning studerandena får använda finska i sina tentsvar och skriftliga arbeten samt i samband med föreläsningar. I sitt avgörande gällande Uleåborgs universitet konstaterade biträdande justitiekanslern att det skulle finnas skäl att t.ex. i universitetets instruktion för utbildningen konstatera att studerandena har rätt att använda finska också i det fall där undervisningen sker på engelska, så att denna rätt inte blir beroende av utbildningsdekansens beslut (OKV/136/1/2013, OKV/603/1/2013, OKV/712/1/2013 och OKV/727/1/2013; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

Behandlingen av personuppgifter vid ett universitet

Ett universitet hade försummat att iaktta en studerandes begäran om att universitetet inte skulle delge massmedierna studerandens namn tillsammans med namnet på dem som avlagt en examen. Universitetet hade erbjudit studerandena en möjlighet att förbjuda offentliggörandet av deras namn med hjälp av en blankett av standardmodell, där studeranden antingen fick kryssa för att dennes namn skulle offentliggöras eller förbjuda

detta. Studeranden i fråga hade två gånger kontrollerat att viljeyttringen gått fram vid universitetet, både hos fakulteten och hos studerandebyrån. Universitetet hade meddelat studeranden att man skulle handla i enlighet med dennes önskemål. Trots detta hade studerandens namn publicerats i flera olika massmedier tillsammans med namnen på dem som avlagt examen.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade i sitt avgörande universitetet på den tillitsskydds- och serviceprincip som gäller inom myndigheternas verksamhet. Studeranden borde ha kunnat lita på att dennes viljeyttring skulle iaktas. Dessutom borde universitetet ha strävat efter att på eget initiativ snabbt korrigera sitt fel och därmed minska den skada som studeranden orsakades av saken.

Biträdande justitiekanslern framförde även att universitetet skulle pröva huruvida studeranden på något lämpligt sätt borde gottgöras för den uppkomna skadan (OKV/836/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

GRUNDSKOLAN

En biträdande rektor hade låtit en elev rengöra en nerkladdad vägg

Biträdande justitiekanslern begärde på grundval av uppgifter som förekommit i en tidningsskrivelse en utredning och ett utlåtande av regionförvaltningsverket angående en incident som inträffat i en skola. Två pojkar hade efter skoldagen kladdat ner skolans vägg och fönster. Skolans biträdande rektor hade kommit överens med mamman till den pojke som var elev i skolan om att pojkarna skulle rengöra väggen under veckoslutet.

Den andra pojken, som inte var elev i skolan, hade i samband med rengöringen råkat ut för en allvarlig olycka då ett fönster gått sönder.

Biträdande justitiekanslern ansåg att biträdande rektorn i enlighet med skadeståndslagens bestämmelser hade rätt att komma överens med föräldern till skolans elev om att eleven skulle rengöra väggen. Biträdande rektorn borde emellertid ha dragit försorg om arbetarskyddet. Uppdraget borde ha utförts under övervakning och med tillräcklig handledning samt med lämpliga redskap. I dylika situationer skulle det vara ändamålsenligt att använda sig av det officiella medlingsförfarandet, så att medlingen sköts professionellt och arbetsprestationen kan utföras utan risker (OKV/15/50/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kostama).

KULTUR- OCH IDROTTSVÄSENDET

Ordföranden för statens formgivningskommission var jävig

Formgivningskommissionen hade beviljat en person ett projektstipendium för år 2011 samt ett ettårigt konstnärsstipendium och ett projektstipendium för år 2012. Den person som fungerade som ordförande för formgivningskommissionen under åren 2010–2012 hade tidigare bedrivit nära samarbete med den person som beviljades stipendierna. Ordföranden ansåg sig av denna orsak vara jävig att fatta beslut om stipendier för personen i fråga under den tid samarbetet pågick samt därefter fram till november 2010. Sedermera hade ordföranden emellertid inte längre ansett sig vara jävig, eftersom samarbetet hade upphört år 2009.

Biträdande justitiekanslern konstaterade dock att samarbetet hade upphört för en så kort tid sedan att objektiviteten för den person som fungerade som ordförande för formgivningskommissionen hade äventyrats på det sätt som avses i förvaltningslagen. Formgivningskommissionens ordförande borde ha delgett statens konstkommission de omständigheter som äventyrade konstkommissionens objektivitet, så att kommissionen i enlighet med förvaltningslagen kunde ha fattat beslut om huruvida jäv förelåg eller inte. Frågan måste också bedömas med avseende på det allmänna förtroendet för förvaltningsverksamheten.

Statens konstkommission framförde i sin utredning att beslutsfattandet beträffande dylika konststipendier grundar sig på en jämförande bedömning. Branschkännedom och det faktum att beslutsfattaren och stipendietagaren är verksamma inom samma sektor får av denna orsak inte medföra jäv.

Biträdande justitiekanslern betonade emellertid att jämförande bedömning i synnerhet inom en snäv konst- eller vetenskapssektor redan i sig kan innebära att beslutsfattandets objektivitet ifrågasätts med anledning av eventuella samarbets- och vänskapsband mellan de personer som är verksamma inom sektorn. Särskilt med tanke på det allmänna förtroendet för myndighetsverksamheten kräver jämförande bedömning i samband med denna typ av beslutsfattande snarare en strikt tolkning av jävsbestämmelserna än flexibilitet vid bestämmelsernas tolkning. Den omfattande branschkännedom eller verksamhet inom sektorn som behövs vid beslutsfattandet eliminerar inte behovet av att granska beslutsfattarens personliga bindningar. Jävsfrågorna ska avgöras från fall till fall på basis av bindningarna, med beaktande av både subjektiv och objektiv opartiskhet (OKV/853/1/2011; ärendet avgjordes av bi-

trädande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Det korrekta innehållet i ett arbetsintyg

I ett ärende framgick det att en stad i ett arbetsintyg som utfärdats till en lärare hade antecknat lärarens frånvaroperioder och orsakerna till uppsägningen av läraren, trots att läraren inte hade begärt att dessa omständigheter skulle nämnas i intyget.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) tillämpas på lärare. Enligt 58 § 1 mom. i denna lag har en tjänsteinnehavare rätt att av arbetsgivaren på begäran få ett skriftligt intyg över tjänsteförhållandets längd och uppgifternas art. På tjänsteinnehavarens uttryckliga begäran ska intyget dessutom innehålla ett omnämnande av orsaken till att tjänsteförhållandet upphört samt en bedömning av tjänsteinnehavarens arbetsskicklighet, flit och uppförande. Något annat än vad som anges i lagens ordalydelse får inte framgå av arbetsintyget.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Eftersom läraren inte hade begärt att orsaken till att tjänsteförhållandet upphört skulle nämnas i arbetsintyget, skulle orsaken inte ha fått antecknas i intyget. Intyget var till denna del felaktigt. Enligt den regeringsproposition (RP 196/2002 rd) som berör den nämnda paragrafen (58 §) motsvarar paragrafen arbetsavtalslagens motsvarande reglering. Beträffande det arbetsintyg som avses i arbetsav-

talslagen har det i rättslitteraturen konstaterats att det endast på begäran är tillåtet att i intyget anteckna annat än de uppgifter om anställningsförhållandets längd och uppgifternas art som nämns i lagen. Det anställningsintyg som utfärdades tidigare skiljer sig enligt regeringspropositionen från ett arbetsintyg i och med att också avbrott i tjänsteutövningen framgick av anställningsintyget. Arbetsintyget kunde således betraktas som felaktigt också på grund av att frånvaroperioderna nämndes i det, även om saken inte uttryckligen regleras i det aktuella lagrummet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden och den rektor som undertecknat arbetsintyget på vikten av att noggrant iaktta det som bestäms om arbetsintyg i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (OKV/935/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Ett förordnande gällande bedömning av arbetsförmågan

En stad hade förordnat en tjänstledig lärare som staden sagt upp att genomgå en sådan kontroll för bedömning av arbetsförmågan som avses i 19 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) då läraren, efter att denne informerats om uppsägningen, hade meddelat att denne skulle avbryta sin tjänstledighet och återgå till arbetet. Enligt det nämnda lagrummet är en anställd skyldig att genomgå en sådan kontroll, men han eller hon ska beredas tillfälle att bli hörd innan förordnandet ges.

Rätten att bli hörd och få ett motiverat beslut samt rätten att överklaga beslut utgör centrala element i anslutning till det rättsskydd som garanteras i 21 § i grundlagen. Rättsskyddet kräver att det finns en faktisk möjlighet att bruka de processuella medel som hör till rättsskyddsgarantierna. Biträdande justitiekanslern ansåg att det föraran-

de där den avdelningschef som utfärdat förordnandet hade sänt läraren ett e-postmeddelande om tidpunkten för kontrollen, jämte en begäran om kvittering av mottagandet, inte kunde betraktas som sådant hörande som avses i lagen.

Avdelningschefen hade inte heller motiverat sitt förordnande eller granskat dess överklagbarhet, trots att det fanns rättspraxis angående saken. Vidare hade läraren förordnats infinna sig för kontrollen under sin tjänstledighet. De grunder för god förvaltning som avses i förvaltningslagen och som ska tillämpas på all myndighetsverksamhet, bl.a. den proportionalitetsprincip som avses i lagens 6 §, talade för att läraren borde ha förordnats genomgå kontrollen under sin tjänstgöringstid.

Avdelningschefen var enligt 17 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare skyldig att sköta de uppgifter som hörde till tjänsteförhållandet på ett behörigt sätt, utan dröjsmål och med iakttagande av tillämpliga bestämmelser och föreskrifter.

Biträdande justitiekanslern ansåg att avdelningschefen med beaktande av de ovan beskrivna bristerna vid iakttagandet av lag och god förvaltning inte hade skött ärendet på ett tillbörligt sätt. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade avdelningschefen på skyldigheten att iaktta bestämmelserna i lagen om kommunala tjänsteinnehavare och förvaltningslagen (OKV/1018/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Inspektioner

Kyrkostyrelsen

Under sin inspektion av Kyrkostyrelsen 25.2.2013 bekantade sig biträdande justitiekanslern med den

evangelisk-lutherska kyrkans förvaltning, Kyrkostyrelsens organisation och uppgifter samt med iakttagandet av god förvaltning inom kyrkan. Under besöket diskuterades också frågor som berörde arbetshälsan, jämlikheten och jämställdheten samt behandlingen av klagomål och motsvarande medborgarbrev som Kyrkostyrelsen får ta emot (OKV/6/51/2013).

Karleby yrkesinstitut

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 7.5.2013 Karleby yrkesinstitut. Det särskilda temat för inspektionen var hörandet av studerandena och studerandenas medverkan i beslutsfattandet vid läroinrättningen. Därför förde biträdande justitiekanslern särskilda diskussioner också med representanter för studerandekåren (OKV/14/51/2013).

Yrkeshögskolan Centria

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 7.5.2013 yrkeshögskolan Centria, som också är belägen i Karleby. Det särskilda temat för

inspektionen var hörandet av studerandena och studerandenas medverkan i beslutsfattandet vid läroinrättningen. Därför förde biträdande justitiekanslern särskilda diskussioner också med representanter för studerandekåren.

I samband med inspektionen framgick det att vissa av läroinrättningens beslut som bl.a. gällde återkallande av studierätten och tilldelande av varningar hade försetts med felaktiga besvärсанvisningar.

Den utredning angående rättandet av besvärсанvisningarna som yrkeshögskolan hade presenterat efter inspektionen var inte tillräcklig. Yrkeshögskolan uppmanades inom en bestämd tid lägga fram tilläggsutredning om saken (OKV/15/51/2013).

Studentexamensnämnden

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 2.10.2013 studentexamensnämnden. Under besöket diskuterades bl.a. de förberedelser som vidtas för att studentexamen ska kunna avläggas på elektronisk väg (OKV/21/51/2013).

JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

JORD- OCH SKOGSBRUKET

Forststyrelsens förfarande i samband med en ansökan om jaktförbud

Jord- och skogsbruksministeriet hade överfört ett dokument gällande jaktförbud till Forststyrelsen för behandling. Forststyrelsen hade emellertid inte iakttagit god förvaltning eller förvaltningslagens processuella krav vid behandlingen av ärendet. Forststyrelsen hade inte heller tillhandahållit klaganden tillräcklig rådgivning i ärendet eller informerat klaganden om de till buds stående rättsmedlen i samband med eventuella överträdelser av jaktlagen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade Forststyrelsen på vikten av att iaktta god förvaltningssed och förvaltningslagens processuella bestämmelser vid behandlingen av förvaltningsärenden (OKV/337/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elise Sahivirta).

Skyldigheten att handla i enlighet med offentlighetslagen

I ett klagomålsärende som gällde Forststyrelsen konstaterade biträdande justitiekanslern att den som hör till personalen hos en myndighet i enlighet med offentlighetslagen ska fråga den som begär information om denne önskar att ärendet ska föras till myndigheten för avgörande, dvs. i detta fall till Forststyrelsen, ifall den anställda vägrar lämna ut det begärda dokumentet eller den begärda informationen. Den som hör till myndighetens personal är enligt lagen skyldig att göra detta och skyldigheten elimineras inte av att den som begär informationen känner till sina rättigheter enligt offentlighetslagen.

Forststyrelsen hade i det aktuella fallet inte gett klaganden de dokument som myndigheten betraktade som sekretessbelagda. Forststyrelsen hade endast svarat klaganden att dokumenten var sekretessbelagda eftersom de innehöll affärshemligheter. Enligt biträdande justitiekanslern borde den anställda vid Forststyrelsen emellertid, i enlighet med vad som konstaterats ovan, ha frågat den berörda föreningen om den ville föra ärendet till Forststyrelsen för avgörande då det begärda dokumentet inte lämnades ut. Ifall föreningen hade velat föra ärendet till Forststyrelsen för avgörande borde Forststyrelsen ha fattat ett sådant för-

valtningsbeslut som avses i förvaltningslagen om saken, så att klaganden genom förvaltningsbesvär kunde ha fört ärendet till förvaltningsdomstolen för avgörande. Eftersom Forststyrelsen inte hade fattat något beslut om informationens offentlighet, kunde klaganden inte bruka sin grundlagsenliga rätt att få sin sak avgjord av en domstol.

Biträdande justitiekanslern delgav Forststyrelsen sin uppfattning om dess grundlagsenliga skyldigheter (OKV/1/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Skyldigheten att iaktta ett domstolsbeslut

En förvaltningsdomstol hade i sitt beslut konstaterat att den med beaktande av lagen om Forststyrelsen inte i egenskap av första besvärinstans kunde behandla ett av de ärenden som hörde till en sådan ärendehelhet som hade inletts med anledning av besvär. Det rättegångsmaterial som hänförde sig till ärendet i fråga hade sänts till Forststyrelsen för att beaktas i samband med behandlingen av en omprövningsbegäran.

Forststyrelsen hade i sin utredning till biträdande justitiekanslern bl.a. konstaterat att klaganden redan hade beviljats terrängtrafiktillstånd för sommar- och vintertid för underhåll av utmål fram till år 2013 då förvaltningsdomstolen hade återsänt det ärende som gällde terrängtra-

fiktillstånd för år 2007. Forststyrelsen hänvisade dessutom till rättspraxisen och konstaterade att det i praktiken betraktades som onödigt att behandla ett gammalt tillståndsbeslut, samt att slutresultatet inte skulle ändras till följd av överklagandet. Biträdande justitiekanslern konstaterade emellertid att Forststyrelsen inte hade någon lagstadgad rätt att underlåta att iaktta förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Forststyrelsen på vikten av att iaktta grundlagens bestämmelser om utövning av domsrätt samt rättsskydd (OKV/48/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Inspektioner

Livsmedelssäkerhetsverket

Under biträdande justitiekanslerns besök och inspektion av Livsmedelssäkerhetsverket 18.12.2013 diskuterade man allmänt hur ämbetsverket och dess kontrollavdelning, verksamhetsenhet för djurhälsa och välfärd samt juridiska enhet är organiserade, och vilka deras uppgifter är. Man förde även diskussioner bl.a. om aktuella lagstiftningsprojekt och om djurskyddsmyndigheternas verksamhet (OKV/23/51/2013).

TRAFIK- OCH KOMMUNIKATIONSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

TRAFIKSÄKERHETSVERKET

Utnämningsbeslut ska motiveras

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sökt en sjöfartsinspektörstjänst men inte blivit utsedd till tjänsten. Klaganden riktade i sitt klagomål kritik mot att utnämningspromemorian i ärendet var otydlig och mot att man inte på grundval av den kunde göra några slutledningar om utnämningsgrunderna.

Trafiksäkerhetsverket Trafi konstaterade i sin utredning att utnämningspromemorian med tanke på sökandenas rättsskydd borde ha varit mer omfattande och innehållit en meritjämförelse och en slutledning samt en motivering. Av motiveringen borde det särskilt ha framgått varför den sökande som utsågs till tjänsten ansågs vara mer meriterad än klaganden, som betraktades som den andra toppsökanden.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att utnämningspromemorian inte innehöll

en sådan jämförelse av sökandenas meriter som grundlagen och finansministeriets anvisning om saken kräver. Utnämningsbeslutet uppfyllde inte heller förvaltningslagens krav på att beslut ska motiveras. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade de tjänstemän som avgjort utnämningsärendet på att sökandenas meriter noggrant ska jämföras i utnämningsbeslutet och på att beslutet ska motiveras i enlighet med förvaltningslagen (OKV/1278/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Verksamhet i strid med god förvaltningssed

I ett klagomålsärende var det fråga om ett ärende som gällde ändring av namnet på en väg. Namnändringen hade aktualiserats på grund av kommundanslagningar och vägarbeten. Saken

hade behandlats både i den kommun vars verksamhet hade upphört och senare inom den nya förvaltningsorganisationen.

Myndigheterna hade inte i enlighet med 41 § i förvaltningslagen i tillräckligt stor omfattning informerat om de kommande namnförändringarna på området. Klagandena hade fått kännedom om saken av en slump då de rörde sig i terrängen. Myndigheterna hade inte inom någondera förvaltningsorganisationen besvarat klagandenas förfrågningar eller tagit kontakt med klagandena då de begärt det. Då den nya organisationen byggdes upp hade man inte på det sätt som god informationshantering kräver tillräckligt väl dragit försorg om överföringen av dokumentförvaltningen från den organisation som upphörde till den nya organisationen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att främjandet av möjligheterna till deltagande och inflytande måste betraktas som en väsentlig del av god förvaltning. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade staden på vikten av att iaktta god förvaltningssed vid besvarandet av sakliga förfrågningar, iaktta den serviceprincip som gäller inom förvaltningen, fullfölja skyldigheten att behandla ärendena utan dröjsmål, iaktta god informationshantering och trygga medborgarnas möjligheter till inflytande (OKV/208/1/2011; ärendet avgjordes av

biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

BESIKTNING AV FORDON

Besiktningstilläts förfarande vid registreringsbesiktning av en personbil

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot besiktningstilläts förfarande i ett besiktningstilläts som gällde en personbil som importerats från Tyskland. Klaganden och besiktningstilläts hade avvikande uppfattningar om klassificeringen av importfordon. Klaganden hade inte fått något motiverat eller överklagbart förvaltningsbeslut i sitt ärende och inte heller fått behövlig rådgivning för skötseln av sitt ärende. Besiktningstilläts skötte en offentlig förvaltningsuppgift.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt avgörande besiktningstilläts på förvaltningslagens bestämmelser om skyldigheten att tillhandahålla kunderna rådgivning, utreda ärendena och förse förvaltningsbesluten med motiveringar (OKV/1345/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elise Sahivirta).

ARBETS- OCH NÄRINGSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

ARBETS- OCH NÄRINGSBYRÅERNA

Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om arbetstillstånd

Av ett klagomål framgick det att sökanden 15.3.2012 hade lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare till en polisinskrivning. Vid tidpunkten för klagomålet var ärendet fortfarande under behandling vid arbets- och näringsbyrån. Ärendets behandling hade då pågått i ungefär nio månader.

Enligt arbets- och näringsbyråns utredning var ärendets slutliga behandlingstid ca tio månader. Behandlingstidens längd hade delvis påverkats av att vissa utredningar hade begärts av arbetsgivaren, men de huvudsakliga orsakerna till den långa behandlingstiden utgjordes av anhopningen av ansökningar om arbetstillstånd och av resursbrist.

I samband med förnyelsen av arbets- och näringsbyråernas tjänster omorganiserades arbetstillståndsenheterna vid ingången av år 2013 till enheter för internationella tjänster. Enligt de uppgifter som erhöles från arbets- och näringsministeriet i maj 2013 har de internationella enheterna efter reformen tilldelats bättre resurser. Anhopningen av ansökningar om arbetstillstånd har av-

vecklats. Ministeriet ämnade i slutet av år 2013 göra en helhetsbedömning av hur framgångsrik reformen varit när det gäller ansökningar om arbetstillstånd. Arbets- och näringsministeriet skulle dessutom senast 1.11.2013 ge riksdagens biträdande justitieombudsman en utredning över situationen vid alla arbetstillståndsenheter och över ministeriets åtgärder för utvecklande av verksamheten. Av denna orsak ansåg biträdande justitiekanslern att det var en tillräcklig åtgärd att uppmärksamma arbets- och näringsbyrån på skyldigheten att avgöra ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare utan ogrundat dröjsmål (OKV/1747/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Motiveringen till ett startpenningsbeslut

Ett klagomål gällde ett fall där klaganden hade fått ett negativt startpenningsbeslut från arbets- och näringsbyrån. I beslutets motivering hänvisades det endast till sökandens företagarbakgrund och till de lagrum som berörde saken. I den utredning som begärdes med anledning av klagomålet motiverade arbets- och näringsbyrån beslutet med sådana omständigheter som hänförde sig till klaganden men som inte framgick av beslutet. På grundval av beslutet förblev det därför oklart hur klagandens företagarbakgrund hade bedömts dels i förhållande till de allmänna förutsättningar-

na för beviljande av sådant stöd som hör till arbetskraftsservicen och dels i förhållande till förutsättningarna för beviljande av startpenning.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på den skyldighet att motivera beslut som föreskrivs i förvaltningslagen. Han betonade att motiveringsskyldigheten hör till de centrala garantierna för god förvaltning. Enbart hänvisningar till lagrum uppfyller inte den motiveringsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen. Det ska framgå av beslutet hur lagen har tillämpats i det aktuella fallet (OKV/582/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Tillgodoseendet av klienternas integritetsskydd

I ett klagomål uppmärksammade klaganden, som hade utträttat ärenden hos en arbets- och näringsbyrå som var inrymd i ett kommunalt arbetsverk, att tjänstemännens arbetsställen var placerade så att vem som helst kunde ta del av klientuppgifter genom fönstret mellan kundbetjäningsrummet och gången utanför. De samtal som fördes i arbetsrummen kunde dessutom höras ute i väntrummet. Klaganden hade tagit ett fotografi av en tjänstemans arbetsrum och datorskärm genom fönstret.

Till sådan god informationshantering som föreskrivs i 18 § i offentlighetslagen hör också att skydda informationen. Även om det i den utredning som erhöles i ärendet ansågs att arbets- och näringsbyråns verksamhetslokaler uppfyllde de normala kraven på integritetsskydd, konstaterade biträdande justitiekanslerns ställföreträdare att sådana klientuppgifter som omfattas av integritetsskyddet förhållandevis lätt kunde röjas för utomstående i den situation som beskrevs i klagomålet. För att någon skulle komma åt att

ta del av sådana uppgifter som omfattas av integritetsskyddet krävdes det dock en avvikelse från det normala kundbeteendet, men den som utträttat ärenden hos en myndighet ska kunna lita på att uppgifter om honom eller henne inte heller i sådana fall röjs för utomstående.

Rumsdispositionen i arbets- och näringsbyråns verksamhetslokal var således inte till denna del förenlig med de krav som ställs på myndighetsverksamheten i bestämmelserna om god förvaltning i 21 § i grundlagen och inte heller med offentlighetslagens krav på god informationshantering.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade arbets- och näringsbyrån på vikten av att iaktta offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering och grundlagens bestämmelser om god förvaltning (OKV/116/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Henna-Riikka Välinen).

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALERNA

Processuella fel och verksamhet i strid med förvaltningslagen

En närings-, trafik- och miljöcentral hade avlägsnat en turismnäringsidkares lovliga vägreklamskyltar utan att fatta något tillbörligt förvaltningsbeslut om saken och utan att höra eller underrätta näringsidkaren om saken. Avlägsnandet av skyltarna grundade sig på riktlinjerna för stadens förnyade turisminformationsplan. Näringsidkarna på området hade emellertid inte informerats om turisminformationsplanen på ett tillbörligt sätt, och de hade inte heller blivit hörda angående pla-

nen. Vidare hade närings-, trafik- och miljöcentralen försummat att besvara näringsidkarens förfrågningar på ett lämpligt sätt och därmed inte iakttagit god förvaltningssed eller serviceprincipen i sin rådgivning eller vid besvarandet av förfrågningar. Närings-, trafik- och miljöcentralen hade dock senare korrigerat sitt felaktiga förfarande och på nytt rest upp näringsidkarens lovliga vägreklamskyltar.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade i sitt beslut att flera processuella fel som stred mot god förvaltning och förvaltningssed samt mot förvaltningslagen hade inträffat i ärendet. Eftersom felen sedermera hade åtgärdats, fanns det emellertid inte till denna del behov av att vidta några åtgärder i ärendet. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade närings-, trafik- och miljöcentralen för framtiden både på de processuella felen i centralens verksamhet och på vikten av att höra parterna och trygga rätten till inflytande. Dessutom uppmärksammade han centralen på myndigheternas skyldighet att informera om sin verksamhet samt iaktta rådgivningsskyldigheten och serviceprincipen (OKV/34/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Elise Sahivirta).

PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Förfarandet vid avförandet av en bifirma ur registret

Enligt 21 § i firmalagen ska registermyndigheten avföra en firma ur registret sedan en dom om hävande av registreringen vunnit laga kraft. Enligt hovrättens dom borde vissa bifirmor ha avförts ur registret. På grund av ett fel som skett hos registreringsmyndigheten hade informationen om den laga kraft vunna domen dock styrts till fel enhet vid Patent- och registerstyrelsen. Patent- och registerstyrelsen hade således registrerat en ändring av verksamhetsområdet för en bifirma som skulle avföras ur registret innan informationen om beslutet om avförande av bifirman hade nått fram. Bifirman hade inte avförts ur registret.

Justitiekanslern ansåg att Patent- och registerstyrelsen hade handlat felaktigt då den inte i enlighet med hovrättens dom hade avfört alla de bifirmor som nämndes i domen ur registret. Justitiekanslern uppmärksammade Patent- och registerstyrelsen på en korrekt tillämpning av 21 § i firmalagen och på skyldigheten att iaktta domstolens laga kraft vunna beslut (OKV/1450/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Outi Kostama).

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

MINISTERIET

Omsorgsfull dokumenthantering

Enligt ett klagomål hade en skrivelse som sänts till ett ministerium inte ännu besvarats efter drygt tre år.

Då saken utreddes framgick det att brevet hade inkommit till ministeriet men därefter försvunnit och inte längre påträffats. Ministeriet klarade inte av att utreda vid vilken behandlingsfas brevet hade försvunnit.

Dokumenthanteringen regleras förutom i förvaltningslagen (434/2003), som allmänt tillämpas på ministeriernas verksamhet, bl.a. i offentlighetslagen (621/1999) samt i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999). Myndigheterna ska iaktta god informationshantering i sin dokumentförvaltning. Enligt 18 § i offentlighetslagen ska myndigheterna övervaka att de bestämmelser och anvisningar som syftar till en god informationshantering iakttas. Enligt 1 § 1 och 3 mom. i den ovan nämnda förordning-

en ska myndigheterna göra en bedömning av sin dokumenthantering och vidta behövliga åtgärder för att genomföra god informationshantering.

Iakttagandet av bestämmelserna om god informationshantering hör till sådan god förvaltning som garanteras i 21 § 2 mom. i grundlagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att dokumenthanteringen vid ministeriet inte uppfyllt lagens krav på behandlingen av dokument och inte heller motsvarade den princip om tillbörlig service som ingår i 7 § i förvaltningslagen, där grunderna för god förvaltning regleras närmare.

Enligt ministeriets utredning hade man gått igenom diariet för inkomna ärenden samt gett personalen handledning och utbildning med anledning av denna händelse. Ministeriet hade också kontaktat klaganden och gett denne anvisningar om skötseln av det ärende som avsågs i det försvunna brevet.

Under dessa omständigheter nöjde sig biträdande justitiekanslern med att uppmärksamma ministeriet på skyldigheten att iaktta de lagar som innehåller bestämmelser om god informationsförvaltning samt på att myndigheterna ska iaktta noggrannhet vid hanteringen av dokument (OKV/1217/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

TILLSTÅNDS- OCH TILLSYNSVERKET FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN VALVIRA

Behandlingen av en dokumentbegäran

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira hade i ett fall bemött klagandens dokumentbegäran först två månader efter att den inkommit. Enligt Valviras utredning hade begäran av misstag inte registrerats i diariet och först inte behandlats som en dokumentbegäran.

Den direktör och den överläkare vid Valvira som hade bemött dokumentbegäran hade vägrat lämna ut alla de dokument som klaganden begärt. De hade i detta sammanhang inte informerat klaganden om att det var möjligt att erhålla ett överklagbart beslut om saken genom att föra ärendet till myndigheten för avgörande. De hade inte heller frågat klaganden om denne önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade Valvira och dess nämnda tjänstemän på vikten av att iaktta offentlighetslagens processuella bestämmelser (OKV/528/1/2012, ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Petri Martikainen).

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

Ändring av ett beslut

Patientförsäkringscentralen hade på grundval av patientskadenämndens rekommendation om hur ett ärende skulle avgöras ändrat sitt positiva beslut om att en patientskada betraktades som ersättningsgill till ett negativt beslut.

Klaganden ansåg att Patientförsäkringscentralens och patientskadenämndens avgöranden stred mot det tillitsskydd som klaganden åtnjöt i fråga om det tidigare positiva beslutet och att tillitsskyddet utgjorde ett hinder för ändring av det tidigare beslutet. Tillitsskyddet innebär att individen har rätt att lita på att en myndighets beslut är bestående.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att det tillitsskydd som regleras bl.a. i 6 § i förvaltningslagen ger individen skydd i förhållande till myndigheterna. Skyddet tar sig uttryck t.ex. i att en myndighets beslut ska vara bestående. Tillitsskyddet utgör emellertid inte i sig ett hinder för ändring av felaktiga beslut. Ett beslut kan dock ändras bara med stöd av en lagbestämmelse som berättigar till det. Någon sådan bestämmelse fanns inte i patientskadelagen. Tillitsskyddet fungerar, liksom de övriga allmänna rättsprinciperna, som grund för begränsning av myndigheternas prövningsrätt vid beslutsfattandet. Enligt utredningen hade denna fråga emellertid inte prövats vid centralen eller nämnden, vare sig i detta ärende eller på ett mer allmänt plan.

Biträdande justitiekanslern ansåg att denna situation delvis hade orsakats av att patientskadelagen innehåller otillräckliga och otydliga bestämmelser om de inbördes förhållandena mellan centralen och nämnden samt om det beslutsfattande som berör patientskadors ersättningsgillhet. Social- och hälsovårdsministeriet, som ansvarar för denna lagstiftning, konstaterade redan år 2008 att dessa bestämmelser bör förtydligas.

Biträdande justitiekanslern framförde på nytt att ministeriet skulle pröva huruvida den planerade reformen av patientskadelagen borde påskyndas och huruvida reformen borde utsträckas att också omfatta förtydligande av Patientförsäkringscentralens beslutanderätt och det inbördes förhållandet mellan centralen och

nämnden (OKV/709/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila). Se Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2012, s. 184 (OKV/672/1/2010).

FOLKPENSIONSANSTALTEN

Tillräcklig utredning av ett ärende

Enligt 3 § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993, tillämpningslagen) tillämpas lagstiftningen om social trygghet på personer som är stadigvarande bosatta i Finland och har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem här och som ständigt huvudsakligen vistas här. Enligt 4 § 1 mom. i tillämpningslagen tillämpas lagstiftningen om social trygghet inte på personer som stadigvarande flyttar utomlands. För lagens verkställighet svarar Folkpensionsanstalten, dvs. FPA, som enligt lagens 12 § 5 mom. på tjänstens vägnar meddelar beslut om tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet när det gäller personer vars vistelse utomlands kommer till dess kännedom antingen genom en anmälan från personen i fråga eller på något annat sätt.

Vid undersökningen av ett klagomål över FPA:s förfarande framgick det att FPA skaffar den utredning på basis av vilken dess beslut fattas genom att sända klienten ett brev med en utredningsbegäran, som ska besvaras inom två veckor. Om inget svar erhålls inom den föreskrivna tidsfristen, upphör personen i fråga att omfattas av den sociala tryggheten i Finland på grundval av att behövliga uppgifter inte har erhållits av klienten. Beslutet kan dock rättas med anledning av en eventuell ny utredning.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att förvaltningslagen (434/2003) såsom allmän lag ska tillämpas på förfarandet vid FPA. Enligt 5 § i förvaltningslagen är denna lag emellertid sekundär. Om det i någon annan lag som är tillämplig på myndigheten finns bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, ska dessa bestämmelser således iakttas i stället för förvaltningslagen. I avvikelse från många lagar som gäller sociala förmåner innehåller tillämpningslagen dock inga bestämmelser om att ett beslut, i det fall där behövliga uppgifter inte erhålls av klienten, kunde fattas på grundval av till buds stående uppgifter istället för på grundval av utredda fakta. Därmed ska förvaltningslagens bestämmelser tillämpas på FPA:s beslutsfattande gällande social trygghet.

FPA:s beslut om social trygghet är ett sådant förvaltningsbeslut som avses i förvaltningslagen. Enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet innan ett beslut fattas skaffa den information som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Enligt den officialprincip som är vedertagen inom förvaltningsrätten bär myndigheten huvudansvaret för utredningen av ärendet. Av den regeringsproposition (RP 72/2002 rd) som berör förvaltningslagen framgår det att inte ens en parts passivitet då det gäller att lägga fram utredning ger myndigheten rätt att åsidosätta sin utredningsskyldighet. Den utredningsskyldighet som myndigheterna åläggs i förvaltningslagen innebär att ett beslut kan fattas bara på grundval av fakta som utretts tillräckligt väl.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att förvaltningslagen skulle tillämpas på FPA:s utredningsskyldighet eftersom tillämpningslagen inte innehöll några avvikande bestämmelser om saken. Den utredningsskyldighet FPA åläggs i för-

valtningslagen accentuerades i det aktuella fallet av den stränga påföljd som påfördes om brevet inte besvarades, dvs. uteslutning från den sociala tryggheten i Finland.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på dess skyldighet att iaktta den lag som reglerar dess förfaranden samt bad FPA inom en bestämd tid meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet (OKV/1210/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Iakttagandet av en tidsfrist

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot den långa behandlingstiden för en ansökan om arbetsmarknadsstöd hos FPA.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att klagandens ansökan inte hade behandlats inom den tidsfrist som föreskrivs i 11 kap. 1 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och att behandlingen av ansökan hade räckt oskäligt länge. Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA:s enhet för internationella ärenden på vikten av att iaktta de tidsfrister som föreskrivs i det nämnda lagrummet (OKV/739/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Iakttagandet av procedurbestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa

FPA hade förkastat en klients ansökan om arbetsmarknadsstöd. Då klienten på nytt ansökte om stöd hade FPA behandlat ansökan som en ansökan om rättelse och förkastat den på grundval av 12 kap. 8 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (rättelse av sakfel).

Biträdande justitiekanslern konstaterade att rättelse av fel regleras bara i 12 kap. 4 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, där det bestäms att FPA kan rätta sitt beslut om FPA till alla delar bifaller de yrkanden som framställts i besvär som inlämnats till FPA eller till besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. I det aktuella fallet var det emellertid inte fråga om detta. Det var inte heller fråga om rättelse av ett sakfel i det tidigare beslutet. Eftersom det således, trots ordalydelsen i beslutet, inte alls var fråga om rättelse av ett tidigare beslut utan om ett beslut med anledning av ny ansökan, var beslutets ordalydelse och det lagrum som uppgavs i beslutet felaktiga.

FPA hade därmed inte iakttagit bestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa vid behandlingen av ansökan. På grundval av klagomålsärendet kunde man också sluta sig till att praxisen vid behandlingen av nya ansökningar vid FPA var vacklande och att det förekom ovissheit om hur och med stöd av vilket lagrum nya ansökningar skulle behandlas.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på dess skyldighet att iaktta lag och se till att enhetliga tillvägagångssätt iakttas (OKV/235/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Outi Kauppila).

Iakttagandet av en tidsfrist

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade anfört besvär över FPA:s avslagsbeslut i klagandens invalidpensionsärende. FPA hade inte ändrat beslutet och i ärendet hade det enligt FPA:s utlåtande inte begärts sådan tilläggsutredning på grundval av vilken den längre tidsfrist på 60 dagar som föreskrivs i 79 § i folkpensionslagen kunde ha tillämpats då besvärärendet tillställdes besvärinstansen för behandling. Besvärärendet

borde således ha sänts till besvärsnämnden för social trygghet inom 30 dagar från besvärstidens utgång. FPA hade emellertid sänt besvärssärendet till nämnden först ca en månad efter utgången av den tidsfrist som föreskrivs i 79 § i folkpensionslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att tidsfristerna för överföring av besvär är lagstadgade och därmed ovillkorliga och att det är nödvändigt att iaktta dem. Tidsfristerna är också ett sätt för lagstiftaren att garantera att ärendena behandlas utan dröjsmål. FPA hade således handlat lagstridigt vid behandlingen av klagandens besvärssärende.

Enligt FPA:s utlåtande hade det i samband med utredningen av ärendet framgått att det inte bara var fråga om ett enstaka fall. Därför hade FPA för avsikt att bl.a. på nytt pröva huruvida besvärssärendenas behandlingsprocess och uppföljningsmetoderna är effektiva, öka resurserna för behandlingen av besvärssärenden och utvärdera arbetsprocessernas ändamålsenlighet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade FPA på vikten av att iaktta de tidsfrister som föreskrivs för överföring av besvärssärenden (OKV/304/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

SOCIALFÖRSÄKRING

En försäkringsanstalts förfarande vid verkställighet av ett ersättningsbeslut

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en försäkringsanstalts förfarande vid verkställigheten av högsta domstolens återförvisningsbeslut i ett ärende som gällde ersättningar enligt olycksfallsförsäkringslagstiftningen. Högsta domstolen hade

år 2010 bestämt att en försäkringsanstalt skulle betala klaganden lagenlig ersättning med anledning av ett olycksfall som inträffat år 1992. Efter att högsta domstolen fattat beslut om att ärendet skulle återförvisas till försäkringsanstalten hade det emellertid tagit ett år innan klaganden hade fått det första ersättningsbeslutet.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att kraven på god förvaltning förutsätter att ett positivt ersättningsbeslut av en högre besvärnsinstans ska verkställas utan dröjsmål, i synnerhet då det förlöpt en lång tid från att ersättningsansökan lämnades in. Inom socialförsäkringen innebär det faktum att besvärnsinstansen ändrar ett tidigare beslut i allmänhet att den försäkringsanstalt som är första instans förpliktas betala ut en förmån eller öka beloppet av en beviljad ersättning. Det är således synnerligen viktigt att besvärnsinstansernas beslut följs upp noggrant och verkställs omedelbart.

Behandlingen av klagandens ersättningsärende hade inte ännu slutförts, och ärendets sammanlagda behandlingstid hade ytterligare förlängts i och med att klaganden varit missnöjd med de ersättningsbeslut som försäkringsanstalten fattat i samband med verkställigheten av högsta domstolens beslut.

Biträdande justitiekanslern framförde allmänt att besvärssärendena vid besvärsnämnden för olycksfallsärenden och vid försäkringsdomstolen ska behandlas skyndsamt i sådana fall där de verkställighetsbeslut som meddelats efter ett återförvisningsbeslut på nytt överklagas hos besvärnsinstansen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att försäkringsanstaltens förfarande i ersättningsärendet efter att högsta domstolen beslutat återförvisa ärendet till försäkringsanstalten inte varit förenligt med god förvaltningssed. Trots att det var fråga om ett invecklat ärende borde högsta dom-

stolens beslut om återförvisning av ärendet ha verkställts utan dröjsmål, i synnerhet med beaktande av ärendets sammanlagda behandlingstid. Ärendets behandling hade räckt oskäligt länge, då de första ersättningsarna hade betalats ut först ett år efter återförvisningsbeslutet. Försäkringsanstalten uppmärksammades på att ersättningsärenden som baserar sig på olycksfallslagstiftningen ska behandlas utan dröjsmål (OKV/1018/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR SOCIAL TRYGGHET

Framställning om gottgörelse på grund av en oskäligt lång behandlingstid

I ett klagomål ombads justitiekanslern ta ställning till huruvida klaganden hade rätt till gottgörelse av staten på grund av en oskäligt lång behandlingstid vid besvärsnämnden för social trygghet. Klagandens ärende hade varit under behandling vid besvärsnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen i sammanlagt ca tre år och tio månader. Ärendets tre år långa behandlingstid vid besvärsnämnden för social trygghet var över dubbelt så lång som nämndens genomsnittliga behandlingstid vid den aktuella tidpunkten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att ärendet gällde sådan sjukdagpenning som tryggar den rätt till grundläggande försörjning som garanteras i 19 § 2 mom. i grundlagen, varvid det är av särskilt stor betydelse att ärendet behandlas snabbt. Europadomstolen har konstaterat att den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europadomsto-

lens praxis utgör en rättslig grund för gottgörelse oberoende av om det finns nationell lagstiftning om gottgörelse eller inte. I sitt prejudikat HD 2011:38 fastslog högsta domstolen å sin sida att en person kunde betalas ersättning för lidande till följd av att en förundersökning hade räckt oskäligt länge, trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken i vår lagstiftning.

I lagen om justitiekanslern i statsrådet anges inte någon uttrycklig grund för att justitiekanslern kan göra framställningar om gottgörelse. Med beaktande av att bestämmelserna om behandlingen av klagomål hos de högsta laglighetsövervakarna ska vara enhetliga och det faktum att justitieombudsmannen och justitiekanslern i grundlagen åläggs samma uppdrag att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, samt med beaktande av de europeiska förpliktelserna gällande mänskliga rättigheter och ordalydelsen i 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet, kan man dock konstatera att också justitiekanslern kan göra framställningar om betalning av gottgörelse.

Klagandens besvärsgörande hade inte i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen eller artikel 6.1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna behandlats inom en skälig tid eller utan dröjsmål. Enligt artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ska var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig makt. Då klagandens ärende var under behandling vid besvärsnämnden för social trygghet och senare vid försäkringsdomstolen hade Finland inte ännu någon nationell lagstiftning om gottgörelse för dröjsmål vid rättegången inom förvaltningsrättsskipningen.

Med beaktande av avsaknaden av rättsmedel för gottgörelse av dröjsmål vid rättegången och justitiekanslerns uppdrag att övervaka tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheter-na och de mänskliga rättigheterna, vilket framgår av 108 § i grundlagen, gjorde biträdande justitie-kanslern en framställning om att social- och häl-sovårdsministeriet skulle betala klaganden gott-görelse för dröjsmålet. Biträdande justitiekanslern bad social- och hälsovårdsministeriet informera om sina åtgärder i ärendet. Social- och hälso-vårdsministeriet konstaterade i sitt utlåtande att det vid besvärsnämnden förekommit flera liknan-de fall där behandlingstiden varit mycket lång och att klaganden inte kunde gottgöras för dröjs-målet eftersom de som söker ändring hos nämnden ska bemötas jämlikt (OKV/710/1/2011; ären-det avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Motstridiga besvärсанvisningar

Ett beslut av besvärsnämnden för social trygg-het innehöll motstridiga besvärсанvisningar. En-ligt den ena anvisningen fick beslutet överklagas hos försäkringsdomstolen och enligt den andra anvisningen fick beslutet inte överklagas alls. Bi-trädande justitiekanslerns ställföreträdare kon-staterade att det finns skäl att fästa särskild vikt vid att beslutets besvärсанvisningar är korrekta, eftersom saken berör parternas rättsskydd. Han uppmärksammade besvärsnämnden för social trygghet på vikten av att iaktta noggrannhet vid antecknandet av besvärсанvisningar i besluten (OKV/968/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Marjo Mustonen).

INSTITUTET FÖR HÄLSA OCH VÄLFÄRD

En utnämningsspromemoria gällande tillsättandet av en tjänst

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en utnämningsspromemoria som utarbetats i sam-band med tillsättandet av en tjänst vid Institutet för hälsa och välfärd, eftersom promemorian inte uppfyllde de krav som kan ställas på bedömning-en av sökandenas kompetens och på jämförelsen av deras meriter.

Justitiekanslern konstaterade att utnämningss-promemorian inte innehöll en sådan jämförelse av sökandenas meriter som 125 § 2 mom. i grund-lagen kräver, på det sätt som avses i finansminis-teriets anvisning om de principer som ska iakttas vid tillsättandet av tjänster. Av utnämningssbeslutet och utnämningsspromemorian var det inte möjligt att utläsa varför den person som utsetts till tjäns-ten ansågs vara den mest meriterade. Utnämningss-beslutet uppfyllde därmed inte de krav som ställs på beslutsmotiveringarna i 45 § 1 mom. i förvalt-ningslagen. Justitiekanslern uppmärksammade den som föredragit utnämningssärendet och den som avgjort saken på att utnämningsspromemori-an ska innehålla en noggrann jämförelse av sökan-denas meriter samt på att utnämningssbeslut ska motiveras på det sätt som 45 § 1 mom. i förvalt-ningslagen kräver (OKV/1300/1/2011; ärendet av-gjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och före-drogs av Marjo Mustonen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Behandlingen av en elektronisk utkomststödsansökan

En klagande riktade kritik mot att socialväsendet i en stad inte hade behandlat klagandens utkomststödsansökan som insänts per e-post.

Staden konstaterade i sin utredning att staden inte vid den tidpunkt som avsågs i klagomålet hade erbjudit klienterna möjligheter att utträta utkomststödsärenden på elektronisk väg, bl.a. av orsaker som hänförde sig till dataskyddet. Biträdande justitiekanslern konstaterade å sin sida att utkomststödet är den förmån som i sista hand tryggar rätten till grundläggande försörjning enligt 19 § i grundlagen. I lagen om utkomststöd föreskrivs tidsfrister för behandlingen av utkomststödsansökningar. Biträdande justitiekanslern ansåg att den utkomststödsansökan som klaganden sänt in per e-post borde ha tagits till behandling då man upptäckt att den inkommit, under förutsättning att det inte fanns skäl att ifrågasätta dess korrekthet, trots att staden inte vid denna tidpunkt hade erbjudit möjligheter att utträta utkomststödsärenden på elektronisk väg. Biträdande justitiekanslern delgav staden sin ovan nämnda uppfattning för kännedom. Dessutom konstaterade biträdande justitiekanslern att det skulle ha funnits skäl att i anvisningarna om utträttandet av ärenden tydligt informera klienterna om att staden inte erbjud möjligheter att utträta ärenden på elektronisk väg på grund av att staden inte lyckades garantera dataskyddet vid den elektroniska kommunikationen (OKV/447/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Marjo Mustonen).

Patientens integritetsskydd

I ett klagomål uppmärksammades tryggheten av patienternas integritetsskydd i sådana patientrum där det finns flera patienter, t.ex. i samband med provtagning, läkarronder och vårdåtgärder. Enligt det utlåtande som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira gav i ärendet ska patientens vård enligt patientlagen ordnas så att patientens integritet respekteras. Konfidentialitetsprincipen är accentuerad inom hälso- och sjukvården. Samtidigt bör man emellertid beakta att identifieringen av patienterna är central med tanke på patientsäkerheten.

Biträdande justitiekanslern konstaterade i sitt beslut, med hänvisning till Valviras utlåtande, att man ska minimera onödigt yppande av uppgifter om patienten på ett sådant sätt att någon utomstående kan höra eller på något annat sätt ta del av sekretessbelagda uppgifter. Patientens integritetsskydd kan dock inte i alla situationer garanteras till fullo. Man ska emellertid vid alla verksamhetsenheter där flera patienter delar rum sträva efter att t.ex. vårdåtgärder och samtal om vården samt identifieringen av patienterna sker med användning av mellangardiner och på ett sådant sätt att de andra personerna i rummet inte kan höra samtalet. Det rekommenderas också att man vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården gemensamt ska avtala om principerna och praxisen för tryggheten av patienternas integritetsskydd.

Enligt biträdande justitiekanslern ska verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården säkerställa att det integritetsskydd som grundlagen och patientlagen kräver tillgodoses samt att sekretessbestämmelserna iakttas.

I beslutet uppmärksammades det berörda sjukvårdsdistriktet och dess verksamhetsenheter på att patienternas integritetsskydd ska

tryggas. Biträdande justitiekanslern bad dessutom sjukvårdsdistriktet inom en bestämd tid meddela hur de åtgärder för förbättring av patienternas integritetsskydd som verksamhetsenheterna nämnt i sina utredningar genomförts (OKV/1050/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

En omprövningsbegäran ska behandlas utan dröjsmål

Av ett klagomål framgick det att behandlingstiden för de omprövningsbegäranden som klaganden hade framställt med anledning av sina utkomststödsbeslut varit lång vid stadens sektion för tjänster som främjar hälsan och handlingsförmågan.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut nämnden på att omprövningsbegäranden ska behandlas utan dröjsmål. Utkomststödet är den förmån som är avsedd att i sista hand trygga individens utkomst, och därför är behandlingstiderna för ansökningar och omprövningsbegäranden som gäller utkomststöd av väsentlig betydelse för tryggheten av sökandenas utkomst. En nästan fem månader lång behandlingstid för en omprövningsbegäran uppfyller inte grundlagens krav på god förvaltning eller de krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål som föreskrivs i lagen om utkomststöd och i socialvårdsförordningen. Också en behandlingstid på över tre månader är alltför lång med avseende på kravet på att ärendet ska behandlas utan dröjsmål, i synnerhet ifall det inte är fråga om ett svårt eller invecklat ärende eller om ett ärende vars avgörande kräver sådan tilläggsutredning som inte kan erhållas genast (OKV/76/1/2012 och OKV/910/1/2012; ärendet avgjordes av biträ-

dande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Verkställighet av utkomststödsbeslut

I lagen om utkomststöd bestäms det att ett beslut om att utkomststöd beviljas ska verkställas utan dröjsmål. Enligt lagen om kommunala tjänsteförhållandet skötas på behörigt sätt och utan dröjsmål. Kravet på att uppgifterna ska skötas på behörigt sätt förutsätter att noggrannhet iaktas vid skötseln av uppgifterna.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare uppmärksammade i sitt beslut socialmyndigheterna i en kommun på vikten av att iakta noggrannhet vid skötseln av tjänsteuppgifter och på att utkomststödsbeslut ska verkställas utan dröjsmål (OKV/79/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Irma Tolmunen).

Vårdgarantin i samband med tandvård

Biträdande justitiekanslern konstaterade i ett beslut att klagandens rätt till god hälso- och sjukvård inte hade tillgodosetts på det sätt som lagen kräver. Hälsovårdscentralen i en stad hade inte ordnat tandvård för klaganden inom de föreskrivna tre eller sex månaders maximitiderna, utan klaganden hade stått i kö för vård i nästan tio månader och till slut besökt en privat tandläkare för att få tandvård. Klaganden borde i detta fall ha underrättats om när vården skulle ordnas och inte ha ställts i kö för en obestämd tid. Man hade inte heller gjort föreskrivna patientjournalanteckningar om klagandens kontakter till hälsovårdscentralen eller om bedömningarna av klagandens vårdbehov.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade stadens hälsovårdscentral på det lagstridiga förfarandet (OKV/22/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Irma Tolmunen).

Inspektioner

FPA; Satakunta försäkringsdistrikt och dess byrå i Björneborg

Biträdande justitiekanslern inspekterade 6.3.2013 Folkpensionsanstalten, dvs. Satakunta försäkringsdistrikt och dess byrå i Björneborg som är ansluten till försäkringsdistriktet. I samband med inspektionen behandlades organisationsförändringarna inom försäkringsdistriktet och i FPA:s regionalförvaltning, utvecklandet av kundbetjäningen och utträttandet av ärenden på elektronisk väg samt iakttagandet av principerna om god förvaltning. Dessutom granskades ärendemängderna och behandlingstiderna. Beträffande de granskade förmånsbesluten konstaterades det att beslutens motiveringar delvis var svårbegripliga (OKV/3/51/2013 och OKV/4/51/2013).

Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea)

Biträdande justitiekanslern besökte och inspekterade 11.3.2013 Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea. I samband med besöket diskuterades bl.a. utlokaliseringen av Fimea till Kuopio och dess konsekvenser för centrets verksamhet (OKV/11/51/2013).

FPA; Mellersta Österbottens försäkringsdistrikt och dess byrå i Karleby

Biträdande justitiekanslern inspekterade 6.5.2013 Folkpensionsanstalten, dvs. Mellersta Österbottens försäkringsdistrikt och dess byrå i Karleby som är ansluten till försäkringsdistriktet. I samband med inspektionen behandlades försäkringsdistriktets organisation och de förändringar som planerats i fråga om FPA:s regionalförvaltning, utvecklandet av kundbetjäningen och utträttandet av ärenden på elektronisk väg samt iakttagandet av principerna om god förvaltning. Dessutom granskades ärendemängderna och behandlingstiderna. Beträffande de granskade förmånsbeslut som gällde bostadsbidrag för pensionstagare konstaterades det att beslutsmotiveringarna var schablonmässiga och ospecificerade. I samband med inspektionen bekantade man sig också med samservicen i Kronoby (OKV/17/51/2013 och OKV/18/51/2013).

Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt och Centrala Tavastlands centralsjukhus

I samband med biträdande justitiekanslerns besök och inspektion vid Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt 13.11.2013 diskuterades bl.a. den kommande sote-reformen. Under biträdande justitiekanslerns besök och inspektion av resultatområdet för psykiatri vid Centrala Tavastlands centralsjukhus samma dag behandlades bl.a. tillgången till vård (OKV/19/51/2013 och OKV/20/51/2013).

MILJÖFÖRVALTNINGEN

Avgöranden

NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN

Myndigheternas inbördes samarbete

Två olika aktörer hade 18.10.2010 och 3.11.2010 gjort anmälningar om muddring enligt vattenlagen (264/1961) gällande samma vattendrag. Närings-, trafik- och miljöcentralen hade i sina utlåtanden 25.10.2010 och 5.11.2010 med anledning av anmälningarna ansett att projekten i fråga inte krävde tillstånd av regionförvaltningsverket. Klagandena, som motsatte sig projekten, hade därefter lämnat in en ansökan om förvaltningstvång till regionförvaltningsverket. Eftersom inga åtgärder som stred mot vattenlagen hade vidtagits, kunde regionförvaltningsverket emellertid inte förplikta aktörerna att ansöka om tillstånd och inte heller fastställa något verkställighetsförbud. Regionförvaltningsverket förkastade därför ansökan såsom för tidig. I beslutet konstaterades det dock att de planerade projekten krävde ett sådant tillstånd som avses i vattenlagen. Efter regionförvaltningsverkets beslut genomfördes det ena projektet. Närings-, trafik- och miljöcentralens och regionförvaltningsverkets uppfattning om och tolkning av behovet av tillstånd för muddringarna avvek klart

från varandra. Trots att regionförvaltningsverket och närings-, trafik- och miljöcentralen enligt vattenlagen hade självständig prövningsrätt i de aktuella fallen, ansåg biträdande justitiekanslern att närings-, trafik- och miljöcentralen borde ha eftersträvat samarbete med regionförvaltningsverket. Biträdande justitiekanslern delgav närings-, trafik- och miljöcentralen sin uppfattning (OKV/686/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Pulkkinen).

Dröjsmål vid behandlingen av en klagan

I ett klagomål riktade klagandena kritik mot förfarandet vid en miljöcentral och en närings-, trafik- och miljöcentral. Klagandena hade hösten 2007 lämnat in en klagan angående en kommunal byggnadsinspektörs förfarande till den dåvarande miljöcentralen, som 1.1.2010 hade sammanslagits med närings-, trafik- och miljöcentralen. Ärendet hade fortfarande inte avgjorts då klagandena anförde klagomål om saken. Ärendet hade varit under behandling i sammanlagt ca fem och ett halvt år, varav ca tre år vid närings-, trafik- och miljöcentralen. Centralen konstaterade i sin utredning att dröjsmålet vid ärendets behandling inte var avsiktligt utan berodde på projekten för effektivisering av förvaltningen i anslutning till regionförvaltningsreformen och på personalnedskärningar.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade chefen för närings-, trafik- och miljöcentralens enhet för områdesanvändning och enhetens miljöjurist på skyldigheten att behandla ärenden utan ogrundat dröjsmål. Dessutom konstaterade han att liknande grunder hade lagts fram som orsaker till dröjsmål vid behandlingen av förvaltningsärenden också i samband med vissa andra klagomål gällande närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet. Av denna anledning betonade han att projekt för effektivisering av verksamheten eller personalnedskärningar inte väsentligen får påverka den rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål som hör till de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. Därför sände han sitt beslut också till finansministeriet för kännedom och för att beaktas i det ovan nämnda syftet (OKV/1188/1/2012; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Ruuskanen).

God informationshantering

Enligt ett klagomål som anfördes hos justitiekanslern hade vissa förfrågningar som klaganden framställt till en närings-, trafik- och miljöcentral inte besvarats. Centralen hade inte heller avgjort klagandens ansökningsärenden.

Då biträdande justitiekanslern utredde ärendet framgick det att de projekt som klagandens utbetalningsansökningar gällde fortfarande var öppna i centralens ärendehanteringssystem, trots att det redan hade förflötit över ett decennium sedan projekten inleddes och besluten om dem fattades. Vid centralen lyckades man inte till fullo kartlägga livscykeln för de nämnda projekten och en del av de verifikat som var förknippade med projekten hade försvunnit.

Hanteringen av dokument regleras förutom i förvaltningslagen (434/2003), som tillämpas

på myndigheternas verksamhet, också bl.a. i offentlighetslagen (621/1999) och i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) samt i arkivlagen (31/1994). Myndigheterna ska iaktta god informationshantering i samband med behandlingen av dokument. Enligt 18 § i offentlighetslagen ska myndigheterna övervaka att de bestämmelser, föreskrifter och anvisningar som syftar till en god informationshantering iakttas.

Biträdande justitiekanslern ansåg att närings-, trafik- och miljöcentralens dokumenthantering varken uppfyllde kraven på god informationshantering eller lagens bestämmelser om hanteringen av dokument.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade närings-, trafik- och miljöcentralen på kraven på god informationshantering samt på vikten av att iaktta noggrannhet vid hanteringen av dokument (OKV/344/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

Försummelse av tidsfristen för ett utlåtande om en miljökonsekvensbeskrivning

Biträdande justitiekanslern uppmärksammade en närings-, trafik- och miljöcentral för framtiden på vikten av att iaktta legalitetsprincipen. Närings-, trafik- och miljöcentralen hade med åberopande av ändamålsenlighetsprövning och med hänvisning till brister i dokumenten underlåtit att iaktta den tidsfrist som anges för kontaktmyndighetens utlåtande i den ovillkorliga ordalydelser i 12 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Utlåtandet hade getts först ett år efter att den föreskrivna tidsfristen hade löpt ut (OKV/128/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

FINANSIERINGS- OCH UTVECKLINGS- CENTRALEN FÖR BOENDET

Rådgivning av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA)

Av ett klagomål framgick det att försäljningen 51 procent av aktiestocken i den allmännyttiga sammanslutningen A till den icke-allmännyttiga stiftelsen B enligt lagen om bostadsrättsbostäder var ogiltig. Aktiernas säljare X hade hos ARA ansökt om att stiftelsen B skulle anges som aktiernas överlåtelseägare. ARA hade emellertid inte angett stiftelsen som överlåtelseägare, men hade inte heller fattat något avslagsbeslut om saken.

ARA var den behöriga myndighet där ansökan om angivande av överlåtelseägare som hörde till dess behörighet hade inletts och tagits till behandling. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ARA borde ha avslutat den tillbörliga beredningen av förvaltningsärendet genom att avgöra ärendet. Miljöministeriet konstaterade i sitt utlåtande med anledning av klagomålet att myndigheterna på tjänstens vägnar ska beakta det faktum att en rättshandling är ogiltig. Eftersom ARA ansåg att de förutsättningar för angivande av överlåtelseägare som föreskrivs i lagen om bostadsrättsbostäder inte uppfylldes, borde ARA ha förkastat ansökan och fattat ett sådant skriftligt beslut om saken som avses i 43 § i förvaltningslagen. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare konstaterade att det dock varit möjligt att sökanden återkallat den ansökan som inletts hos myndigheten. En återkallelse av en ansökan förutsätter emellertid – på samma sätt som inledandet av ett ärende – att sökanden framställer en uttrycklig och klar begäran om det hos den myndighet som behandlar ansökningsärendet. Efter att ansökan återkallats förfaller givandet av ett utlåtande i ärendet och ansökningsärendets behandling hos myndigheten upphör.

Enligt ARA hade man vid förhandlingarna med representanterna för parterna i aktieköpet försökt finna en utväg ur den situation där ARA inte kunde ange stiftelsen som överlåtelseägare och stiftelsen inte kunde ändra sitt syfte. Som alternativ hade man lagt fram möjligheten att finna en ny köpare för A Ab:s aktier eller att grunda ett holding-bolag.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ARA:s synnerligen aktiva och lösningsinriktade rådgivning inte var förenlig med syftet med 8 § 1 mom. i förvaltningslagen, i synnerhet med beaktande av ARA:s lagstadgade ställning och uppgifter i egenskap av styrnings- och tillsynsmyndighet. Förfarandet var inte heller förenligt med den princip om ändamålsbundenhet som framgår av 6 § i förvaltningslagen.

ARA borde i konflikten mellan å ena sidan rollen som styrnings- och tillsynsmyndighet och å andra sidan rollen som rådgivande myndighet enligt förvaltningslagen snarare ha gett parterna i aktieköpet en klar redogörelse för den situation som stred mot lagen om bostadsrättsbostäder och ha fattat ett beslut om saken genom att förkasta ansökan om angivande av stiftelsen B som överlåtelseägare av A Ab:s aktier. Också miljöministeriet ansåg i sitt utlåtande att ARA borde ha informerats parterna i aktieköpet om att överlåtelsen var ogiltig och om konsekvenserna av detta då man under våren 2008 förhandlade om huruvida stiftelsen B var en allmännyttig stiftelse och kunde utses till överlåtelseägare eller inte.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att ARA hade handlat på ett sådant sätt att man utifrån en objektiv bedömning kunde få ett intryck av att myndigheten snarare hade drivit den berörda sammanslutningens och stiftelsens intressen i ärendet än fungerat som en opartisk och neutral rådgivande myndighet. Därför stod förfarandet också i strid med den objektivitetsprincip som föreskrivs i 6 § i förvaltningslagen.

Vid en helhetsbedömning av ärendet ansågs förfarandet även strida mot proportionalitetsprincipen.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare gav ARA en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet (OKV/509/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Risto Hiekkataipale och föredrogs av Minna Pulkkinen).

DEN KOMMUNALA OCH ÖVRIGA SJÄLVSTYRELSEN

Hörandet angående bygglovs-ansökningar och bemötandet av en dokumentbegäran

I ett klagomål aktualiserades hörandet med anledning av bygglovsansökningar och bemötandet av en begäran om information om dessa ansökningar. Byggnadstillsynsmyndigheten i en kommun hade underlåtit att höra grannarna på ett visst område om mer än 20 ansökningar om bygglov. Kommunen motiverade försummelsen av hörandet med att byggprojekten var förenliga med planen. Då en granne hade förhört sig om vem som lämnat in ansökningarna och om ansökningarnas syfte hade kommunens byggnadstillsynsmyndighet inte bemött denna begäran om information. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet konstaterade i sin utredning att det varit möjligt att mot en förhandsavgift ta del av dokumenten vid kommunens ämbetsverk. Klaganden hade emellertid inte underrättats om denna möjlighet.

Biträdande justitiekanslern uppmärksammar kommunen på grundlagens, förvaltningslagens, offentlighetslagens och markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om hörandet samt om bemötandet och behandlingen av en dokumentbegäran. Myndigheterna får inte tillägna sig

sådana tillvägagångssätt som de facto hindrar tillgodeendet av offentligheten och rätten till inflytande, i strid med det som uttryckligen föreskrivs i lag (OKV/1085/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Elise Sahivirta).

En stads förfarande i ett delgeneralplaneärende

Enligt en klagomålsskrivelse hade ett brev som riktats till stadsstyrelsen i en stad besvarats först efter mer än åtta månader.

Den ena klaganden hade flera gånger kontaktat staden i ett ärende som gällde en ändring av en delgeneralplan. En gång hade klaganden tagit kontakt genom ett brev riktat till stadsstyrelsen. Brevet hade emellertid besvarats först åtta månader efter att klaganden kontaktat kommunen. Enligt den utredning som stadsstyrelsen tillställt justitiekanslern hade man inte ansett det behövt att upprepade gånger ge svar med samma innehåll, eftersom alla de frågor som aktualiserats i brevet hade behandlats redan tidigare.

Enligt biträdande justitiekanslern utgör enbart det faktum att en myndighet anser att alla de frågor som ställts i ett brev redan har besvarats inte en godtagbar orsak till att helt och hållet underlåta att besvara brevet, ifall det av brevet framgår att skribenten fortfarande väntar sig ett svar. Dessutom måste dröjsmålet på åtta månader betraktas som oskäligt i detta sammanhang (OKV/107/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Saara Nirkko).

Information om avgränsningen av verkningsområdet för ett avloppsrör

I ett klagomål riktade klaganden och 16 andra fastighetsägare inom ett område kritik mot

en kommuns och ett vattenandelslags förfarande. Enligt klagomålet hade man inte informerat tillräckligt väl om avgränsningen av verkningsområdet för ett avloppsvattenrör och inte beaktat fastighetsägarnas åsikt vid beslutsfattandet. I klagomålet framfördes det att varje fastighetsägare borde ha informerats om saken.

Biträdande justitiekanslern ansåg att ärendets behandling och förmedlingen av information om det måste bedömas i ljuset av lagen om vattentjänster. Enligt denna lag ska kommunen svara för utvecklandet och anordnandet av vattentjänster inom sitt område. I anslutning till detta ska kommunen utarbeta en plan för utvecklande av vattentjänsterna. Det bestäms särskilt att ägarerna och innehavarna av fastigheter på området ska ges tillfälle att bli hörda. Lagen om vattentjänster innehåller emellertid inga bestämmelser om hur hörandet ska ske och detta faller därmed inom ramen för kommunens prövningsrätt.

Enligt kommunens utredning hade det ordnats informationsmöten om saken för områdets invånare. En kungörelse om saken hade publicerats i lokaltidningen och förslaget till avgränsning av verkningsområdet hade därefter varit framlagt i kommunen i en månad. Kommunen hade således inte handlat i strid med lagen om vattentjänster.

Biträdande justitiekanslern ansåg emellertid i ljuset av den informationsskyldighet som föreskrivs i kommunallagen att det skulle ha varit motiverat att informera om saken effektivare, t.ex. genom områdes- eller fastighetsspecifik information. Riktad information skulle ha varit motiverad också med tanke på att ändringen av verkningsområdet framför allt berörde invånarna på ett visst område och påverkade deras vardagsliv. Biträdande justitiekanslern konstaterade ytterligare att både kommunens informationsskyldighet och den rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen är accentuerad i sådana ärenden

där terminologin är svårbegriplig och där saken kan ha ekonomiska konsekvenser för kommuninvånare (OKV/114/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Dröjsmål vid behandlingen av ett ärende i byggnadsnämnden

Byggnadsnämnden i en kommun hade år 2003 fattat ett beslut som gällde olovligt fritidsbyggnad. Förvaltningsdomstolen hade år 2004 upphävt byggnadsnämndens beslut på grund av att alla ägare till fastigheten och byggnaderna på fastigheten inte hade getts tillfälle att bli hörda i ärendet. Byggnadsnämnden bemyndigade år 2005 en byggnadsinspektör att inleda ärendet på nytt. Ärendet behandlades följande gång först år 2011, då kommunens byggnadstillsynskontor sände brev om hörandet till fastighetsägarna. Eftersom bara en fastighetsägare gav ett skriftligt bemötande, beslutade byggnadsnämnden 8.11.2011 sända nya brev om hörandet. I sin utredning till justitiekanslern framförde kommunen sin uppfattning om att det inte var möjligt att behandla ärendet därför att alla fastighetsägare inte hade gett ett skriftligt bemötande. Ärendet hade fortfarande inte behandlats i oktober 2013.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att ärendets behandling hade fördröjts avsevärt hos kommunen. Parterna hade haft rätt att få ett motiverat beslut i ärendet och att bedöma dess korrekthet också med tanke på eventuellt överklagande. Då ärendets behandling inte hade slutförts hade tillgodoseendet av parternas rättsskydd allvarligt äventyrats. Biträdande justitiekanslern betonade att byggnadsnämnden har till uppgift att sköta de myndighetsuppgifter som enligt markanvändnings- och bygglagen hör till byggnadstillsynen. Byggnadsnämnden hade allvarligt försummat sin skyldighet att behandla det aktuella

ärendet på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som föreskrivs i grundlagen. Också kommunens byggnadsinspektör hade allvarligt försummat sin skyldighet att behandla ärendet på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Utredningen visade även att kommunen hade en felaktig uppfattning om innebörden av det hörande som avses i förvaltningslagen.

Biträdande justitiekanslern gav kommunens byggnadsnämnd och byggnadsinspektör en anmärkning på grund av det lagstridiga förfarandet (OKV/1026/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Iakttagandet av god förvaltning inom byggnadstillsynen

Av ett klagomål framgick det att klagandena hade ansökt om åtgärdstillstånd för att sätta upp staket runt sin tomt. De hade fått ett skriftligt beslut i ärendet först efter att ha begärt det och anförte en klagan om saken hos byggnadstillsynen. Biträdande justitiekanslern ansåg att man utan dröjsmål borde ha fattat ett skriftligt och motiverat beslut i ärendet. Dröjsmålet vid meddelandet av ett skriftligt beslut innebar att också klagandenas möjligheter att överklaga beslutet förhalades. Klagandenas grundlagsenliga rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål tillgodosågs därmed inte. Biträdande justitiekanslern gav byggnadstillsynen en anmärkning på grund av dess förfarande som stred mot förvaltningslagen.

Klagandena hade byggt ett egnahemshus på en tomt vars granntomt hade bearbetats i syfte att jämna ut markytan. Enligt grannens bygglovsritningar skulle det vid tomtgränsen byggas en stödmur, som emellertid inte hade byggts. Klagandena hade byggt en planteringsbassäng vid tomtgränsen, därifrån det på grund av nivåskill-

naden mellan tomterna rann ner sand på granntomten. Grannarna lämnade in en ansökan om ett beslut om förvaltningstvång till byggnadsnämnden, bl.a. gällande avlägsnande av sanden. I nämndens beslut förknippades klagandens skyldighet att avlägsna sanden med att grannarna först skulle ”meddela att de var villiga” att bygga stödmuren. Efter att klagandena uppfyllt sin skyldighet hade de emellertid inte någon motsvarande möjlighet att kräva åtgärder för byggande av stödmuren. Dessutom ålade byggnadsnämnden på yrkande av grannen klagandena en handlingsplikt förenad med vite i den situation där behovet av handlingsplikten enligt nämndens beslut berodde på grannens egna åtgärder. Biträdande justitiekanslern ansåg således att byggnadsnämndens beslut inte var förenligt med kraven på god förvaltning. Han betonade att myndigheterna ska behandla personer som uträttat ärenden inom förvaltningen jämlikt. Till principerna för god förvaltning hör att förvaltningsåtgärderna ska vara korrekta och effektiva samt lämpliga i förhållande till sitt berättigade syfte eller mål.

Ågarna till grannfastigheten hade sedermera ansökt om fortsatt bygglov, vilket även hade beviljats. Klagandena hade fått information om beslutet först efter att tidsfristen för begäran om omprövning löpt ut. Biträdande justitiekanslern ansåg att det i detta fall skulle ha varit motiverat att underrätta klagandena om beslutet, även om lagen inte i sig förpliktade till det. Myndigheterna hade redan i flera år haft kännedom om fastighetsägarnas tvist gällande byggandet av stödmuren. Under den tid bygglovet var gällande var det inte möjligt att framställa yrkanden om saken mot granntomtens ägare. Byggandet av stödmuren inverkade avsevärt på klagandenas ställning. Biträdande justitiekanslern betonade att det hör till god förvaltning att parterna ska behandlas jämlikt. I ett ärende där det är känt att parterna up-

penbarligen är oeniga om avgörandet, ska myndigheten handla på ett sådant sätt att förtroendet för dess opartiskhet bevaras. Med tanke på god förvaltning skulle det ha varit motiverat att sända klagandena en kopia av beslutet eller åtminstone underrätta dem om det. Därmed skulle klagandena även i praktiken ha haft en möjlighet att få kännedom om beslutet. Av handlingarna framgick det också att grannfastighetens ägare hade ansökt om fortsatt bygglov för ett år, men att lovet hade beviljats för tre år. Förfarandet kunde inte heller till denna del anses vara förenligt med den omsorgsplikt som hör till god förvaltning (OKV/226/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Inledandet av ett ärende

Enligt ett klagomål hade klaganden kontaktat en kommunal byggnadsinspektör efter att ha upptäckt att vattennivån i en sjö på en kort tid hade sjunkit avsevärt. Det räckte emellertid över ett år innan byggnadsinspektören gjorde ett inspektionsbesök på platsen och vidtog åtgärder i ärendet. Biträdande justitiekanslern konstaterade att byggnadsinspektören hade handlat i strid

med kraven på god förvaltning, då denne trots upprepade anhållningar hade utfört det första inspektionsbesöket på området först ca ett år efter att meddelandet om att vattennivån sjunkit hade mottagits och den första begäran om ett inspektionsbesök hade framställts. Han uppmärksammade byggnadsinspektören på skyldigheten att inleda ärenden och vid behov tillhandahålla rådgivning i anslutning till skötseln av förvaltningsärenden samt besvara frågor och förfrågningar gällande ärendena (OKV/241/1/2011; ärendet avgjordes av biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen och föredrogs av Minna Ruuskanen).

Inspektioner

Miljöministeriet

Under biträdande justitiekanslerns besök och inspektion vid miljöministeriets naturmiljöavdelning och miljövårdsavdelning 10.4.2013 behandlades bl.a. avdelningarnas organisation och uppgifter, aktuella lagstiftningsprojekt samt styrningen av regionförvaltningen inom ministeriets förvaltningsområde (OKV/16/51/2013).

6

**ÖVERVAKNING AV
VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS
AV ADVOKATER, OFFENTLIGA
RÄTTSBITRÄDEN OCH
RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN
MED TILLSTÅND**

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 hand-

lingsbehörighet 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 advokatarvoden. På sådana advokatförfaranden som ur konsumentens synvinkel är otillbörliga eller strider mot god sed tillämpas dessutom konsumentskyddslagen.

De offentliga rättsbiträdena är tjänstemän vid de statliga rättshjälpsbyråerna. Behörighetsvillkoren för offentliga rättsbiträden är högre högskoleexamen i juridik samt tillräcklig erfarenhet av arbete som advokat eller av domaruppgifter. De offentliga rättsbiträdena ska hederligt och samvetsgrant utföra de uppgifter som anförtrots dem samt iaktta god advokatsed i alla sina uppdrag. På

6 ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

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 anförtrotts 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 den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund 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 disciplinä-

ra 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. Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund 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 justiekanslern (justiekanslern har rätt att inleda ett tillsynsärende om justiekanslern anser att ett rättegångsbiträde med tillstånd åsidosätter sina

skyldigheter) eller en anmälan av en domstol (då ett rättegångsbiträde med tillstånd visat sig vara oredlig, oförständig eller oskicklig eller annars olämplig för sitt uppdrag).

I de bestämmelser som 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.

JUSTITIENKANSLERNS ROLL VID ÖVERVAKNING AV VERKSAMHETEN SOM BEDRIVS AV ADVOKATER, OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDEN OCH RÄTTEGÅNGSBITRÄDEN MED TILLSTÅND

Inom justitiekanslerns arbetsfält kan man särskilja dels laglighetskontrollen av aktörer som sköter offentliga uppgifter och dels övervakningen av advokaters verksamhet. På klagomål som gäller sådana aktörer som sköter offentliga uppgifter tillämpas lagen om justitiekanslern i statsrådet. På klagomål som gäller advokaters verksamhet tillämpas lagen om advokater och på klagomål som gäller verksamhet som bedrivs av rättegångsbiträden med tillstånd tillämpas lagen om rättegångsbiträden med tillstånd.

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 advo-

katkåren. År 2013 gjordes tre sådana underrättelser till justitiekanslern. 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 tillsynsnämnden 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 bli hörd med anledning av besvären och vid behov framlägga bevisning och annan utredning. Justitiekanslern deltog år 2013 tre gånger i hovrättens huvudförhandling i ärenden som gällde en anmärkning som tilldelats en advokat, en påföljdsavgift samt uteslutning av en advokat ur Finlands Advokatförbund.

Justitiekanslern är däremot inte behörig att fastställa disciplinära påföljder för advokater. Om klagomål över en advokats förfarande anføres direkt hos justitiekanslern, överför justitiekanslern i allmänhet klagomålet till Finlands Advokatförbund för att behandlas vid tillsynsförfarandet. År 2013 överförde justitiekanslern 7 sådana klagomål till Finlands Advokatförbund. Ett klagomål överförs dock inte om det är uppenbart ogrundat eller om det är klart att den tillsynsnämnd

som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund 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 förlopt mer än fem år från de handlingar klagomålet gäller, kan ärendet lämnas utan prövning i tillsynsnämnden. Ett klagomål som gäller en advokat kan också leda till att justitiekanslern yrkar på att Finlands Advokatförbunds styrelse ska vidta åtgärder mot advokaten i ett ärende som gäller medlemskap i advokatföreningen. I arvodestvister har justitiekanslern däremot inga befogenheter.

Om justitiekanslern får ta emot klagomål över Finlands Advokatförbunds styrelses förfarande i ett ärende som gäller medlemskap eller över tillsynsnämndens förfarande i ett tillsynsärende eller en arvodestvist, hänför sig klagomålet till laglighetskontrollen av sådana aktörer som sköter offentliga uppdrag. Enligt lagen om advokater handlar styrelsemedlemmarna i Finlands Advokatförbund under tjänsteansvar vid avgörandet av ärenden som gäller medlemskap i förbundet, medan medlemmarna i tillsynsnämnden 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.

Enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd har justitiekanslern på motsvarande sätt som i fråga om advokater rätt att genom en anmälan inleda ett tillsynsärende som berör ett rätte-

gångsbiträde med tillstånd. Tillsynsärenden som berör rättegångsbiträden med tillstånd behandlas och avgörs av tillsynsnämnden. För återkallandet av tillstånd och påförandet av påföljdsavgift svarar emellertid rättegångsbiträdesnämnden, till vilken tillsynsnämnden kan göra en framställning om saken. Rättegångsbiträdesnämnden kan också ge en varning eller återförvisa ett tillsynsärende till tillsynsnämnden för behandling.

Jäv för en medlem i tillsynsnämnden

I ett klagomål bad klaganden justitiekanslern undersöka om en medlem i tillsynsnämnden var jävig i ett tillsynsärende och en arvodestvist då den advokat som var föremål för tillsynsärendet och fungerade som ombud för sökandena i arvodestvisten hörde till samma nätverk av advokatbyråer som medlemmens advokatbyrå.

Enligt 42 § i stadgarna för Finlands Advokatförbund gäller i fråga om jäv för den som deltar i behandlingen av ett tillsynsärende eller en arvodestvist vad som föreskrivits om jäv för advokater och domare. Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande att saken måste bedömas på grundval av 13 kap. 7 § 3 mom. i rättegångsbalcken, som gäller domarjäv. Till nätverkets verksamhetsformer hörde marknadsföringssamarbete, telefonservice och utbildningsverksamhet. Dessa verksamhetsformer och i synnerhet den verksamhet som nätverket bedrev i aktiebolagsform, samt de förpliktelser som tillsynsnämndens medlem och den berörda advokaten enligt bolagsavtalet hade gentemot aktiebolaget och varandra, var omständigheter som gav en opartisk utomstående person en bild av att de byråer som hörde till nätverket bedrev exceptionellt nära samarbete och på ett avtalsrättsligt förpliktande sätt var knutna till varandra och till aktiebolaget både i ekonomiskt avseende och i andra avseenden. Detta gällde alltså också till-

syns nämndens medlems byrå och den berörda advokatens byrå. De nämnda faktorerna utgjorde därmed en sådan omständighet som avses i 13 kap. 7 § 3 mom. i rättegångsbalken. Den berörda medlemmen i tillsynsnämnden var således jävig att fungera som dess medlem då nämnden behandlade och avgjorde det tillsynsärende och den arvodestvist som nämndes i klagomålet. Justitiekanslern uppmärksammade tillsynsnämndens medlem på vikten av att iaktta bestämmelserna om jäv för dem som behandlar tillsynsärenden och arvodestvister. Justitiekanslern sände sitt beslut till tillsynsnämnden för kännedom och bad nämnden senast 15.4.2013 meddela vilka åtgärder den vidtagit med anledning av beslutet (OKV/576/1/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Tillsynsnämndens förfarande

Den tillsynsnämnd som finns i anslutning till Finlands Advokatförbund hade till sitt avgörande gällande en arvodestvist fogat anvisningar av vilka det framgick att parten kunde föra ärendet till tingsrätten för avgörande. Detta sker vanligtvis genom att talan väcks mot den andra parten i den ordning som föreskrivs för behandlingen av tvistemål. Enligt 7 g § 2 mom. i lagen om advokater ska avgörandet i en arvodestvist förses med anvisningar om hur sökanden ska gå till väga om han eller hon vill föra arvodestvisten till domstol.

Av avgörandet i arvodestvisten framgick det emellertid att tingsrätten redan tidigare genom en tredsdom hade förpliktat sökanden i arvodestvisten att bl.a. erlägga den obetalda delen av den advokaträkning som var föremål för arvodestvisten till den advokatbyrå som var svarande i tvisten. Enligt avgörandet hade sökanden anhållit om återvinning av tredsdomen.

Justitiekanslern ansåg att de anvisningar som fogats till avgörandet i arvodestvisten och som innehöll ett omnämnande av möjligheten att väcka talan inte var helt korrekta med beaktande av de aktuella omständigheterna och bestämmelsen i 12 kap. 15 § 1 mom. i rättegångsbalken.

Justitiekanslern delgav tillsynsnämnden sin uppfattning om förfarandet och uppmärksammade tillsynsnämnden på vikten av att iaktta noggrannhet då sådana anvisningar som avses i 7 g § 2 mom. i lagen om advokater fogas till avgöranden i arvodestvister, så att det sker på ett sätt som lämpar sig för det aktuella fallet (OKV/10/41/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).

Eventuellt jäv då en advokat som är medlem i en frimurarorganisation är skiftesman

Justitiekanslern bad Finlands Advokatförbund ge ett utlåtande om behovet av att se över anvisningarna om advokater när det gäller den situation där en advokat som hör till en frimurarorganisation fungerar som skiftesman.

Eftersom det ärende som avsågs i begäran om utlåtande av Advokatförbundet var av betydelse med avseende på laglighetskontrollen, bad justitiekanslern ärendets föredragande utreda de juridiska aspekter som hänförde sig till saken. Föredraganden kartlade i sin promemoria problematiken i anslutning till tillämpningspraxisen och tolkningsställningstagandena samt dryftade saken på grundval av detta.

Av promemorian kan man sluta sig till att det faktum att skiftesmannen och en bodeläggare, och i vissa fall också den advokat som fungerar som biträde eller ombud för delägaren, hör till en frimurarorganisation kan vara ägnat att

skapa en konstellation som äventyrar förtroendet för objektiviteten. Det finns skäl för advokaten att ta detta på allvar, trots att jävsfrågan i sista hand måste bedömas i varje enskilt fall, med tillämpning av sådana bedömningskriterier som kan generaliseras utgående från de konkreta särdrag som hänför sig till de aktuella fallen. Med hänsyn till det allmänna förtroendet för advokatverksamheten, och i anslutning därmed även för rättsvården, skulle det enligt justitiekanslerns uppfattning finnas skäl för Advokatförbundet att dryfta ett lämpligt sätt att uppmärksamma advokatkåren på denna fråga. Justitiekanslern sände promemorian till Advokatförbundet och bad Advokatförbundet meddela vilka åtgärder förbundet anser det påkallat att vidta.

Styrelsen för Finlands Advokatförbund har meddelat att man i Advokatförbundets medlemstidning kommer att publicera en artikel där advokaterna informeras om laglighetsövervakarnas ställningstaganden beträffande jäv i anslutning till medlemskap i frimurarorganisationer. Styrelsen konstaterade också att frågor som gäller jäv för medlemmar i frimurarorganisationer kommer att behandlas i det verk som håller på att utarbetas om lagen om advokater och reglerna om god advokatsed.

Föredragandens promemoria finns i sin helhet tillgänglig på justitiekanslersämbetets webbplats (OKV/12/41/2011; ärendet avgjordes av justitiekansler Jaakko Jonkka och föredrogs av Laura Pyökäri).



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	63
2) Föredragning för republikens president	27

Behandlade ärenden

1) Statsrådets allmänna sammanträde	1 500
2) Föredragning för republikens president	423

Granskade protokoll

1) Statsrådets allmänna sammanträde	63
2) Föredragning för republikens president	27

BEGÄRANDE OM UTLÅTANDEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

Inledda ärenden

1) republikens president, statsrådet och ministerierna	47
2) övriga myndigheter	27

Sammanlagt	74
------------------	----

Avgjorda ärenden

1) skriftliga utlåtanden	45
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	13
3) andra ställningstaganden	1
4 andra åtgärder	3
5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	6
6) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	2

Sammanlagt	70
------------------	----

Laglighetskontrollen av myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter

KLAGOMÅL

Mottagna klagomål	2 177
-------------------------	-------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	293
2) allmänna domstolar, brottmål	89
3) allmänna domstolar, andra ärenden	216
4) förvaltningsdomstolarna	62
5) specialdomstolarna	21
6) åklagarmyndigheterna	110
7) polismyndigheterna	381
8) utsokningsmyndigheterna	66
9) fängvårdsmyndigheterna	7
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	24
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	8
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	56
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	9
14) skattemyndigheterna	44
15) övriga finansmyndigheter	43
16) undervisningsmyndigheterna	69
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	30
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	28
19) näringsmyndigheterna	16
20) socialvården	134
21) socialförsäkring	76
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde	10
23) hälso- och sjukvården	152
24) arbetsmyndigheterna	26
25) miljömyndigheterna	25
26) kommunala myndigheter	152
27) kyrkliga myndigheter	7
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	104
29) advokater och offentliga rättsbiträden	112
30) privaträttsliga ärenden	65
31) övriga ärenden	145

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 580
---	-------

Avgjorda klagomål	2 083
--------------------------------	--------------

Klagomålen gällde följande myndigheter eller ärendekategorier

1) statsrådet eller ministerierna	254
2) allmänna domstolar, brottmål	92
3) allmänna domstolar, andra ärenden	209
4) förvaltningsdomstolarna	66
5) specialdomstolarna	21
6) åklagarmyndigheterna	115
7) polismyndigheterna	374
8) utskökningsmyndigheterna	55
9) fängvårdsmyndigheterna	6
10) övriga justitieförvaltningsmyndigheter	26
11) utrikesförvaltningsmyndigheterna	7
12) regionförvaltnings- och inrikesförvaltningsmyndigheterna	54
13) försvarsförvaltningsmyndigheterna	9
14) skattemyndigheterna	42
15) övriga finansmyndigheter	43
16) undervisningsmyndigheterna	53
17) jord- och skogsbruksmyndigheterna	29
18) trafik- och kommunikationsmyndigheterna	33
19) näringsmyndigheterna	12
20) socialvården	127
21) socialförsäkring	79
22) arbetarskyddet och andra ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.....	8
23) hälso- och sjukvården	150
24) arbetsmyndigheterna	30
25) miljömyndigheterna	40
26) kommunala myndigheter	135
27) kyrkliga myndigheter	10
28) övriga myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter	94
29) advokater och offentliga rättsbiträden	99
30) privaträttsliga ärenden	64
31) övriga ärenden	157

Sammanlagt (ett och samma klagomål kan gälla flera myndigheter eller ärendekategorier)	2 493
---	-------

Ärenden som föranledde utredningsåtgärder

1) anmärkningar.....	5
2) framställning	2
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	120
4) andra ställningstaganden	12
5) andra åtgärder	1
6) korrigering eller rättelse under behandlingen	8
7) felaktigt förfarande kunde inte konstaterats	790
Sammanlagt.....	938

Ärenden som inte förutsatte några utredningsåtgärder på grund av att

1) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	208
2) ärendet var under behandling hos en behörig myndighet eller kunde överklagas genom ordinära rättsmedel	259
3) ärendet överfördes till riksdagens justitieombudsman	83
4) ärendet överfördes till riksåklagaren	11
5) ärendet överfördes till Finlands Advokatförbund	7
6) ärendet överfördes till en behörig myndighet	36
7) ärendet var så oklart att det inte kunde undersökas	170
8) ärendet förföll på grund av att klagomålet återtogs eller av någon annan orsak.....	388
9) det var fråga om ett mer än två år gammalt ärende	83
Sammanlagt.....	1 245

ÄRENDEN SOM INLETTS PÅ EGET INITIATIV OCH INSPEKTIONER

Ärenden som inlets på eget initiativ	13
Inspektioner och besök	25
Sammanlagt	38

Avgöranden

1) anmärkningar	2
2) framställning	2
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	7
4) andra åtgärder	3
5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	6
6) inspektion eller besök hos myndigheten	25
Sammanlagt	45

GRANSKNING AV STRAFFDOMAR OCH ÄRENDEN SOM BERÖR DOMARES TJÄNSTEBROTT

Granskning av straffdomar

Granskade domar	3 855
Ärenden som inletts med anledning av granskade domar	114

Ärenden som berör domares tjänstebrott

Meddelanden till justitiekanslern från	
1) hovrätterna.....	9
2) polisen	30
3) åklagarämbetena	2
Sammanlagt	41

Avgöranden

1) åtal	1
2) anmärkning	9
3) delgivning av uppfattning eller anvisning	24
4) skriftliga utlåtanden	2
5) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	61
6) ärendet hörde inte till justitiekanslerns behörighet	1
Sammanlagt	98

Övervakning av verksamheten som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd

Inledda ärenden

1) tillsynsärenden och arvodestvister	487
2) annan övervakning av advokater (bl.a. Helsingfors hovrätts begäran om utsagor och de allmänna åklagarnas underrättelser)	20
Sammanlagt	507

Avgöranden

1) skriftliga utlåtanden	12
2) delgivning av uppfattning eller anvisning	2
3) andra åtgärder	1
4) inget behov av åtgärder i ärenden som undersökts på en myndighets eller justitiekanslerns eget initiativ	431
5) överfördes till Finlands Advokatförbund	2
Sammanlagt	448

ARBETSSITUATIONEN

Ärenden som inlett under år 2013

klagomålsärenden	2 177
övriga laglighetskontrollärenden.....	773
administrativa ärenden	79
Sammanlagt.....	3 029

Ärenden som avgjorts under år 2013 2 789

Ärenden under behandling vid ingången av år 2013

ärenden som inkommit år 2010	20
ärenden som inkommit år 2011	163
ärenden som inkommit år 2012	636
Sammanlagt.....	819

Ärenden under behandling vid utgången av år 2013

ärenden som inkommit år 2011	4
ärenden som inkommit år 2012	190
ärenden som inkommit år 2013	866
Sammanlagt.....	1 060

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 ändringsökande,
- 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 §

Vaktmästarchefen

Vaktmästarchefen skall sköta ämbetsverksservicen och materialanskaffningen vid justitiekanslersämbetet samt föra register över inventarierna.

Vaktmästarchefen 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 att beslutet 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 inkomma handlingarna skall kanslichefen kontrollera fördelningen av ärendena.

Avdelningschefen, som tillställs de ärenden som överförs till hans avdelning, fördelar ärendena mellan avdelningens tjänstemän.

Vid oklarhet om vilken avdelning eller enhet ett ärende ankommer på, bestämmer kanslichefen var det skall behandlas.

25 §

Beslutsförteckning

Över de ärenden som avgörs vid ämbetsverket utan expedition, förs en beslutsförteckning.

Av beslutsförteckningen skall framgå vad beslutet gäller, beslutsdatum och nummer, vilka som har föredragit och avgjort ärendet samt namnen på dem som har fått kopior av beslutsförteckningen.

26 §

Semesterordning

Justitiekanslern fastställer semesterordningen på föredragning av kanslichefen efter att ha hört avdelningscheferna.

27 §

Tjänsteresor

Över justitiekanslerns och biträdande justitiekanslerns tjänsteresor för justitiekanslerns sekreterare en förteckning i vilken resorna antecknas omedelbart efter resebeslutet. Den tjänsteman som förbereder resan gör en kostnadskalkyl som han tillställer personalsekreteraren.

Kanslichefen gör tjänsteresor på justitiekanslerns förordnande eller med dennes tillstånd. Justitiekanslern och biträdande justitiekanslern ger medföljande 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

Bevisning i allmänna domstolar (OKV/39/20/2012)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om elev- och studerandevård (OKV/1/20/2013)

Genomförandet av tolkningsdirektivet (OKV/2/20/2013)

Terrorismarbetsgruppens betänkande (OKV/3/20/2013)

Utkastet till rapport av arbetsgruppen för öppen information (OKV/4/20/2013)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett ikraftsättande av det andra tilläggsprotokollet till Europarådets konvention av 1959 om rättshjälp i brottmål (OKV/5/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om statsrådet (OKV/6/20/2013)

Förslaget av arbetsgruppen Migrationens framtid 2020 (OKV/7/20/2013)

Ändringen av 1 och 2 § i statsrådets förordning om arbets- och näringsministeriet (OKV/8/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (OKV/9/20/2013)

Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk; utarbetandet av Finlands femte periodiska rapport (OKV/10/20/2013)

Arbetsgruppsbetänkandet Statsförvaltningens kommunikation i störningssituationer och under undantagsförhållanden (OKV/11/20/2013)

Arbetsgruppsbetänkandet Genomförande av direktivet om en europeisk skyddsorder (OKV/12/20/2013)

Effektiviseringen av användningen av videokonferensteknik (OKV/13/20/2013)

Utkastet till ändring av gränsbevakningslagstiftningen och av vissa lagar som har samband med den (OKV/14/20/2013)

Identitetsstöld; utvärdering av slutrapporten av arbetsgruppen för Projektet rörande skapande av identitet (identitetsprogrammet) och förslag till fortsatta åtgärder (OKV/15/20/2013)

Arbetsgruppsbetänkandet om myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner 2013 (OKV/16/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till revidering av lagstiftningen om lika-behandling (OKV/17/20/2013)

Grunderna för justering av lönerna för domarna i de högsta domstolarna (OKV/18/20/2013)

Reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025 (OKV/19/20/2013)

Betänkandet av den arbetsgrupp som berett lagen om internationell rättslig hjälp i civil- och handelsrättsliga ärenden (OKV/20/20/2013)

Anvisningarna om tillämpning av beredskapslagen (OKV/21/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (OKV/22/20/2013)

Mellanrapporten av den arbetsgrupp som utarbetar ett nationellt utvecklingsprogram för närståendevården (OKV/23/20/2013)

Utkasten till statsrådets förordning om biobanks samtyckeshandling och social- och hälsovårdsministeriets förordning om biobanks meddelande (OKV/24/20/2013)

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den – genomförandet av direktivet om kombinerade tillstånd (OKV/25/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition om statens skadeersättningsverksamhet samt om ändring av vissa lagar som har samband med detta (OKV/26/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition om brottsbekämpning inom Tullen (OKV/27/20/2013)

Arbetsgruppsbetänkandet om kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som arbetar med barn (OKV/28/20/2013)

Utkastet till statsrådsförordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (OKV/29/20/2013)

Begäran om utlåtande i ett ärende gällande ministeriernas behörighet (FLEGT) (OKV/30/20/2013)

Projektet för planering av en nationell servicearkitektur (OKV/31/20/2013)

Utredningen angående rättsliga frågor i anslutning till avgränsning av den kategori som är bunden av arbets- och tjänstekollektivavtal (OKV/32/20/2013)

Utkastet till förordning om begränsning av trafik och vistelse (OKV/33/20/2013)

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel: uppföljning av genomförandet (OKV/34/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och lagen om patientens ställning och rättigheter samt vissa lagar som har samband med dem (OKV/35/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition gällande vittnesskyddsprogram och vissa lagar som har samband med detta (OKV/36/20/2013)

Utkastet till referensarkitektur för grunddatalagren (OKV/37/20/2013)

Sametingslagsarbetsgruppens betänkande (OKV/38/20/2013)

Ändringen av 4, 15 och 25 § i reglementet för statsrådet (OKV/39/20/2013)

Utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (OKV/40/20/2013)

Granskningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Finland inom arbetsgruppen för universell granskning (UPR); mellanrapport om uppföljningen av rekommendationerna år 2014 (OKV/41/20/2013)

Statsrådets förordning om inrikesministeriet (OKV/42/20/2013)

BILAGA 3

Inspektioner och besök

- 25.02.2013 Kyrkostyrelsen (OKV/6/51/2013)
- 05.03.2013 Utsökningsverket i Satakunta (OKV/1/51/2013)
- 05.03.2013 Satakunta tingsrätt (OKV/2/51/2013)
- 06.03.2013 Folkpensionsanstaltens byrå i Björneborg (OKV/3/51/2013)
- 06.03.2013 Folkpensionsanstalten Satakunta försäkringsdistrikt (OKV/4/51/2013)
- 11.03.2013 Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea)
(OKV/11/51/2013)
- 12.03.2013 Riksåklagarämbetet (OKV/5/51/2013)
- 26.03.2013 Åklagarämbetet i Västra Nyland (OKV/12/51/2013)
- 26.03.2013 Esbo tingsrätt (OKV/13/51/2013)
- 10.04.2013 Miljöministeriet (OKV/16/51/2013)
- 06.05.2013 Folkpensionsanstalten Mellersta Österbottens försäkringsdistrikt
(OKV/17/51/2013)
- 06.05.2013 Folkpensionsanstaltens byrå i Karleby (OKV/18/51/2013)
- 07.05.2013 Karleby yrkesinstitut (OKV/14/51/2013)
- 07.05.2013 Yrkehögskolan Centria (OKV/15/51/2013)
- 22.05.2013 Polisnärheten i Mellersta Österbotten och Jakobstad (OKV/7/51/2013)
- 22.05.2013 Mellersta Österbottens tingsrätt (OKV/8/51/2013)
- 23.05.2013 Polisnärheten i Älvdalarna (OKV/9/51/2013)

23.05.2013 Ylivieska-Brahestad tingsrätt (OKV/10/51/2013)

02.10.2013 Studentexamensnämnden (OKV/21/51/2013)

28.10.2013 Polisstyrelsen (OKV/22/51/2013)

13.11.2013 Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt (OKV/19/51/2013)

13.11.2013 Centrala Tavastlands centralsjukhus (OKV/20/51/2013)

26.11.2013 Inrikesministeriets invandraravdelning (OKV/24/51/2013)

17.12.2013 Migrationsverket (OKV/25/51/2013)

18.12.2013 Livsmedelssäkerhetsverket (OKV/23/51/2013)

PERSONALEN VID JUSTITIEKANSLERSÄMBETET 31.12.2013

Avdelningen för statsrådsärenden

Referendarieråd, avdelningschef	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , vicehäradshövding
Referendarieråd	<i>Salo, Maija</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>Kostama, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Löfman, Markus</i> , juris licentiat, vicehäradshövding <i>Mustonen, Marjo</i> , vicehäradshövding
Äldre justitiekanslerssekreterare	<i>Kauppila, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Lehvä, Outi</i> , vicehäradshövding <i>Liesivuori, Pekka</i> , vicehäradshövding <i>Pulkkinen, Minna</i> , vicehäradshövding <i>Rouhiainen, Petri</i> , vicehäradshövding <i>Ruuskanen, Minna</i> , juris doktor, vicehäradshövding <i>Räty, Anu</i> , vicehäradshövding (tjänstl.) <i>Smeds, Tom</i> , vicehäradshövding <i>Tolmunen, Irma</i> , vicehäradshövding

Yngre justitiekanslerssekreterare	<i>Sahivirta, Elise</i> , juris kandidat <i>Välinen, Henna-Riikka</i> , vicehäradshövding
-----------------------------------	--

Notarier	<i>Tuomikko, Helena</i> , vicesenarie
----------	---------------------------------------

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

- justitiekanslerns roll som övervakare _____ 178
tillsynssystemet _____ 176

Aktiebolag

- en statstjänstemans möjlighet att
vara styrelsemedlem _____ 48

Arbetsintyg

- korrekt innehåll _____ 145

Arbetslöshetsskydd

- iakttagandet av processuella bestämmelser _____ 158

Arbetsstillstånd

- dröjsmål vid behandlingen av
en ansökan om arbetsstillstånd _____ 152

B

Behandlingstid

- dröjsmål _____ 113
vid besvärsmännen för social trygghet _____ 160

Behörighetskrav

- korrekt formulering av språk-
kunskapskraven _____ 133

Beskattning

- förfarandet vid beredningen av
dividendskattereformen _____ 72

Besvärsrätt

- överklagande _____ 146

Bindningar

- utredning _____ 44

Bostad

- lindring av tillgänglighetsnormerna _____ 76

Brottmål

- beaktandet av straffregisteruppgifter _____ 104

Budget

- justitiekanslersämbetets _____ 35

Bygglov

- skyldigheten att bygga skyddsrum _____ 129

Byggnadsinspektion

- iakttagandet av god förvaltning _____ 170

D

Dataskydd

- tillgodosende av dataskyddet för
kundernas del _____ 153

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

- motivering till en proposition _____ 43
övervakning _____ 80

Dokumentbegäran

- dröjsmål vid behandlingen _____ 156
förfarandet vid ett ministerium _____ 71

Dom

- skrivfel _____ 111

Domstol

- beaktandet av resultatavvode _____ 100
beaktandet av straffregisteruppgifter _____ 104

Dröjsmål

- avgörandet av brottmål vid tingsrätten _____ 103
behandlingen av en ansökan om
arbetsstillstånd _____ 152
behandlingen av ett ärende vid
regionförvaltningsverket _____ 134
verkställighet av ett ersättningsbeslut _____ 159

E

Elev

- elever ålades utföra rengöringsarbete _____ 144

F**Föredragningslista**

befogenheter _____	41
granskning _____	42

Företagare

beslut om startpenning _____	152
------------------------------	-----

Försäkringsdomstolen

beslutets läsbarhet _____	107
---------------------------	-----

Förundersökning

dröjsmål _____	105, 117, 118, 119, 120
information _____	126
motiverandet av ett beslut _____	121, 122
underrättelse om ett beslut _____	124

Förvaltningsdomstolen

delgivning av ett beslut _____	107
--------------------------------	-----

Förvaltningsklagan

behandling _____	125
------------------	-----

G**God förvaltning**

behandlingen av en dokumentbegäran _____	113
behandlingen av en klagan _____	166
besvarandet av ett brev _____	124
besvarandet av frågor _____	168
besvarandet av förfrågningar _____	113, 132
ett skriftligt beslut _____	167
främjande av möjligheterna till inflytande _____	151
förfarandet i ett jaktförbudsärende _____	148
förfarandet vid bedömning av arbetsförmågan _____	146
iakttagandet av processuella bestämmelser _____	158
inledandet av ett ärende _____	171
motiverandet av ett beslut _____	106
omsorgsfull hantering av dokument _____	155
samarbete myndigheterna emellan _____	165
serviceprincipen _____	154
tidsfristerna för överföring av besvärsärenden _____	159
verksamheten vid ett universitet _____	142
vid regionförvaltningsverket _____	134
ändring av ett beslut _____	156

H**Handlingsoffentlighet**

säkerhetsdokumentens offentlighet _____	71
utlämnande av offentliga uppgifter _____	140

Hovrätten

hovrättsråd misstänkta för tjänstebrott _____	103
---	-----

Hälso- och sjukvård

iakttagandet av vårdgarantin _____	163
patientens integritetsskydd _____	162

Hörande

angående ansökningar om bygglov _____	168
förfarandet vid anordnandet av en medborgarenkät _____	74
i riksdagens kulturutskott _____	69
vid beredningen av en förordning _____	77

I**Information**

om verkningssområdet för ett avloppsvattenrör _____	169
--	-----

Inspektion

Egentliga Tavastlands sjukvårdsdistrikt och Centrala Tavastlands centralsjukhus _____	164
Esbo tingsrätt _____	115
FPA; Mellersta Österbottens försäkrings- distrikt och dess byrå i Karleby _____	164
FPA; Satakunta försäkringsdistrikt och dess byrå i Björneborg _____	164
Inrikesministeriets invandraravdelning _____	130
Karleby yrkesinstitut _____	147
Kyrkostyrelsen _____	146
Livsmedelssäkerhetsverket _____	149
Mellersta Österbottens tingsrätt _____	115
Migrationsverket _____	131
Miljöministeriet _____	171
Polisinrättningen i Mellersta Österbotten och Jakobstad _____	130
Polisinrättningen i Älvdalarna _____	130
Polisstyrelsen _____	130
Riksåklagarämbetet _____	115
Satakunta tingsrätt _____	115
Studentexamensnämnden _____	147
Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) _____	164
Utsökningsverket i Satakunta _____	115
Ylivieska-Brahestad tingsrätt _____	116
Yrkeshögskolan Centria _____	147
Åklagarämbetet i Västra Nyland _____	115

J**Jakt**

förfarandet i ett jaktförbudsärende _____ 148

Justitiekanslern

uppgifter _____ 26

övervakning av advokater _____ 30

övervakning av de grundläggande
fri- och rättigheterna och de mänskliga
rättigheterna _____ 80

övervakning av myndigheter _____ 28

övervakning av statsrådet _____ 27

Justitiekanslerns behörighet

framställning om gottgörelse på grund av
en oskäligt lång behandlingstid _____ 160

gottgörelse _____ 17

Jämlikhet

integrationsverksamhet _____ 138

Jämställdhet

kvotkravet _____ 45

Jäv

enligt Ålands landskapslag _____ 114

för formgivningskommissionens
ordförande _____ 144

K**Kommun**

behandlingen av en dokumentbegäran _____ 136

bemötandet av initiativ _____ 137

dröjsmål vid byggnadsnämndens
behandling av ett ärende _____ 169

förfarandet i ett ärende gällande en
delgeneralplan _____ 168

förfarandet i samband med en bedömning _____ 135

hörandet angående ansökningar om
bygglov _____ 168

iakttagandet av språklagen _____ 136

information _____ 135, 169

informationsskyldigheten _____ 139

kommunindelningsutredning _____ 78

kommunstrukturreformens beredning _____ 77

L**Laga kraft**

iakttagande av domstolens beslut _____ 149

Laglighetskontroll

den interna laglighetskontrollen av
polisens kontaktpersonsverksamhet _____ 128

lagstiftningen om laglighetsövervakarna _____ 17

lämnandet av information till
justitiekanslern _____ 128

Landskapsförbund

temporärt tjänsteförordnande _____ 137

Läroinrättning

anordnandet av yrkesinriktad
vuxenutbildning _____ 141

tillgodoseendet av demokratin vid
en läroinrättning _____ 141

M**Minister**

bedömning av offentliga uttalanden _____ 73

Ministerium

det internationella forskningsprojektet
om modellen för hållbar utveckling _____ 97

ett fel vid föredragningen av
riksdagens svar _____ 75

förfarandet vid utnämningen av
en kanslichef _____ 66

N**Noggrannhet**

vid iakttagandet av tidsfrister _____ 114

Närings-, trafik- och miljöcentralen

behandlingen av en klagan _____ 166

dröjsmål vid behandlingen _____ 165

samarbete myndigheterna emellan _____ 165

O**Offentlighetslagen**

en stads förfarande vid förmedling av
information _____ 135

lagenligt förfarande _____ 148

sekretessen i samband med asylärenden _____ 101

Offentligt rättsbiträde

noggrannhet vid iakttagandet av tidsfrister _____ 114

P

Parkeringsövervakning	
iakttagandet av språklagen _____	137
Patientskada	
Patientförsäkringscentralens förfarande ____	156
Personuppgifter	
behandling _____	143
Polisen	
behandlingen av en dokumentbegäran ____	125
behandlingen av en förvaltningsklagan ____	125
behandlingen av personuppgifter _____	127
besvarandet av förfrågningar _____	124
den interna laglighetskontrollen av	
kontaktpersonsverksamheten _____	128
dröjsmål vid behandlingen _____	117
dröjsmål vid förunder-	
sökningen _____	117, 118, 119, 120
förfarandet i samband med	
en sekretessanteckning _____	123
förfarandet i samband med	
en säkerhetsutredning _____	127
information om förundersökningen _____	126
lämnandet av information till	
justitiekanslern _____	128
motiverandet av ett förunder-	
sökningsbeslut _____	121, 122
registrering av en brottanmälan ____	120, 121
sändandet av sekretessbelagda	
uppgifter per e-post _____	123
underrättelse om ett förunder-	
sökningsbeslut _____	124
utlämnandet av ett obduktionsprotokoll	126

R

Regionförvaltningsverket	
dröjsmål vid behandlingen av ärenden ____	134
Register	
avlägsnande av en bifirma _____	154
Republikens president	
beslutsfattande _____	41
Riksdagens justitieombudsman	
uppgiftsfördelning _____	29
Riksdagens svar	
ett fel vid föredragningen av ett svar _____	75
Rådgivning	
förfarandet vid Finansierings- och	
utvecklingscentralen för boendet _____	167

Rättesbiträde	
offentligt rättesbiträde _____	176

S

Sekretessplikt	
i samband med e-post _____	123
patientens integritetsskydd _____	162
Skattemyndigheten	
besvarandet av brev _____	132
Skolhäsovård	
tillbörlig elevvård _____	67
Socialförsäkring	
verkställighet av ett ersättningsbeslut ____	159
Social trygghet	
FPAs utredningsskyldighet _____	157
Socialvård	
behandlingen av en ansökan om	
utkomststöd _____	162
Specialmedarbetare	
tidigare anställningsförhållanden _____	50
Språklagen	
hörandet vid beredningen av förordningar	77
iakttagandet i en kommun _____	136
iakttagandet på parkeringsområden ____	137
Statsrådet	
övervakning _____	39
övervakning i EU-ärenden _____	45
Straff	
granskning av straffdomar _____	108
prövotid _____	108
Studerande	
tillbörlig elevvård _____	66

T

Tidsfrist	
iakttagande _____	158
överföring av ett besvärssärende _____	158
överskridning _____	166
Tingsrätten	
dröjsmål vid avgörandet av brottmål ____	103
en tingsdomare misstänkt för tjänstebrott	102
förfarandet i samband med	
en dokumentbegäran _____	106
motivering av förordnandet till en syssla ____	106
riktandet av en efterlysning _____	105
underskridning av minimistraffet _____	103

Tjänst

behörighetskraven för
en generaldirektörstjänst _____ 51

Tjänstebrott

en tingsdomare misstänktes för tjänstebrott 102

Tjänsteförhållande

behandling vid landskapsstyrelsen _____ 137

Tjänstekollektivavtal

lämnande av korrekt information _____ 142

Tjänsteutnämning

förfarandet vid utnämningen av
en kanslichef _____ 66
öppenhet _____ 44

Tjänstledighet

lämnande av korrekt information _____ 142

Tullen

korrekt formulering av
språkkunskapskraven _____ 133
serviceprincipen _____ 133

U**Universitet**

behandling av personuppgifter _____ 143
undervisningsspråk _____ 143

Upphandling

förfarandet _____ 129
valet av utförare av ett forskningsprojekt ____ 97

Utkomstskydd

behandlingen av en ansökan _____ 162
dröjsmål vid behandlingen _____ 163
verkställighet av ett stödbeslut _____ 163

Utlåtande

anmärkningsförfarandet enligt
klientlagen och patientlagen _____ 63
betänkandet av arbetsgruppen för
videoförhandling _____ 63
bevisningskommissionens betänkande _____ 62
förslaget till revidering av
lagstiftningen om likabehandling _____ 68
givande _____ 40
kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga
som deltar i verksamhet bland barn ____ 69
terrorismarbetsgruppens betänkande _____ 62
ändringen av lagen om grundläggande
utbildning, gymnasielagen och lagen
om yrkesutbildning _____ 67
ändringen av utlänningslagen och
vissa lagar som har samband med den ____ 65

Utnämningsbeslut

motivering _____ 150, 161

Å**Åklagare**

dröjsmål vid behandlingen _____ 112

Åland

jäv vid beslutsfattandet _____ 114

Åtalsrätt

preskription _____ 103, 105, 117

Ä**Ägarstyrning**

förändringar i rederiverksamhet _____ 46
trygghandet av försörjningsberedskapen ____ 46

Ö**Överklagande**

motstridiga anvisningar _____ 161
underrättelse om besvärsförbud _____ 135

Övervakningen av advokater

förfarandet vid Finlands Advokatförbunds
tillsynsnämnd _____ 180
jäv för en medlem i tillsynsnämnden ____ 179
tillsynsformerna _____ 12
översyn av anvisningarna om advokater ____ 180



PB 20

00023 STATSRÅDET

www.okv.fi

ISSN 0356-3219